

ALGEMEEN ADVIES

Aan: **AGENTSCHAP NATUUR EN BOS**

Van: **Mr. Gregory VERHELST & Mr. Glenn DECLERCQ**

Datum: **4 november 2025**

58712 | ANB - Juridische ondersteuning uitrol Natuurherstelverordening

Verhelst Flamey ('het kantoor') is een Belgisch advocatenkantoor, ingeschreven in de KBO onder het nummer BE0440.455.422. Alle diensten die door het kantoor worden verleend, worden uitgevoerd op basis van een dienstverleningscontract met Verhelst Flamey. De algemene voorwaarden van het kantoor zijn van toepassing en zijn beschikbaar op www.verhelstflamey.be/voorwaarden of op verzoek. In deze voorwaarden is o.m. een beperking van aansprakelijkheid opgenomen.

Dit schrijven kan vertrouwelijke of geheime informatie bevatten. Als u dit schrijven per ongeluk heeft ontvangen, gelieve ons dan onmiddellijk te verwittigen. Indien u niet de bedoelde ontvanger bent verzoeken wij u om dit schrijven niet te lezen, kopiëren of dit met anderen te delen. Het onrechtmatig lezen, delen of verspreiden ervan is verboden. De privacyverklaring van het kantoor is beschikbaar op www.verhelstflamey.be/privacy of op verzoek.

INHOUDSTAFEL

1. SITUERING	3
2. ANALYSE	5
2.1 Directe toepasselijkheid van de Natuurherstelverordening	5
2.2 Ecosystemen – hersteldoelen en -verplichtingen	7
(a) Land-, kust- en zoetwaterecosystemen	9
(b) Stedelijke ecosystemen	16
(c) Rivierecosystemen	18
(d) Landbouwecosystemen	19
(e) Bosecosystemen	20
(f) Voorlopige gevolgtrekkingen	21
2.3 Doorwerking van de Natuurherstelverordening	22
(a) Strijdigheid met nationale bepalingen	23
(b) de rechtstreekse werking van de bepalingen	30
(c) de impact van de Natuurherstelverordening op vergunningen en plannen	33
(d) de impact op de overheidsaansprakelijkheid	41
(e) voorlopige conclusie	45

1. SITUERING

1. Op 27 februari 2024 keurde het Europees parlement de zgn. Natuurherstelverordening² goed. Op 17 juni 2024 nam ook de Raad van de Europese Unie deze verordening aan. Op 18 augustus 2024 trad de Natuurherstelverordening in werking.
2. De Natuurherstelverordening beoogt de biodiversiteit in de Europese Unie te beschermen en te herstellen en kadert mee in het beleid van de Europese Green Deal. De verordening wil deze doelstelling bereiken door bindende, op herstel gerichte streefdoelen en verplichtingen voor een brede waaier aan ecosystemen binnen de EU tegen 2030, 2040 en 2050 op te leggen, dewelke via nationale herstelplannen ten uitvoer worden gelegd. De voorschriften uit de Natuurherstelverordening dragen bij aan het langdurige en duurzame herstel van biodiverse en veerkrachtige ecosystemen in de land- en zeegebieden van de lidstaten door middel van het herstel van aangetaste ecosystemen, de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit, de verbetering van de voedselzekerheid en de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.¹

De ecosystemen waarvoor de lidstaten doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen moeten nemen betreffen de land- kust- en zoetwatersystemen, de mariene ecosystemen, de stedelijke ecosystemen, de landbouwecosystemen en de bossystemen. De hersteldoelen worden nader gepreciseerd in de artikelen 4 tot en met 12 Natuurherstelverordening, bovenop bepalingen rond energie uit hernieuwbare bronnen,² nationale defensie,³ het herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden,⁴ het herstel van bestuiverpopulaties⁵ en de aanplant van drie miljard extra bomen.⁶

3. In het kader van de implementatie van de Europese Natuurherstelverordening in Vlaanderen wenst het Agentschap voor Natuur en Bos juridische ondersteuning. De doorwerking van de

¹ Artikel 1, 1, a) t.e.m. d) Natuurherstelverordening.

² Artikel 6 Natuurherstelverordening.

³ Artikel 7 Natuurherstelverordening.

⁴ Artikel 9 Natuurherstelverordening.

⁵ Artikel 10 Natuurherstelverordening.

⁶ Artikel 13 Natuurherstelverordening.



verordening vereist immers een grondige juridische analyse en ondersteuning bij de uitwerking en toepassing ervan.

4. Wij hernemen hieronder het doel van de opdracht en hernemen de technische beschrijving van de opdracht:

- *De opdrachtnemer dient op basis van het bestaande advies en aanvullende juridische analyse een eerste advies te leveren binnen een kort tijdsbestek.*
- *De juridische analyse moet concrete richtlijnen en aanbevelingen bevatten voor de implementatie in Vlaanderen.*
- *De juridische analyse heeft bijzondere aandacht voor de interpretatie van de afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden die de verordening biedt.*

Voor dit eerste advies en analyse heeft de dienstverlener een uitvoeringstermijn van 1 maand vanaf de sluiting van de opdracht. De inschrijver voorziet binnen die periode minstens 1 tussentijdse terugkoppeling met de aanbestedende overheid.

2. ANALYSE

2.1 Directe toepasselijkheid van de Natuurherstelverordening

5. De Europese Commissie koos er bewust voor om, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, etc., de doelstellingen van het voorstel tot natuurherstel door middel van een verordening na te streven. Op deze manier slaagt de uniewetgever erin herstelmaatregelen eerder en op een meer directe wijze in de praktijk te brengen dan een richtlijn die immers eerst in het nationaal recht hoeft te worden omgezet.⁷

Een verordening is een autonoom door de instellingen van de Europese Unie uitgevaardigde rechtshandeling met een algemene strekking, die verbindend is in al haar onderdelen en **direct toepasbaar** is in elke lidstaat.⁸ Deze handeling moet niet in het nationaal recht worden omgezet om bindend te zijn ten aanzien van diegene die er in de nationale rechtsorde materieel door worden getroffen.⁹

6. Er dient gewezen te worden op het onderscheid tussen enerzijds de rechtstreekse toepasselijkheid en anderzijds de rechtstreekse werking van een unienorm.

Waar de *rechtstreekse toepasselijkheid* bepaalt of de aangenomen handeling van de instellingen en organen van de Unie al dan niet zonder omzetting in het nationaal recht rechtsgevolgen doet ontstaan, gaat de *rechtstreekse werking* over de mogelijkheid voor rechtsonderhorigen om zich zowel tegenover de Unie- of nationale overheid als, in bepaalde gevallen, tegenover andere particulieren rechtstreeks op een unierechtelijke bepaling te beroepen.¹⁰

7. In zoverre het advies tot een antwoord noodzaakt op de vraag of de Natuurherstelverordening als autonome handeling van de instellingen en organen van de Unie – als *instrumentum* – doorwerkt op het nationale niveau, is het antwoord, gelet op bovenstaande uiteenzetting, glashelder. **De Natuurherstelverordening is in de nationale rechtsorde rechtstreeks toepasbaar zonder dat er enige noodzaak bestaat tot omzetting in het nationale recht.** Sedert

⁷ Europese Commissie, *Voorstel van 22 juni 2022 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel*, COM(2022), 2022/0195 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>, 9.

⁸ Artikel 288, lid 2 VWEU; zie RvVb 5 december 2024, nrs. RvVb-A-2425-0273 & RvVb-A-2425-0274, met verwijzing naar HvJ 8 mei 2024, nr. C-734/22, Republiek Oostenrijk, §19 (i.v.m. de zgn. Noodverordening).

⁹ RvVb 5 december 2024, nr. RvVb -A2425-0273; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 573, nr. 714.

¹⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 574, nr. 715.

haar inwerkingtreding op 18 augustus 2024 maakt de verordening automatisch deel uit van de Belgische/Vlaamse rechtsorde. Over dit aspect lijkt er alvast consensus. ANB bevestigde ons immers dat dat de verordening rechtstreeks toepasselijk is.

8. Het staat buiten kijf dat de Natuurherstelverordening voorrang krijgt op de nationale regelgeving.

Echter, dit volgt niet uit de “*rechtstreekse werking*”¹¹ van de verordening (waarover verder in dit advies meer), maar wel uit de primauteit van het unierecht dat een eerste maal door het Hof van Justitie werd aanvaard in het arrest *Costa/Enel*¹² en inmiddels tot een fundamenteel beginsel van communautair recht werd verheven.¹³

Aan het unierecht kan geen afbreuk worden gedaan door enig voorschrift van nationaal recht, zelfs al zou deze nationale norm constitutionele waarde hebben.¹⁴

Volgens het in artikel 4, lid 3 VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking zijn de lidstaten verplicht de onwettige gevolgen van een dergelijke schending van het Unierecht ongedaan te maken. Hieruit volgt dat **alle bevoegde nationale autoriteiten**, inclusief de nationale rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen een nationale handeling die in strijd met het Unierecht is vastgesteld, verplicht zijn om in het kader van hun bevoegdheden **alle noodzakelijke maatregelen te treffen om de schending van het unierecht te herstellen**.¹⁵ Zo oordeelde het Hof van Justitie dat dit niet alleen aan de met eigenlijke rechtspraak belaste organen toekomt, maar ook op elke administratieve overheid de verplichting rust zijn volle medewerking dient te verlenen aan de uitwerking van het EU-recht, en, om dat te kunnen doen,

¹¹ Waarbij nogmaals wordt aanbevolen nauwlettend toe te zien op een juist gebruik van de begrippen rechtstreekse toepasselijkheid en rechtstreekse werking.

¹² HvJ 15 juli 1964, *Costa/ENEL*, nr. C-6/64, 1219.

¹³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 553, nr. 688.

¹⁴ HvJ 17 december 1970, nr. C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, §3; HvJ 8 februari 1973, nr. C-30/72, *Commissie v. Italië*, §11 en HvJ 11 januari 2000, nr. C-285/98, *Kreil*.

¹⁵ HvJ 25 juni 2020, nr. C-24/19, A e.a. §83 (vaststelling dat Vlaamse sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines in strijd zijn met de plan-MER-richtlijn); het Hof gaf onder meer als voorbeeld de opschorting of nietigverklaring van de nationale regelgeving (zie HvJ 28 juli 2016, nr. C-379/15, *Association France Nature Environnement*, §§ 31-32) of dat een reeds verleende vergunning wordt ingetrokken of opgeschort teneinde een dergelijke beoordeling alsnog te verrichten (zie HvJ 12 november 2019, nr. C-261/18, *Commissie/Ierland* (Windturbinepark te Derrybrien), § 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

verplicht is om internrechtelijke bepalingen opzij te schuiven die strijdig zijn met dat EU-recht.¹⁶

Een uitzondering op deze primauteit van het unierecht bestaat erin dat het Hof van Justitie, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting kan toestaan van het effect dat een regel van het unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling ervan.¹⁷ Indien de nationale rechterlijke instanties bevoegd zouden zijn om aan de nationale bepalingen voorrang te geven boven het unierecht waarmee zij in strijd zijn, al was het maar tijdelijk, dan zou immers afbreuk worden gedaan aan de uniforme toepassing van het Unierecht.¹⁸

9. Het is vanuit voormelde uiteenzetting dat het eerste deel van het advies, in het bijzonder specifiek de vraag over de doorwerking van de Natuurherstelverordening en de vraag over de juridische analyse naar concrete richtlijnen en aanbevelingen voor de implementatie van de verordening in Vlaanderen, zal worden opgevat als een door te voeren *screening* naar potentiële anomalieën binnen de Vlaamse regelgeving in verhouding tot de Natuurherstelverordening.
10. Alvorens hier nader op in te gaan, is het relevant eerst in te gaan op de andere verwachting van dit advies, nl. een bijzondere aandacht verlenen aan de interpretatie van de afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden die de verordening biedt. Dit gebeurt in een volgende titel.

2.2 Ecosystemen – hersteldoelen en -verplichtingen

11. Het geografisch toepassingsgebied van de Natuurherstelverordening is geregeld in artikel 2 van de verordening. Er wordt gesproken over de diverse ecosystemen die zich bevinden op het Europees grondgebied van de lidstaten waarop de Europese Verdragen van toepassing zijn,¹⁹ in de kustwateren van de lidstaten, op de bodem of in de ondergrond van deze kustwateren²⁰ dan wel in wateren, op de zeebodem of in de ondergrond daarvan zeewaarts van de basislijn

¹⁶ HvJ 22 juni 1989, C-103/88, *Fratelli Costanzo*, §§ 30 en 33, besproken in T. BOMBOIS, “L’administration “juge” de la légalité communautaire. Réflexions autour des arrêts Fratelli Costanzo et Abna de la Cour de justice de Luxembourg”, *JT* 2009, nr. 10, 171 ; zie later bevestigd in : HvJ 28 juni 2001, C-118/00, *Larsy*, §§ 52-53; HvJ 9 september 2003, C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi*, § 49.

¹⁷ HvJ 25 juni 2020, nr. C-24/19, A e.a. §84.

¹⁸ HvJ 25 juni 2020, nr. C-24/19, A e.a. §84; HvJ 29 juli 2019, nr. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, § 177 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁹ Artikel 2, lid 1, a) in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2 Natuurherstelverordening.

²⁰ Artikel 2, lid 1, b) Natuurherstelverordening.

vanwaar de breedte van de territoriale wateren van een lidstaat wordt gemeten, en reikend tot de uiterste grens van het gebied waarover een lidstaat soevereine rechten of rechtsmacht heeft of uitoefent, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982.²¹

Onder een ecosysteem wordt begrepen *“een dynamisch geheel van gemeenschappen van planten, dieren, schimmels en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die een functionele eenheid vormen, waaronder habitattypen, habitats van soorten en soortenpopulaties”*.²² De verordening maakt achtereenvolgens een opdeling in land-, kust- en zoetwaterecosystemen,²³ mariene ecosystemen²⁴, stedelijke ecosystemen²⁵, landbouwecosystemen²⁶ en bosecosystemen²⁷.

12. Wat Vlaanderen betreft, zal het advies **niet verder ingaan op de mariene ecosystemen** vermeld in artikel 5 van de verordening, aangezien dit op het eerste gezicht behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het advies **beperkt** zich om die reden uitsluitend **tot het landoppervlak van het Vlaams gewest**.

