



Quickscan 2 februari 2024 - impactevaluatie standpunt van de Vlaamse Regering (23/04/2023) tegenover het voorlopig dialoog-akkoord m.b.t. de verordening betreffende natuurherstel (09/11/2023)

Dit rapport werd opgesteld in het kader van het onderzoek “Quickscan 2 februari 2024: impactevaluatie standpunt van de Vlaamse Regering (23/04/2023) tegenover het voorlopig akkoord bereikt in dialoog m.b.t. de verordening betreffende natuurherstel (09/11/2023)” (de "Deliverable") en is uitsluitend bestemd voor de Vlaamse Overheid, Agentschap Natuur en Bos (de “Klant”). De Deliverable is strikt privé en vertrouwelijk en is gebaseerd op de gegevens beschikbaar gemaakt door de Klant en/of andere partijen/stakeholders tijdens de looptijd van het project. Enkel de Klant heeft het recht om zich erop te baseren en er gebruik van te maken. De ontvangst of het gebruik van enige adviezen, opinies of andere informatie die voortvloeit uit de Deliverable door een andere persoon of entiteit dan de Klant brengt geen zorgplicht, professionele relatie of enige huidige of toekomstige aansprakelijkheid van welke aard dan ook tussen deze personen en Deloitte met zich mee. Bijgevolg, indien een andere persoon of entiteit dan de Klant een beroep doet op de Deliverable, in welke vorm dan ook, zullen zij dit doen op eigen risico. Deloitte, de Deloitte Entiteiten of haar onderaannemers zullen geen enkele zorgplicht, verplichting of aansprakelijkheid, van welke aard dan ook, dragen ten opzichte van hen, of enige andere persoon die ze nadien ontvangt. “Deloitte Entiteiten” betekent Deloitte, elk lid van het Deloitte Touche Tohmatsu Limited netwerk van bedrijven en hun respectieve dochterondernemingen, verbonden ondernemingen en onderaannemers, en in ieder geval hun respectievelijke vennoten, bestuurders en werknemers.

# Inleiding

In het kader van de Europese Green Deal werd in 2020 voor het eerst de Europese Biodiversiteitsstrategie voor 2030 aangekondigd, wat in 2022 werd vertaald naar een voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel ("Natuurherstelwet"). Met bindende doelstellingen en verplichtingen moeten de EU-landen tegen 2030 minstens 20% van de land- en zeegebieden in Europa herstellen, en tegen 2050 alle ecosystemen waar herstel nodig is.

De toekomstige Natuurherstelwet gaat om een verordening die na goedkeuring onmiddellijk van kracht wordt in alle EU-lidstaten. Het gaat om een dwingende vorm van wetgeving die voorrang heeft tegenover de nationale of regionale regelgeving. De juridische impact van de Natuurherstelwet is dan ook flink hoger dan bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn. De jurisprudentie zal een onmiddellijke impact hebben op het afsluiten van nieuwe vergunningen die noodzakelijk zijn om vernieuwing, uitbreiding of innovatie mogelijk te maken. Voor meer informatie over de juridische implicaties, verwijzen we graag naar de studies door Verhelst Advocaten over de Natuurherstelwet.

In juli 2023 nam het Europees Parlement een standpunt in met eigen amendementen op het voorstel van de Europese Commissie. Dat was het startsein voor de zogenaamde dialoogen. Het doel van een dialoog is om tot een voorlopig akkoord over het wetgevingsvoorstel te komen dat voor zowel het Parlement als de Raad, de medewetgevers dus, aanvaardbaar is. Dit voorlopige akkoord moet vervolgens via de formele procedures door elk van die instellingen worden goedgekeurd. Op 9 november 2023 hebben het voorzitterschap van de Raad van de EU en vertegenwoordigers van het Europees Parlement een voorlopig politiek akkoord bereikt in dialoog over de verordening betreffende natuurherstel. Dit voorlopige akkoord moet dus in een volgende stap eerst door het Europees Parlement en vervolgens door de Raad van de Europese Unie goedgekeurd worden om in werking te treden. Eens van kracht na publicatie krijgt de verordening rechtstreeks uitwerking in de Belgische rechtsorde. De verordening bepaalt streefdoelen en verplichtingen die vervolgens verder uitgewerkt worden in een nationaal herstelplan. Door middel van monitoring en evaluatie zullen resultaten worden opgevolgd en desgevallend bijgesteld.

In aanloop naar de vaststelling van de algemene benadering door de Raad, maakte de Vlaamse Regering op 23 april 2023 duidelijk dat **"Vlaanderen voorstander is van een Natuurherstelwet waarin bestaande engagementen verder worden uitgewerkt, mits de concurrentiepositie van ondernemingen in Vlaanderen en andere kleine, dichtbevolkte lidstaten, geen buitenproportionele nadelige effecten ondervinden omwille van een door die Natuurherstelwet aangepast level playing field"**. Het voorlopig dialoog akkoord van 9 november 2023 preciseert verschillende elementen die in het voorstel van de Europese Commissie nog onduidelijk waren. De goedgekeurde wijzigingen komen deels tegemoet aan de bezorgdheden die de Vlaamse Regering in het standpunt van 23 april 2023 kenbaar maakte.

In april 2023 maakte Deloitte een eerste quickscan op, gebaseerd op het tekstvoorstel van 28 maart 2023. Daarbij werd uitgegaan van een maximaal scenario waarbij vanaf de inwerkingtreding ook gebieden buiten de Natura 2000-beschermingszones in scope waren van de Natuurherstelwet. Er werd dan ook gesteld dat de impact van de Natuurherstelwet het grootst zal zijn voor de landbouwsector en de industrie door de sterke verwevenheid met de Europees te beschermen habitats en de veeleer concrete doelstellingen die werden vooropgesteld. Het zijn precies deze sectoren die vaker gebruik maken van open ruimte waar ook habitats voorkomen. Voor overige

sectoren werd de impact beschouwd als beperkter, ook al zou er mogelijk nood zijn aan bijkomende milieutoetsingen.

Voorliggende geactualiseerde quickscan biedt een analyse van de wijzigingen en een kwalitatieve evaluatie van het voorlopig akkoord van 9 november 2023 tegenover het standpunt van de Vlaamse Regering van 23 april 2023. Het is gebaseerd op de eerdere impactevaluatie van Deloitte en de eerdere juridische evaluatie door Verhelst Advocaten op basis van de toen beschikbare ontwerpen voor de algemene benadering (tekstversie van 28 maart 2023). De geactualiseerde quickscan houdt met andere woorden rekening met de wijzigingen die voorwerp waren van de verdere beleidsvorming en die finaal werden goedgekeurd in het voorlopig dialoog-akkoord van 9 november 2023. De geactualiseerde quickscan werd uitgevoerd door een cross-analyse van volgende teksten: Mededeling Vlaamse Regering 23 april 2023, Persbericht Raad, Compromisteksten dialoog 17/11, informatie nota Europese Commissie over “common and widespread terrestrial habitat types”, en het geactualiseerde advies naar de juridische implicaties van de Verordening Natuurherstel van Verhelst Advocaten (versie 20 november 2023). Tot slot werden enkele inzichten uit de ‘Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende Natuurherstel op Ecosysteemdiensten in Vlaanderen’ uitgevoerd door Corridor NV (versie december 2023) mee geïntegreerd in deze quickscan. Deze quickscan gaat niet dieper in op het precies kwantificeren van de geïmpacteerd oppervlakten op korte en lange termijn in Vlaanderen.

**Uit deze geactualiseerde quickscan blijkt dat investeringen inzake natuurherstel nog steeds een grote impact zullen hebben – zowel in positieve als negatieve zin – op de toekomstige economische groei in een gebied zoals Vlaanderen dat klein en dichtbevolkt is. In vergelijking met de eerste tekstvoorstellen is de socio-economische impact nog steeds groot, maar wel ten dele verminderd.**

De geactualiseerde quickscan werd samengesteld in samenwerking met het Agentschap Natuur en Bos en goedgekeurd op 2 februari 2024.

***Deze quickscan biedt een bijgewerkt kwalitatief inzicht van de mogelijke impact van de toekomstige Natuurherstelwet op basis van het voorlopig akkoord van 9 november 2023. Indien het voorstel van de verordening wordt bijgestuurd, kan dit er toe leiden dat de conclusies uit dit rapport achterhaald, onvolledig of incorrect zijn. Het rapport biedt evenmin analyses van de eventuele voordelen of noodzaak voor deze richtlijn vanuit biologische, ecologische of andere overwegingen.***

# Belangrijke begrippen

## Definitie: “goede toestand”

Een eerste bemerking die de Vlaamse Regering poneerde in haar nota in navolging van het wetsvoorstel met betrekking tot de Natuurherstelwet, had betrekking op de definitie van het criterium “goede toestand”. Hierna wordt de exacte bewoording overgenomen.

***“De Vlaamse Regering vraagt dan ook het juridisch jargon te gebruiken, zoals dat reeds wordt gebruikt in de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Met name wordt gevraagd het criterium ‘goede toestand’ in het voorstel van Natuurherstelwet te veranderen in het criterium van ‘gunstige staat van instandhouding’, zoals dat reeds gekend is uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.”***

Een eerste inschatting is dat de **wijziging** met betrekking tot definitie van “goede toestand” **tegemoetkomt** aan de bemerkingen van de Vlaamse Regering. Ten opzichte van de versie van de Natuurherstelwet van maart '23 zijn namelijk verschillende wijzigingen opgenomen die, hoewel anders geformuleerd, ook terug te vinden zijn in artikel 1 punt e) van de habitatrichtlijn 92/43/EEG. Specifiek is de term “goede staat” van toepassing op de habitattypen. Om die toestand te bereiken, is het volgende vereist: de structuur, functies, typische soorten en de samenstelling van de typische soorten tonen de ecologische integriteit, stabiliteit en veerkracht aan noodzakelijk voor lange termijn behoud van het habitatype. Ze dragen dus bij aan het behalen en onderhouden van de “gunstige staat van instandhouding” zoals vastgelegd in de Habitatrichtlijn 92/43/EEG.

Met andere woorden als de aanwezige structuur, functies, typische soorten en hun samenstelling de ecologische integriteit, stabiliteit en veerkracht op lange termijn weerspiegelen dan is het specifieke **habitatype** in goede staat.

## Definitie: “herstel”

Een andere bemerking met betrekking tot de definitie van verschillende begrippen behelst de definitie van het begrip “herstel” zoals hierna weergegeven.

***“Daarnaast wenst de Vlaamse Regering, om het dossier verder te kunnen beoordelen, ook een betere omschrijving van het begrip ‘herstel’, en inzonderheid het punt in het verleden waaraan men ijkt.”***

Het voorlopige akkoord van 9 november 2023 neemt hieromtrent een aanpassing op en koppelt het begrip “herstel” aan “goede toestand” en het terugbrengen van een habitatype naar een “gunstig referentiegebied” van voldoende kwaliteit en kwantiteit zoals beschreven in specifieke artikelen van de Natuurherstelwet. Dit was voorheen niet het geval en verduidelijkt met andere woorden het begrip herstel.

## Definitie: “gunstig referentiegebied”

Om een antwoord te geven op de bezorgdheid van de Vlaamse Regering met betrekking tot **het verleden waaraan men ijkt**, is een verdere toelichting van het begrip “gunstig referentiegebied” vereist. Het is namelijk in deze definitie dat de Natuurherstelwet daarvoor een verduidelijking geeft.

Het akkoord van 9 november 2023 stelt het volgende:

***“‘favourable reference area’ means the total area of a habitat type in a given biogeographical region or marine region at national level that is considered the minimum necessary to ensure the***

***long-term viability of the habitat type and its typical species or typical species composition, and all its significant ecological variations in its natural range, and which is composed of the area of the habitat type and, if that area is not sufficient, the area necessary for the re-establishment of the habitat type”***

Een “gunstig referentiegebied” is met andere woorden de noodzakelijke minimale oppervlakte in een biogeografisch gebied op nationaal niveau om de lange termijn levensvatbaarheid van een Europees te beschermen habitatype, de typische soorten en de samenstelling en andere ecologische variaties op lange termijn te verzekeren.

Om deze minimale oppervlakte te bepalen per lidstaat dient die lidstaat een kwantificering uit te voeren. De wijze waarop die kwantificering dient te gebeuren is opgenomen in artikel 11(2) en is gebaseerd op het volgende:

- a. voor elk habitatype:
  - i. het totale habitatgebied en een kaart van de huidige verspreiding ervan;
  - ii. het habitatgebied dat niet in goede toestand verkeert;
  - iii. het gunstige referentiegebied, rekening houdend met de historische verspreidingsgegevens [...] en de verwachte veranderingen in de milieuomstandigheden als gevolg van klimaatverandering;
  - iv. de gebieden die het meest geschikt zijn voor het herstel van habitatypes in het licht van de aan de gang zijnde en verwachte veranderingen in de milieuomstandigheden als gevolg van klimaatverandering;
- b. de toereikende kwaliteit en kwantiteit van de habitats van de soorten (leefgebieden) 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 van soorten die nodig zijn om de soortenpopulaties te laten floreren, alsook de aan de gang zijnde en verwachte veranderingen in de milieuomstandigheden als gevolg van klimaatverandering;

In verband met het punt in het verleden waaraan men ijkt, is vooral punt a.iii. van belang. De kwantificering van de oppervlakte voor ieder habitatype is deels gebaseerd op historische verspreidingsgegevens van dat habitatype. De term ‘historische verspreidingsgegevens’ is een wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke document. De historische gegevens kunnen inzicht geven in de oppervlakte en de locaties die noodzakelijk waren voor een bepaald habitatype om de lange termijn levensvatbaarheid te verzekeren. **Deze kwantificering en de locatiekeuzes zijn cruciaal om de draagwijdte van bepaalde maatregelen in te schatten.**

De huidige versie is relatief duidelijk over wat het verleden is waaraan men ijkt. Het gaat namelijk over historische verspreidingsgegevens van het bepaalde habitatype in de lidstaat die voorhanden zijn. Er lijkt dus tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van de Vlaamse Regering.

### Definitie: “zeer gewoon en wijdverspreid habitatype”

Het akkoord van 9 november 2023 definieert bijkomend ‘zeer gewone en wijdverspreide habitatypes’ als volgt: ***“very common and widespread habitat type” means a habitat type that occurs in several biogeographical regions in the Union with a range exceeding 10 000 km<sup>2</sup>.***

Deze definitie is van belang om de impact van bepaalde toevoegingen in te schatten, bijvoorbeeld in artikel 4.

