

Memo

Van: Berenschot Datum: 17 januari 2024
Aan: Ministerie van LNV
Cc:
Onderwerp: Analyse verplichtingen Verordening Natuurherstel

Berenschot heeft samen met Arcadis de opdracht gekregen om een impactassessment van de Verordening Natuurherstel op te stellen. Dit project bevindt zich in een afrondende fase. Het impactassessment zal na akkoord door de opdrachtgever, het ministerie van LNV, aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Bij het schriftelijk overleg van 15 december 2023 zijn onder meer door de VVD-fractie vragen gesteld aan de minister van Natuur en Stikstof. Een van de vragen luidt: *“Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de minister bereid is om het uiteindelijke voorstel in de Natuurherstelverordening te laten toetsen door de Landsadvocaat op de volgende punten: 1. risico op juridificering; 2. relatie ten opzichte van de huidige verplichtingen in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en 3. kansen en bedreigingen voor vergunningverlening?”*

Deze onderwerpen komen in het impactassessment en de onderliggende analyses aan bod. Vooruitlopend op de publicatie van het impactassessment heeft het ministerie van LNV aan Berenschot gevraagd een zelfstandig leesbaar memo op te stellen om de hiervoor genoemde vragen te beantwoorden. Dit memo is daarvan het resultaat.¹

Om de impact van de Verordening Natuurherstel te bepalen, is van belang dat de Verordening Natuurherstel een Nationaal Herstelplan verplicht stelt. Nederland moet dat in de komende twee jaar gaan opstellen. Onze taxatie is dat de impact van de Verordening Natuurherstel pas goed te duiden is nadat in dit Nationaal Herstelplan een concretiseringslag naar adequate (herstel)maatregelen is gemaakt.

Inhoudelijk verwachten wij de grootste impact van de artikelen 4 en 5 van de Verordening Natuurherstel. Daarom hebben wij vooral naar de verplichtingen voor Nederland in deze artikelen gekeken. Dit is in lijn met de toezegging die de minister van Natuur en Stikstof heeft gedaan in het zogeheten BNC-fiche.²

¹ Wij hebben ons voor deze analyse gebaseerd op de compromistekst van 22 november 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15907-2023-INIT/en/pdf>. Op ons verzoek heeft prof.dr. C.W. Backes de conceptversie van dit memo van opmerkingen voorzien.

² Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), Verordening betreffende natuurherstel (2022). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/22/fiche-3-verordening-betreffende-natuurherstel>.

1. Achtergrond en inleiding

De ecologische en feitelijke situatie is het vertrekpunt om de impact van de Verordening te bepalen. Het algemene beeld is dat de natuur op dit moment niet in goede staat verkeert.³ De gunstige staat van instandhouding⁴ is veelal nog niet bereikt en er ligt een grote (rest)opgave vanuit de al bestaande internationale en Europese regelgeving, in het bijzonder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Deze regelgeving heeft forse impact op nieuwe en bestaande (economische en maatschappelijke) ontwikkelingen in Nederland.

Omdat de ruimte in Nederland schaars is, zijn er risico's voor bestaande en nieuwe (maatschappelijke en economische) activiteiten die om ruimte vragen (bv. woningbouw, infra, landbouw). Het belang van natuur gaat namelijk door de Verordening zwaarder wegen en dit geldt te meer gezien het feit dat de natuur op dit moment niet in goede staat verkeert.

2. De verplichtingen in de Verordening Natuurherstel

Om de impact van de Verordening Natuurherstel te kunnen duiden is het doel van de Verordening Natuurherstel relevant. Alle verplichtingen in de Verordening Natuurherstel moeten in het licht van dit doel gelezen worden. Binnen dit doel, kunnen de in de Verordening Natuurherstel opgenomen normen ruimer of strikter zijn geformuleerd. Een overzicht welke verplichtingen er in de Verordening Natuurherstel staan, is opgenomen in bijlage 1.

De in artikelen 4 en 5 vervatte verplichtingen zijn:

1. Lidstaten moeten (herstel)maatregelen treffen voor habitattypen zoals genoemd in bijlage 1 (artikel 4) en bijlage 2 (artikel 5) van de Verordening, binnen en buiten Natura 2000-gebieden. Dit is een resultaatsverplichting.
2. Lidstaten moeten (herstel)maatregelen nemen om deze habitattypen opnieuw te introduceren in de gebieden die nodig zijn om tot een 'gunstige referentiesituatie' te komen.
3. Lidstaten moeten (herstel)maatregelen nemen voor de leefgebieden van soorten.
4. Er moeten maatregelen worden getroffen met als streven dat er sprake is van een 'continue verbetering' van habitattypen totdat een 'goede toestand' is bereikt. Voor leefgebieden van soorten geldt dat een 'toereikende toestand' moet worden bereikt. Dit zijn inspanningsverplichtingen.
5. Voor habitattypen waar een goede toestand en leefgebieden van soorten waarvoor een toereikende toestand is bereikt, moeten maatregelen getroffen worden met het streven dat de habitattypen en leefgebieden van soorten in deze gebieden niet significant verslechteren. Ook dit is een inspanningsverplichting.
6. Lidstaten moeten ernaar streven maatregelen te nemen met als doel om significante verslechtering van gebieden te voorkomen voor zover dit nodig is om de hersteldoelen van habitattypen te behalen. Ook dit is een inspanningsplicht, die geldt vanaf het moment dat het Nationaal Herstelplan is gepubliceerd.
7. In de Verordening is een beperkt aantal uitzonderingen opgenomen.