Gelet op de ruime autonome definitie van het begrip ‘ecosysteem’ in de verordening, kan alvast gewezen worden op het feit dat artikel 7, 1 Natuurherstelverordening, dat handelt over de nationale defensie, voorziet in een **vrijstelling tot het nemen van herstelmaatregelen voor gebieden die aan te merken zijn als land-, kust- en zoetwaterecosystemen, maar die worden gebruikt voor activiteiten die uitsluitend nationale defensie tot doel hebben**. Voorwaarde is wel dat die maatregelen onverenigbaar worden geacht met het voortgezette militaire gebruik van de betrokken gebieden.

13. In de volgende subtitels wordt dieper ingegaan op de verschillende ecosystemen die voor Vlaanderen op het eerste gezicht relevant lijken met hun onderscheiden hersteldoelen en -verplichtingen, eventuele vrijstellingen en uitzonderingen. Hierbij is het alvast relevant enkele definitiebepalingen mee te geven:

²¹ Artikel 2, lid 1, c) Natuurherstelverordening.

²² Artikel 3, 1) Natuurherstelverordening.

²³ Artikel 4 Natuurherstelverordening.

²⁴ Artikel 5 Natuurherstelverordening.

²⁵ Artikel 8 Natuurherstelverordening.

²⁶ Artikel 11 Natuurherstelverordening.

²⁷ Artikel 12 Natuurherstelverordening.

- **'herstel'**: *"het proces van het actief of passief ondersteunen van het herstel van een ecosysteem teneinde de structuur en functies ervan te verbeteren met als doel de biodiversiteit en de veerkracht van het ecosysteem in stand te houden of te verbeteren, door een habitatypeoppervlakte te verbeteren tot een goede toestand, door de gunstige referentieoppervlakte opnieuw te ontwikkelen, en door een habitatype te verbeteren tot voldoende kwaliteit en kwantiteit overeenkomstig artikel 4, leden 1, 2 en 3, en artikel 5, leden 1, 2 en 3, en door het halen van de doelen en het nakomen van de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 8 tot en met 12, waaronder het bereiken van bevredigende niveaus voor de in de artikelen 8 tot en met 12 bedoelde indicatoren";²⁸*

Hieruit kan op het eerste gezicht worden afgeleid dat het herstel ofwel uiteenvalt in het **verbeteren van de toestand van de habitattypen**, het **(her)ontwikkelen van de habitattypen** en het **verbeteren van de habitat van een soort tot een voldoende kwaliteit en kwantiteit**, hetgeen afgetoetst wordt aan de hand van doelen.

- **'goede toestand'**: *"wat een habitatypeoppervlakte betreft, een staat waarin de voornaamste kenmerken van het habitatype, met name zijn structuur, functies en typische soorten of typische soortensamenstelling het hoge niveau van ecologische kenmerken, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om het duurzame behoud van het habitatype te waarborgen en aldus bij te dragen tot het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor een habitat, indien het betrokken habitatype is opgenomen in bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG, en, in mariene ecosystemen, bijdragen tot het realiseren of behouden van een goede milieutoestand";*

(a) Land-, kust- en zoetwaterecosystemen

14. VERBETEREN VAN DE TOESTAND VAN DE HABITATTYPEN – Voor de land-, kust- en zoetwaterecosystemen nemen de lidstaten de herstelmaatregelen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage I bij de verordening opgenomen habitattypen te verbeteren teneinde ze in een goede toestand te brengen. Bijlage I bij de verordening omvat alle land-, kust-, en zoetwaterhabitats die in bijlage I²⁹ bij de Habitatrichtlijn opgenomen zijn, alsook zes groepen van habitattypes, zijnde wetlands, graslands en overige weidehabitats, rivier-, meer-, alluviale, en oeverhabitats, bossen, steppe-, heide- en struikhabitats en rotsachtige en duinhabitats.

De herstelmaatregelen worden genomen uiterlijk in 2030 en hebben betrekking op minstens 30 % van de totale oppervlakte van al deze habitattypen die niet in goede toestand verkeren,

²⁸ Artikel 3, 3) Natuurherstelverordening.

²⁹ Met als titel: "Typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is".

zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan.³⁰ Uiterlijk in 2040 en 2050 moeten de herstelmaatregelen betrekking hebben op respectievelijk minimaal 60 % en 90 % van de oppervlakte van elke in bijlage I bij de verordening opgenomen groep habitattypen dat niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan.³¹ **Waar passend geven de lidstaten tot 2030 voorrang aan herstelmaatregelen in gebieden die gelegen zijn in Natura 2000-gebieden.**³²

15. Artikel 4.2 Natuurherstelverordening voorziet in een **facultatieve afwijkmogelijkheid**.

‘Veelvoorkomende en wijdverspreide habitattypen’³³ die meer dan 3 % van het Europees grondgebied van een lidstaat bestrijkt, kunnen uitgesloten worden van de relevante groep habitattypen. In voorkomend geval lijkt het er op het eerste gezicht op dat er geen herstelmaatregelen moeten vastgesteld worden. Hieraan zijn wel enkele voorwaarden verbonden, met name:

- de afwijking moet naar behoren gerechtvaardigd zijn,³⁴
- de lidstaat verbindt zich ertoe om uiterlijk in 2050 voor elk van die habitattypen herstelmaatregelen te nemen,
- uiterlijk in 2030 moet zij herstelmaatregelen nemen op minstens een derde van voormelde 80 % en uiterlijk in 2040 voor minstens twee derde van deze 80 % aan oppervlakte die niet in een goede toestand verkeert,³⁵ en,
- er dient over gewaarborgd te worden dat deze 80 % er niet aan in de weg staat dat op nationaal biogeografisch niveau de gunstige staat van instandhouding wordt bereikt of gehandhaafd voor elk van die habitattypen.³⁶

³⁰ Artikel 4.1, lid 1, a) Natuurherstelverordening.

³¹ Artikel 4.1, lid 1, b) Natuurherstelverordening.

³² Artikel 4.1, lid 2 Natuurherstelverordening.

³³ Gedefinieerd in artikel 3, 11) Natuurherstelverordening als: *“een habitatype dat voorkomt in verschillende biogeografische regio’s in de Unie met een verspreidingsgebied van meer dan 10.000 km²”*.

³⁴ Artikel 4.2, lid 1 Natuurherstelverordening.

³⁵ Artikel 4.2, lid 2, a) tot en met c) Natuurherstelverordening.

³⁶ Artikel 4.2, lid 3 Natuurherstelverordening.

Wanneer een lidstaat deze facultatieve afwijkingsmogelijkheid benut, blijven de hersteldoelen en -verplichtingen binnen de vooropgestelde tijdsaders van toepassing op de totale oppervlakte van alle resterende in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeren.³⁷

16. (HER)ONTWIKKELEN VAN DE HABITATTYPEN - Daarnaast nemen de lidstaten de noodzakelijke herstelmaatregelen om de in bijlage I opgenomen habitattypen opnieuw te ontwikkelen in gebieden waar die habitattypen niet (meer) voorkomen. Deze bepaling strekt ertoe een 'gunstige referentieoppervlakte' voor die habitattypen te realiseren.³⁸

Hieronder wordt verstaan *"de totale oppervlakte van een habitatype in een bepaalde biogeografische [...] regio op nationaal niveau die wordt beschouwd als het minimum dat nodig is om de levensvatbaarheid op lange termijn van het habitatype en zijn typische soorten of typische soortensamenstelling en van alle significante ecologische variaties van dat habitatype in zijn natuurlijke verspreidingsgebied te waarborgen, en die bestaat uit de huidige oppervlakte van dat habitatype en, indien die oppervlakte niet voldoende is voor de levensvatbaarheid op lange termijn van het habitatype en zijn typische soorten of typische soortensamenstelling, de aanvullende oppervlakte die nodig is om het habitatype opnieuw te ontwikkelen; indien het betrokken habitatype is opgenomen in bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG, draagt dat opnieuw ontwikkelen bij tot het bereiken van een 'gunstige staat van voor een habitat'³⁹ [...]".⁴⁰*

Deze maatregelen gelden uiterlijk in 2030 voor ten minste 30 % van de bijkomende oppervlakte die nodig is om de totale gunstige referentieoppervlakte te bereiken voor elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen, zoals vastgesteld in het nationale herstelplan bedoeld in artikel 15 van de verordening. Uiterlijk in 2040 moeten deze maatregelen van toepassing zijn op ten minste 60 % van die bijkomende oppervlakte, en uiterlijk in 2050 op 100 %.⁴¹

17. Deze herstelmaatregel dringt zich dus aan waar het nodig is om de gunstige referentieoppervlakte te realiseren en geldt ongeacht de ligging binnen of buiten de Natura 2000-gebieden.

³⁷ Artikel 4.3 Natuurherstelverordening.

³⁸ Artikel 4.4 Natuurherstelverordening.

³⁹ Zie definitie van 'gunstige staat van instandhouding voor een habitat' in artikel 3, 6) Natuurherstelverordening: *"een gunstige staat van instandhouding in de zin van artikel 1, punt e) van de Habitatrichtlijn"*.

⁴⁰ Zie definitie van 'gunstige referentieoppervlakte' vermeld in artikel 3, 8) Natuurherstelverordening.

⁴¹ Artikel 4.4 Natuurherstelverordening.

Ook voor deze herstelmaatregel is in een **facultatieve afwijkingsmogelijkheid** voorzien.

In afwijking van de algemene verplichting kan een lidstaat, mits motivering, in zijn nationaal herstelplan een herstellniveau van tussen de 90% en 100% vaststellen voor een specifiek habitatype waar 100% halen onmogelijk wordt geacht. In dat geval moet de lidstaat dit lagere percentage geleidelijk bereiken uiterlijk in 2050, waarbij ten minste 30% van de benodigde extra oppervlakte hersteld moet zijn tegen 2030 en ten minste 60% tegen 2040.⁴² Wanneer een lidstaat van deze afwijking gebruikmaakt, blijft de verplichting om voor 100% te herstellen wel van kracht voor de overige habitattypen binnen dezelfde groep waartoe het specifieke type behoort.⁴³

18. VERBETEREN VAN DE HABITAT VAN EEN SOORT – De lidstaten nemen verder herstelmaatregelen voor de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de in bijlagen II, IV en V bij de Habitatrichtlijn opgenomen soorten en voor de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de in het wild levende vogels die onder de Vogelrichtlijn vallen. Deze maatregelen komen bovenop de hierboven vermelde herstelmaatregelen en zijn erop gericht de kwaliteit en kwantiteit van die habitats te verbeteren, onder meer door herstel en herontwikkeling. De maatregelen moeten ook de verbondenheid van de habitats bevorderen, totdat een voldoende kwaliteit en kwantiteit is bereikt.⁴⁴

De **kwaliteit** van een ‘habitat van een soort’⁴⁵ is het vermogen van die habitat om in alle stadia van de levenscyclus van de soort te voldoen aan haar ecologische behoeften, zodat de soort zich op lange termijn als een levensvatbare populatie binnen haar natuurlijke verspreidingsgebied kan handhaven. Deze kwaliteit draagt bij tot het bereiken of behouden van een ‘gunstige staat van instandhouding voor de soorten’⁴⁶, opgenomen in de bijlagen II, IV en V

⁴² Artikel 4.5 Natuurherstelverordening.

⁴³ Artikel 4.6 Natuurherstelverordening.

⁴⁴ Artikel 4.7 Natuurherstelverordening.

⁴⁵ In artikel 3, 2) Natuurherstelverordening wordt ‘habitat van een soort’ gedefinieerd als “*habitat van een soort zoals gedefinieerd in artikel 1, punt f) van [de Habitatrichtlijn]*”.

⁴⁶ Zie definitie van ‘gunstige staat van instandhouding voor een soort’ in artikel 3, 7) Natuurherstelverordening: “*een gunstige staat van instandhouding in de zin van artikel 1, punt i) van [de Habitatrichtlijn]*”, nl. “*het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied*. De “staat van instandhouding” wordt als “gunstig” beschouwd wanneer: (1) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange

van de Habitatrichtlijn, alsook tot het veiligstellen van de populaties van de in het wild levende vogelsoorten die onder de Vogelrichtlijn vallen.⁴⁷

De te bevorderen **kwantiteit** van een habitat van een soort vertoont sterke gelijkenissen met de kwaliteitsdoelstelling, maar heeft betrekking op de *omvang* van die habitat die nodig is om in alle stadia van de levenscyclus van de soort aan haar ecologische behoeften te voldoen, zodat de soort zich op lange termijn als een levensvatbare populatie binnen haar natuurlijke verspreidingsgebied kan handhaven. Deze kwantiteit draagt eveneens bij tot het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor de soorten opgenomen in de bijlagen II, IV en V van de Habitatrichtlijn, tot het veiligstellen van de populaties van de in het wild levende vogelsoorten die onder de Vogelrichtlijn vallen.⁴⁸

19. Voor elk van de drie voormelde types van herstelmaatregelen moeten de lidstaten zich, bij het aanwijzen van de meest geschikte gebieden voor herstelmaatregelen, baseren op de **best beschikbare en meest recente wetenschappelijke kennis**.

Op dit punt kan de vergelijking gemaakt worden met de verplichtingen in het kader van de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie die zich daarover ontwikkeld heeft in de rechtspraak van het Hof van Justitie en de interne rechtspraak.

Recent vernietigde de Raad van State bv. een gewestelijk RUP 'Nelissen Steenfabrieken NV' wegens een gebrekkige habitattoets.⁴⁹ De Raad van State was in dit arrest van oordeel dat de wetenschappelijke deugdelijkheid van de beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositie door het gewestelijk RUP niet afdoende wordt aangetoond daar enkel rekening werd gehouden met een beoordeling van de door INBO in 2013 vastgestelde kritische depositiewaarde, ofschoon er in de huidige wetenschappelijke kennis beroep kan worden gedaan op een in oktober 2022 geactualiseerd rapport van de UNECE over de kritische depositiewaarde, alsook het bestaan van het Nederlandse rapport 'Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000' van 2023.⁵⁰

termijn zal blijven, en (2) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en (3) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

⁴⁷ Artikel 3, 9) Natuurherstelverordening.

⁴⁸ Artikel 3, 10) Natuurherstelverordening.

⁴⁹ RvS 18 juni 2025, nr. 263.636, vzw Dryade.

⁵⁰ Zie opnieuw RvS 18 juni 2025, nr. 263.636, vzw Dryade.