## Onderscheid resultaatsverbintenis en inspanningsverbintenis

In de versie van 28 maart 2023 waren in een belangrijk aantal artikels resultaatsverbintenissen opgenomen. Zoals verder in dit rapport geuid, is de formulering van verschillende artikels bijgestuurd van een resultaatverbintenis naar een inspanningsverbintenis. Dit is o.m. het geval in artikel 4.6. waar in de versie van 9 november 2023 wordt gesteld:

*“Member States shall **put in place measures which shall aim to ensure that the areas that are subject to restoration measures in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 show a continuous improvement in the condition of the habitat types listed in Annex I until good condition is reached [...]**”*

Uit een juridische analyse uitgevoerd door Verhelst Advocaten<sup>1</sup> blijkt dat een dergelijke bijsturing geen afbreuk doet aan het feit dat *“de lidstaten verplicht zijn om geschikte maatregelen te treffen om de door de verordening bepaalde doelstellingen te bereiken”*. Het betekent wel dat er rekening wordt gehouden met het feit dat de maatregelen mogelijk niet volstaan of hun doel bereiken. Verder stelt deze analyse: *“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.<sup>35</sup> 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”*.

Het verschil met een resultaatverbintenis ligt volgens Verhelst Advocaten op het niveau van het bewijs van wanprestatie. Voor een resultaatverbintenis wordt dit geleverd door het bewijs dat het resultaat niet bereikt is. Bij een inspanningsverbintenis moet worden bewezen dat het niet behalen van de resultaten effectief de fout is van de schuldenaar. De rechter kan in *“geval van betwisting [...] de draagwijdte van dergelijke ‘inspanningsverbintenis’ nog steeds streng uitleggen”*. Lidstaten zullen dus nog steeds moeten kunnen aantonen dat ze maatregelen nemen die geschikt zijn om de relevante doelstellingen te realiseren.

Lidstaten hebben dus volgens de juridische analyse van Verhelst Advocaten een zekere appreciatievrijheid. De omvorming naar een inspanningsverbintenis doet echter geen afbreuk aan de verplichting om maatregelen te nemen met oog op het behalen van de doelstellingen. Indien blijkt dat de doelstellingen niet of moeilijk kunnen worden behaald, kunnen dus alsnog juridische procedures worden opgestart. Daarenboven moet worden opgemerkt dat de natuurherstelwet een verordening is, die bijgevolg een rechtstreekse werking krijgt in de Belgische rechtsorde.

---

<sup>1</sup> Advies juridische implicaties Verordening Natuurherstel (EF), opgemaakt door Verhelst Advocaten – versie 20 november 2023



# Quickscan m.b.t het gewijzigd artikel 4

Artikel 4 omschrijft de nood om de Europees te beschermen habitats en soorten binnen de scope van de Natuurherstelwet te herstellen, een gunstig referentiegebied te bereiken, en verslechtering te vermijden van de habitats met herstelmaatregelen.

## Wijzigingen artikel 4.1.

De initiële, niet gewijzigde bepalingen in artikel 4.1. (versie 28 maart 2023) zijn de volgende:

***“Article 4(1) Member States shall put in place the restoration measures that are necessary to improve to good condition areas of habitat types listed in Annex I which are not in good condition. Such measures shall be in place:***

***(a) on at least 30 % by 2030 of the total area of all habitat types listed in Annex I that is not in good condition, as quantified in the national restoration plan referred to in Article 12;***

***(b) on at least 60 % by 2040 and on at least 90 % by 2050 of the area of each group of habitat types listed in Annex I that is not in good condition, as quantified in the national restoration plan referred to in Article 12.”***

De bepalingen in artikel 4.1 geven aan dat lidstaten herstelmaatregelen moeten nemen voor habitattypes zoals gespecificeerd in Annex 1 die niet in goede staat verkeren om deze in goede toestand te brengen. Het voorgaande hoofdstuk met betrekking tot definities, haalde aan wat “herstel” en “goede toestand” betekenen.

- Lidstaten moeten tegen 2030 op minstens 30% van het totale gebied (gecombineerde totale oppervlakte) van de habitattypen (opgenomen in bijlage I) die niet in een goede toestand verkeren in de nationale herstelplannen (artikel 12).
- Tegen 2040 en 2050 gaat het over respectievelijk 60% en 90%, maar dan gerekend voor de oppervlakte per groep habitatype.

Het verschil tussen gecombineerde oppervlakte en oppervlakte per habitatype laat toe initieel prioriteit te geven aan het implementeren van maatregelen in bepaalde habitattypen zolang er op 30% van de totale oppervlakte van habitats er maatregelen in voege zijn, terwijl lidstaten tegen 2040 en 2050 in alle afzonderlijke groepen van habitattypen maatregelen dienen te nemen zodat de habitats richting goede toestand evolueren. Dit laatste laat geen prioritering meer toe.

Artikel 4.1. kent in de versie van 9 november 2023 een aantal belangrijke toevoegingen ten opzichte van voorgaande versies. De toevoegingen hebben betrekking op het toepassingsgebied en op lidstaat specifieke flexibiliteit. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Mogelijkheid tot wijzigen toepassingsgebied habitattypes

Een eerste belangrijke toevoeging aan artikel 4.1. stelt dat lidstaten tot 2030 prioriteit kunnen geven aan herstelmaatregelen voor habitattypes binnen de Natura 2000-gebieden:

***“For the purpose of this paragraph, Member States shall, as appropriate, until 2030 give priority to restoration measures in areas that are located in Natura 2000 sites.”***

Voor de periode vanaf 2030 breidt de focus terug uit naar de gebieden die zijn vastgelegd in de nationale herstelplannen. Het is dus aangewezen om bij het uitwerken van de nationale herstelplannen reeds voldoende aandacht te schenken aan de habitats en leefgebieden van soorten buiten Natura 2000-gebieden, opdat ook de doelstellingen na 2030 kunnen worden bereikt.



Belangrijk hierbij is dat het natuurbeleid en een aantal door de Vlaamse regering besliste projecten reeds aandacht schenken aan de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen buiten de Natura 2000-gebieden.

### Lidstaatspecifieke flexibiliteit

Bij het opmaken van de nationale herstelplannen kunnen lidstaten volgens artikel 11(9a) rekening houden met de specifieke situatie. In het bijzonder wordt hier verwezen naar de sociale, economische en culturele noden, regionale en lokale eigenschappen en bevolkingsdichtheid. In het geval van Vlaanderen kan dus bij de opmaak van het nationale herstelplan rekening gehouden worden met de dichtheid van Vlaanderen. In de praktijk levert deze versoepeling de lidstaat extra flexibiliteit ten opzichte van de initiële versie van maart 2023.

Daarnaast voorziet het akkoord van 9 november 2023 een toevoeging die bepaalde uitzonderingen toestaat aan lidstaten met betrekking tot zeer gebruikelijke en wijdverspreide habitattypes. De toevoeging aan artikel 4 stelt het volgende:

***“1a. By way of derogation from paragraph 1, points (a) and (b), Member States may, where duly justified and for the purposes of that paragraph, exclude from the relevant group of habitat types those very common and widespread habitat types that cover more than 3 % of their European territory. [...]”***

Deze paragraaf stelt dat lidstaten bepaalde habitattypen buiten hun groep van relevante habitattypen mogen plaatsen indien:

- Het gaat over een zeer gebruikelijk en wijdverspreid habitatype. Volgens de definitie in artikel 3 zijn dit habitattypes die voorkomen in meerdere biogeografische gebieden in de EU en een oppervlakte omslaan van meer dan 10 000 km<sup>2</sup>;
- Dat specifieke habitatype meer dan 3% van hun (Europese) grondgebied beslaat.

Dit betekent echter niet dat er lidstaten binnen gebieden waar dergelijke habitats voorkomen geen enkele herstelmaatregelen moeten voorzien. In de toegevoegde paragraaf wordt immers verduidelijkt dat wanneer deze afwijking wordt toegepast, er tegen 2050 op minstens 80% van het betreffende gebied dat niet in goede staat is herstelmaatregelen moeten worden getroffen. Tegen respectievelijk 2030 en 2040 moeten herstelmaatregelen worden toegepast op tenminste één derde en twee derde van het voorziene percentage. In deze gebieden is er dus niet noodzakelijk sprake van het bereiken van een “goede staat”. Echter mag deze uitzondering de gunstige staat van instandhouding van het habitatype op nationaal biogeografisch gebied niet in de weg staan.

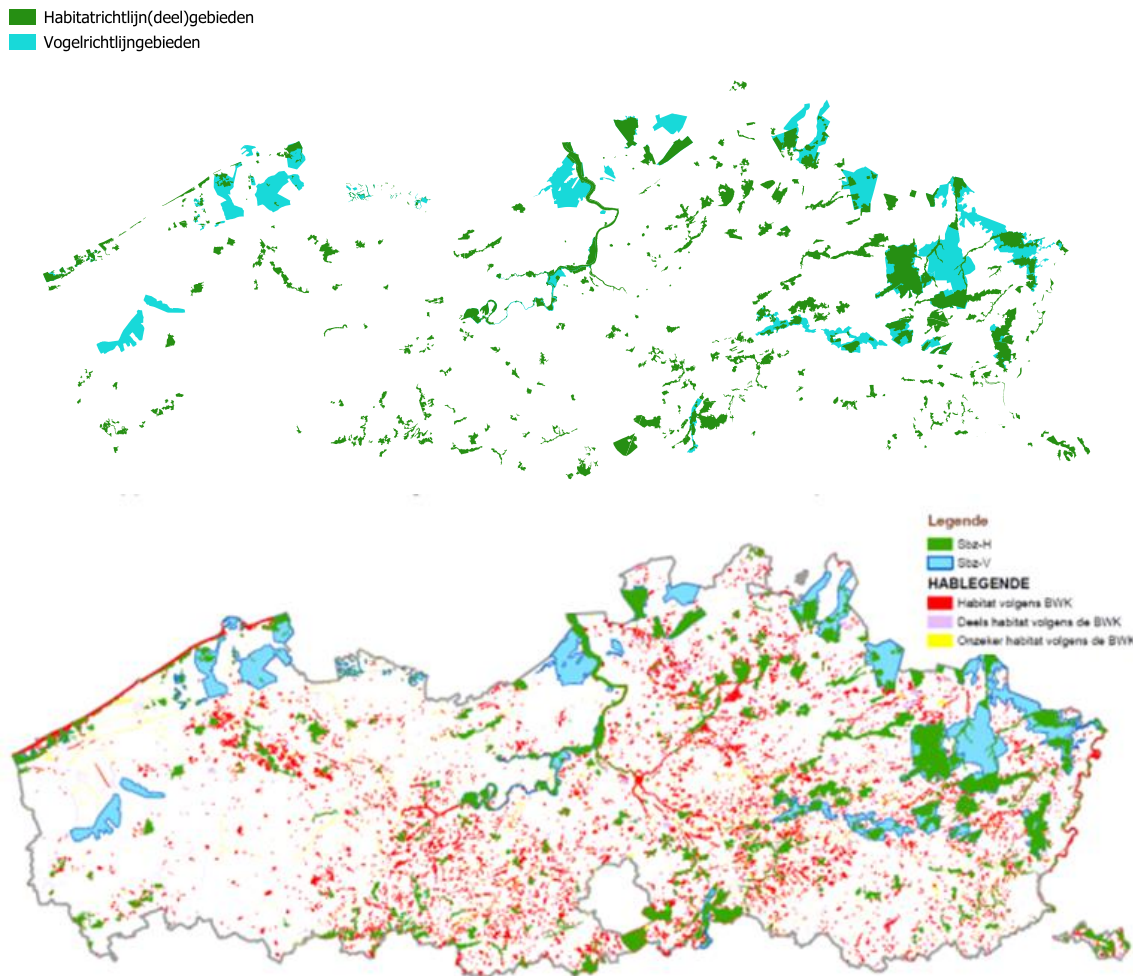
Aangezien de maatregel lidstaatafhankelijk is, biedt deze voor bepaalde lidstaten meer flexibiliteit. Echter, uit de informatie in tabel 2 van de “non-paper on the definition of ‘very common and widespread terrestrial habitat types’”, blijkt dat België en daarom ook Vlaanderen geen van dergelijke gebieden heeft. **De uitzondering is bijgevolg niet van toepassing op België, en biedt Vlaanderen dus geen extra flexibiliteit.** Verder worden er nog enkele extra voorwaarden toegelicht die het gebruik van deze uitzondering rechtvaardigen, maar gegeven het voorgaande, zijn deze niet relevant voor Vlaanderen.

### Resultaatsverbintenis

In tegenstelling tot enkele andere artikelen die hierna worden toegelicht, is er voor dit artikel 4.1. sprake van een resultaatsverbintenis. Het artikel specificeert namelijk dat een bepaald percentage van de onderhevige gebieden in een gespecificeerd jaartal de nodige maatregelen moet omvatten om een goede toestand te bereiken. Er kan bijgevolg ook niet van afgeweken worden.

## Socio-economische impact

De eerdere quickscan van Deloitte van 17 april 2023 omschrijft de impact van het op dat moment voorliggende ontwerp van standpunt van de Raad aangaande de Natuurherstelwet (versie 28 maart 2023). Daarbij werd er uitgegaan van het maximale scenario, i.e. het scenario waarin de Vlaamse overheid zowel herstelmaatregelen moet nemen voor gebieden binnen en buiten Natura 2000-gebieden. Het toepassingsgebied op korte termijn was met andere woorden ruimer dan onder het huidige bijgewerkte voorstel (versie 9 november 2023). Daarbij is het wel belangrijk te vermelden dat de wijziging van het toepassingsgebied enkel van toepassing is voor de eerste periode tot 2030. Figuur 1 toont het verschil aan tussen beide gebieden voor 2030, waarin de bovenste kaart het toepassingsgebied weergeeft tot 2030 en de onderste voor de periode na 2030. Buiten de Natura 2000-gebieden bevinden zich volgens andere studies nog 28.144 ha aan Europese habitats<sup>2</sup>.



Figuur 1: Voorstelling van de gebieden met bestaande habitats. In de bovenste figuur zijn enkel de Natura 2000-gebieden weergegeven. De onderste figuur bevat daarnaast ook de gebieden zoals weergegeven in de biologische waarderingskaart Vlaanderen.