³ Hieromtrent zijn al vele rapporten verschenen; ook de recentelijk uitgevoerde Natuur Doel Analyses, specifiek voor Natura 2000-gebieden, geven (een deel van) dit beeld en in de [Voortgangsrapportage](#) van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn 2013-2018 staat dat 90% van de habitattypen en 75% van de habitatrichtlijnsoorten in ongunstige staat verkeren.

⁴ Zie artikel 1 onder e (habitattypen) en i (leefgebieden van soorten) Habitatrichtlijn.

De verplichting tot voortdurende verbetering en het verslechteringsverbod zijn geformuleerd als inspanningsverplichting. Dit is minder dwingend dan een resultaatsverplichting.⁵ Maar ook een inspanningsverplichting leidt tot impact, zeker als deze in samenhang met de andere verplichtingen in de verordening wordt gezien. Nederland zal maatregelen moeten nemen om de Verordening na te komen en dat zal ook impact hebben op bestaande en nieuwe activiteiten. De ruimte voor nieuwe activiteiten zal met de Verordening Natuurherstel namelijk (verder) beperkt zijn. Het gaat er daarbij om dát er een (variant op) het verslechteringsverbod in de Verordening Natuurherstel is opgenomen én dat dit verslechteringsverbod in de samenhang staat met de andere verplichtingen in de Verordening Natuurherstel.⁶ Het risico op juridificering is daaraan verbonden en werken wij uit in paragraaf 4.

Uiteraard zal er ook impact zijn van de doelen in artikelen 6 tot en met 10a van de Verordening Natuurherstel. Ook vanwege deze artikelen is er een risico op verdere juridificering, maar de aard en omvang zijn daarvan moeten nog beter in beeld worden gebracht. Belangrijk, om een totaalbeeld te vormen over de impact van de Verordening Natuurherstel, is dat de Verordening het opstellen van een Nationaal Herstelplan verplicht stelt. Wat dit Nationaal Herstelplan is, beschrijven wij hieronder.

3. Betekenis van het Nationaal Herstelplan

Voor de uiteindelijke impact is van belang dat de Verordening Natuurherstel een Nationaal Herstelplan verplicht stelt. In dit plan moet Nederland onder andere in beeld brengen wat de conditie van de ecosystemen is en voor welk areaal herstel nodig is, inzicht verschaffen in de te treffen herstelmaatregelen en de planning en financiering van het herstel.

Het Nationaal Herstelplan biedt aan Nederland de mogelijkheid om de eigen inzet op natuurherstel zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de conditie van de natuur zoals die nu is, daarbij rekening houdend met de ecologische situatie. Nederland kan daarmee de eigen ruimtelijke puzzel leggen, binnen de doelstellingen en randvoorwaarden zoals geformuleerd in de Verordening. De realiteit gebiedt echter ook te zeggen dat als er meer moet gebeuren omdat de ecologische situatie niet goed is, die ruimte kleiner is. De uiteindelijke impact hangt dus af van zowel de ecologische situatie als diverse nog te maken keuzes, die in het Nationaal Herstelplan hun beslag krijgen. Te denken valt aan een concretisering van welke natuur waar en wanneer te herstellen; hoe, waar en met welke frequentie te monitoren; welke maatregelen te nemen en hoe de continue verbetering en het tegengaan van verslechtering te borgen. Dit moet allemaal een plek gaan krijgen in het Nationaal Herstelplan.

Het Nationaal Herstelplan fungeert dus als de schakel tussen enerzijds de verplichtingen uit de Verordening en anderzijds de ruimte die aan Nederland wordt gelaten om te concretiseren welke herstelmaatregelen daarvoor genomen moeten worden. Hoewel de Verordening daarmee niet precies voorschrijft tot welke keuzes Nederland uiteindelijk moet komen in het Nationaal Herstelplan, zijn er wel regels over wat erin moet komen. Er zal een groot aantal, gedetailleerde, gegevens opgenomen moeten worden. Al deze informatie moet worden verzameld en geordend, wat betekent dat Nederland deze informatie bijeen moet brengen.

⁵ Mede gezien de te verwachten rechterlijke toets. Doordat het gebod tot continue verbetering en het verslechteringsverbod inspanningsverplichtingen zijn, zal de rechter toetsen of een activiteit in strijd is met de inspanningsverplichtingen uit de Verordening. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een (nieuwe) activiteit het streven naar het voorkomen van significante verslechtering onmogelijk of zeer moeilijk maakt.

⁶ Zie ook: B.J. de Leeuw en Ch.W. Backes, Het verslechteringsverbod in de Natuurherstelverordening, Een noodzakelijke en proportionele aanvulling van de Habitatrichtlijn of een draak met desastreuze gevolgen voor de maatschappij? *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2023.