De aanwijzing van de meest geschikte gebieden voor herstelmaatregelen moet zich bovendien enten op de staat van de habitattypen (gemeten aan hun structuur, functies en typische soorten) en op de kwaliteit en kwantiteit van de leefgebieden van soorten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie die wordt verstrekt onder bestaande EU-richtlijnen en waarbij, waar van toepassing, rekening wordt gehouden met regionale verschillen.⁵¹ Voorts moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de toestand van deze habitattypen in kaart is gebracht voor ten minste 90% van hun totale oppervlakte uiterlijk in 2030, en voor 100% van de oppervlakte uiterlijk in 2040.⁵²

20. Er dient voor het verbeteren van de toestand van de habitattypen⁵³ en bij de (her)ontwikkeling van de habitattypen⁵⁴ eveneens rekening te worden gehouden met de noodzaak van *betere verbindingen* tussen de in bijlage I opgenomen habitattypen, terwijl er voor wat betreft de verbetering van de kwantiteit en kwaliteit van de habitats van soorten rekening wordt gehouden met de ecologische vereisten ten behoeve van soorten die in die habitattypen voorkomen.⁵⁵

Deze bepaling sluit aan bij de recente rechtspraak binnen de natuurregelgeving die meer oog lijkt te hebben voor de natuurlijke/hydrologische verbindingen.⁵⁶

21. Opdat de goede toestand en een voldoende kwaliteit van de habitattypen behouden blijft op lange termijn of de realisatie van deze goede toestand en voldoende kwaliteit niet in het gedrang komt, neemt artikel 4 Natuurherstelverordening nog enkele speciale waarborgen op.

⁵¹ Artikel 4.8 Natuurherstelverordening *juncto* artikel 1, e) en artikel 17 Habitatrichtlijn, artikel 12 Vogelrichtlijn en artikel 14, lid 16, c) Natuurherstelverordening.

⁵² Artikel 4.9 Natuurherstelverordening.

⁵³ Zie randnrs. 14 en 15.

⁵⁴ Zie randnrs. 16 en 17.

⁵⁵ Artikel 4.10 Natuurherstelverordening.

⁵⁶ P. FLAMEY en G. DECLERCQ, “De ‘Wezertoets’ revisited: het nieuwe stikstof?” (noot onder HvJ 25 april 2024, nr. C-301/22, *Sweetman/An Bord Pleanala*), *STORM* 2024/2, bijdrage 11, met verwijzing in voetnoot 128 naar RvVb 1 juni 2023, nr. RvVb-A2223-0918, vzw Milieufrent Omer Wattez en P. FLAMEY en G. DECLERCQ, “De omgevingsvergunning. Kroniek van de bestuursrechtspraak 2023/2024”, *TROS* 2024, 41 en 42.

De lidstaten nemen maatregelen om in de gebieden **waar herstelmaatregelen van toepassing zijn, een voortdurende verbetering** te verzekeren van de habitattypen en de habitats van soorten totdat een goede, respectievelijk voldoende kwaliteit is bereikt.⁵⁷

Daarnaast moeten zij maatregelen nemen om te **voorkomen dat gebieden waar deze goede toestand en voldoende kwaliteit eenmaal is bereikt, significant verslechteren**.⁵⁸ Deze verplichting om significante verslechtering te voorkomen geldt ook specifiek voor gebieden buiten Natura 2000 die nodig zijn om de hersteldoelen te halen, waarbij lidstaten de mogelijkheid hebben om de regels op het niveau van een biogeografische regio toe te passen. Indien er **nog geen herstelmaatregelen van kracht zijn** trachten de lidstaten uiterlijk op de datum van bekendmaking van hun nationale herstelplannen overeenkomstig artikel 17, lid 6 van deze verordening de nodige maatregelen te nemen ter **voorkoming van een significante verslechtering** van gebieden waar de in bijlage I bij deze verordening opgenomen habitattypen voorkomen en die in goede toestand verkeren of die nodig zijn om de in lid 17 van artikel 4 vastgestelde, hersteldoelen te halen.⁵⁹

22. Voor zowel het continue verbeteringsgebod als de significante verslechteringsverboden gelden **uitzonderingen**.

Binnen en buiten de Natura 2000-gebieden is het significant verslechteringsverbod niet van toepassing op verslechtering veroorzaakt door overmacht⁶⁰, onvermijdelijke habitattransformaties ten gevolge van klimaatverandering, projecten of plannen van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijk alternatief van toepassing is, of handelingen door derde landen buiten de verantwoordelijkheid van de lidstaat om.⁶¹

Binnen de Natura 2000-gebieden is het continue verbeteringsgebod en het significant verslechteringsverbod van geen tel in geval van overmacht, onvermijdelijke habitattransformaties ten gevolge van klimaatverandering, of als een plan of een project is goedgekeurd volgens artikel 6, lid 4 Habitatrichtlijn.⁶²

⁵⁷ Artikel 4.11, lid 1 Natuurherstelverordening.

⁵⁸ Artikel 4.11, lid 2 Natuurherstelverordening.

⁵⁹ Artikel 4.12 Natuurherstelverordening; overweging 37 Natuurherstelverordening; H. SCHOUKENS, "Van de Everglades naar het Denderbekken, van de EU-Natuurherstelwet naar de grondwatertrein: breekt het gedraineerde moeras in 2024 eindelijk uit zijn ketenen?", *STORM* 2023/4, bijdrage 20.

⁶⁰ Waaronder natuurrampen.

⁶¹ Artikel 4.14, a) t.e.m. d) en artikel 4.15, a) t.e.m. d) Natuurherstelverordening.

⁶² Artikel 4.16, a) t.e.m. c) Natuurherstelverordening.

Ten slotte verplichten de lidstaten zich ertoe om de oppervlakte habitattypen in goede toestand te vergroten tot ten minste 90% en een gunstige referentieoppervlakte per habitatype te bereiken, evenals een toenemende trend in de kwaliteit en kwantiteit van de habitats voor de beschermde soorten onder de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn te waarborgen.⁶³

23. Voor gebieden buiten de Natura 2000-gebieden, maar die wel onder het toepassingsgebied van de Natuurherstelverordening vallen, geldt dat lidstaten, wanneer alternatieven ontbreken, zij de zgn. continue verbeteringsverplichting en het significant verslechtingsverbod kunnen toepassen op het niveau van elke biogeografische regio van hun grondgebied. Voorwaarde is wel dat zij de Commissie daarvan uiterlijk op 19 februari 2025 in kennis stellen en daarbij voldoen aan de rapportage- en planningsverplichtingen volgend uit de Natuurherstelverordening.⁶⁴ Dit betekent dus *in concreto* dat op een hoger biogeografisch niveau de nodige compenserende maatregelen moeten worden voorzien.

Een compenserende maatregel dient ertoe de aantasting van de natuurlijke kenmerken buiten de Natura 2000-gebieden op te heffen voor het gebied buiten het Natura 2000-netwerk als geheel. Deze laatste soort maatregelen staan los van de gestelde handeling.⁶⁵ Het gaat om maatregelen waarbij eerst schade wordt toegebracht die vervolgens (elders) moet worden hersteld⁶⁶, wat te onderscheiden is van milderende maatregelen.

(b) Stedelijke ecosystemen

24. Artikel 8 Natuurherstelverordening handelt over de zgn. stedelijke ecosystemen, op grond waarvan de lidstaten verzekeren dat er uiterlijk op 31 december 2030 binnen deze gebieden⁶⁷

⁶³ Artikel 4.17 Natuurherstelverordening.

⁶⁴ Artikel 4.13 Natuurherstelverordening.

⁶⁵ RvS 29 maart 2013, nr. 223.083, overw. 27 (compenserende maatregel binnen de habitattoets).

⁶⁶ H. SCHOUKENS, "Milderen of compenseren: géén synoniemen" (noot onder RvS 29 november 2011, nr. 216.548, vzw Natuurpunt Limburg, *TOO* 2012, nr. 1, (32) 33, met verwijzing in voetnoot 6 naar H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 214.

⁶⁷ Zie artikel 14.4, leden 1-4 Natuurherstelverordening: de stedelijke ecosysteemgebieden dienen in het nationaal herstelplan in kaart gebracht te worden en gelden voor alle steden, kleinere steden en voorsteden, met dien verstande dat zo'n gebied ofwel de gehele stad, kleinere stad en voorstad omvat, ofwel delen van de stad, kleine stad en voorstad, maar minstens de stedelijke centra, de stedelijke clusters en, indien dit passend wordt geacht door de lidstaat, de voorstedelijke gebieden. Stedelijke ecosysteemgebieden van meerdere aangrenzende steden, kleinere steden en voorsteden kunnen tot één stedelijk ecosysteemgebied worden samengevoegd; er kan nog dienstig verwezen worden naar de

geen nettoverlies is in de totale nationale stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in vergelijking met 2024.⁶⁸

Bij wijze van **uitzondering** beschikken de lidstaten weliswaar over de mogelijkheid de steden, kleine steden en voorsteden die al erg groen⁶⁹ en boomrijk⁷⁰ zijn van die totale nationale oppervlakte uit te sluiten.

Beide begrippen worden gedefinieerd in de verordening zelf. Zo dient er onder een ‘stedelijke groene ruimte’ *“de totale oppervlakte aan in steden of kleinere steden en voorsteden aangetroffen bomen, heesters, struiken, vaste kruidachtige vegetatie, korstmossen en mossen, vijvers en waterlopen, berekend op basis van gegevens die zijn verstrekt door de landmonitoringdienst van Copernicus uit hoofde van de Copernicus-component van het bij Verordening (EU) 2021/696 vastgestelde ruimtevaartprogramma van de Unie en, indien de betrokken lidstaat daarover beschikt, andere door die lidstaat verstrekte relevante aanvullende gegevens”* te worden verstaan.⁷¹

De ‘stedelijke boomkroonbedekking’ heeft dan weer betrekking op de *“de totale met bomen bedekte oppervlakte in steden, kleinere steden en voorsteden, berekend op basis van de gegevens over de boombedekkingsdichtheid die zijn verstrekt door de landmonitoringdienst van Copernicus uit hoofde van de Copernicus-component van het bij Verordening (EU) 2021/696 vastgestelde ruimtevaartprogramma van de Unie en, indien de betrokken lidstaat daarover beschikt, andere door die lidstaat verstrekte relevante aanvullende gegevens”*.⁷²

25. Vanaf 2031 moet er een toenemende trend worden gerealiseerd in zowel de totale oppervlakte stedelijke groene ruimte (onder meer door integratie in gebouwen en infrastructuur) als in de

definitiebepalingen van *“stedelijke centra en stedelijke clusters”, “steden”, “kleinere steden en voorsteden”* en *“voorstedelijke gebieden”* die respectievelijk terug te vinden zijn in artikel 3, 16) t.e.m. 19) Natuurherstelverordening.

⁶⁸ Artikel 8.1, *in fine* Natuurherstelverordening; zie hierover ook C. VAN ESBROECK, “Het publiek toegankelijk maken van private groene ruimten: de dienstenvergoeding als mogelijke oplossing voor de grenzen aan beheers- en inrichtingsvoorschriften in RUP’s?” (noot onder RvS 11 oktober 2024, nr. 261.007, De Laet), *STORM* 2024/3, bijdrage 7.

⁶⁹ Namelijk wanneer het aandeel stedelijke groene ruimte in de stedelijke groene ruimte in de stedelijke centra en stedelijke clusters groter is dan 45%.

⁷⁰ Namelijk wanneer het aandeel stedelijke boomkroonbedekking groter is dan 10%.

⁷¹ Artikel 3, 20) Natuurherstelverordening.

⁷² Artikel 3, 21) Natuurherstelverordening.

boomkroonbedekking binnen elk stedelijk ecosysteemgebied. Deze trends worden om de zes jaar gemeten en moeten worden volgehouden totdat een bevredigend niveau is bereikt.⁷³ Artikel 14.3 van de verordening legt aan de lidstaten een toenemende trend in de stedelijke boomkroonbedekking op totdat het bevredigend niveau is bereikt.

Wat precies voormelde ‘bevredigende’ niveaus zijn, is momenteel nog onduidelijk. De lidstaten hebben tot uiterlijk 2030 om hun richtinggevend kader en het daaruit volgend bevredigend niveau vast te stellen. Het is immers eerst aan de Europese Commissie om uiterlijk op 31 december 2028, bij wijze van uitvoeringshandelingen, de richtinggevende kaders te formaliseren ter bepaling van het bedoelde bevredigende niveau voor de twee toetsingscriteria in stedelijke ecosysteemgebieden.⁷⁴

26. Als potentiële (herstel)maatregelen wordt niet alleen gewezen op de noodzaak tot het uitbreiden van parken en bosgebieden in deze gebieden, maar ook op de aanplant van meer bomen, de aanleg van groendaken, graslanden met wilde bloemen, tuinen, stadstuinbouw, straten met bomen, stadsweiden en hagen, vijvers en waterlopen, rekening houdend met onder meer (inheemse) soortendiversiteit.⁷⁵ Hierbij is het belangrijk op te merken dat de Natuurherstelverordening **geen onderscheid maakt tussen private eigendommen en het openbaar domein**.⁷⁶

(c) Rivierecosystemen

27. Volgens artikel 9 Natuurherstelverordening moeten lidstaten een inventaris opstellen van kunstmatige barrières (zoals dammen of stuwen) in oppervlaktewateren en in kaart brengen welke barrières verwijderd moeten worden. Dit ter verwezenlijking van de *algemene hersteldoelen* die opgenomen zijn in artikel 4 Natuurherstelverordening en de *specifieke doelstelling* om uiterlijk in 2030 minstens 25.000 km aan rivieren in de EU weer vrij te laten stromen.⁷⁷ Vervolgens moeten de lidstaten deze geïdentificeerde barrières daadwerkelijk wegnemen, met prioriteit voor barrières die niet langer nodig zijn voor bijvoorbeeld energie, scheepvaart of waterbeheer. Naast het verwijderen van barrières moeten lidstaten ook maatregelen nemen om de natuurlijke functies van bijbehorende overstromingsgebieden te

⁷³ Artikel 8.2 Natuurherstelverordening.

⁷⁴ Zie artikel 14.5, d) en e) *juncto* artikel 20. 10 Natuurherstelverordening.

⁷⁵ Bijlage VII, maatregel 31) van bijlage VII Natuurherstelverordening.

⁷⁶ C. VAN ESBROECK, “Het publiek toegankelijk maken van private groene ruimten: de dienstenvergoeding als mogelijke oplossing voor de grenzen aan beheers- en inrichtingsvoorschriften in RUP’s?” (noot onder RvS 11 oktober 2024, nr. 261.007, De Laet), *STORM* 2024/3, bijdrage 7.