Voor de habitats binnen de Natura 2000-gebieden, waar m.a.w. tot 2030 op gefocust wordt, zijn er reeds belangrijke doelstellingen opgenomen in het bestaande Vlaamse Natura 2000-programma. Een eerdere, uitgebreide kosten-batenanalyse bracht reeds de mogelijke impact van het Vlaamse Natura

<sup>2</sup> Claus, P.2023. Quicksan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosystemendiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.

2000-programma in kaart<sup>3</sup>. Hierbij werd de impact op landbouw en houtproductie gevaloriseerd, alsook op luchtkwaliteit, koolstofopslag, watervoorziening, nutriënten-verwijdering en beleving van recreanten en toeristen. Netto werden de baten in deze studie geraamd op 13 tot 84 miljoen euro per jaar. Daarnaast omschrijft deze studie kwalitatief de positieve effecten op onder meer de waterretentie. Zo draagt het realiseren van het Natura 2000-programma positief bij tot de waterretentiecapaciteit, wat zowel bij piekafvoer als droogte een positief effect heeft. Daarnaast wordt ook een positieve bijdrage geleverd op vlak van stikstof- en fosforopslag in de bodem.

De initiële quickscan uitgevoerd door Deloitte verwees naar de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die van toepassing is op de Natura 2000-gebieden. Daarin legt de Vlaamse overheid maatregelen vast om de milieudruk van stikstof op habitattypes te beperken, al zijn deze pas van toepassing als ze zijn vastgelegd in een decreet<sup>4</sup>. Stikstof vertegenwoordigt een aanzienlijk deel van de impact van landbouw op de Natura 2000-gebieden. Aangezien het prioritair toepassingsgebied van de Natuurherstelwet zich tot 2030 beperkt tot de Natura 2000-gebieden, is de bijkomende impact van de Natuurherstelwet op de reeds bestaande te nemen maatregelen onder de PAS tot 2030 beperkt.

Landbouw veroorzaakt echter ook nog andere versturende factoren voor habitats. Zo verwijst de initiële studie reeds naar het gebruik van pesticide en lichtvervuiling. In de Vlaamse context kunnen hier onder meer eutrofiëring van bodems en grond- en oppervlaktewater, verdroging door drainage en grondwateronttrekking, verstoorde waterhuishouding door (voor Europees te beschermen habitats en soorten) ongeschikt beheer van grond- en oppervlaktewater en versnippering door het ontbreken van voldoende ecologische verbindingselementen doorheen landbouwlandschappen aan toegevoegd worden. Hiervoor moet de Vlaamse overheid bijkomende maatregelen implementeren. Dit zal door de landbouwsector hoe dan ook als een impact ervaren worden. Ook hier kunnen die onder het huidige voorstel in eerste instantie slechts van toepassing zijn op de habitattypes binnen de Natura 2000-gebieden, al zullen deze allicht na 2030 ook buiten de Natura 2000-gebieden moeten uitgevoerd worden. Hydrologisch herstel van de habitattypes binnen de Natura 2000-gebieden is wel reeds opgenomen in de PAS zodat de impact daarvan al als ingecalculeerd zou kunnen beschouwd worden.

De twee bovenstaande paragrafen tonen aan dat, ondanks de wijziging, de impact van artikel 4.1. op landbouw nog steeds groot zal zijn. Daarnaast breidt het toepassingsgebied vanaf 2030 uit naar gebieden buiten Natura 2000, wat de impact op de landbouwsector vanaf dan sterk zal vergroten. Bij gebrek aan duidelijkheid over de effectieve reikwijdte van het benodigde natuurherstel na 2030 en een kwantitatieve impact-analyse, is het echter niet mogelijk om een uitspraak te doen over de netto kosten-batenbalans.

## Wijzigingen artikel 4.2.

Ook voor artikel 4.2. werden er wijzigingen aangebracht aan het voorstel van de Natuurherstelwet van 28 maart 2023. De niet-gewijzigde bepalingen zijn de volgende en vereisen een korte toelichting alvorens in te gaan op de wijzigingen.

***“Member States shall put in place the restoration measures that are necessary to re-establish the habitat types of groups 1-6 listed in Annex II in areas not covered by those habitat types with the aim to reach their favourable reference area. Such measures shall be in***

<sup>3</sup> Claus, P.2023. Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.

<sup>4</sup> Het stikstofdecreet werd op 24 januari 2024 goedgekeurd in het Vlaams Parlement

***place on areas representing at least 30 % of the additional overall surface needed to reach the total favourable reference area of each group of habitat types, as quantified in the national restoration plan referred to in Article 12, by 2030, at least 60 % of that surface by 2040, and 100 % of that surface by 2050"***

Zoals besproken in artikel 11, 12 en 13 van de huidige versie (voorlopig akkoord 9 november 2023) van de Natuurherstelwet, dient iedere lidstaat nationale herstelplannen op te stellen. In de herstelplannen moet de respectievelijke lidstaat het te herstellen gebied kwantificeren zoals voorgaand beschreven in de sectie met definities.

Om de gebieden vastgelegd onder de kwantificering, in overeenstemming met de bovenstaande voorwaarde, terug te brengen tot hun gunstige referentiegebied dienen er daartoe maatregelen genomen te worden in gebieden waar het respectievelijke habitatype niet meer voorkomt. Deze gebieden zijn de extra benodigde oppervlakte waarvan sprake. In 2030 moeten er op minstens 30% van de extra benodigde oppervlakte maatregelen in voege zijn voor het terug brengen naar het gunstige referentiegebied, in 2040 minstens 60% en in 2050 100%.

### Ongewijzigd toepassingsgebied

In tegenstelling tot artikel 4.1. lijkt artikel 4.2. niet af te wijken van het initiële ontwerp van de Natuurherstelwet wat het toepassingsgebied betreft. Dit wil zeggen dat alle gebieden zoals vastgelegd in de kwantificering, zoals opgenomen in het nationale herstelplan van de respectievelijke lidstaat, onderhevig zijn aan de bepalingen van artikel 4.2.

### Lidstaat specifieke flexibiliteit

Op basis van het initiële ontwerp had de lidstaat reeds de nodige vrijheid om op basis van de voorwaarde voor kwantificering, zoals hierboven geschetst, de gebieden te selecteren die het meest geschikt zijn voor herstel.

Daarnaast neemt het huidige akkoord van 9 november 2023 over artikel 4.2. enkele toevoegingen op die per lidstaat een afwijking toelaten. De volgende afwijkingen werden opgenomen.

***"2a. By way of derogation from paragraph 2, if Member States consider that it is not possible to put in place restoration measures by 2050 that are necessary to achieve the favourable reference area of a specific habitat type on 100 % of the surface, they may set the percentage at a level between 90 % and 100 % in their national restoration plans as referred to in Article 12 and provide adequate justifications. If such a percentage is set, the relevant Member State shall gradually put in place restoration measures that are necessary to achieve such percentage by 2050. By 2030, those restoration measures shall cover at least 30 % of the additional overall surface needed to reach such percentage by 2050 and by 2040, they shall cover at least 60 % of that additional overall surface."***

***2b. If a lower percentage is set pursuant to paragraph 2a, the obligation laid down in paragraph 2 to put in place restoration measures shall apply to the remaining additional overall surface needed to reach the total favourable reference area of each group of habitat types listed in Annex I. "***

Paragraaf 2a van artikel 4.2. geeft aan dat lidstaten kunnen argumenteren dat het voor bepaalde habitatypes niet mogelijk is om tegen 2050 maatregelen te voorzien op 100% van het benodigde extra gebied om de gunstige referentietoestand te bereiken op nationaal niveau. De lidstaat is dan vrij om maatregelen te voorzien op een gebied dat 90% tot 100% beslaat van de benodigde extra oppervlakte.

Paragraaf 2b stelt dat de bepalingen zoals vastgelegd in paragraaf 2 onder de clausule volledig van toepassing zijn op de overgebleven oppervlakte zoals bepaald onder paragraaf 2a.

De lidstaten kunnen de toevoegingen zoals hierboven beschreven gebruiken om de draagwijdte van de te implementeren maatregelen onder de bepalingen van artikel 4.2. te beperken, zij het op lange termijn.

### Inspanningsverbintenis

In tegenstelling tot artikel 4.1. gaat het voor artikel 4.2. in het akkoord van 9 november 2023 om een inspanningsverbintenis. De tekst geeft namelijk aan dat lidstaten maatregelen moeten implementeren **die het doel hebben** een “gunstig referentiegebied” te bekomen voor de bestaande habitattypen zoals opgenomen in de nationale herstelplannen. Hier is de tekst afgezwakt van een initiële resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis.

### Socio-economische impact

Onder de huidige lezing van artikel 4.2. blijkt dat er voor ieder habitattypen een additionele oppervlakte dient gekwantificeerd te worden die noodzakelijk is om het desbetreffende habitattypen op het niveau van de lidstaat tot een gunstig referentiegebied te brengen. Op een gradueel toenemend percentage van die oppervlakte dienen extra maatregelen genomen te worden. Deze lezing impliceert dat het toepassingsgebied ruimer zal gaan dan de Natura 2000-gebieden. Ook het huidige Vlaamse instandhoudingsbeleid dat decretaal werd vastgelegd, gaat verder dan de Natura 2000-gebieden. De grootte van de impact op landbouw, maar ook op de economie is afhankelijk van de benodigde additionele oppervlakte.

De onderste kaart in Figuur 1 geeft een overzicht van de huidige gebieden met specifieke habitattypen. Hieruit blijkt dat een groot deel van de huidige gebieden kleine versnipperde gebieden beslaan. De grootte van de inspanning om tot een gunstig referentiegebied te komen voor elk van de habitattypen zal afhankelijk zijn van de staat van deze gebieden en van het percentage dat zij reeds vertegenwoordigen van de benodigde oppervlakte voor het bekomen van een gunstig referentiegebied. Daarenboven moet dit ook worden afgetoetst aan de bestaande beschermingsregimes en -maatregelen die al van toepassing zijn binnen de bestaande wetgeving en beleidsplannen en die een *stand still* of verbetering van de staat van instandhouding mogelijk maken. Binnen het bestaande Natura 2000-programma zijn er immers reeds gewestelijke en specifieke instandhoudingsdoelstellingen die in 2010 en 2014 werden vastgesteld en een gunstige staat van instandhouding nastreven. Om deze reeds bestaande gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, werd eerder bepaald dat de bestaande SBZ's niet volstaan. Bijgevolg werd bepaald dat er daarom in Vlaanderen buiten het Natura 2000-netwerk nog 22.500 ha boshabitats, 122 ha graslandhabitats en 4000 – 7000 ha leefgebieden extra moeten worden gerealiseerd<sup>5</sup>.

Het is op heden echter niet duidelijk in welke mate de reeds bestaande instandhoudingsdoelstellingen voldoende zullen zijn om tegemoet te komen aan de doelstellingen uit artikel 4.2. Om hierover een correcte uitspraak te doen dient een grondigere, meer volledige analyse van de respectievelijke gebieden te gebeuren. Hierin zal onder andere moeten vergeleken worden in welke mate de bestaande initiatieven voldoende zijn om de habitats naar een ‘gunstig referentiegebied’ te brengen en ook de leefgebieden in een voldoende mate van kwantiteit en kwaliteit te brengen. Dit zal deel moeten zijn van het *nationaal herstelplan* dat lidstaten zullen moeten opmaken.

---

<sup>5</sup> Claus, P.2023. Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosystemendiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.



Tot slot dient er aangegeven te worden dat de tekst in artikel 4.2. is afgezwakt van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. Dit impliceert dat een rechter zal oordelen of de inspanningen van de lidstaat toereikend zijn. De inspanningsverbintenis geeft in principe dus meer vrijheid aan de rechter om de inspanningen in te schatten (cfr. definitie verschil inspanningsverbintenis en resultaatsverbintenis).

## Wijzigingen artikel 4.6.

De versie van artikel 4.6. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 gaat als volgt, waarbij in vet de gewijzigde tekst is terug te vinden:

*“Member States shall **put in place measures which shall aim to ensure that the areas that are subject to restoration measures in accordance with paragraphs 1, 2 and 3 show a continuous improvement in the condition of the habitat types listed in Annex I until good condition is reached, and a continuous improvement of the quality of the habitats of the species referred to in paragraph 3, until the sufficient quality of those habitats is reached. Without prejudice to Directive 92/43/EEC, Member States shall **put in place measures which shall aim to ensure that areas in which good condition has been reached, and in which the sufficient quality of the habitats of the species has been reached, do not significantly deteriorate.**”***

Artikel 4.6. omvat dus nog steeds een verbeteringsvereiste en een niet-verslechteringsvereiste m.b.t. de habitattypen in bepaalde gebieden maar wijzigt deze vereisten van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. Verder spreekt artikel 4.6. over het vermijden van een *“significante verslechtering”* ten opzichte van een *“verslechtering”* in de eerdere versie.

## Toepassingsgebied

Artikel 4.6. vermeldt dat de verbeteringsvereiste nog steeds van toepassing is op de gebieden die onderhevig zijn aan herstelmaatregelen overeenkomstig paragrafen 1, 2 en 3 van artikel 4. Dit betekent volgende gebieden:

- Via artikel 4.1., de gebieden van habitattypen opgenomen in Bijlage 1 van de Natuurherstelwet die zich niet in goede staat bevinden en hersteld dienen te worden, voor 2030 zijn dat de Natura 2000-gebieden;
- Via artikel 4.2., de gunstige referentiegebieden voor de habitattypen in Bijlage 1 van de Natuurherstelwet;
- Via artikel 4.3., de habitats van de soorten opgenomen in de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) en de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG) en de verbindingen er tussen die nodig zijn om deze habitats van de soorten tot een voldoende kwantiteit en kwaliteit te brengen.

De verbeteringsvereiste vindt dus zijn uitwerking op zowel Natura 2000-gebieden als gebieden daarbuiten waarop herstelmaatregelen van kracht zijn. Tot 2030 lijkt een groot deel van de verbeteringsvereiste via de bestaande maatregelen in de Habitat- en Vogelrichtlijn en de maatregelen in het Stikstofakkoord afgedekt. Een groot deel van de habitattypen in Natura 2000-gebieden bevinden zich echter ook in slechte staat, waardoor bijkomende maatregelen niet uitgesloten zijn.

Het gebied waarop de verbeteringsvereiste van uitwerking is, beperkt zich tot de gebieden waarop effectief herstelmaatregelen worden getroffen om het terug in goede staat te brengen. Indien in een deel van het gebied nog geen herstelmaatregelen werden getroffen dan lijkt dit deel voorlopig

uitgesloten van de verbeteringsvereiste. Tot 2030 betekent dit dus dat de verbeteringsvereiste van toepassing is op 30% van het totale gebied van de habitattypes dat niet in goede staat is.

Het toepassingsgebied van de niet-verslechtingsvereiste blijft in de nieuwe versie van artikel 4.6. gelijk. Het strekt zich volgens artikel 4.6. breder uit over alle gebieden waar de habitattypen een goede toestand hebben. Dit omvat dus ook gebieden waar geen herstelmaatregelen in het kader van artikel 4.1. en 4.2. werden getroffen maar die zich zonder maatregelen reeds in goede toestand bevonden. Dit kunnen dus zowel Natura 2000-gebieden met habitattypen in goede staat zijn, als de gebieden daarbuiten met habitattypen in goede staat. Gezien er in Vlaanderen een beperkt aantal habitattypen in goede staat zijn en Natura 2000-gebieden tot 2030 de prioriteit krijgen, lijkt het waarschijnlijk dat de niet-verslechtingsvereiste tot 2030 voornamelijk in Natura 2000-gebieden zijn uitwerking zal vinden.

### Inspanningsverbintenis

Artikel 4.6. werd door middel van het voorlopige akkoord van 9 november 2023 gewijzigd van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. Deze wijziging geldt zowel voor de continue verbetering van de (groepen van) habitattypen als voor de niet-verslechting ervan. Een verslechting van gebieden in goede toestand en een niet-verbetering van gebieden die niet in goede toestand zijn, is dus mogelijk in het voorlopig akkoord van 9 november 2023.

### Lidstaat-specifieke flexibiliteit

Artikel 4.6. stelt dat lidstaten wel aan hetzelfde verslechtingsverbod onderhevig zijn, maar laat aan de lidstaten de vrijheid om zelf te bepalen welke maatregelen ze willen treffen om de continue verbetering en niet-verslechting te bereiken. Artikel 12.2c stelt dat de lidstaten een indicatie dienen te geven van deze maatregelen in hun nationale natuurherstelplannen. Aan artikel 11.9. werd artikel 11.9a toegevoegd, dat stelt dat de lidstaten bij het opstellen van deze nationale herstelplannen rekening mogen houden met de specifieke regionale context:

***“Member States may, when preparing the national restoration plans, take into account, the diversity of situations in various regions related to social, economic and cultural requirements, regional and local characteristics and population density.”***

Bij het opstellen van de maatregelen kan Vlaanderen dus rekening houden met haar specifieke eigenschappen om bepaalde maatregelen al dan niet te nemen. Het voorlopig akkoord van 9 november 2023 creëert dus een duidelijke extra lidstaat-specifieke flexibiliteit wat betreft het verslechtingsverbod in vergelijking met voorgaande versies van de Natuurherstelwet.

### Socio-economische impact

De impact van artikel 4.6. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 op de landbouw en economie in Vlaanderen is beperkter dan in eerdere versies.

Het toepassingsgebied van artikel 4.6. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 is op korte termijn kleiner dan in eerdere versies omdat er tot 2030 prioriteit kan worden gegeven aan de habitattypen die zich in Natura 2000-gebieden bevinden (art. 4.1. laatste lid). Hierdoor is de impact van artikel 4.6. geografisch gezien wellicht minder breed en geconcentreerd in de Natura 2000-gebieden (waar het beschermingsregime van de Habitatrictlijn al geldt). Zoals eerder opgemerkt, wordt vanaf 2030 de blik opnieuw verruimd naar alle habitattypes en er dus vanaf dan ook een toenemende impact is. Deze prioritering in de tijd geeft lidstaten weliswaar meer ruimte om naar manieren te zoeken om natuurherstel en het niet-verslechtingsprincipe te verzoenen met socio-



economische noden. In het geval van Vlaanderen heeft de Vlaamse Regering reeds beslist dat een deel van de instandhoudingsdoelstellingen ook buiten de SBZ's moet worden gerealiseerd.

Daarnaast leidt de wijziging naar een inspanningsverbintenis ook tot een beperktere impact voor de landbouw en economie. De lidstaten worden namelijk nog steeds geacht om maatregelen te nemen die een continue verbetering nastreven van gebieden waar herstelmaatregelen van kracht zijn, maar bieden hier geen garanties over. Dit creëert extra marge om de impact van de verbetering- en niet-verslechteringsvereiste op de landbouw en economie te beperken.

De wijziging naar een inspanningsverbintenis impliceert echter niet dat het ambitieniveau op vlak van het in goede toestand brengen van de habitattypen wordt teruggeschroefd. Artikel 14.2.a. stelt dat lidstaten in hun nationale natuurherstelplannen moeten aangeven welke maatregelen men zal treffen om de doelstellingen te bereiken. De toereikendheid van de voorgestelde maatregelen in het nationaal herstelplan zal worden beoordeeld door de Europese Commissie en indien nodig moeten worden bijgestuurd. België kan in haar nationaal natuurherstelplan echter rekening houden met de lokale kenmerken van haar regio's waaronder de bevolkingsdichtheid en economie van Vlaanderen. Dit creëert verder marge om de impact van artikel 4.6. op de landbouw en economie te beperken, al is het momenteel nog onduidelijk met welke specifieke kenmerken men rekening mag houden en in welke mate deze een invloed mogen hebben op de maatregelen.

Daarnaast kan een inspanningsverbintenis ook rechtsonzekerheid creëren omdat er onduidelijkheid bestaat wat de *nodige maatregelen* juist omvat. Bij een eventuele aanklacht lijkt dit dus voorlopig afhankelijk te zijn van het oordeel van de bevoegde rechter. Daarnaast moeten stakeholders betrokken worden bij de voorbereiding van het herstelplan, waardoor ook zij een mogelijke impact kunnen hebben op de maatregelen. Hierbij kan worden opgemerkt dat een onwenselijk resultaat zoals de verslechtering van de toestand er waarschijnlijk toe leidt dat de maatregelen die werden getroffen in vraag gesteld worden.

Tot slot spreekt artikel 4.6. over het vermijden van een *significante* verslechtering. Dit is een duidelijke afzwakking en creëert per habitatype marge om te voldoen aan de vereiste. Er wordt echter niet verder verduidelijkt wat *significant* inhoudt, wat bijdraagt aan de rechtsonzekerheid, vooral voor de habitatypes buiten de Natura 2000-gebieden.

De versie van artikel 4.6. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 laat een pragmatische invulling toe van de verbetering- en niet-verslechteringsvereisten voor gebieden waar herstelmaatregelen van toepassing zijn. In deze zin is de socio-economische impact van het voorlopig akkoord duidelijk beperkter dan in vorige versies. Een bijkomend gevolg is echter wel dat het minder duidelijk wordt wat de concrete verwachtingen omtrent de nieuwe versie van artikel 4.6 zullen zijn.

## Wijzigingen artikel 4.7.

De versie van artikel 4.7. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 gaat als volgt, waarbij in vet de gewijzigde tekst is terug te vinden:

***“Without prejudice to Directive 92/43/EEC, Member States shall, no later than by the date of publication of their national restoration plans in accordance with Article 14(6), endeavour to put in place necessary measures with the aim to prevent significant deterioration of areas where the habitat types listed in Annex I occur, which are in good condition or are necessary to achieve the restoration targets set out in paragraph 10.”***

Artikel 4.7. vereist dat lidstaten de noodzakelijke maatregelen treffen die trachten:

- een significante verslechtering van habitattypen in goede staat tegen te gaan;
- minstens 90% van de habitattypen in goede staat te brengen in elke biogeografische regio van de lidstaat (via paragraaf 10);
- het gunstige referentiegebied voor elk habitatype te bereiken (via paragraaf 10);
- een toenemende trend naar een voldoende kwaliteit en kwantiteit van de habitats uit bijlagen II, IV en V te realiseren.

### Toepassingsgebied

De versie van artikel 4.7. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 is in principe van toepassing op alle gebieden, dus ook buiten Natura 2000-gebieden.

### Inspanningsverbintenis

De versie van artikel 4.7. in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 is gewijzigd van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. De getroffen maatregelen dienen dus niet noodzakelijk de gewenste uitkomst te hebben, maar moeten dit wel nastreven. Zo omvat de Habitatrictlijn in artikel 6(2) wel een non-regressieverplichting die als resultaatsverplichting wordt beschouwd. Dit houdt in dat indien er verslechtering optreedt, de lidstaat “géén veroordeling [kan] ontlopen door te wijzen op de inspanningen die niettemin zijn gevoerd”<sup>6</sup>.

### Socio-economische impact

De socio-economische impact van artikel 4.7. is op korte termijn relatief beperkt. De noodzakelijke maatregelen dienen getroffen te worden, maar zijn initieel van toepassing op een redelijk beperkt gebied in Vlaanderen. Men dient namelijk maatregelen te treffen om de habitattypen die in goede staat zijn zo te houden, maar dit betreft momenteel een beperkte oppervlakte die zich bovendien voornamelijk in Natura 2000-gebieden bevindt. Op korte termijn lijkt de impact dan ook beperkt tot de landbouw- en economische activiteiten die zich in of in de omgeving van de Natura 2000-gebieden bevinden, maar een analyse van de bestaande wetgeving en het detecteren van eventuele hiaten t.a.v. de inspanningsverbintenis in dit artikel, zal dat moeten uitwijzen.

Daarnaast moeten de maatregelen ook bijdragen aan de doelstellingen in 4(10). Artikel 4(10) schrijft voor dat 90% van de oppervlakte van de habitattypen in goede staat moet worden gebracht en tot er een gunstig referentiegebied per habitatype is bereikt.

### Toevoeging artikel 4.7a

Aan het voorlopig akkoord van 9 november 2023 werd het nieuwe artikel 4.7a toegevoegd:

***“7a. With regard to paragraphs 6 and 7, outside Natura 2000 sites, Member States may, in the absence of alternatives, apply the non-deterioration requirement at the level of each biogeographical region of their territory for each habitat type and each habitat of species, provided that the Member State concerned notifies its intention to apply this paragraph to the Commission by [OP: please insert the date = 6 months after the date of entry into force of this Regulation] and fulfils the obligations set out in Article 12(2ca), Article 17(1i), Article 18(1) and Article 18(2aa).”***

Dit nieuwe artikel 4.7a maakt het lidstaten mogelijk om de niet-verslechteringsvereiste voor de verschillende habitattypen en habitats gelegen buiten de Natura 2000-gebieden toe te passen op het niveau van de biogeografische regio's van de lidstaat, als er geen alternatieven zijn. Dit betekent dat de niet-verslechteringvereiste niet op elk afzonderlijk gebied van een bepaald habitatype en elke

---

<sup>6</sup> Schoukens, H. en G. Van Hoorick (2021). Rechtsbescherming ecosystemen binnen Vlaanderen. Deel I, analyse bestaande wetgeving. 263p. Verkennende analyse uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse overheid, departement Omgeving

habitat van soorten moet worden toegepast, maar wel op de totale omvang van het gebied van dat habitattype of die habitat van soorten binnen de afzonderlijke biogeografische regio's van de lidstaat. Lidstaten dienen wel binnen de 6 maanden na de inwerkingtreding van de verordening aan te geven dat ze gebruik zullen maken van deze bepaling.

### Toepassingsgebied

Artikel 4.7a maakt het lidstaten mogelijk om de niet-verslechtingsvereisten uit artikels 4(6) en 4(7) voor de verschillende habitattypen en habitats gelegen buiten de Natura 2000-gebieden toe te passen op het niveau van de biogeografische regio's van de lidstaat. Vlaanderen bevindt zich voor het overgrote deel in één biogeografische regio (Atlantische regio) en enkel de gemeente Voeren bevindt zich in een andere biogeografische regio (Continental regio). Dit houdt in dat er in Vlaanderen buiten de Natura 2000-gebieden in principe lokaal verslechtering mogelijk is, zolang dit er op niveau van de biogeografische regio binnen de lidstaat geen netto verslechtering is. Artikels 12(2ca), 17(1ha)<sup>7</sup>, 18(1) en 18(2aa) omschrijven een aantal randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. Concreet stellen deze artikels voorop dat de lidstaat in haar nationaal herstelplan moet aangeven welke maatregelen zullen worden genomen om significante verslechtering te compenseren en zo te voorkomen dat er op biogeografisch niveau significante verslechtering optreedt en de doelstellingen nog steeds bereikt kunnen worden. Verder omschrijven deze artikels de nood aan monitoring en rapportering m.b.t. deze significante verslechtering en de effectiviteit van de compenserende maatregelen.



Een belangrijke voetnoot hierbij is dat wordt gekeken naar de biogeografische regio's binnen de lidstaat. De Atlantische regio waar Vlaanderen onder valt (m.u.v. Voeren) strekt zich ook uit over een deel van Wallonië. In het geval beroep wordt gedaan op artikel 4(7a), moet er dus worden op toegezien dat het niet-verslechtingsprincipe op niveau van het volledig biogeografische gebied

<sup>7</sup> Artikel 4(7a) verwijst naar artikel 17(1i). Artikel 17(1i) komt echter niet voor in de tekst van 9 november 2023. Het projectteam veronderstelt dat hier zou moeten worden verwezen naar artikel 17(1ha), aangezien hier expliciet melding wordt gemaakt van artikel 4(7a). Het is aan te raden om dit te verduidelijken in de definitieve tekst.

wordt toegepast. Er kan m.a.w. afstemming zijn tussen de gewesten over eventuele lokale, significante verslechtering en de daaraan gekoppelde compenserende maatregelen, maar gezien de bevoegdheidsverdeling zal Vlaanderen waarschijnlijk compenserende maatregelen nemen op haar eigen grondgebied.