⁷⁷ Artikel 9.1 Natuurherstelverordening.

verbeteren.⁷⁸ Ten slotte is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de herstelde rivierverbindingen en natuurlijke functies van de overstromingsgebieden op de lange termijn behouden blijven.⁷⁹

Al deze herstelmaatregelen gelden onverminderd de verplichtingen volgend uit de Kaderrichtlijn Water of andere verplichtingen.⁸⁰

(d) Landbouwecosystemen

28. Daarnaast voorziet de Natuurherstelverordening ook in het verbeteren van zgn. landbouwecosystemen. De draagwijdte van de hersteldoelen en -verplichtingen werd reeds aangestipt in de nota rond de veengebieden, die resp. op 23 september 2025 en na aanpassing op 3 oktober 2025, werd overgemaakt. Er kan volstaan worden met de herneming van deze uiteenzetting:

*“Ter bevordering van de voedselveiligheid, de voedselzekerheid, maar ook om milieurisico’s en klimaatverandering tegen te gaan,⁵ legt de Natuurherstelverordening herstelmaatregelen op om de **biodiversiteit voor landbouwecosystemen** die buiten het toepassingsgebied van de Habitatrichtlijn vallen, te herstellen.⁶*

De naleving van die verplichting zal vanaf 2024 om de zes jaar worden gemeten op basis van een selectie van indicatoren, zijnde de graslandvlinderindex, de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder akkerland en/of het aandeel landbouwgrond met diversiteitsrijke landschapselementen. De lidstaten dienen voor minstens twee van de drie indicatoren⁷ op nationaal niveau een toenemende trend te realiseren, en dit tot wanneer bevredigende niveaus zijn bereikt.⁸

Daarnaast dienen de lidstaten herstelmaatregelen te nemen die moeten verzekeren dat de index van de algemene boerenlandvogelsoorten⁹ op nationaal niveau een voldoende niveau heeft bereikt.

Verder legt de Natuurherstelverordening aan de lidstaten - niet aan individuele landbouwers of particuliere grondeigenaars⁸¹ - herstelmaatregelen op die tot doel hebben organische bodems in de

⁷⁸ Artikel 9.2 Natuurherstelverordening.

⁷⁹ Artikel 9.3 Natuurherstelverordening.

⁸⁰ Artikel 9.1 Natuurherstelverordening.

⁸¹ Artikel 11.4, lid 6 Natuurherstelverordening; overweging 56 uit de preambule van de Natuurherstelverordening.

landbouw die bestaan uit ontwaterde veengebieden⁸² te herstellen en te vernatten. In 2030 moeten de maatregelen van toepassing zijn op minstens 30% van dergelijke gebieden, waarvan minstens een kwart vernat moet zijn. In 2040 en 2050 moet het respectievelijk gaan om 40% en 50%, waarvan telkens minstens een derde vernat is.⁸³

*De verordening heeft voor deze herstelmaatregel voorzien in enige **flexibiliteit**. Zo kunnen de herstelmaatregelen en het vernatten van ontwaterde veengebieden in gebieden waar turf wordt gewonnen of, tot op zekere hoogte, in gebieden die een ander landgebruik hebben, bijvoorbeeld bos, beschouwd worden als een bijdrage aan de verwezenlijking van de hersteldoelen voor ontwaterde veengebieden die voor landbouwdoeleinden worden gebruikt.⁸⁴ Daarnaast hebben de lidstaten de mogelijkheid, indien hiertoe gegronde redenen bestaan, om de vernatting van ontwaterde veengebieden voor landbouwdoeleinden niet uit te voeren of te beperken indien dit negatieve waarschijnlijke gevolgen voor gebouwen, infrastructuur, klimaatadaptatie of andere openbare belangen teweeg zou brengen en indien het niet haalbaar is veengebieden te vernatten op andere grond dan landbouwgrond.*

De lidstaten kunnen volgens de verordening kiezen uit een brede waaier aan herstelmaatregelen voor ontwaterde veengebieden die voor landbouwdoeleinden worden gebruikt, gaande van het omzetten van akkerland in blijvend grasland en extensiveringsmaatregelen in combinatie met verminderde drainage tot volledige vernatting met de mogelijkheid om paludicultuur toe te passen, of het aanleggen van veenvormende vegetatie⁸⁵ (eigen vetdruk).

(e) Bosecosystemen

29. De noodzaak om bosesystemen die niet onder het toepassingsgebied van de Habitatrichtlijn vallen te beschermen en te verbeteren, volgt vooreerst uit hun kwetsbaarheid voor klimaatverandering. Tezelfdertijd functioneren deze gebieden als koolstofvoorraden en koolstofputten, hetwelk helpt bij het aanpassen aan en het bestrijden van de klimaatverandering. Daarnaast leveren zij ook tal van andere vitale ecosysteemdiensten, zoals de levering van (timmer)hout, voedsel en andere niet-houtproducten, klimaatregulering, stabilisatie van de bodem, erosiebeheersing en de zuivering van lucht en water.⁸⁶

⁸² Zie artikel 3, 23) Natuurherstelverordening: onder het ‘vernatten van veengebied’ wordt verstaan “het proces van het omzetten van een ontwaterde veenbodem naar een natte veenbodem”.

⁸³ Artikel 11.4, lid 1 Natuurherstelverordening.

⁸⁴ Artikel 11.4, leden 2 en 3 Natuurherstelverordening.

⁸⁵ Overweging 59 uit de preambule van de Natuurherstelverordening.

⁸⁶ Overweging 61 uit de preambule van de Natuurherstelverordening.

30. Artikel 12 verplicht de lidstaten om herstelmaatregelen te nemen die de biodiversiteit van bosccosystemen verbeteren, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het risico op bosbranden.⁸⁷

Om dit aan te tonen, moeten de lidstaten op nationaal niveau een toenemende trend realiseren voor de index van algemene bosvogels, gemeten vanaf 2024 en daarna elke zes jaar⁸⁸ totdat vooraf vastgestelde bevredigende niveaus zijn bereikt. Daarnaast moeten zij ook een stijgende trend laten zien voor minstens zes van de zeven specifieke ecologische indicatoren (dood hout, liggend dood hout, het aandeel bossen met een ongelijkjarige structuur, de bosverbondenheid, de voorraad organische koolstof, het aandeel door inheemse boomsoorten gedomineerde bossen en de diversiteit aan boomsoorten)⁸⁹ volgens hetzelfde meetregime.

Deze indicatoren worden door de lidstaten gekozen op grond van de mate waarin ze de verbetering van de biodiversiteit van ecosystemen in de betrokken lidstaat kunnen aantonen.⁹⁰

31. Hoe de monitoring er zal uitzien, wat het richtinggevend kader en het bevredigde niveau zullen zijn, ligt op vandaag niet vast. Aan de Europese Commissie zijn uitvoeringsbevoegdheden toegekend teneinde de methoden voor de monitoring, voor het richtinggevend kader en voor het richtinggevende kader vastgestelde niveau te bepalen. Dit dient uiterlijk tegen 31 december 2028 te gebeuren, zodat de lidstaten vervolgens uiterlijk in 2030 op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen via een open en doeltreffend proces hun richtinggevend kader en bevredigde niveau kunnen vaststellen.⁹¹
32. De lidstaten zijn echter **vrijgesteld** van deze verplichtingen in geval van overmacht, zoals natuurrampen of ongecontroleerde bosbranden, of wanneer onvermijdelijke veranderingen in het habitat direct het gevolg zijn van klimaatverandering.⁹²

(f) Voorlopige gevolgtrekkingen

⁸⁷ Artikel 12.1 Natuurherstelverordening; overweging 63 Natuurherstelverordening.

⁸⁸ Gemeten in de periode vanaf 18 augustus 2024 tot en met 31 december 2030.

⁸⁹ Artikel 12.3, a) t.e.m. g) Natuurherstelverordening.

⁹⁰ Artikel 12.3, *in fine* Natuurherstelverordening.

⁹¹ Artikel 12.2 en artikel 12.3 *juncto* artikel 14.5 *juncto* artikel 20.10 en artikel 20.11 Natuurherstelverordening.

⁹² Artikel 12.4, a) en b) Natuurherstelverordening.

33. Op 19 februari moest België aan de Europese Commissie laten weten of het uitzonderingen wenst op bepaalde opgelegde herstelmaatregelen. Vlaanderen houdt alle opties open en duidt alle mogelijke afwijkingen en flexibele opties aan, zoals reeds vastgelegd is in het Vlaamse regeerakkoord: *“Met deze Vlaamse beleidslijnen zal Vlaanderen de 2030-doelstellingen van de goedgekeurde Europese Natuurherstelwet implementeren, met aandacht voor en op maat van de voor Vlaanderen kenmerkende omgeving. **We benutten maximaal de koppelkansen (synergieën tussen bovenstaand beleid met betrekking tot de Blue Deal, stikstofsanering, bosuitbreiding, parken, Natura 2000...) om de doelen te bereiken en de in de wet voorziene afwijkingsmogelijkheden die bij de opmaak van de nationale plannen kunnen worden ingezet. Hierbij wordt voorzien in de vereiste inspraak en monitoring**”*⁹³ (eigen vetdruk).

Klaarblijkelijk heeft België dit tijdig aan de Europese Commissie gemeld en zou dit gelden voor zowel Vlaanderen, Wallonië als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁹⁴ Dergelijke melding zit niet in het dossier dat ons ter beschikking werd gesteld.

34. Er is, voor zover wij begrijpen, nog geen concrete uitwerking van de herstelmaatregelen binnen de diverse ecosystemen voorhanden, laat staan dat er op Vlaams niveau al een begin van uitwerking is van de afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden die de verordening biedt en die vervolgens juridisch tegen het licht kan gehouden worden. Uit de algemene vraagstelling kunnen wij alvast niet afleiden welke precieze interpretatieproblemen er zouden rijzen met betrekking tot deze vrijstellings- en uitzonderingsmogelijkheden.

Om die reden werd in voorgaande titels per potentieel relevant ecosysteem een overzicht gegeven van de hersteldoelen en -verplichtingen, alsook van de mogelijke uitzonderingen, vrijstellingen die hierop van toepassing kunnen zijn.

Het is om die reden wenselijk dat – naar analogie met het advies over de veengebieden – de gerezen vragen met betrekking tot de vrijstellings- en uitzonderingsmogelijkheden na lezing van dit advies worden bezorgd, zodat hier nader op kan worden ingegaan.

2.3 Doorwerking van de Natuurherstelverordening

⁹³ Vlaams regeerakkoord, “Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen”, te raadplegen op file:///C:/Users/GlennDeclercq/OneDrive%20-20ADV%20G%20VERHELST/Downloads/Regeerakkoord_VR_2024_2029.pdf.

⁹⁴ J. VERSTRAETE, “Vlaanderen neemt optie op alle mogelijke uitzonderingen in Natuurherstelwet”, 14 februari 2025, <https://vilt.be/nl/nieuws/vlaanderen-neemt-optie-op-alle-uitzonderingen-mogelijk-in-natuurherstelwet>.

35. Rekening houdend met de uiteenzettingen onder titel 2.1 over de rechtstreekse toepasselijkheid en onder titel 2.3, waarin nader werd gefocust op de diverse ecosystemen en de hersteldoelen en -verplichtingen, wordt hier **dieper ingegaan op de doorwerking van de verordening op de regelgeving en op de potentiële impact van de verordening op het terrein.**

Hoewel dit generiek wordt omschreven als de “rechtstreekse werking van het unierecht”, moet vastgesteld worden dat het iets genuanceerder is dan enkel de vraag of de verordening rechtstreekse werking heeft. Doorwerking kan o.i. op verschillende facetten plaatsvinden, reden waarom onderhavig advies ingaat op volgende elementen:

- de strijdigheid met nationale bepalingen,
- de rechtstreekse werking van de bepalingen,
- de impact van de Natuurherstelverordening op vergunningen en plannen, en,
- de impact op de overheidsaansprakelijkheid.

(a) Strijdigheid met nationale bepalingen

36. Er kan in de eerste plaats verwezen worden naar de uiteenzetting onder titel 2.1, meer in het bijzonder de randnummers 8 en 9. Hierin werd gewezen op de plicht in hoofde van elke nationale instantie, incl. de administratie en de gerechtelijke instanties, om Vlaamse/nationale regelgeving opzij te schuiven teneinde de volle doorwerking van het unierecht te garanderen.

Er kan verdedigd worden dat in het kader van de voorbereiding van het nationaal herstelplan deze plicht tot loyale samenwerking eveneens inhoudt dat bepaalde regelgeving tegen het licht moet gehouden worden bij de uitrol van de Natuurherstelverordening en al dan niet aangepast moet worden in functie van de Natuurherstelverordening. Terzelfdertijd zou er nagegaan kunnen worden of er op het eerste gezicht geen omissies te bespeuren zijn.

37. Een eerste analyse op basis van de verstrekte info doet ons op het eerste gezicht tot de volgende voorlopige conclusies komen:
- het is inderdaad, gelet op de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening, ook onze zienswijze dat de definitiebepalingen in artikel 3 Natuurherstelverordening een autonome draagwijdte hebben; zoals in artikel 3 uitdrukkelijk is bepaald, gelden deze definities voor de toepassing van de Natuurherstelverordening; dit doet o.i. geen afbreuk aan de geldigheid van een andere definitie voor hetzelfde begrip maar binnen een andere regelgeving die te onderscheiden is van de Natuurherstelverordening; in zoverre deze definitiebepalingen doorverwijzen naar andere communautaire regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, lijkt een tegenstrijdigheid met Vlaamse regelgeving op het eerste gezicht niet mogelijk, gelet op de verplichting tot uniforme omzetting van het unierecht in de nationale rechtsorde;

- er wordt een aanpassing van het Vegetatiebesluit⁹⁵, het Decreet Natuurbehoud, etc. voorgesteld, maar mogelijks dringt een aanpassing van andere regelgeving zich op; zo kan het o.i. zijn dat eveneens het Vrijstellingenbesluit⁹⁶ niet verenigbaar zal zijn met (de filosofie van) de verordening; illustratief kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de vrijstellingsregeling voor landbouwdrainage of bodembeheerdoeleinden opgenomen in artikel 5.2, 2° Vrijstellingenbesluit daar ingezet zal moeten worden op het vernatten van landbouwecosystemen of bijvoorbeeld de vrijstellingsregeling voor het vellen van (alleenstaande) hoogstammige bomen (op openbaar domein mits heraanplant) zoals opgenomen in artikel 6.1, 1° en 7° Vrijstellingenbesluit in stedelijke ecosystemen;

Er dient opgemerkt dat ons in deze fase van uitvoering om begrijpelijke wijze weinig tot geen concrete voorstellen tot wijziging van regelgeving doorgegeven zijn waarmee vanuit juridisch oogpunt mee aan de slag kan gegaan worden; het is wenselijk om in het verdere traject voorstellen tot ingrepen aan te reiken die specifiek kunnen worden beoordeeld;

- er wordt verder voorgesteld om in te grijpen in de bestaande natuurtoetsen, zijnde habitattoets, VEN-toets, algemene natuurtoets en soortentoets, om de hersteldoelen en -verplichtingen volgend uit de Natuurherstelverordening te bereiken; op dit voorstel wordt in de randnrs. 38-39 van dit advies dieper op ingegaan;
- het voorstel om eventueel een strafrechtelijk luik te voorzien, wordt nader besproken in randnr. 40.