### Socio-economische impact

De toevoeging van artikel 4.7a biedt Vlaanderen een belangrijke bijkomende flexibiliteit. Via dit artikel kan er in principe in Vlaanderen lokaal 'significante' verslechtering zijn in habitats buiten de Natura 2000-gebieden, zolang er op biogeografisch niveau geen significante verslechtering optreedt en dit de overige doelstellingen uit artikels 1, 4 en 5 niet in het gedrang brengt. Zoals omschreven in de eerdere quickscan is Vlaanderen een regio waar er een sterke verwevenheid is tussen industrie en landbouw enerzijds, en habitats anderzijds. Ook voor projecten zoals infrastructuurontwikkelingen zijn er potentieel conflicten met de aanwezige habitats. Door het feit dat volgens artikel 4.7a het niet-verslechteringsprincipe op biogeografisch niveau kan worden toegepast, is het in principe mogelijk om lokaal ingrepen te nemen die zorgen voor significante verslechtering van de habitats, zolang hiertoe compenserende maatregelen worden genomen.

De toevoeging van deze paragraaf lijkt tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de Vlaamse Regering. Evenwel moet worden opgemerkt dat er in Vlaanderen relatief weinig open ruimte is, waardoor er nog steeds nood zal zijn aan een duidelijke lange termijnstrategie om te voldoen aan de overige doelstellingen uit artikel 4.

De habitats binnen de Natura 2000-gebieden worden niet gevat door paragraaf 4.7a. Voor deze habitats schrijft ook de Habitatrictlijn dat voor geen enkele habitat of soort de staat van instandhouding achteruit mag gaan.

### Artikel 4.8

Hoewel er in artikel 4.8 geen wijzigingen zijn gebeurd, willen we even de aandacht vestigen op het belang van dit artikel, en met name lid c):

*“Outside Natura 2000 sites, the obligation referred to in paragraph 7 does not apply to deterioration caused by: [...]*

*(c) a **plan or** project of overriding public interest for which no less damaging alternative solutions are available, to be determined on a case by case basis; or [...]*”

Buiten de Natura 2000-gebieden geldt dat de niet-nakoming van de verplichtingen gerechtvaardigd is indien dit wordt veroorzaakt door, onder andere, een plan of project van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, wat per geval moet worden bepaald. Andere zaken waardoor het niet-nakomen gerechtvaardigd is, zijn: overmacht, onvermijdelijke habitattransformatie als rechtstreeks gevolg van klimaatverandering en handelingen of nalatigheid door een derde land. In welke mate dit een effect zal hebben op het vergunningsbeleid in Vlaanderen, zal moeten blijken uit de rechtspraktijk.

# Quickscan m.b.t. wijzigingen overweging 35 en toevoeging artikel 5.a.

## Wijzigingen overweging 35

Overweging 35 in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 verduidelijkt dat lidstaten maatregelen moeten nemen die beogen gebieden met habitattypen die onderhevig zijn aan herstelmaatregelen continu te verbeteren en eens ze in goede staat zijn niet meer te laten verslechteren. Overweging 35 benadrukt dat het niet behalen van deze vereisten niet kan gezien worden als het niet-naleven van artikel 4.6.:

***“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.”***

Daarnaast benadrukt deze versie van overweging 35 dat lidstaten moeten trachten inspanningen te doen die beogen de significante verslechtering van alle gebieden met habitattypen tegen te gaan. De focus dient hierbij te liggen op de gebieden geïdentificeerd door de lidstaten zelf:

***“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.”***

De nieuwe versie van overweging 35 voegt ook nog extra uitzonderingen op het verslechteringsverbod buiten Natura 2000-gebieden toe voor de productie, opslag en verspreiding van hernieuwbare energie. Gebieden waar activiteiten van defensie en nationale veiligheid plaatsvinden, worden ook vrijgesteld van maatregelen in het kader van het niet-verslechteringsverbod, wat deels tegemoet komt aan de specifieke bezorgdheid die de Vlaamse Regering hierover uitte:

***“(35a) For the purposes of the derogations from the obligations of continuous improvement and non-deterioration outside Natura 2000 sites in this Regulation, Member States should presume plants for the production of energy from renewable sources, their connection to the grid, the related grid itself and storage assets, as being of overriding public interest. Member States may decide to restrict the application of this presumption in duly justified and specific circumstances, such as reasons related to national defence. In addition, Member States may exempt these projects from the obligation to demonstrate that no less damaging alternative solutions are available for the purposes of the application of those derogations, provided that the projects have been subject to a strategic environmental assessment or an environmental impact assessment. Considering such plants as being of overriding public interest and, where applicable, limiting the requirement to assess less damaging alternative solutions would allow such projects to benefit from a simplified***

**assessment as regards the derogations to the assessment of overriding public interest under this Regulation.”**

**“(35b) Activities having as their sole purpose defence or national security should be given utmost priority. Therefore, Member States may when putting in place restoration measures exempt areas used for activities with the sole purpose of national defence if these measures are deemed to be incompatible with the continued military use of the areas in question. In addition for the purpose of the application of the provisions on derogations from the obligations of continuous improvement and non-deterioration outside Natura 2000 sites in this Regulation, Member States should be allowed to presume that plans and projects concerning such activities as being of overriding public interest. Member States may also exempt these projects from the obligation to demonstrate that no less damaging alternative solutions are available, but should put in place measures, as far as reasonable and practicable, with the aim to mitigate the impacts on the habitat types, where they apply this exemption.”**

### Inspanningsverbintenis

Overweging 35 is in het voorlopig akkoord van 9 november 2023 gewijzigd van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. De overweging stelt daarbij ook duidelijk dat het niet-behalen van deze vereisten niet kan gezien worden als het niet-treffen van voldoende maatregelen om deze vereisten te behalen. De interpretatiemogelijkheden voor de rechter m.b.t. wat de inspanningsverbintenis voor de verbetering- en niet verslechteringsvereiste worden hierdoor beperkt.

### Lidstaat-specifieke flexibiliteit

Overweging 35 voorziet geen extra lidstaat-specifieke flexibiliteit. Er is geen bevolkingsdichtheidsuitzondering opgenomen in overweging 35 van het voorlopig akkoord van 9 november 2023.

Overweging 35a creëert wel extra flexibiliteit voor de lidstaten. Het benadrukt expliciet dat investeringen in hernieuwbare energie kunnen beschouwd worden als projecten van het groot openbaar belang en dus uitgesloten zijn van verplichtingen m.b.t. de verbeteringsvereiste en niet-verslechteringsvereiste buiten de Natura 2000-gebieden.

Overweging 35b creëert om dezelfde reden eveneens extra flexibiliteit voor lidstaten. Gebieden waar activiteiten worden ontplooid van belang voor defensie of nationaal belang zijn namelijk uitgesloten van herstelmaatregelen.

### Socio-economische impact

De versie van overweging 35 in het voorlopig akkoord van 9 november is aanzienlijk afgezwakt in vergelijking met eerdere versies. Zo wordt de afweging een inspanningsverbintenis en wordt er verder verduidelijkt wat dit concreet betekent. Hierdoor wordt de interpretatieruimte van een rechter over inspanningsverbintenis van de verbeteringsvereiste en niet-verslechteringsvereiste beperkt. Dit creëert meer rechtszekerheid voor de Vlaamse overheid bij het treffen van maatregelen in dit kader. Het risico dat Vlaanderen veroordeeld zou worden voor het onvoldoende treffen van noodzakelijke maatregelen wordt hierdoor dus beperkt.

De toegevoegde overweging 35a heeft een directe impact op de economie in Vlaanderen. Het laat investeringen in hernieuwbare energie toe ook al zouden ze mogelijk een negatieve impact hebben op de toestand van de habitattypen buiten Natura 2000-gebieden. De Vlaamse overheid mag deze projecten onthouden van de verplichting waarbij moet worden aangetoond dat een minder



schadelijk alternatief beschikbaar is. De nieuwe overweging 35a zorgt dus voor een vlottere vergunningverlening voor dergelijke projecten en biedt zo de mogelijkheid aan burgers, ondernemingen en landbouwbedrijven om te investeren in hernieuwbare energie als windmolens en zonneparken.

Overweging 35b heeft geen directe impact op de landbouw en economie in Vlaanderen.

## Toevoeging artikel 5a

De wijzigingen in overweging 35, 35a en 35b vinden ook hun uitwerking in de toevoeging van artikel 5a. In dit artikel wordt verduidelijkt dat het plannen, bouwen en exploiteren van installaties voor de productie van hernieuwbare energie gezien wordt als een project van hoger algemeen belang. Ook hun aansluiting op het net, het bijhorende net zelf en eventuele energieopslag kunnen als dusdanig worden beschouwd:

***“For the purposes of Articles 4(8) and (8a) and 5(8) and (8a), the planning, construction and operation of plants for the production of energy from renewable sources, their connection to the grid and the related grid itself and storage assets shall be presumed as being in the overriding public interest. Member States may exempt them from the requirement that no less damaging alternative solutions are available under Article 4(8) and (8a) and 5(8) and (8a), if a strategic environmental assessment has been carried out in accordance with the conditions set out in Directive 2001/42/EC or if they have been subject to an environmental impact assessment in accordance with the conditions set out in Directive (EU) 2011/92. Member States may restrict in duly justified and specific circumstances the application of these provisions to certain parts of their territory as well as to certain types of technologies or to projects with certain technical characteristics in accordance with the priorities set in their national integrated energy and climate plans pursuant to Regulation (EU) 2018/1999. Member States shall inform the Commission about applied restrictions and justify them.”***

## Socio-economische impact

Via de toevoeging van dit artikel wordt verduidelijkt dat de ontwikkeling van installaties voor de productie van hernieuwbare energie aanleiding kunnen geven tot verslechtering van habitats buiten Natura 2000-gebieden indien er geen minder schadelijk alternatief mogelijk is, zoals omschreven in artikels 4(8), 4(8a), 5(8) en 5(8a). Hiermee worden eerdere bezorgdheden rond het realiseren van doelstellingen rond hernieuwbare energieproductie beperkt. Het is immers de ambitie om de hernieuwbare energie productie tegen 2030 te laten toenemen tot 31.974 GWh.



# Quickscan m.b.t. het gewijzigde Art. 9

Artikel 9 handelt over het herstel van de biodiversiteit van agrarische ecosystemen, als aanvulling op de herstelmaatregelen overeenkomstig artikel 4. De meeste maatregelen die de lidstaat moet implementeren onder de bepalingen van artikel 9 zijn minder ingrijpend dan die in artikel 4, uitgezonderd de vernatting van veengronden. Om de totale impact in te schatten op de landbouwsector moeten alle artikels tezamen geëvalueerd worden, inclusief artikel 8.

## Wijzigingen artikel 9.1

Deze bepaling stelt dat maatregelen moeten getroffen worden om de biodiversiteit te bevorderen in agrarische ecosystemen. Het gebied waarover dit artikel handelt, komt bovenop de reeds gespecificeerde gebieden in artikelen 4.1, 4.2 en 4.3. Ten opzichte van de versie van 28 maart 2023, houdt artikel 9(1) in de versie van 9 november 2023 meer rekening met de socio-economische context en de impact op de duurzame landbouwproductie. De wijzigingen zijn als volgt (vet gedrukt):

*“Member States shall put in place the restoration measures necessary to enhance biodiversity in agricultural ecosystems, in addition to the areas that are subject to restoration measures under Article 4(1), (2) and (3), **taking into account climate change, the social and economic needs of rural areas, and the need to ensure sustainable agricultural production in the Union.**”*

## Toepassingsgebied

Er zijn geen wijzigingen opgenomen in artikel 9.1. met betrekking tot het toepassingsgebied. Het betreft nog steeds de agrarische ecosystemen in de specifieke lidstaat. Wel laat het akkoord van 9 november 2023 ruimte om de draagwijdte van de maatregelen enigszins in te perken.

## Lidstaat specifieke flexibiliteit

Het akkoord van 9 november 2023 stelt het volgende:

*“**taking into account climate change, the social and economic needs of rural areas, and the need to ensure sustainable agricultural production in the Union.**”*

Met andere woorden de later gespecificeerde maatregelen die de lidstaat dient te implementeren in agrarische ecosystemen moeten rekening houden met klimaatverandering, sociale en economische behoeften van de landelijke gebieden en met de noodzaak voor een duurzame voedselproductie in de EU.

## Resultaatsverbintenis

In artikel 9.1. is er nog steeds sprake van een resultaatsverbintenis. Lidstaten moeten namelijk maatregelen implementeren die de biodiversiteit verbeteren in agrarische ecosystemen.

## Socio-economische impact

Een belangrijke wijziging opgenomen in artikel 9.1. is de mogelijkheid die het akkoord van 9 november 2023 laat om rekening te houden met socio-economische factoren bij het implementeren van de maatregelen. Dit houdt in dat lidstaten bij het vormgeven van de herstelmaatregelen ter bevordering van de biodiversiteit binnen agrarische ecosystemen ook rekening kan houden met de overige noden die zich in landelijke gebieden stellen. De socio-economische impact van deze maatregel zal dus beperkter zijn dan verwacht werd op basis van de tekst van 28 maart 2023. Artikel 9.1 doet echter geen afbreuk aan de algemene doelstellingen die in artikel 4 voorop werden gesteld. De bijkomende socio-economische impact van dit artikel wordt verder beperkt door het feit dat de

Vlaamse overheid op heden al maatregelen neemt om de biodiversiteit van de agrarische ecosystemen te verhogen.

Vlaanderen zal bij opmaak van het nationaal herstelplan een nauwkeurige impactanalyse moeten maken van de inspanningen die het behalen van de doelstellingen uit deze en andere artikels vergen van de landbouwers en andere actoren. Enkel zo kan een goede inschatting gemaakt worden van de werkelijke impact. Toch lijkt het redelijk te stellen dat de gevolgen van dit artikel minder ingrijpend zijn in vergelijking met andere artikelen van de Natuurherstelwet. Te meer omdat Vlaanderen deel is van de categorie lidstaten die onder dit artikel beperktere doelstellingen moeten realiseren. Enkele studies<sup>8</sup> wijzen tevens op de meerwaarde van sommige maatregelen voor de agrarische bedrijfsvoering op zich. Zo vormen keverbanken bijvoorbeeld een manier om de biodiversiteit te verhogen en bieden ze een broedplaats voor akkervogels. Tegelijkertijd dragen ze bij aan de natuurlijke plaagbestrijding, waardoor de nood aan het gebruik van bestrijdingsmiddelen daalt. Op deze manier dragen ze bij tot verschillende doelstellingen opgenomen in artikel 9. Dezelfde studie merkt tevens op dat maatregelen zoals het aanleggen van akkerrand, faunarand, bloemenakkers, luzernehoilanden of houtkanten ook een rol kunnen spelen in het beperken van de erosieproblematiek. Dit heeft op zijn beurt een positieve invloed op overstromingsrisico's en de bodemkwaliteit. Een onderzoek naar de maatschappelijke baten geleverd door Speciale Beschermingszones uit 2013 stelt tevens dat, uitgedrukt in economische baten, het verlies in landbouwproductie bijna nooit opweegt t.o.v. de baten door toename van andere ecosysteemdiensten.