38. Het lijkt voorbarig om er thans van uit te gaan dat de bestaande natuurtoetsen, al dan niet mits aanpassing, de hersteldoelen en -verplichtingen van de Natuurherstelverordening zouden afdekken.

Of en in welke mate aan die toetsen gesleuteld dient te worden, zal in een latere fase bekeken moeten worden.

⁹⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (BS 10 september 1998).

⁹⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (BS 10 september 2010).

Bepaalde rechtsleer liet opmerken dat de impact van de Natuurherstelverordening, precies omwille van het bestaan van de andere natuurtoetsen, eerder beperkt zou zijn.⁹⁷ Enige voorzichtigheid lijkt toch aan de orde.

De verwijzing naar de reeds bestaande natuurtoetsen lijkt vooreerst uit te gaan van de aanname dat het een uitgemaakte zaak zou zijn dat er van een rechtstreekse doorwerking op vergunningen-/planningsniveau sprake is, wat op vandaag evenwel nog zeer onzeker is.⁹⁸ De vraag of er een dergelijke doorwerking zou zijn, en in welke mate dan, was in de loop van de totstandkoming van de Natuurherstelverordening een omstreden topic, en dit is tot op heden nog steeds niet uitgeklaard.

De Natuurherstelverordening verwacht van de lidstaten dat diverse maatregelen worden genomen.

Hoewel het begrip 'maatregelen' niet is gedefinieerd, is er in bijlage VII wel een lijst met voorbeelden van herstelmaatregelen zoals bedoeld in artikel 14, lid 16 Natuurherstelverordening.

Zo wordt onder meer illustratief aangehaald:

- wetlands herstellen door drooggelegde veengebieden te vernatten, structuren voor de drainage van veengebieden te verwijderen, of veenaftgravingen te ontpolderen en stop te zetten,
- de hermeandering van rivieren en de heraansluiting op de rivier van kunstmatige meanders of hoefijzermereen, de migratie van herkomsten en soorten ondersteunen waar dit nodig kan zijn vanwege klimaatverandering,
- bossen verder diversifiëren door mozaïeken van niet-boshabitats te herstellen, zoals open stukken grasland of heide, poelen of rotsachtige gebieden,
- graslanden in voorkomend geval minder intensief begrazen of minder vaak maaien en weer overgaan op extensieve begrazing met landbouwhuisdieren en extensieve maairegimes waar die werden afgeschaft,

⁹⁷ H. SCHOUKENS, A. CLIQUET en K. DECLEER, "Voorstel tot EU-Natuurherstelwet Mythes en onwaarheden ontkracht", *NjW* 27 december 2023, nr. 493, 910-931; *quasi* volledig herhaald in H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, "De Europese Natuurherstelwet op de rooster: balanceren op een dun koord", *STORM* 2023/2, bijdrage 19.

⁹⁸ Zie verder (b).

- het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen alsook van kunstmest en dierlijke mest stopzetten of verminderen,
- stedelijke groene ruimten met ecologische kenmerken uitbreiden, zoals parken, bomen en bosgebieden, groendaken, graslanden met wilde bloemen, tuinen, stadstuinbouw, straten met bomen, stadsweiden en hagen, vijvers en waterlopen, rekening houdend met onder meer soortendiversiteit, inheemse soorten, lokale omstandigheden en bestendigheid tegen klimaatverandering,
- etc.⁹⁹

Het betreft telkens ingrepen die losstaan van de klassieke natuurtoetsen.

De draagwijdte van deze bestaande natuurtoetsen¹⁰⁰ is actueel ontoereikend om volledig te beantwoorden aan wat de Natuurherstelverordening verstaat onder 'herstel'.¹⁰¹ Bij wijze van voorbeeld: de algemene natuurtoets van artikel 16 Decreet Natuurbehoud is in geval een vergunningsplichtige activiteit enkel gericht op het afwenden van vermijdbare schade aan de natuur en situeert zich bijgevolg uitsluitend aan de passiefzijde van het 'herstel' in de Natuurherstelverordening, met dien verstande dat aan de vergunningverlenende overheid 'slechts' een zorgplicht wordt opgelegd om de vergunning te weigeren, dan wel redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.¹⁰²

⁹⁹ Zie bijlage VII Natuurherstelverordening met 33 voorbeelden aan herstelmaatregelen.

¹⁰⁰ Het advies gaat niet over tot een algemene bespreking van de habitattoets, VEN-toets, algemene natuurtoets of soortentoets; hiervoor kan wel verwezen worden naar: P. FLAMEY en E. MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaams gewest* (2^e ed.), Brugge, die Keure, 2023, 643-662; zie RvVb 28 maart 2024, nr. RvVb-A-2324-0585.

¹⁰¹ NI. het actief of passief ondersteunen van het herstel van een ecosysteem teneinde de structuur en functies ervan te verbeteren met als doel de biodiversiteit en de veerkracht van het ecosysteem in stand te houden of te verbeteren, door een habitatypeoppervlakte te verbeteren tot een goede toestand, door de gunstige referentieoppervlakte opnieuw te ontwikkelen, en door een habitatype te verbeteren tot voldoende kwaliteit en kwantiteit en door het halen van de doelen en het nakomen van de verplichtingen uit hoofde van de artikelen 8 tot en met 12, waaronder het bereiken van bevredigende niveaus voor de in de artikelen 8 tot en met 12 bedoelde indicatoren (artikel 3, 3) Natuurherstelverordening).

¹⁰² Zie RvVb 5 september 2024, nr. RvVb-2425-0003; RvVb 30 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0719.

39. Hoger werd reeds aangestipt dat het nog geen uitgemaakte zaak is of de door de uniewetgever beoogde maatregelen ook de vorm kunnen aannemen van een normatieve inhoudelijke beoordelingsgrond voor vergunningsplichtige, meldingsplichtige of vrijgestelde projecten.¹⁰³

Er zou in dat geval een verplichting tot weigering van een omgevingsvergunning kunnen ontstaan wanneer een ingreep in het ecosysteem de continue verbetering van de natuurwaarden in het ecosysteem in het gedrang brengt of leidt tot een significante verslechtering.

Sleutelen aan de bestaande natuurtoetsen zal alleszins neerkomen op een verhoging van het beschermingsniveau, hetwelk achteraf slechts onder voorwaarden (doelstelling van algemeen belang) opnieuw te verlagen is rekening houdend met het *standstill* beginsel, beschermd door artikel 23, lid 3, 4° Grondwet en artikel 1.2.1, §2 DABM en artikel 8, lid 2 Decreet Natuurbehoud.¹⁰⁴

¹⁰³ Zie artikel 2, 8°, a) t.e.m. d) OVD: een 'project' wordt gedefinieerd als het geheel van volgende elementen of minstens één ervan die onderworpen zijn aan de vergunnings- of meldingsplicht, vermeld in artikel 5: a) stedenbouwkundige handelingen, b) de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, c) kleinhandelsactiviteiten, d) het wijzigen van de vegetatie dan wel het verkavelen van gronden en zie artikel 15, §3 OVD, op grond waarvan een project beschouwd wordt als het geheel dat een bouwtechnisch en functioneel geheel vormt en waarbij in voorkomend geval de exploitatie een samenhangend technisch geheel vormt.

¹⁰⁴ Over artikel 8 Decreet Natuurbehoud is reeds rechtspraak terug te vinden: zie H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, "De Europese Natuurherstelwet op de rooster: balanceren op een dun koord", *STORM* 2023/2, bijdrage 19, met verwijzing in voetnoot 120 naar RvS 9 april 2004, nr. 130.211, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 24 februari 2005, nr. 141.217, Van Keymolen; RvS 26 mei 2008, nr. 183.356, Peirs; RvS 26 mei 2008, nr. 183.359, Angenon; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe- en Siezegemkouter; RvS 12 februari 2009, nr. 190.366, Van Keymolen; RvS, 2 december 2010, nr. 209.459, Van Ermen; RvS 20 december 2010, nr. 209.868, Angenon; RvS 20 december 2010, nr. 209.866, Peirs; de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigde wel dat "artikel 1.2.1 van het DABM en artikel 8 van het Natuurdecreet geen rechtstreekse werking [hebben] bij de toetsing van een vergunningsbeslissing. Ze bevatten geen concrete en op individuele aanvragen toepasselijke verplichtingen/verbodsbepalingen. De Raad kan er wel aan toetsen (*Parl.St.* VI.Parl. 1994-95, nr. 718/1, 24), maar de verzoekende partijen kunnen er geen subjectieve rechten uit putten (RvS 1 oktober 2009, nr. 196.540; RvS 26 mei 2008, nr. 183.356). Het *standstill* beginsel voert geen moratorium voor de vergunningverlener in. Dat geldt ook voor het voorzorgsbeginsel. Deze beginselen ontslaan de verwerende partij echter niet van de plicht om een aanvraag op basis van de beschikbare relevante gegevens te toetsen aan de relevante beoordelingskaders. Ze betekenen niet dat er geen vergunningen meer zouden mogen verleend worden, of dat een vergunning zonder meer 'moet' worden geweigerd wanneer er enige hinder te verwachten valt" (RvVb 22 augustus 2024, nr. RvVb-A-2324-0983).

Bovendien dreigt deze oplossing (alleen) er voor te zorgen dat een heleboel handelingen door de mazen van het net dreigen te glippen, terwijl vergunningsplichtige/meldingsplichtige projecten op heden reeds onderworpen zijn aan de diverse natuurtoetsen, voor zover relevant. De algemene natuurtoets betreft immers een zogenaamde “horizontale” en “niet-gebiedsgerichte maatregel”, die van toepassing is ongeacht de stedenbouwkundige bestemming van een perceel.¹⁰⁵

Op dit ogenblik is het dus voorbarig om te gaan sleutelen aan de bestaande Vlaamse natuurtoetsen. Het komt er eerst op aan de data in verband met de kwantificering en de kwalificering van de verschillende ecosystemen in kaart te brengen.

40. Eenzelfde opvatting kan verdedigd worden rond het strafrechtelijk luik. Tijdens de *kickoff*-vergadering van 8 september 2025 werd terecht de vraag gesteld *of en, in bevestigend geval, hoe* de naleving van de Natuurherstelverordening strafrechtelijk kan afgedwongen worden. Terecht werd aangehaald dat de Natuurherstelverordening hierover zelf geen bepalingen bevat.

Er zou kunnen verdedigd worden dat de strafbaarstelling van inbreuken op de Natuurherstelverordening vanaf haar inwerkingtreding reeds ondervangen is in het Vlaamse milieustrafrecht via de zgn. *catch-all* bepaling van artikel 16.6.1, §1, lid 1 DABM, op grond waarvan “*elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door deze titel gehandhaafde milieuvoorschriften is strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met een geldboete van 100 euro tot 250.000 euro of met een van die straffen*”.

Er dient specifiek uit deze strafbaarstelling nader ingezoomd te worden op de zinsnede “*door deze titel gehandhaafde milieuvoorschriften*”. Een ‘milieuvoorschrift’ wordt gedefinieerd in artikel 16.1.2, 7° DABM als “*alle bepalingen die een verplichting inhouden, ongeacht of het gaat om een algemeen of individueel geldende regeling, op voorwaarde dat de bepaling onder het toepassingsgebied, vermeld in artikel 16.1.1, valt*”. Het toepassingsgebied ligt besloten in artikel 16.1.1 DABM, alwaar bijzondere aandacht moet besteed worden aan het vierde lid. Hierin is bepaald dat de bepalingen van titel XVI DABM, dus ook de strafrechtelijke handhaving, ook van toepassing zijn op de milieuregelgeving van de Europese Unie en de internationale milieuregelgeving, die de Vlaamse Regering bepaalt, alsook op de door of krachtens de voormelde regelgeving uitgevaardigde bepalingen en opgelegde verplichtingen, wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest.

Met andere woorden: de strafbaarstelling van inbreuken op de Natuurherstelverordening zou kunnen ondervangen worden door te steunen op voormelde bepalingen.

¹⁰⁵ RvVb 30 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0719.

Er dient hierbij wel opgemerkt te worden dat de Raad van State, afdeling Wetgeving wel een kritische noot plaatste bij de invoering van het 4^{de} lid in artikel 16.1.1 DABM. Hij merkte op dat de delegatie van de bevoegdheid om ook de milieuregelgeving van de Europese Unie en de internationale milieuregelgeving binnen het toepassingsgebied van titel XVI DABM te brengen, die aan de Vlaamse Regering verleend wordt, te onbepaald is. Het komt volgens de Raad van State toe aan de Vlaamse Regering om naast het aanduiden van de Europese en internationale regelgeving ook de internrechtelijke regelgeving zelf aan te wijzen en het kan niet aan de rechtsonderhorige overgelaten worden om uit te zoeken welke precies de internrechtelijke regelgeving ter omzetting van die bepalingen is.¹⁰⁶ De Vlaamse decreetgever formuleerde volgende repliek op het advies van de Raad van State afdeling Wetgeving (eigen vetdruk):

*“Uit de memorie van toelichting bij dit wijzigingsartikel blijkt dat het in principe de bedoeling is dat internationale en Europese milieuregelgeving wordt gehandhaafd krachtens titel XVI DABM. Omwille van de rechtszekerheid en het legaliteitsbeginsel wordt evenwel voorzien in de aanwijzing van de betrokken regelgeving, zonder dat dit een invloed heeft op het feit dat de betrokken verplichtingen uiteindelijk worden opgelegd door de betrokken internationale of Europese milieuregelgeving. **De delegatie tot aanwijzing van de internationale en Europese milieuregelgeving door de Vlaamse Regering heeft dus alleen betrekking op verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de internationale en Europese milieuregelgeving, zonder dat dienaangaande uitvoering of omzetting in het interne recht vereist is.** Indien internrechtelijke regelgeving zou worden opgemaakt in uitvoering van internationale en Europese milieuregelgeving, moet het toepassingsgebied van het DABM worden aangepast door een wijziging van artikel 16.1.1 van het DABM waarin de internrechtelijke regelgeving nominatief wordt opgesomd. Het zal dus voor de rechtsonderhorige steeds duidelijk zijn welke internrechtelijke regelgeving onder het toepassingsgebied van titel XVI van het DABM ressorteert.”¹⁰⁷*

Hieruit is op te maken dat de delegatiebevoegdheid aan de Vlaamse regering zou kunnen benut worden indien er zou worden voorzien in een strafrechtelijk luik ter nakoming van de verplichtingen uit de rechtstreeks toepasselijke Natuurherstelverordening. Er is een wettelijke strafbaarstelling voorhanden, waarbij een delegatiebevoegdheid is verleend aan de Vlaamse regering.

¹⁰⁶ MvT bij het Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *Parl. St. Vl. Parl. 2017-18*, nr. 1547/1, 7-8.

¹⁰⁷ MvT bij het Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *Parl. St. Vl. Parl. 2017-18*, nr. 1547/1, 8.

Evenwel dringt verder onderzoek zich op naar bijvoorbeeld de verenigbaarheid van zo'n strafbaarstelling met het *lex certa*-beginsel in strafzaken.¹⁰⁸ Er dient opnieuw vastgesteld te worden dat de te nemen maatregelen in het nationaal herstelplan vorm dienen te krijgen alvorens ons te buigen over het strafrechtelijk aspect. Het handhaven van regelgeving betreft immers steeds het sluitstuk.

(b) de rechtstreekse werking van de bepalingen

41. Een rechtstreeks werkende EU-norm houdt in dat de bepaling duidelijk, onvoorwaardelijk en niet afhankelijk is van een discretionaire uitvoeringsmaatregel. Met andere woorden: de norm moet voldoende precies zijn en mag aan de lidstaten geen beoordelingsvrijheid overlaten om het beoogde effect te bereiken.¹⁰⁹ Een unienorm heeft rechtstreekse werking *wanneer de rechter deze rechtstreeks op het concrete geval kan toepassen*. Dit kan ofwel uit de uitdrukkelijke tekst van de norm blijken, ofwel afgeleid worden uit de EU-norm.¹¹⁰ Kortom, wanneer uit de inhoud van een EU-norm – expliciet of impliciet – de *uitdrukking van een toegekend recht* blijkt, heeft deze rechtstreekse werking. **Om die reden heeft een norm die de overheid tot handelen verplicht geen rechtstreekse werking, tenzij voor die aspecten waarvoor de bevoegdheid van de overheid gebonden is. Wanneer een norm daarentegen de overheid verbiedt welbepaalde handelingen te stellen, waaronder ook een *standstill*-verplichting, heeft de overheid geen beoordelingsvrijheid meer en geniet de norm rechtstreekse werking.**¹¹¹
42. Bepalingen van verordeningen *kunnen* rechtstreekse werking hebben.¹¹² Eénmaal de rechtstreekse werking van een specifieke bepaling erkend wordt, kan een rechtsonderhorige er zich tegenover de Unie- of nationale overheden op steunen. De rechtstreekse toepasselijkheid

¹⁰⁸ Zie in verband met het *lex certa*-beginsel in strafzaken rond de milieuzorgplichten: P. FLAMEY en G. DECLERCQ, "Het exploitatiemisdrijf Handhaving van de omgevingsvergunnings- en meldingsplicht voor de exploitatie van IIOA's", *TROS* 2023, nr. 110, 155-158.

¹⁰⁹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 571-572, nr. 712, met verwijzing in voetnoot nr. 110 naar HvJ 15 januari 1986, nr. C-44/84, *Hurd*, § 47.

¹¹⁰ HvJ 22 december 2022, nr. C-61-21, *Ministre de la Transition écologique*, §46; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 572, nr. 712, met verwijzing in voetnoot 112 naar HvJ 9 februari 1982, nr. C-12/81, *Garland*, §§14-15.

¹¹¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 572, nr. 712.

¹¹² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 572-573, nrs. 712-714; HvJ 14 december 1971, nr. C-43/71, *Politi*, §9; HvJ 17 mei 1972, nr. C-93/71, *Leonesio*, §§5, 22-23.

van het rechtsinstrument, waarin de rechtstreeks werkende EU-norm vervat ligt, is bepalend voor de zgn. horizontale rechtstreekse werking van de EU-norm.

Met horizontale rechtstreekse werking wordt bedoeld dat particulieren zich niet enkel op de schending van een EU-norm tegenover overheidsorganen kunnen beroepen, maar ook tegenover andere particulieren. Die particulieren kunnen zich derhalve niet aan de toepassing van de EU-norm onttrekken door te wijzen op het feit dat de lidstaat geen maatregelen heeft genomen om de betrokken EU-norm op zijn situatie toepasselijk te maken.¹¹³ Rechtstreeks werkende normen van verordeningen hebben steeds horizontale rechtstreekse werking, want zij zijn niet afhankelijk van de omzetting in de interne rechtsorde.¹¹⁴

43. De vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de Natuurherstelverordening is in het licht van het voorgaande niet onbelangrijk. Zodra een artikel van de Natuurherstelverordening rechtstreekse werking heeft, werkt deze bepaling zowel **verticaal als horizontaal** door en kan deze voor de nationale rechter worden gehandhaafd.¹¹⁵ In voorkomend geval dreigt de situatie te ontstaan dat particulieren en organisaties zich niet enkel jegens de lidstaat kunnen richten, maar **eveneens jegens elkaar** ter naleving van de hersteldoelen en -verplichtingen.
44. Het Agentschap deed klaarblijkelijk zelf al een voorzichtige aanzet in het aangeven welke bepalingen al dan niet rechtstreekse werking hebben.
45. Zulke oefening lijkt op dit ogenblik moeilijk te maken. Er zijn op heden onvoldoende concrete elementen/aanwijzingen die – per bepaling – hierover uitsluitel kunnen bieden. Een uitzondering hierop is mogelijks artikel 11.4 Natuurherstelverordening, waarin zeer specifiek is opgenomen dat “*de verplichting voor de lidstaten om de in de eerste alinea, punten a), b) en c), vastgestelde doelstellingen voor vernatting te halen, geen verplichting [inhoudt] voor landbouwers en particuliere grondeigenaren om hun land te vernatten, voor wie de vernatting op landbouwgrond vrijwillig blijft, onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit nationaal recht.*” Hiermee is nog niks gezegd over de andere bepalingen van artikel 11

¹¹³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht* (7^e editie), Antwerpen, Intersentia, 2022, 572-573, nr. 713.

¹¹⁴ HvJ 14 december 1971, nr. C-43/71, *Politi*, §9; HvJ 17 september 2002, C-253/00, *Munoz en Superior Fruiticola*, §§27-32 (verordening).

¹¹⁵ Zie H. SCHOUKENS, “Europese Commissie lanceert voorstel van EU-Natuur-herstelwet. Een flukse sprong voorbij de *doom and gloom*-retoriek?”, *STORM* 2022/3, bijdrage 11, waarin aangegeven dat mogelijkheid tot handhaving voor de nationale rechter perspectieven biedt op een effectieve uitvoering van de ecoherstelambities.

‘Landbouwecosystemen’ Natuurherstelverordeningen en, bij uitbreiding, van de overige bepalingen uit de Natuurherstelverordening.

46. Om de vraag naar de rechtstreekse werking van de hersteldoelen en -verplichtingen van de Natuurherstelverordening te benaderen, is het **belangrijk eerst uit te klaren wat het statuut zal zijn van het nationaal herstelplan**.

Exemplatief kan verwezen worden naar artikel 4 Natuurherstelverordening. Deze bepaling verplicht de lidstaten ertoe herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende land-, kust- en zoetwaterecosystemen in goede toestand te brengen, maar laat hen de vrijheid om te bepalen op welke wijze zij hieraan voldoen. Bij gebrek aan enige juridische basis, staat het niet aan particulieren, milieuorganisaties en derhalve bij uitbreiding een rechtscollège om te beoordelen of een concrete maatregel de globale hersteldoelstellingen die door de Natuurherstelwet aan de lidstaten worden opgelegd, al dan niet hypothekeert.

Het is geen uitgemaakte zaak dat deze norm voldoende precies is; zij hangt qua invulling af van andere Europese en nationale regelgeving. Nog minder is het duidelijk dat de lidstaten geen beoordelingsvrijheid meer zouden hebben om het beoogde effect te bereiken. Dit alles moet zijn neerslag krijgen in het nationaal herstelplan¹¹⁶ en moet het voorwerp uitmaken van evaluatie en monitoring.¹¹⁷

47. Een andere beoordeling zou op het eerste gezicht indruisen tegen de letterlijke bewoordingen van de Natuurherstelverordening. Die verplicht de lidstaten er immers toe om uitvoering te geven aan de in artikel 4 opgelegde hersteldoelstellingen middels een nationaal herstelplan,¹¹⁸ dat *“op open, transparante, inclusieve en doeltreffende wijze wordt voorbereid”*, met *“reële mogelijkheden tot inspraak”* voor alle belanghebbenden.¹¹⁹
48. Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat de bedoelde herstelmaatregelen pas moeten worden genomen tegen 2030¹²⁰, respectievelijk tegen 2040,¹²¹ en dat het nationale

¹¹⁶ Zie artikelen 14 t.e.m. 17 Natuurherstelverordening.

¹¹⁷ Artikelen 19 e.v. Natuurherstelverordening.

¹¹⁸ Zie artikel 14 e.v. Natuurherstelverordening.

¹¹⁹ Artikel 14, lid 20 Natuurherstelverordening.

¹²⁰ Artikel 4, lid 1, eerste alinea, a) Natuurherstelverordening.

¹²¹ Artikel 4, lid 1, eerste alinea, b) Natuurherstelverordening.

herstelplan pas aan de Europese Commissie moet worden voorgelegd op 1 september 2026.¹²² Dit lijkt o.i. ook een belangrijk element. Het zijn hersteldoelen en -verplichtingen die genomen moeten zijn tegen 2030, 2040 en 2050, terwijl de Natuurherstelverordening niet oplegt tegen wanneer de resultaten van deze genomen maatregelen zich moeten voltrekken.

49. Hoewel de maatregelen moeten worden genomen binnen het uitgezet tijdspad, kan hoogstens uit de verordening worden afgeleid dat de doelen niet mogen worden gehypothekeerd. In deze zal de draagwijdte van de continue verbeteringsverplichting en het significant verslechteringsverbod allicht cruciaal zijn om te kunnen spreken van rechtstreekse werking van sommige bepalingen, maar – opnieuw – dient opgemerkt dat de continue verbeteringsverplichting en het significant verslechteringsverbod onderdeel uitmaken van het nationaal herstelplan, wat lijkt te wijzen op enige (discretionaire) vrijheid die aan de lidstaten wordt gelaten.¹²³
50. Voorgaand vraagstuk zal finaal uiteraard door Hof van Justitie worden beslecht. Het Hof heeft, zoals bekend, het laatste woord inzake de interpretatie van het EU-recht, en nationale rechters tegen wiens beslissingen geen beroep meer mogelijk is, zijn immers verplicht bij twijfel het Hof van Justitie te bevragen.¹²⁴

(c) de impact van de Natuurherstelverordening op vergunningen en plannen

51. Rechtspraak van het Hof van Justitie en de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in het verleden reeds uitgewezen dat unierechtelijke bepalingen, ook wanneer zij geen rechtstreekse werking hebben, toch doorwerking kunnen vinden op vergunningenniveau.¹²⁵
52. Mogelijk kunnen uit de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie bepaalde richtlijnen gededuceerd worden.

¹²² Artikel 16 Natuurherstelverordening.

¹²³ Zie artikel 15.3, g), i) en ii) (significant verslechteringsverbod) en artikel 15.3, q) (voortdurende verbetering) Natuurherstelverordening.

¹²⁴ HvJ (Gr. Kamer) 6 oktober 2021, nr. C-561/19, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi Spa*.

¹²⁵ Zie in verband met de Kaderrichtlijn Water: HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV.*, RvVb 22 augustus 2024, nr. RvVb-A-2324-0983.

53. In de eerste plaats kan verwezen worden naar een arrest van het Hof van Justitie van 26 mei 2011 met betrekking tot de **NEC-richtlijn**^{126,127} Volgens artikel 4.1 NEC-richtlijn beperken de lidstaten uiterlijk in 2010 hun jaarlijkse nationale emissies van de verontreinigende stoffen zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) tot hoeveelheden die niet groter zijn dan de nationale emissieplafonds van bijlage I bij deze richtlijn, rekening houdend met eventuele wijzigingen die worden voorgeschreven door communautaire maatregelen welke naar aanleiding van de in artikel 9 bedoelde verslagen worden genomen. Een aantal milieuorganisaties trokken elk afzonderlijk naar de Nederlandse Raad van State om de vernietiging te vragen van drie milieuvergunningen die aan verschillende bedrijven waren verleend en die betrekking hadden op de bouw en exploitatie van energieopwekkende installaties die gepaard gingen met een zekere uitstoot van SO₂ en NO_x. De milieuorganisaties voerden aan dat die vergunningen niet hadden mogen afgegeven worden of althans strengere voorwaarden daaraan hadden moeten verbinden omdat de in de NEC-richtlijn vastgestelde emissieplafonds eind 2010 niet zullen worden gehaald. De milieuorganisaties maakte daarbij de koppeling met het artikel 9 van de zgn. IPCC-richtlijn¹²⁸. Volgens deze bepaling controleren de lidstaten of de vergunning alle maatregelen omvat die ter vervulling van de vergunningsvoorwaarden van de artikelen 3 en 10 nodig zijn om de bescherming van lucht, water en bodem te waarborgen en aldus een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Het Hof van Justitie oordeelde dat de verwezenlijking van de door de richtlijn vastgestelde doeleinden **niet rechtstreeks van invloed zijn op de procedures voor verlening van een milieuvergunning**. Dit werd achtereenvolgens afgeleid uit het feit dat er geen kruisbestuiving kon afgeleid worden uit de IPCC-richtlijn, noch uit de NEC-richtlijn,¹²⁹ de onderscheiden doelstelling en het algemene stelsel van elk van beide richtlijnen,¹³⁰ en uit het feit dat de NEC-richtlijn gebaseerd is op *“een zuiver programmatische aanpak volgens welke de lidstaten over een grote speelruimte beschikken wat betreft de keuze van de beleidsopties en maatregelen die moeten worden vastgesteld of gepland in het kader van nationale programma’s betreffende alle verontreinigende bronnen, teneinde geleidelijk en structureel de emissies van met name SO₂ en*

¹²⁶ Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

¹²⁷ HvJ 26 mei 2011, nrs. C-165/09 t.e.m. 167/09, Stichting Natuur en Milieu e.a.

¹²⁸ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

¹²⁹ HvJ 26 mei 2011, nrs. C-165/09 t.e.m. 167/09, Stichting Natuur en Milieu e.a., §59-69.

¹³⁰ *Ibidem*, §71-74.