Een inhoudelijke bespreking van de maatregelen volgt hierna aangezien het akkoord van 9 november 2023 die verder toelicht in artikelen 9.2, 9.3 en 9.4.

## Wijzigingen artikel 9.2.

Met betrekking tot artikel 9.2. formuleerde het akkoord van 9 november 2023 enkele toevoegingen in vergelijking met het initiële voorstel voor de Natuurherstelwet. Deze toevoegingen hebben wel een belangrijke impact op de draagwijdte van de te implementeren maatregelen. De bijgewerkte versie in het voorlopige akkoord van 9 november 2023 is de volgende:

***“Member States shall put in place measures which shall aim to achieve an increasing trend at national level of at least two out of the three following indicators in agricultural ecosystems, as further specified in Annex IV, measured in the period from the date of entry into force of this Regulation until 31 December 2030, and every six years thereafter, until the satisfactory levels, identified in accordance with Article 11(3), are reached:***

- a) grassland butterfly index;***
- b) stock of organic carbon in cropland mineral soils;***
- c) share of agricultural land with high-diversity landscape features.”***

## Toepassingsgebied

Net zoals in artikel 9.1. kent artikel 9.2 in het voorlopige akkoord van 9 november 2023 geen wijzigingen op vlak van het toepassingsgebied in vergelijking met de versie van 28 maart 2023. De tekst haalt aan dat de lidstaten maatregelen dienen te nemen die als doel hebben een stijgende trend te bewerkstelligen op het nationale niveau voor minstens 2 van de 3 indicatoren voor de agrarische ecosystemen.

---

<sup>8</sup> Claus, P.2023. Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.

## Inspanningsverbintenis

In vergelijking met het initiële ontwerp van de Natuurherstelwet is de resultaatsverbintenis in het voorlopige akkoord van 9 november 2023 afgezwakt naar een inspanningsverbintenis. De lidstaat moet namelijk maatregelen nemen die als doel hebben een stijgende trend te bewerkstelligen, terwijl onder het initiële voorstel de lidstaat een stijgende trend moest realiseren in deze indicatoren.

## Lidstaat specifieke flexibiliteit

Daarnaast laat het voorlopige akkoord van 9 november 2023 ook meer vrijheid aan de lidstaat in vergelijking met de initiële versie. Artikel 9.2. stelt immers dat er slechts minstens in twee van de drie in plaats van in alle drie de gespecificeerde indicatoren in agrarische ecosystemen een stijgende trend dient te zijn op nationaal niveau.

De Natuurherstelwet specificeert in bijlage IV per indicator de wijze waarop deze monitoring dient te geschieden. De eerste periode waarop deze stijgende trend zichtbaar moet zijn, is de periode tussen het moment waarop de Natuurherstelwet in voegen is en 31 december 2030. Daarna, en hier betreft het wel een wijziging ten opzichte van het initiële document, dient de lidstaat iedere 6 jaar in plaats van oorspronkelijk iedere 3 jaar de trend te evalueren.

## Socio-economische impact

Gegeven de voorgaande bemerkingen reduceert de vernieuwde versie van artikel 9.2. de impact op landbouw sterk in vergelijking met eerdere versies. De lidstaten zijn gebonden aan een inspanningsverbintenis in plaats van een resultaatsverbintenis voor het verbeteren van slechts twee van de drie indicatoren van de agrarische ecosystemen op nationaal niveau. Dit neemt echter niet weg dat een inspanningsverbintenis nog steeds grote inspanningen vraagt van de lidstaat en de landbouwsector. Er is enkel meer bewegingsvrijheid voor de rechter voor het maken van een interpretatie.

Daarnaast blijven de bedenkingen uit de eerdere impactstudie overeind i.e. de moeilijkheid voor het meten van de graslandvlinderindex en het feit dat het kader voor bepaling van de gunstige waarden voor organisch bodemmateriaal pas beschikbaar zal zijn in 2028.

## Wijzigingen artikel 9.3.

Artikel 9.3. is grotendeels ongewijzigd gebleven in het voorlopig akkoord van 9 november 2023. De belangrijkste wijziging betreft de afzwakking van het artikel van 9.3. van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis:

***“Member States shall put in place restoration measures which shall aim to ensure that the common farmland bird index at national level based on the species specified in Annex V, indexed on ... [OP please insert the date = the first day of the month following 12 months after the date of entry into force of this Regulation] = 100, reaches the following levels:***

- (a) 110 by 2030, 120 by 2040 and 130 by 2050, for Member States listed in Annex V with historically more depleted populations of farmland birds;***
- (b) 105 by 2030, 110 by 2040 and 115 by 2050, for Member States listed in Annex V with historically less depleted populations of farmland birds.”***

## Toepassingsgebied

Het toepassingsgebied van artikel 9.3. blijft gelijk in het voorlopig akkoord van 9 november 2023. Het artikel handelt over maatregelen die de lidstaten moeten nemen met als doel de gespecificeerde doelstellingen te halen tegen de vooropgestelde jaren.

## Inspanningsverbintenis

In het initiële voorstel van de Europese Commissie moesten lidstaten maatregelen nemen om de gespecificeerde akkerlandvogelindex te realiseren, terwijl onder het huidige voorstel de te nemen maatregelen het doel moeten hebben de vooropgestelde waarden voor de akkerlandvogelindex te realiseren. In het eerste voorstel betreft het een resultaatsverbintenis terwijl het onder de huidige versie over een inspanningsverbintenis gaat.

## Lidstaat specifieke flexibiliteit

Ten opzichte van het initiële wetsvoorstel zijn er geen wijzigingen opgenomen wat betreft de lidstaat specifiek flexibiliteit. Toch werd hier in de oorspronkelijke versie reeds gedeeltelijk rekening gehouden met twee categorieën lidstaten i.e. lidstaten met historisch minder en meer uitgedunde akkervogelpopulaties. België, en in principe bijgevolg ook Vlaanderen, behoren tot de eerste categorie. Deze lidstaten moeten minder ingrijpende maatregelen nemen.

## Socio-economische impact

Uit de eerste quickscan van Deloitte blijkt dat akkervogels deels afhankelijk zijn van landbouw, maar dat het gebruik van sommige producten zoals bijvoorbeeld pesticide een negatieve invloed kunnen hebben op de populatie. De impact van de te nemen maatregelen in dit artikel hebben daarom rechtstreeks betrekking op de landbouw. Uit de voorgaande uiteenzetting blijkt dat de wijziging van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis de enige aanpassing is ten opzichte van de oorspronkelijke tekst. Toch blijven de te nemen maatregelen onder een inspanningsverbintenis niet te onderschatten en kunnen ze ook leiden tot rechtsonzekerheid, aangezien er een grotere verantwoordelijkheid bij de rechter komt te liggen en de toereikendheid van bepaalde inspanningen dus afhankelijk is van zijn of haar inschatting.

## Wijzigingen artikel 9.4.

Ten opzichte van de versie van 28 maart 2023 van de Natuurherstelwet zijn de bepalingen met betrekking tot het herstellen van organische gronden in veengronden sterk bijgesteld in **artikel 9.4.** van het voorlopige akkoord van 9 november 2023.

Het vernieuwde artikel 9.4. stelt het volgende:

***“Member States shall put in place measures which shall aim to restore organic soils in agricultural use constituting drained peatlands. Those measures shall be in place on at least:***

- a) 30 % of such areas by 2030, of which at least a quarter shall be rewetted;***
- b) 40 % of such areas by 2040, of which at least a third shall be rewetted;***
- c) 50 % of such areas by 2050, of which at least a third shall be rewetted.***

***Member States may put in place restoration measures, including rewetting, in areas of peat extraction sites and count those areas as contributing to achieving the respective targets referred to in the first subparagraph, points (a), (b) and (c).***

***In addition, Member States may put in place restoration measures to rewet organic soils that constitute drained peatlands under land uses other than agricultural use and peat extraction and***

**count those rewetted areas as contributing, up to a maximum of 40 %, to the achievement of the targets referred to in the first subparagraph, points (a), (b) and (c).**

- ***The restoration measures consisting of rewetting peatland, including the water levels to be achieved, shall contribute to reducing greenhouse gas net emissions and increasing biodiversity, while taking national and local circumstances into account.***
- ***Where duly justified, the extent of the rewetting of peatland under agricultural use may be reduced to less than required under points (a), (b) and (c) by a Member State if such rewetting is likely to have significant negative impacts on infrastructure, buildings, climate adaptation or other public interests and if rewetting cannot take place on other land than agricultural land. Such reduction shall be determined in accordance with Article 11(4b).***
- ***The obligation for Member States to achieve the rewetting targets set out in paragraph 4(a), 4(b), 4(c) does not imply an obligation for farmers and private landowners to rewet their land, for whom rewetting on agricultural land remains voluntary, without prejudice to obligations stemming from national law.***
- ***Member States shall, as appropriate, incentivise rewetting to make it an attractive option for farmers and private landowner and foster access to training and advice to farmers and other stakeholders on the benefits of rewetting peatland and on the options of subsequent land management and related opportunities.”***

Artikel 9.4. handelt over het nemen van maatregelen met als doel het herstellen van organische gronden in agrarische gebieden bestaande uit veengronden. Ten opzichte van de oorspronkelijk versie van de Natuurherstelwet bevat het voorlopige akkoord van 9 november 2023 een aantal wijzigingen die een impact hebben op de draagwijdte. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht.

### Toepassingsgebied

In eerste instantie is het toepassingsgebied van het artikel 9.4. afgezwakt, zij het vanaf de periode na 2030. De initiële ambitie met betrekking tot het implementeren van maatregelen op 30% van de gebieden tegen 2030 blijft overeind. Met ‘gebieden’ bedoelt artikel 9.4. alle veengronden in agrarische gebied.

Voor 2030 gaat het daarbij over het nemen van maatregelen voor 30% van het gebied. De lidstaat dient een kwart van dat deelgebied te vernatten. Voor 2040 reduceert de versie van 9 november de ambitie voor het toepassingsgebied van 50% naar 40% van veengronden in agrarisch gebruik en de vernattingsambitie van de helft van dit gebied naar een derde. Voor 2050 is dit respectievelijke van 70% naar 50% en opnieuw van de helft naar een derde gereduceerd. Met andere woorden de ambitie voor de eerste periode blijft overeind, terwijl de ambitie voor de vervolgperiodes gereduceerd is. Dat betekent dat de lidstaat nog steeds ingrijpende maatregelen zal moeten nemen in de eerste periode.

### Inspanningsverbintenis

Daarnaast is er ook een belangrijke nuance aangebracht in de tekst ten opzichte van de initiële versie. Eerst stelde het artikel dat de lidstaat maatregelen moet nemen voor het herstel. Nu stelt het artikel dat de lidstaat maatregelen moet nemen met als doel het herstel van de gebieden. Deze tekstuele nuance betekent dat het artikel gewijzigd is van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis.

### Lidstaat specifieke flexibiliteit

Artikel 9.4. laat tot op zekere hoogte ruimte voor een invulling op maat van de lidstaat. Lidstaten mogen namelijk maatregelen nemen voor vernatting van gedraineerde veengronden die in gebruik

zijn voor andere activiteiten dan landbouw. Deze gebieden mogen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van de paragrafen 9.4a, b en c. Dit wil zeggen dat ze een bepaald percentage van het te vernatten gebied mogen vertegenwoordigen. In de versie van 9 november 2023 werd dit percentage opgetrokken naar 40% i.p.v. 30% zoals opgenomen in de versie van 28 maart 2023. Dit laat meer bewegingsvrijheid voor de lidstaat om andere gebieden te vernatten en verlaagt de druk op de landbouwsector gedeeltelijk, maar verhoogt mogelijks druk op andere vormen van grondgebruik (bv. bosbeheer, recreatie, wonen, bedrijvigheid).

Uit het vernieuwde artikel, zoals hierboven weergegeven, blijkt ook dat er substantiële toevoegingen zijn gedaan die de flexibiliteit voor de lidstaten versterken. Deze toevoegingen komen tegemoet aan de bezorgdheden zoals geformuleerd door de Vlaamse Regering. De lidstaat heeft namelijk de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de geformuleerde doelstellingen indien het vernatten van de gebieden een negatieve impact zou hebben op de infrastructuur, gebouwen, klimaatadaptatie of andere openbare belangen en indien dergelijke vernatting niet kan plaatsvinden op andere grond dan landbouwgrond. Ook zijn landbouwers of particuliere grondeigenaars op individueel vlak niet verplicht over te gaan tot vernatting, maar gebeurt dit op vrijwillige basis, los van de geldende regelgeving in de lidstaten. De lidstaat moet het vernatten van gedraineerde veengronden wel aantrekkelijk maken, door bijvoorbeeld stimulerende financiële ondersteuning.

### Socio-economische impact

De bovenstaande uiteenzetting met betrekking tot het toepassingsgebied, inspanningsverbintenis en lidstaat specifieke flexibiliteit tonen aan dat de bepaling met betrekking tot het vernatten van veengronden sterk gereduceerd zijn ten opzichte van het initiële wetsvoorstel. De grootte van het te vernatten gebied is gereduceerd. De resultaatsverbintenis is gewijzigd naar een inspanningsverbintenis en er zijn verschillende zaken opgenomen die de lidstaat toelaten om de impact van het vernatten in te schatten en op basis hiervan afwijkingen toe te staan en zo de doelstelling bij te stellen. Ook is er bijkomende ruimte gelaten voor het vernatten van veengronden buiten agrarisch gebied. Een bedenking die wel kan gemaakt worden, is wat de Europese Commissie verstaat onder *“where duly justified”*. Hoewel de toegevoegde bepalingen ruimte laten om de doelstellingen te beperken, zorgen de voorgemelde woorden voor een bepaalde onzekerheid over de interpretatieruimte.