NO_x te beperken tot hoeveelheden die uiterlijk eind 2010 niet groter zijn dan de in bijlage I bij die richtlijn aangegeven emissieplafonds".¹³¹

Omdat dit artikel een **zuiver programmatisch karakter** heeft, doordat het enkel een doelstelling formuleert die moet worden bereikt, en waarbij de lidstaten een grote speelruimte wordt gelaten om de middelen te kiezen om deze doelstelling te verwezenlijken, werd vervolgens geoordeeld dat particulieren zich niet voor een nationale rechtelijke instantie rechtstreeks op dit artikel kunnen beroepen om vóór 31 december 2010 te vorderen dat de bevoegde autoriteiten de vaststelling van een besluit houdende verlening van een milieuvergunning als die waarom het ging in de hoofdgedingen te weigeren of te beperken, dan wel na de afgifte van een dergelijke vergunning specifieke compenserende maatregelen treffen.¹³²

54. Er kan tevens verwezen worden naar de **LULUCF-verordening**.¹³³ Deze verordening is gericht op de sector van het landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw met betrekking tot emissies en verwijderingen van broeikasgassen die vermeld zijn in bijlage I van de verordening en te situeren zijn in bebost land, ontbost land, beheerd bouwland, beheerd grasland, beheerde bosgrond, beheerde wetlands.¹³⁴ De noodzaak voor zulke regelgeving op Europees niveau wordt verantwoord vanuit de idee dat deze sector beschikt over het potentieel om klimaatvoordelen op lange termijn op te leveren, en aldus bij te dragen tot het behalen van het streefcijfer van de Unie inzake broeikasgasemissiereducties en de langetermijnklimaatdoelen van het Klimaatakkoord van Parijs.¹³⁵

Artikel 4 'toezeggingen en streefcijfers' LULUCF-verordening omvat de zgn. 'no-debit rule'. Deze bepaling verplicht de lidstaten om ervoor te zorgen dat tijdens de periode van 2021 tot en met 2025 de broeikasgasemissies niet hoger liggen dan de broeikasgasverwijderingen. In essentie gaat het hierbij om het bijhouden van een globale boekhouding voor het gehele grondgebied met enerzijds de som van de totale hoeveelheid emissies en anderzijds de totale hoeveelheid

¹³¹ *Ibidem*, §75.

¹³² *Ibidem*, §98.

¹³³ Verordening Europees Parlement en Raad (EU) nr. 2023/839, 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de rapportage- en nalevingsvoorschriften, en vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling.

¹³⁴ Artikel 2.1 'toepassingsgebied' LULUCF-verordening.

¹³⁵ RvVb 7 maart 2025, nr. RvVb-UDN-2425-0595.

verwijderingen op het grondgebied van de lidstaat en dit in alle in artikel 2, eerste lid van de verordening genoemde boekhoudcategorieën voor land.¹³⁶

In het kader van een UDN-schorsingsprocedure stelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zich steunend op de bewoordingen van artikel 4.1 en overweging 11 van de preambule, dat de LULUCF-Verordening zelf geen rechtsplicht doet ontstaan om een omgevingsvergunningsaanvraag te toetsen aan de in deze verordening opgenomen doelstellingen.¹³⁷ Het betoog van de verzoekende partij in die zaak dat de afgifte van een omgevingsvergunning voor een project de doelstellingen van de LULUCF-verordening in de weg zou staan, werd eveneens verworpen. Uit de LULUCF-verordening volgt immers niet dat een project geen CO₂-emissie mag veroorzaken, maar wel dat de koolstofvoorraden in hun geheel niet mogen afnemen.

Evenwel aanvaardde de Raad voor Vergunningsbetwistingen *prima facie* de onrechtstreekse toepasselijkheid van de LULUCF-verordening en de ‘*no debit rule*’ via de milieueffectrapportage.¹³⁸ Hiervoor is evenwel naar intern recht een decretale grondslag voorhanden. In artikel 4.3.1, lid 2, 3° DABM is het klimaat als uitdrukkelijk te onderzoeken discipline vermeld. Binnen deze discipline dienen de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project in het project-MER op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld te worden.¹³⁹

55. Een strikte lezing van verschillende bepalingen van de Natuurherstelverordening zou kunnen leiden tot de kwalificatie als zuiver programmatische aanpak.

¹³⁶ RvVb 7 maart 2025, nr. RvVb-UDN-2425-0595; B. BOCKEN en E. VAN MARCKE, “De LULUCF-verordening: een onderbenutte hefboom in de strijd tegen klimaatverandering”, *MER* 2025, afl. 1, 9, nr. 20; P. FLAMEY en E. MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaamse gewest*, 2^{de} editie, Brugge, die Keure, 2023, 694, nr. 1666 en voetnoot 4985.

¹³⁷ J. BOUCKAERT, B. SCHELSTRAETE en M. CHRISTIAENS, “LULUCF? Koolstofopslag in de bodem als pijler van het Europese klimaatbeleid”, *STORM* 2021/1, bijdrage 15; zie in dezelfde zin P. FLAMEY en E. MEES, *De omgevingsvergunning in het Vlaamse gewest*, 2^{de} editie, Brugge, die Keure, 2023, 694-695, nr. 1666.

¹³⁸ RvVb 7 maart 2025, nr. RvVb-UDN-2425-0595; Ook in de planningscontext volgt uit artikel 4.2.8, §1bis, 6° DABM dat de aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven ten opzichte van de klimatologische factoren moeten beschreven en beoordeeld worden; om die reden ging de Raad van State over tot vernietiging van een gemeentelijk RUP wegens een niet-afdoende begrip voor het bezwaarschrift van de verzoekende partij die gewezen had op de strijdigheid van het plan met de LULUCF-verordening; zie RvS 4 juli 2023, nr. 257.052, vzw Bos+ Vlaanderen.

¹³⁹ Zie eveneens artikel 4.3.7, §1, lid 1, 6° *juncto* bijlage IIbis DABM.

Het valt immers niet te ontkennen dat deze **bepalingen zich uitdrukkelijk (en alleen) tot de lidstaten richten**, en aan de lidstaten een zekere **beoordelingsmarge** laten wat de keuze van beleidsopties en maatregelen betreft die, door middel van het nationaal herstelplan, moeten worden vastgesteld of gepland in het kader van de hersteldoelen volgend uit de Natuurherstelverordening.

Op de lidstaten rust weliswaar de verplichting om in het kader van het nationaal herstelplan passende en samenhangende maatregelen vast te stellen of te plannen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening, maar uit deze bepalingen kan op het eerste gezicht niet worden afgeleid of deze doeleinden al dan niet rechtstreeks van invloed zijn op de vergunningverlening of de opmaak van plannen of programma's. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Habitatrictlijn, worden in de artikelen 4¹⁴⁰, 8, 9, 11 en 12, waarin de hersteldoelen en -verplichtingen voor de relevante ecosystemen vervat liggen, de woorden 'project' of 'plannen en programma's' niet gehanteerd. De artikelen 6 en 7 van de verordening vermelden wel de begrippen 'project' en 'plannen', maar hieruit kan vooralsnog, gelet op het gegeven dat er bepaling per bepaling moet gehandeld worden, geen conclusie getrokken worden wat betreft de doorwerking op vergunnings- of planningsniveau.

56. Bijgevolg moet nader worden ingegaan op de vraag of specifieke verplichtingen uit de Natuurherstelverordening zouden kunnen doorwerken op vergunningsniveau.

Specifiek voor artikel 4 Natuurherstelverordening lijkt het belangrijk stil te staan bij het feit dat er een voortdurend verbeteringsgebod en een significant verslechteringsverbod is opgenomen in artikel 4, leden 11 en 12 van de verordening.

Evenwel dient ook hier vastgesteld te worden dat de aanknopingspunten om de draagwijdte van die bepalingen te achterhalen, schaars zijn. Hoogstens kan inspiratie gezocht worden in de rechtspraak aangaande vergelijkbare instrumenten van unierecht.

57. De **Kaderrichtlijn Water** bevat een mogelijk vergelijkbare verbeteringsverplichting naast een op zichzelf staand achteruitgangverbod.

De verbeteringsverplichting komt erop neer dat oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen op zo'n wijze worden beschermd, verbeterd of hersteld dat een goede toestand van de watersystemen wordt bereikt,¹⁴¹ terwijl het verbod op achteruitgang impliceert dat de bestaande toestand van het oppervlaktewater en grondwater verder in geen geval mag achteruitgaan.¹⁴² Van een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam is

¹⁴⁰ Met uitzondering van de leden 14, 15 en 16.

¹⁴¹ RvVb 4 september 2025, nr. RvVb-A-2526-0011.

¹⁴² RvVb 4 september 2025, nr. RvVb-A-2526-0011.

in de letterlijke bewoordingen van het Hof sprake “zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich al in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een „achteruitgang van de toestand” van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i) KRW”.¹⁴³

Het Hof van Justitie sprak zich in het zgn. Wezer-arrest uit over de draagwijdte van deze milieudoelstellingen en de doorwerking daarvan op vergunningenniveau.¹⁴⁴

58. Met een eerste en vierde prejudiciële vraag, die door het Hof gezamenlijk werden behandeld, wou de verwijzende rechter vernemen of lidstaten hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktelichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewaterlichaam op het volgens de richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

Het Hof van Justitie bracht in herinnering dat de draagwijdte van die bepalingen wordt afgeleid aan de hand van de bewoordingen als de context, alsook met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken en de ontstaansgeschiedenis van die regeling.¹⁴⁵ Op basis daarvan kwam het Hof tot het antwoord dat het achteruitgangsverbod zoals opgenomen in de Kaderrichtlijn Water inhoudt dat lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewaterlichaam op het volgens de richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.¹⁴⁶

Ter onderbouwing van deze beoordeling werd dieper ingegaan op de precieze bewoordingen van artikel 4 ‘milieudoelstellingen’ van de Kaderrichtlijn Water,¹⁴⁷ de doelstellingen van de

¹⁴³ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, §69.

¹⁴⁴ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV*.

¹⁴⁵ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV.*, §30, met verwijzing naar HvJ 3 oktober 2013, nr. C-317/12, *Daniel Lundberg*, §19; HvJ 14 november 2013, nrs. C-187/12–C-189/12, *SFIR e.a.*, §24 en HvJ 12 februari 2015, nr. C-114/13, *Bouman*, §31.

¹⁴⁶ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV.*, §51.

¹⁴⁷ *Ibidem*, §31-33, waar het Hof stelt dat de bewoordingen uit de bepalingen, nl. “bij de tenuitvoerlegging” en “leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer”, wijzen op een verplichting voor de lidstaten

richtlijn,¹⁴⁸ de ontstaansgeschiedenis¹⁴⁹ en de in het leven geroepen gefaseerde procedure die moet toelaten de lidstaten in staat te stellen de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen op basis van de bijzonderheden en kenmerken van de waterlichamen op hun grondgebied.¹⁵⁰ Deze elementen deden het Hof besluiten dat het achteruitgangsverbod vervat in de Kaderrichtlijn Water, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de NEC-richtlijn,¹⁵¹ verder reikt dan het formuleren van eenvoudige doelstellingen van beheersplanning in zuiver programmatische bewoordingen. Integendeel, éénmaal de toestand van het waterlichaam bepaald is, sorteert dit rechtsgevolgen in elke fase van de procedure die door de richtlijn wordt voorgeschreven en dient de bevoegde autoriteit zich hiervan te vergewissen omdat *“een project [onmogelijk] los te zien [is] van de tenuitvoerlegging van beheersplannen”*.¹⁵² Het achteruitgangsverbod onderscheidde zich bovendien van de verbeteringsverplichting.¹⁵³

59. Of de continue verbeteringsverplichting (totdat een goede toestand/voldoende kwaliteit is bereikt) en het niet significant verslechteringsverbod (zodra een goede toestand/voldoende kwaliteit is bereikt of in die gebieden waar nog geen herstelmaatregelen genomen zijn) uit de Natuurherstelverordening een vergelijkbare draagwijdte zullen krijgen als deze onder de Kaderrichtlijn Water is op dit ogenblik koffiedik kijken.

Opnieuw wordt gewezen op het onderscheid dat kan gemaakt worden tussen artikel 4.11 en artikel 4.12 Natuurherstelverordening. Enerzijds lijkt artikel 4.11 enkel tijdens het hersteltraject, en dus na het nemen van maatregelen, een ‘voortdurend verbeteringsgebod’ op

om te handelen; ook de goedkeuring voor een specifiek project wordt als een dergelijke tenuitvoerlegging opgelegd en moet nagekomen worden door de bevoegde autoriteiten bij de goedkeuring van specifieke projecten in het kader van de juridische regeling inzake waterbescherming.

¹⁴⁸ *Ibidem*, §34-39, zijnde een gecoördineerd optreden tegen 2015, behoudens verlenging, een goede toestand van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken.

¹⁴⁹ *Ibidem*, §40, waaruit blijkt dat het Europees parlement per amendement een onderscheid heeft willen maken tussen enerzijds het achteruitgangsverbod en anderzijds de verbeteringsverplichting.

¹⁵⁰ *Ibidem*, §43.

¹⁵¹ Zie hoger.

¹⁵² HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV., §43 en §47, met verwijzing naar concl. Adv.-Gen. JÄÄSKINEN van 23 oktober 2014, nr. C-461/13, §78, waarin de vergelijking wordt gemaakt tussen een vergunning binnen een ruimtelijkordeningsplan enerzijds en een vergunning die de toestand van een waterlichaam in het stroomgebiedsbeheerplan impacteert; in beide gevallen moet de vergunning voldoen aan de eisen die door het plan gesteld zijn.

¹⁵³ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV., §49.

te leggen. Na het bereiken van een goede toestand van de habitattypes en van een voldoende kwaliteit van de habitats in de gebieden waarop de herstelmaatregelen van toepassing zijn, zou een 'significant verslechtingsverbod' gelden. Anderzijds lijkt artikel 4.12 van de verordening enkel een inspanningsverplichting¹⁵⁴ te behelzen om deze gebieden niet significant te verslechteren in afwachting van het hersteltraject en *dito* maatregelen. Aldus ligt het redelijkerwijze in de lijn van de verwachtingen dat zal geprobeerd worden om via deze bepalingen een nieuwe 'natuurhersteltoets' in het leven te roepen in alle door artikel 4 (en artikel 5) getroffen ecosystemen/gebieden.