Verder blijkt uit overige studies<sup>9</sup> dat in de Europese Unie gedraineerde veengronden goed zijn voor “3% van het landbouwareaal, maar is het verantwoordelijk voor 25% van de broeikasgasemissies door landgebruik”. Veengronden spelen immers, zoals ook toegelicht in de eerdere quickscan, een belangrijke rol voor koolstofopslag. Inzetten op het vernatten van gedraineerde veengronden biedt dus een belangrijke meerwaarde in het realiseren van de doelstellingen uit andere beleidsplannen en verordeningen, zoals de LULUCF-verordening en het VEKP. Daarnaast dragen (herstelde) veengronden ook bij aan klimaatmitigatie en het overbruggen van zowel natte als droge periodes. Vlaanderen neemt dan ook op heden reeds acties<sup>10</sup> om onder meer veengronden opnieuw te vernatten. Een meer diepgaande analyse van de exacte oppervlakten zal moeten uitwijzen welke bijkomende inspanningen in de toekomst nodig zijn.

---

<sup>9</sup> Claus, P.2023. Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.

<sup>10</sup> Deze acties vinden onder meer plaats in het kader van het programma Blue Deal en het Vlaamse adaptatieplan



# Quickscan m.b.t het gewijzigde Artikel 22

Ook voor artikel 22 werden er wijzigingen aangebracht ten opzichte van het initiële voorstel van de Natuurherstelwet van de Algemene Oriëntatie van de Raad. De belangrijkste hiervan is de toevoeging van artikel 22a:

***“1. Where an unforeseeable, exceptional and unprovoked event has occurred that is outside the control of the EU, with severe EU wide consequences on the availability of land required to secure sufficient agricultural production for EU food consumption, the Commission shall adopt implementing acts which are both necessary and justifiable in an emergency. Such implementing acts may temporarily suspend the application of the relevant provisions of Article 9 of this Regulation to the extent and for such a period as is strictly necessary. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 21(2).***

***2. Implementing acts adopted under paragraph 1 shall remain in force for a period not exceeding twelve months. If after this period the specific problems referred to in paragraph 1 persist, the Commission may, in order to renew the period, submit an appropriate legislative proposal.***

***3. The Commission shall inform the European Parliament and the Council of any act adopted under paragraph 1 within two working days of its adoption.”***

Artikel 22a laat toe om de implementatie van de bepalingen in artikel 9, dat betrekking heeft op agrarische ecosystemen, voor een periode van maximaal 12 maanden op te schorten. Dergelijke opschorting geldt alleen in geval van een gebeurtenis die buiten de macht van de EU ligt maar die ernstige brede gevolgen heeft op het beschikbare land nodig voor de voedselvoorziening in de EU.

## Toepassingsgebied

Artikel 22a vindt zijn toepassing op de maatregelen die worden getroffen in agrarische ecosystemen zoals beschreven in artikel 9.

## Lidstaat specifieke flexibiliteit

De toevoeging van artikel 22a biedt geen bijkomende lidstaat specifieke flexibiliteit. De beslissing om over te gaan tot de uitvoering van artikel 22a bevindt zich namelijk op niveau van de Europese Commissie. Het artikel geeft ook duidelijk aan dat de gebeurtenis zich buiten de controle van de EU dient te bevinden, met EU brede gevolgen waarbij de voedselvoorziening van de EU in het gedrang dreigt te komen. De invloed van Vlaanderen hierop lijkt dus erg beperkt.

## Socio-economische impact

De toevoeging van artikel 22a heeft een zeer beperkte impact op de Vlaamse landbouw. Het artikel 22a vindt slechts zijn uitwerking in zeer uitzonderlijke gevallen waarbij de voedselvoorziening van de EU in gevaar dreigt te komen. De impact van artikel 22a is dus afhankelijk van de mate waarin een dergelijke gebeurtenis zich voordoet en de inschatting van de Commissie over te nemen maatregelen. De kans dat dit voorvalt, lijkt erg klein wat betekent dat de impact van artikel 22a zeer beperkt en eerder symbolisch is.

Het gaat tevens om een ‘opschorting’, wat doet vermoeden dat het niet de bedoeling is om via dit artikel genomen herstelmaatregelen om te keren. Bovendien houdt het slechts een tijdelijke opschorting in van de implementatie van (een deel van) de maatregelen in artikel 9 in voor een periode van maximaal 12 maanden. Na afloop van deze periode kan indien nodig een wetsvoorstel worden ingediend om deze periode te vernieuwen, of dienen de maatregelen in artikel 9 verder te worden geïmplementeerd.



# Vergelijking t.o.v. het Vlaamse standpunt

Hierna is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste wijzigingen van het voorstel van Natuurherstelwet ten opzichte van de voorlopige tekst van maart '23. Op basis van het voorlopig akkoord bereikt in dialoog van 9 november 2023 wordt verduidelijkt in welke mate al dan niet is tegemoet gekomen aan de reeds gekende prioriteiten en de bezorgdheden van de Vlaamse Regering.

## 1/ Behoud van het toepassingsgebied en het dwingend tijds kader, maar tot 2030 focus mogelijk voor de reeds beschermde Natura 2000-gebieden

Analyse	
<p>De eerste impactevaluatie hield rekening met een maximaal scenario bij inwerkingtreding, waarbij niet alleen Natura 2000-gebieden maar ook andere gebieden waar Europees te beschermen habitats voorkomen in scope zijn. Het voorlopig akkoord van 9 november bepaalt dat wat betreft artikel 4.1 tot 2030 de focus kan worden gegeven aan Natura 2000-gebieden. In Vlaanderen gaat dit om 41 speciale beschermingszones waarop de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn van toepassing zijn. Doordat het gaat om relatief grote aansluitende zones is het verbeteren van de verbindingen tussen habitats onderling minder uitdagend in vergelijking met de sterk versnipperde gebieden buiten deze zones. De Vlaamse overheid beschikt hiertoe reeds over de nodige beslissingen en instrumenten die worden gevat onder het Natura 2000-programma.</p> <p>De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) heeft als doel de stikstofdepositie te verminderen specifiek voor de Natura 2000-gebieden. Landbouwbedrijven zullen hierdoor maatregelen opnemen in hun vergunningsaanvragen om de stikstofdepositie van hun werking te verminderen. Door de mogelijkheid van een focus op Natura 2000-gebieden en bij de keuze van Vlaanderen daarvoor, is op korte termijn (tot 2030) geen bijsturing van het PAS noodzakelijk.</p> <p>Het opzetten van gelijkaardige systemen zoals de Passende Beoordeling (PB) en de Verscherpte Natuurtoets (VNT) voor projecten buiten de speciale beschermingszones is evenmin op korte termijn nodig.</p> <p>Door de mogelijkheid om het toepassingsgebied van de herstelmaatregelen voor habitattypes te beperken tot Natura 2000-gebieden in de periode tot 2030, en bij een Vlaamse keuze hiervoor, is de impact voor landbouw en industrie vanuit het artikel 4.1 minder in vergelijking met de eerste tekstvoorstellen van de Europese Commissie. Wel dienen aanvullende maatregelen te worden genomen op vlak van pesticiden en lichtvervuiling voor de Natura 2000-gebieden.</p> <p>Vanaf 2030 komen voor alle sub-artikelen van artikel 4 evenwel ook de habitats in aanmerking die vallen buiten de Natura 2000-gebieden en waarvoor herstel noodzakelijk is. Er is geen specifiek mechanisme voorzien om in de nationale herstelplannen met deze kanteldatum om te gaan. Maatregelen om door middel van het nationale herstelplan vanuit artikel 4 ook herstel te programmeren buiten Natura 2000 blijven dus aan de orde. Precies voor deze gebieden zal de impact inzake economische groei hoog zijn. De connecties tussen alle gebieden zullen gezien de wijderspreidheid ervan een extra uitdaging betekenen. Om de impact in te schatten, zal er een kwantitatieve oppervlaktebepaling voor de verschillende habitats en verbindingen nodig zijn, alsook een analyse van het bestaande Vlaamse beleid, dat gericht is op het inperken van externe drukken op Natura 2000-gebieden, om eventuele hiaten te detecteren.</p> <p>Opgemerkt dient te worden dat de nationale herstelplannen ook maatregelen dienen te bevatten indien het gunstig referentiegebied voor habitattypes dient te worden uitgebreid tot andere gebieden dan de Natura 2000-gebieden. Hiervoor dient een gedetailleerde oppervlaktekwantificering te gebeuren per habitatype om de impact beter te begrijpen.</p>	
Overeenkomst met standpunt Vlaams Regering	Geen overeenkomst met standpunt Vlaamse Regering
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“De Vlaamse Regering wenst de Natuurherstelwet te verplichten voor Natura 2000-gebieden en de mogelijkheid te krijgen zelf gebieden op te nemen in het nationaal herstelplan.”</i> Op korte termijn, tot 2030, wordt hieraan tegemoetgekomen.</li> <li>• <i>“De Vlaamse Regering wenst geen afbreuk te doen aan de verplichtingen volgende uit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn.”</i> De Natuurherstelwet komt met bijkomende maatregelen die na de inwerkingtreding dwingend van aard zijn en complementair zijn aan de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn naar scope, reikwijdte, impact, en termijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-lidstaten krijgen niet de mogelijkheid het minimale toepassingsgebied van de Natuurherstelwet aan te passen. Tot 2030 kan er prioriteit worden gegeven aan het herstel van de Natura 2000-gebieden. Nadien wordt het toepassingsgebied van de Natuurherstelwet verder uitgebreid naar habitattypes die niet in goede staat verkeren en is de scope ruimer dan de Natura 2000-gebieden. Precies voor deze gebieden is de impact inzake economische groei voor sectoren zoals natuur en industrie het hoogst. Een exacte oppervlaktebepaling voor de verschillende habitats is noodzakelijk om de impact beter in te schatten.</li> <li>• <i>“Aansluiting op de bestaande Habitat- en Vogelrichtlijn, sluit aan bij onder andere de voorstellen van Denemarken en Nederland. Bovendien sluit dit aan bij de vaststelling van de Vlaamse Regering dat veel lidstaten van de Europese Unie, met inbegrip van verschillende gewesten binnen België, nu al moeite</i></li> </ul>

	<p><i>hebben met het halen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De Vlaamse Regering brengt de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie in herinnering dat Vlaanderen, net zoals Nederland, onlangs verregaande maatregelen heeft moeten nemen ter reductie van stikstof, om zich te conformeren aan de Habitatrichtlijn.” De Natuurherstelwet gaat verder in zijn verplichtingen dan de doelstellingen die reeds volgen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.</i></p>
--	--

## 2/ Betere consistentie voor het juridisch jargon en de streefdoelen tussen de reeds bestaande Habitat- en Vogelrichtlijn enerzijds en de Natuurherstelwet anderzijds

Analyse	
<p>Het voorlopig akkoord verduidelijkt ook de definitie van “herstel” en koppelt deze aan het criterium “goede toestand” en het terugbrengen van een habitattype naar een “gunstig referentiegebied”. Het criterium “goede toestand” uit de eerste voorstellen was niet in lijn met het criterium “gunstige staat van instandhouding” zoals gekend in de Habitat- en Vogelrichtlijn. Verschillend juridisch jargon zorgt voor extra onzekerheid, onduidelijkheid en planlast. Het voorlopig dialoog-akkoord van 9 november verduidelijkt “goede toestand” en brengt deze in lijn met de “gunstige staat van instandhouding” zoals bepaald in de Habitatrichtlijn. De streefdoelen van de Natuurherstelwet zijn hiermee meer in lijn met deze van de Habitatrichtlijn.</p> <p>Ook de definitie van “herstel” kreeg een precisering. Eerdere teksten stelden een “verslechteringsverbod” voor: bij het nemen van herstelmaatregelen moet de kwaliteit continu verbeteren en niet terug verslechteren eens er voldoende kwaliteit wordt bereikt. Het voorlopig akkoord spreekt niet langer van een verslechteringsverbod van habitats die herstelmaatregelen behoeven: lidstaten moeten “streven” om een (nieuwe) verslechtering te voorkomen. Dit is een inspanningsverbintenis en geen resultaatsverbintenis die door de Europese Commissie zal worden opgevolgd. Wat betreft de ijking naar het verleden werd verduidelijkt dat de nationale herstelplannen verwijzen naar de huidige situatie en dus niet naar situaties uit het verleden.</p>	
Overeenkomst met standpunt Vlaams Regering	Geen overeenkomst met standpunt Vlaamse Regering
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“De Vlaamse Regering vraagt het juridisch jargon te gebruiken, zoals dat wordt gebruikt in de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Met name wordt gevraagd het criterium “goede toestand” te veranderen in het criterium van “gunstige staat van instandhouding” zoals dat reeds gekend is uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.” Het criterium “goede toestand” blijft behouden in het voorlopig akkoord. De definitie is meer in lijn gebracht met deze van de Habitatrichtlijn (“gunstige staat van instandhouding”)</i></li> <li>• <i>“Daarnaast wenst de Vlaamse Regering, om het dossier verder te kunnen beoordelen, ook een betere omschrijving van het begrip ‘herstel’, en inzonderheid het punt in het verleden waaraan men ijkt.” Het gaat namelijk over historische verspreidingsgegevens van het bepaalde habitattype in de lidstaat die voorhanden zijn.</i></li> <li>• <i>“De Vlaamse Regering vraagt ook consistentie met de andere Europeesrechtelijke verplichtingen. De Vlaamse Regering vraagt de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie te vergewissen dat de Natuurherstelwet noodzakelijke infrastructuurwerken ter bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering en droogte niet in de weg staat. De vergunningverlening en exploitatie van hernieuwbare energiebronnen, noodzakelijk om de verschillende doelstellingen uit het Fit for 55 pakket te behalen, worden nog steeds bemoeilijkt door de goedgekeurde versie van Natuurherstelwet. De Vlaamse Regering vraagt een afstemming tussen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“De Vlaamse Regering sluit aan bij de vaststelling van veel lidstaten van de Europese Unie, met inbegrip van de verschillende gewesten binnen België, nu al moeite hebben met het halen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De Vlaamse Regering brengt de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie in herinnering dat Vlaanderen, net zoals Nederland, onlangs verregaande maatregelen heeft moeten nemen ter reductie van stikstof, om zich te conformeren aan de Habitatrichtlijn. Het voorlopig akkoord van de Natuurherstelwet komt boven op de verplichtingen die volgen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.”</i></li> </ul>