Of het Hof van Justitie daar dan zal in meestappen, valt af te wachten. Volgens het Hof moet rekening worden gehouden met de omschrijving van de verplichtingen conform de bepalingen van het desbetreffende artikel en de context van die bepalingen¹⁵⁵, de te bereiken doelstellingen, de ontstaansgeschiedenis, de adressering van de verplichtingen, de al dan niet programmatische aard van de bepalingen, de marge van beoordeling waarover de lidstaten volgens de bepalingen beschikken en de al dan niet verwijzing naar plannen, programma's en/of projecten.

60. In tegenstelling tot de Kaderrichtlijn Water, op grond waarvan het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma ten uitvoer moet worden gelegd en waarbij de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, en ter bescherming, verbetering en herstel van deze wateren, neemt de Natuurherstelverordening de woorden 'tenuitvoerlegging' en 'ten uitvoer leggen' niet in de mond. Het Hof van Justitie hield voor dat het gebruik van de woorden 'ten uitvoer leggen' wijst op een verplichting voor de lidstaten om

¹⁵⁴ Volgens artikel 4.12 NHW 'trachten' de lidstaten de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming van significante verslechtering van de betrokken gebieden met de in de bijlage I opgenomen habitattypen die in goede toestand verkeren of die nodig zijn om de in lid 17 vastgestelde hersteldoelen te halen; zie ook overweg. 37 NHW; vgl. H. SCHOUKENS, "Van de *Everglades* naar het Denderbekken, van de EU-Natuurherstelwet naar de grondwatertrein: breekt het gedraineerde moeras in 2024 eindelijk uit zijn ketenen?", *STORM* 2023/4, 20. Deze formulering is nieuw in vergelijking met deze voorzien in het initieel voorstel van NHW; zie over het voorstel van de Natuurherstelverordening: H. SCHOUKENS, "Europese Commissie lanceert voorstel van EU-Natuurherstelwet. Een flukse sprong voorbij de *doom and gloom* -retoriek?", *STORM* 2022/3, 11; H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, "De Europese Natuurherstelwet op de rooster: balanceren op een dunne koord", *STORM* 2023/2, 19 en, duplicerend H. SCHOUKENS, A. CLIQUET en K. DECLEER, "Voorstel tot EU-Natuurherstelwet. Mythes en onwaarheden ontkracht", *NJW* 2023, afl. 493, 910-931.

¹⁵⁵ HvJ 3 oktober 2013, nr. C-317/12, Lundberg, overweg. 19; HvJ 14 november 2013, nrs. C-187/12-C-189/12, SFIR e.a., overweg. 24; HvJ 12 februari 2015, nr. C-114/13, Bouman, overweg. 31; HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13; *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV*, overweg. 54.

aldus te handelen en dat de goedkeuring voor een specifiek project op te vatten is als dergelijke tenuitvoerlegging.¹⁵⁶

De verordening spreekt daarentegen over het 'nemen van maatregelen' binnen een welbepaalde periode voor een gekwantificeerde oppervlakte. De rechtspraak, met het Hof van Justitie als ultieme interpretator van EU-recht, zal moeten uitwijzen of het 'nemen van maatregelen' in de zin van artikel 4 Natuurherstelverordening voor de vergunningverlenende/planopmakende overheid eenzelfde verplichting tot handelen inhoudt als geldt bij het 'ten uitvoer leggen' van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma.

61. Rekening houdend met bovenstaande uiteenzetting, is het momenteel alleszins niet (geheel) uit te sluiten dat er een doorwerking is van de herstelmaatregelen in de gebieden waar deze van toepassing zijn op vergunningsniveau, minstens wat betreft de project-MER(-screening),¹⁵⁷ en/of op planningsniveau, minstens wat betreft de plan-MER(-screening).¹⁵⁸

(d) de impact op de overheidsaansprakelijkheid

62. Ten slotte wordt nog ingegaan op de mogelijke aansprakelijkheid van de lidstaat. Dit betreft een op zichzelf staande doorwerking van unierechtelijke bepalingen, nl. de vraag wanneer een voldoende gekwalificeerde niet-nakoming van de uit de bepalingen voortvloeiende verplichtingen door een lidstaat particulieren een recht verleent om van de betrokken lidstaat vergoeding te verkrijgen.

¹⁵⁶ HvJ 1 juli 2015, nr. C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV., §31.

¹⁵⁷ Artikel 4.3.1, lid 2, 3° DABM; zie ook bijlage II bij het DABM, alwaar de effecten op de biodiversiteit, het watersysteem, etc. vermeld worden als te onderzoeken discipline; zie in het bijzonder bijlage II, 2°, c), 1) t.e.m. 7) DABM: het opnamevermogen van het natuurlijke milieu, met in het bijzonder aandacht voor de volgende types van gebieden: 1) wetlands, oeverformaties, riviermondingen; 2) kustgebieden en het mariene milieu; 3) berg en bosgebieden; 4) natuurreservaten en parken; 5) gebieden die in de wetgeving van de lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd; 6) Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen krachtens het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu; 7) gebieden waarin de milieukwaliteitsnormen die in de wetgeving van de Unie zijn vastgesteld en die relevant zijn voor het project, niet worden nagekomen of worden beschouwd als niet nagekomen.

¹⁵⁸ Artikel 4.2.3, § 2, 2° DABM en artikel 4.2.3, § 3 DABM *juncto* bijlage I bij het DABM, in het bijzonder 1., e. "de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap (bijvoorbeeld plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming)" en 2., g. "de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Europese Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend."

63. Er kan dienstig verwezen worden naar een arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2022¹⁵⁹, waarin een particulier schadevergoeding vordert van de Franse republiek omdat hij van oordeel is dat de overheid tekortschiet in de aanpak van luchtvervuiling volgens de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50) in de agglomeratie van Parijs. Hij houdt de staat rechtstreeks verantwoordelijk voor de verslechtering van zijn gezondheid sinds 2003, die hij aan deze vervuiling toeschrijft, en eist een schadevergoeding van 21 miljoen euro. Het Franse Hof van Beroep in Versailles wou van het Europese Hof van Justitie vernemen of de richtlijn, bij een ernstige overtreding door een lidstaat, wél een recht op schadevergoeding voor gezondheidsschade aan particulieren verleent, en zo ja, onder welke voorwaarden dat recht precies komt te staan, met name vanaf welk moment de staat aansprakelijk is voor het niet-naleven van de regels.¹⁶⁰
64. Vaste rechtspraak van het Hof stelt dat het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden ten gevolge van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond en geldt ongeacht de overheidsinstantie die zich aan die schending schuldig heeft gemaakt.¹⁶¹ Hiervoor dienen drie cumulatieve voorwaarden vervuld te zijn, met name:
- het geschonden unierechtelijk voorschrift strekt ertoe particulieren rechten toe te kennen,
 - het gaat om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat, en,
 - er bestaat een rechtstreeks causaal verband tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade.¹⁶²

Er dient hierbij nog gewezen te worden op een opmerkelijke verduidelijking door het Hof met betrekking tot de eerste voorwaarde (eigen vetdruk):

“Hieruit volgt dat alleen een schending van een Unierechtelijk voorschrift dat ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, overeenkomstig de eerste van de drie bovengenoemde voorwaarden staatsaansprakelijkheid met zich mee kan brengen.

¹⁵⁹ HvJ 22 december 2022, nr. C-61/21, *JP v. Ministre de la Transition écologique*.

¹⁶⁰ *Ibidem*, §§28-33.

¹⁶¹ HvJ 18 januari 2022, nr. C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, § 42; HvJ 19 december 2019, nr. C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, § 55.

¹⁶² HvJ 22 december 2022, nr. C-61/21, *JP v. Ministre de la Transition écologique*, §44; HvJ 28 juni 2022, nr. C-278/20, *Commissie/Spanje*, §31.

Volgens vaste rechtspraak ontstaan deze rechten niet alleen doordat Unierechtelijke bepalingen ze uitdrukkelijk toekennen, maar ook doordat deze bepalingen duidelijk omschreven positieve of negatieve verplichtingen opleggen aan zowel particulieren als de lidstaten en de instellingen van de Unie.¹⁶³

Wanneer een lidstaat dergelijke positieve of negatieve verplichtingen niet nakomt, kan dit de uitoefening door de betrokken particulieren van de hun bij de Unierechtelijke bepalingen in kwestie impliciet toegekende rechten, waarop zij zich op nationaal niveau moeten kunnen beroepen, belemmeren en aldus de rechtspositie wijzigen die deze bepalingen voor die particulieren in het leven beogen te roepen.¹⁶⁴ Daarom vereisen de volle werking van die Unierechtelijke voorschriften en de bescherming van de rechten die zij beogen toe te kennen, dat particulieren schadevergoeding moeten kunnen krijgen,¹⁶⁵ ongeacht of de bepalingen in kwestie rechtstreekse werking hebben, aangezien deze eigenschap op zichzelf noch noodzakelijk¹⁶⁶ noch voldoende is¹⁶⁷ opdat aan de eerste van de drie in punt 44 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden is voldaan.”

65. Het Hof van Justitie geeft aldus aan dat de niet-nakoming van unierechtelijke bepaling, ongeacht of deze bepaling rechtstreekse werking heeft, aanleiding kan geven tot aansprakelijkheid van de lidstaat in zoverre de positieve of negatieve verplichtingen volgend uit deze bepaling – expliciet of impliciet – de rechtspositie van particulieren wijzigt.
66. In het besproken arrest van het Hof van Justitie met betrekking tot de Luchtkwaliteitsrichtlijn (2008/50) oordeelde het Hof, hoewel er weliswaar in hoofde van de lidstaat de verplichtingen zijn opgelegd om (1) ervoor te zorgen dat vanaf bepaalde datums op hun respectieve grondgebied de niveaus van onder meer PM₁₀ en NO₂ de in die richtlijnen vastgestelde grenswaarden niet overschrijden en om (2) wanneer die grenswaarden toch worden overschreden – met name in het kader van luchtkwaliteitsplannen – te voorzien in passende

¹⁶³ HvJ 5 februari 1963, nr. C-26/62, *Van Gend & Loos*, blz. 23; HvJ 19 november 1991, nrs. C-6/90 en C-9/90, *Francovich e.a.*, § 31; HvJ 20 september 2001, nr. C-453/99, *Courage en Crehan*, § 19 en HvJ 11 november 2021, nr. C-819/19, *Stichting Cartel Compensation en Equilib Netherlands*, § 47.

¹⁶⁴ HvJ 4 oktober 2018, nr. C-571/16, *Kantarev*, §§ 103-104 en HvJ 10 december 2020, nr. C-735/19, *Euromin Holdings (Cyprus)*, § 90.

¹⁶⁵ HvJ 19 november 1991, nrs. C-6/90 en C-9/90, *Francovich e.a.*, §§ 33-34.

¹⁶⁶ HvJ 5 maart 1996, nrs. C-46/93 en C-48/93, *Brasserie du pêcheur en Factortame*, §§ 18-22.

¹⁶⁷ HvJ 11 juni 2015, nr. C-98/14, *Berlington Hungary e.a.*, §§ 108-109.

maatregelen om die overschrijdingen te verhelpen, dat er uit de bepalingen in dit verband nergens expliciet rechten toegekend zijn aan particulieren.¹⁶⁸

Evenmin kan op grond van de met het oog op de algemene doelstelling van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel in die bepalingen neergelegde verplichtingen worden aangenomen dat er in dit geval aan particulieren of categorieën van particulieren ten gevolge van die verplichtingen impliciet individuele rechten zijn toegekend waarvan de schending ertoe kan leiden dat een lidstaat aansprakelijk is voor de schade die particulieren hebben geleden.¹⁶⁹

67. Hoewel het op dit ogenblik onduidelijk is hoe voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie zich zal verhouden tot de Natuurherstelverordening, lijkt het niet geheel onwaarschijnlijk dat ontoereikende maatregelen of het niet (tijdig) voldoen aan de opgelegde hersteldoelen en -verplichtingen in uitvoering van de verordening (juridisch) aan de kaak gesteld kunnen worden door specifieke organisaties en belangenverenigingen die vervolgens aanleiding zouden kunnen geven tot overheidsaansprakelijkheid en eventueel tot schadevergoeding.

De vraag is uiteraard in hoeverre voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie ook opgaat voor milieuorganisaties, meer bepaald of ook zij, mede in het licht van het Verdrag van Aarhus, gebonden zijn aan de voorwaarde dat het geschonden unierechtelijk voorschrift moet strekken hen rechten toe te kennen.

Vergelijkingen zijn op het eerste gezicht te maken met de recente rechtspraak met betrekking tot de zgn. Nitraatrichtlijn¹⁷⁰ en/of de klimaatzaak¹⁷¹. Deze is samen te lezen met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die stelt dat milieuverenigingen, opgericht ter verdediging van een collectief belang (in deze de bescherming van het leefmilieu), gerechtigd zijn op schadevergoeding wanneer de inbreuken indruisen tegen het maatschappelijk doel van de

¹⁶⁸ HvJ 22 december 2022, nr. C-61/21, *JP v. Ministre de la Transition écologique*, §48-56; RvVb 18 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0649.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ Rb. Brussel 21 juni 2023, met commentaar G. BLOMME, “Nitraat bezorgt Vlaanderen kopzorgen”, *STORM* 2023/4, bijdrage 28

¹⁷¹ Brussel 30 november 2023, met commentaar L. DE BRUCKER en D. DANIELS, “Het arrest in de klimaatzaak: Belgische overheden in zwaar weer of emissiereductiecijferfetisjisme ten voeten uit?”, *STORM* 2023/4, bijdrage 30.



vereniging.¹⁷² De schadevergoeding overstijgt de symbolische één euro, aldus het Grondwettelijk Hof.

68. Het is dus op het eerste gezicht niet uit te sluiten dat er vanuit deze invalshoek ook initiatieven verwacht mogen worden, minstens op termijn.

(e) voorlopige conclusie

69. In de tussentitels (a) t.e.m. (d) werd nader ingezoomd op de meest relevante aspecten die o.i. raken aan de open vraagstelling advies te verlenen over de doorwerking van de Natuurherstelverordening. Als rode draad doorheen deze pré-analyse van de Natuurherstelverordening in functie tot haar doorwerking, is het o.i. onze voorlopige conclusie dat een zekere vorm van doorwerking mogelijk is, potentieel ook op vergunnings- en planningsniveau, al was het maar via de milieueffectrapportage. Om die reden is voorzichtigheid geboden en dient het nationaal herstelplan met de nodige voorzichtigheid benaderd en opgesteld te worden.

¹⁷² GwH 21 januari 2016, nr. 7/2016; zie ook P. LEFRANC, “Door de foutieve aantasting van haar collectief belang heeft de V.Z.W. recht op schadevergoeding (noot onder Brussel 12 maart 2003), *TMR* 2008, 128.