<p><i>Europeesrechtelijke regelgeving op vlak van natuurherstel, klimaat- en energietransitie. “</i>  Onder andere artikel 11.6 stelt dat de ontwikkeling van de nationale herstelplannen rekening dient te houden met de vereiste infrastructuur voor hernieuwbare energie. Daarbij werd onder andere een toevoeging gedaan voor het vergunnen van noodzakelijke elektriciteits- en distributienet infrastructuur.</p>	
---	--

### 3/ Meer mogelijkheden voor uitzonderingen voor individuele lidstaten en gewesten in de nationale herstelplannen t.a.v. de collectieve EU-ambities

Analyse	
<p>De eerdere voorstellen gaven weinig tot geen mogelijkheden om bij het opstellen van nationale herstelplannen af te wijken van de strategische doelstellingen op EU-niveau rekening houdende met de specifieke kenmerken van EU-lidstaten en gewesten, waaronder bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei en de bestaande staat van de ruimtelijke ordening. Zo is Vlaanderen klein en dichtbevolkt in vergelijking met andere EU-lidstaten en gewesten, waardoor het level playing field voor ondernemers meer schade zou ondervinden.</p> <p>Het voorlopige akkoord van 9 november komt gedeeltelijk tegemoet aan deze bezorgdheden en geeft een aantal vrijheidsgraden bij het opstellen van een nationaal herstelplan. Verschillende recital-paragrafen geven duiding bij de verhoogde flexibiliteit (bv. rec 35b, 49, 54, 57a, 58, 61, 63, 70a, 77a), wat ook in verschillende gevallen doorwerkt tot in het beschikkende gedeelte (bv. toevoegingen art.9.3 inzake vernatten van gedraineerde gronden onder landbouwgebruik).</p> <p>Zo kan een uitzondering worden voorzien in nationale herstelplannen voor habitattypes die wijdverspreid voorkomen in de EU (&gt;3% Europees grondgebied). Ook wordt er voorzien in een noodremprocedure op EU-niveau inzake de beschikbaarheid van landbouwgronden om ten alle tijd voedselzekerheid te garanderen. Die houdt in dat in uitzonderlijke omstandigheden de streefdoelen voor landbouwecosystemen kunnen worden opgeschort als die de beschikbaarheid van landbouwgrond voor de voedselvoorrading in het gedrang dreigen te brengen.</p> <p>Specifiek voor art. 9 worden meer uitzonderingsmogelijkheden toegelaten die een grote impact kunnen hebben voor diverse sectoren. Specifiek voor proportioneel zwaar getroffen lidstaten en gewesten, zoals Vlaanderen, is er bijvoorbeeld in het nieuwe voorstel flexibiliteit voorzien inzake het opnieuw vernatten van veengronden die nu worden gebruikt voor landbouw: proportioneel zwaar getroffen lidstaten of gewesten kunnen lagere percentages te herstellen veengronden bekomen dan 30%, 40% en 50% tegen respectievelijk 2030, 2040, en 2050. Er wordt ook ruimte gelaten om veengronden meer te vernatten buiten agrarisch gebied. Hierdoor is de impact voor de landbouwsector minder.</p>	
Overeenkomst met standpunt Vlaams Regering	Geen overeenkomst met standpunt Vlaamse Regering
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“Er is niet alleen onduidelijkheid over het toepassingsgebied, maar ook over de doelstellingen die aan individuele lidstaten en gewesten zal worden opgelegd. Nu bestaat de vrees dat de “one size fits all” aanpak met strategische doelstellingen op EU-niveau, het level playing field van ondernemingen van kleine, dichtbevolkte lidstaten zal schaden.”</i> Er worden beperkte vrijheidsgraden toegelaten die relevant zijn voor Vlaanderen bij het opstellen van het nationaal herstelplan.</li> <li>• <i>“Vlaanderen wenst ook dat de Natuurherstelwet vermeldt dat de Europese Commissie rekening zal houden met bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei en de bestaande staat van de ruimtelijke ordening van de respectievelijke lidstaat.”</i> Er worden beperkte vrijheidsgraden toegelaten indien EU-lidstaten en gewesten proportioneel zwaarder geïmpacteerd zijn (bv. vernatting van veengronden). Voor het opstellen van de nationale herstelplannen is maatwerk mogelijk. Zo vermeldt artikel 11.9a <i>“Member States may, when preparing the national restoration plans, take into account, the diversity of situations in various</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het voorlopig akkoord voegt een beperkt aantal vrijheidsgraden toe voor maatwerk voor EU-lidstaten en gewesten. Er blijft echter een risico dat ondanks dit maatwerk Vlaanderen als kleine en dichtbevolkte regio een hogere impact voor het level playing field van ondernemingen zal ondervinden dan andere EU-lidstaten of gewesten. Vlaanderen wordt nu al sterk getroffen door de stikstofmaatregelen in uitvoering van de Habitatrictlijn. Hoewel artikel 11.9a stelt dat lidstaten rekening houden met de socio-economische en culturele impact van bepaalde maatregelen, blijft het onduidelijk hoe de Europese Commissie dit zal evalueren. Deze opening biedt de lidstaat tegelijkertijd flexibiliteit, maar ook rechtsonzekerheid bij het opstellen van maatregelen en de daaraan gekoppelde verlening van vergunningen.</li> <li>• <i>Sommige vrijheidsgraden zijn na een eerste lezing eerder niet relevant voor Vlaanderen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>De uitzondering om wijdverspreid voorkomende habitattypes in Europa (&gt;3% EU grondgebied) te verwijderen uit nationale</i></li> </ul> </li> </ul>

<p><i>regions related to social, economic and cultural requirements, regional and local characteristics and population density.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>“Eveneens vraagt de Vlaamse Regering dat het definitieve voorstel van Natuurherstelwet afdoende ruimte en appreciatie laat voor een groenblauwe dooradering van stedelijke ecosystemen.”</i> Vernieuwde bepalingen van artikel 6.1., 6.2. komen hieraan tegemoet kwantitatieve doelstellingen zijn vervangen door een stijgende trend van groenblauwe dooradering, bv. geen verlies stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking. Bovendien zijn de bepalingen van toepassing voor stedelijke ecosystemen op nationaal niveau en niet meer per stad of gemeente wat meer flexibiliteit bij de lidstaat legt.</li><li>• <i>De afwijking van het niet-verslechteringsprincipe (Art. 4.7(a)) wordt hier niet in opgenomen, maar wel onderaan de tekst.</i></li></ul>	<p><i>herstelplannen is niet relevant voor Vlaanderen gelet deze habitattypes niet voorkomen in Vlaanderen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ <i>De noodremprocedure houdt rekening met de aanwezigheid van noodzakelijke landbouwgronden in het hele EU territorium, niet enkel in de geïmpacteerde EU-lidstaat. De impact voor Vlaanderen is dan ook zeer beperkt.</i></li></ul>
---	--

# Conclusies

## Natuurherstel creëert meerwaarde op vlak van klimaatadaptatie en natuur

Studies die in het verleden werden uitgevoerd, objectiveren de voordelen van natuurherstel. De netto kosten-batenverhouding van de Vlaamse instandhoudingsdoelstelling werd zo gewaardeerd op 13 tot 84 miljoen euro per jaar voor Vlaanderen<sup>11</sup>. Natuurherstel kan bijvoorbeeld zorgen voor een toegenomen koolstofopslag en verbeterde nutriënt-verwijdering, en levert op deze manier een bijdrage tot het bereiken van doelstellingen rond de uitstoot van broeikasgassen. Ook de waterretentie-capaciteit van de natuur verbetert door herstelmaatregelen zoals het vernatten van veengebieden. Dit zorgt op zijn beurt tot een beperking van de impact bij zowel erg natte als erg droge periodes. Daarnaast biedt natuurherstel ook een meerwaarde op vlak van belevingswaarde en recreatie. Tot slot kan natuurherstel ook een positieve bijdrage leveren voor de opbrengsten van landbouw. Van verschillende maatregelen die bijvoorbeeld de biodiversiteit in landbouwgebieden verhogen, is ook aangetoond dat ze een positief effect hebben op de agrarische bedrijfsvoering zelf. In deze zin kan de natuurherstelwet mogelijks ook een katalysator zijn om te innoveren binnen diverse sectoren, waaronder de landbouw.

## Ook de nieuwe Natuurherstelwet heeft een impact op diverse sectoren, in het bijzonder de landbouwsector

Zoals omschreven in zowel deze analyse als de initiële quickscan, heeft de Natuurherstelwet een impact op diverse sectoren. De versie van 9 november 2023 geeft de mogelijkheid, wat artikel 4.1. betreft, om tot 2030 de focus te leggen op de Natura 2000-gebieden. . Voor deze gebieden voert Vlaanderen op vandaag al een beleid om de staat van instandhouding te verbeteren en verslechtering te vermijden (door externe drukken). Tot 2030 zullen bijgevolg waarschijnlijk geen bijkomende maatregelen nodig zijn die het afleveren van vergunningen zouden bemoeilijken.

Vanaf 2030 moeten lidstaten volgens de Natuurherstelwet ook herstelmaatregelen implementeren in habitats buiten de Natura 2000-gebieden. Ook voor habitattypes en leefgebieden van soorten buiten de Natura 2000-gebieden heeft Vlaanderen op vandaag reeds ambities, vervat in de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen en het decreet natuurbehoud. Er is een kans dat het huidige instandhoudingsbeleid onvoldoende zal zijn, in welk geval de impact kan toenemen ten opzichte van het bestaand beslist beleid. Daarnaast omvat de Natuurherstelwet ook een uitgebreider verslechteringsverbod dan hetgeen is opgenomen in de Habitatrichtlijn.

Na 2030 lijkt het waarschijnlijk dat het bestaande Vlaamse beleid zal moeten worden bijgestuurd om tegemoet te komen aan de uitgebreidere scope, hoewel dit bevestigd dient te worden door een verdere analyse. De beperking in scope tot 2030 die werd voorzien in de versie van 9 november 2023 biedt mogelijk wel ruimte om te zoeken naar manieren om natuurherstel te verzoenen met de noden in deze gebieden. Gelet op de versnippering van de habitattypes, het voorkomen ervan in het agrarisch gebied en de verwevenheid van de landbouw en industrie met de open ruimte, zullen deze sectoren hier mogelijk de meeste impact van ondervinden. De landbouwsector zal daarenboven ook een impact ondervinden van artikels die specifiek ingaan op het herstel van agrarische ecosystemen.

---

<sup>11</sup> Claus, P.2023. Quickscan naar de impact van het voorstel tot EU-verordening betreffende natuurherstel op ecosystemendiensten in Vlaanderen. Corridor cv, Nazareth.

In vergelijking met eerdere versies van de Natuurherstelwet worden wel specifieke provisies voorzien om ongewenste neveneffecten te vermijden. Zo is expliciet omschreven dat verslechtering van habitats ten voordele van hernieuwbare energieproductie kan verantwoord worden, en is ook een – zij het mogelijk eerder symbolische – clausule ingeschreven die de voedselvoorziening in de EU moet verzekeren. Ook voor de landbouwsector werd de impact t.o.v. de versie van maart 2023 verkleind door een versoepeling van de verschillende doelstellingen voor agrarische ecosystemen.

## De versie van de Natuurherstelwet van 9 november 2023 biedt lidstaten meer ruimte voor een pragmatische invulling

In de versie van de Natuurherstelwet van 9 november 2023 is opgenomen dat lidstaten in hun nationale herstelplannen rekening kunnen houden met hun socio-economische context. Daarenboven zijn verschillende doelstellingen ook omgevormd van een resultaatsverbintenis naar een inspanningsverbintenis. De streefdoelen lijken hierdoor minder ambitieus in vergelijking met de eerdere tekstvoorstellen en lijken rekening te houden met de bijzondere context van gebieden die in het dichtbevolkte en sterk verstedelijkte Vlaanderen klein en versnipperd zijn en ook druk gebruikt worden. De monitoring en evaluatie van de nationale herstelplannen door de Europese Commissie kunnen hierdoor minder streng worden uitgevoerd. Er blijft echter enigszins onduidelijkheid hoe beperkend de middelenverbintenis zal zijn in vervanging van het verslechteringsverbod voor toekomstige vergunningenkaders en welke jurisprudentie hieromtrent zal worden gecreëerd.

Ook het verslechteringsverbod is sterk bijgestuurd, onder meer door de toevoeging dat enkel 'significante' verslechtingen moeten vermeden worden. Er is geen definitie voorzien wat 'significant' betekent, maar dit begrip wordt ook gehanteerd in de Habitatrichtlijn (art. 6 lid 2 en 3) waarvoor de Europese Commissie een toelichting heeft. In de nationale regelgeving is het concept van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone wel gedefinieerd in het Natuurdecreet (art. 2, 30°).

Zoals hierboven gesteld, is ook verduidelijkt dat projecten gekoppeld aan de productie van hernieuwbare energie kunnen worden gezien als projecten van algemeen belang, waardoor een eventuele significante verslechtering van de habitats onder voorwaarden toelaatbaar kan zijn. Ook projecten of plannen van groot openbaar belang vallen onder de uitzonderingen.

Tot slot wordt de mogelijkheid geboden om het verslechteringsverbod toe te passen op niveau van de biogeografische regio's in de lidstaat. Aangezien Vlaanderen zich in één biogeografisch regio bevindt (m.u.v. de gemeente Voeren), betekent dit dat er in principe geen netto verslechtering mag zijn op Vlaams niveau. Door het nemen van voldoende compenserende maatregelen, zou het in principe mogelijk zijn om lokale verslechtingen van de habitats te aanvaarden.

## Kwantificering is noodzakelijk om de reikwijdte van de impact te bepalen

Om de effectieve impact en de netto kosten-baten balans van de Natuurherstelwet te bepalen, is het noodzakelijk om meer duidelijkheid te verkrijgen in de effectieve oppervlakten die nodig zijn om de doelstellingen te behalen. Op heden is dit nog steeds niet duidelijk. Een diepere analyse van de aanwezige habitattypes, hun staat en de vergelijking met de nodige oppervlakten om een 'gunstig referentiegebied' te bereiken, en een diepere analyse van de leefgebieden van de soorten om tot voldoende kwantiteit en kwaliteit te komen, zijn hiervoor noodzakelijk. Vervolgens kan deze informatie worden gebruikt om te bepalen wat de effectieve impact zal zijn.