Nederland heeft de verplichting om uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Verordening⁷ een concept van het Nationaal Herstelplan in te dienen, met plannen die lopen tot en met 2050 en een indicatie van tussentijdse deadlines.⁸

Het opstellen van het Nationaal Herstelplan is de belangrijkste stap die de komende twee jaar gezet moet worden. En daar komt veel bij kijken. Het opstellen kan niet zonder, maar ook niet beperkt blijven tot een ecologische analyse. Daarnaast is de opgave groot en is de ruimte in Nederland schaars, waardoor er sprake is van een ingewikkeld verdeelvraagstuk. Dat is per definitie een politiek-bestuurlijke vraag en een vraag die zich op meerdere lagen van de overheid en binnen een groot stakeholderveld afspeelt. En dit alles moet gebeuren onder forse tijdsdruk, waarbij van vrijblijvendheid geen sprake meer is.

Een redelijke lezing van de Verordening Natuurherstel brengt met zich dat nieuwe en bestaande activiteiten zich moeten verdragen met het Nationaal Herstelplan. Een redelijke lezing van de Verordening Natuurherstel brengt verder met zich dat het Nationaal Herstelplan geen statisch maar een dynamisch document zal zijn. Daarin móet met nieuwe ontwikkelingen rekening worden gehouden, maar omgekeerd mag het Nationaal Herstelplan ook tot op zekere hoogte aangepast worden om ruimte te maken voor nieuwe activiteiten zolang het uiteindelijke doel maar binnen bereik blijft.

Kortom, is onze taxatie dat de impact van de Verordening Natuurherstel pas goed te duiden is als deze concretiseringslag naar adequate maatregelen in het Nationaal Herstelplan is gemaakt. In het Nationaal Herstelplan zal de verbinding moeten worden gelegd tussen de (natuur)opgave, adequate maatregelen en de timing/financiering daarvan. Dit moet in de komende twee jaar tot stand komen. Het is niet mogelijk om binnen deze tijdspanne een allesomvattend pakket vast te stellen, waarvan het zeker is dat hiermee alle doelen en verplichtingen worden bereikt in 2050. Dat neemt niet weg dat de doelen en verplichtingen op lange termijn onverminderd blijven gelden. De aanpak zal dus stapsgewijs moeten zijn, waarbij maatregelen op de kortere termijn concreter moeten zijn uitgewerkt dan op de langere termijn.

4. Juridificering

De uiteindelijke ruimte die er in Nederland zal zijn voor nieuwe en bestaande activiteiten en de verdere juridificering zal vooral afhangen van de ecologische feiten en de mate waarin Nederland adequate herstelmaatregelen treft (conform het Nationaal Herstelplan).

Een effectief Nationaal Herstelplan moet voorzien in een concretisering van de doelen naar maatregelen waarmee aan de Verordening kan worden voldaan. Het is onvermijdelijk dat sommige van die maatregelen gevolgen hebben voor bestaande activiteiten. In dat licht is onder meer het instrumentarium van de Omgevingswet van belang. Het Besluit activiteiten leefomgeving geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om maatwerkregels of maatwerkvoorschriften te stellen voor het beperken of zelfs stoppen van bestaande activiteiten op bepaalde plaatsen.

Bij het concretiseren van doelen naar maatregelen zal soms (juridische) normstelling aan de orde zijn, die verankering in regelgeving moet krijgen. Dit zal voornamelijk decentraal moeten gebeuren⁹, bijvoorbeeld door normering in de (provinciale) omgevingsverordening, het (gemeentelijke) omgevingsplan of de waterschapsverordening. Ook kan landelijke normstelling aan

⁷ Artikel 13 van de compromistekst Verordening Natuurherstel. In de huidige inschatting moet er dus voorjaar 2026 een (concept) Nationaal Herstelplan zijn.

⁸ Artikel 12, eerste lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel.

⁹ Zie artikel 4.1 Omgevingswet.

de orde zijn.¹⁰ Maar ook op andere aspecten zal (centrale en decentrale) regelgeving nodig zijn, bijvoorbeeld door het openstellen van een subsidieregeling ter ondersteuning van de maatregelen die in het Nationaal Herstelplan zijn vastgelegd, of de regeling van een ruimtelijk beschermingsregime in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen.

Een aandachtspunt is hoe, nadat er eenmaal een effectief Nationaal Herstelplan is vastgesteld, het totaaloverzicht per gebied behouden blijft. Per saldo zal namelijk sprake moeten zijn en blijven van een effectief maatregelenpakket. Het is denkbaar dat het Nationaal Herstelplan (enige) ruimte laat voor nieuwe ontwikkelingen, maar omdat bij nieuwe activiteiten sprake is van een optelsom van kleine beetjes is het nodig om het totaaloverzicht te houden van welke activiteiten nieuw zijn. Dit vraagt zowel om monitoring als om toezicht en handhaving. Het monitoren van de effecten van de maatregelen kan een onderwerp zijn om op te nemen in (instructie)regels¹¹, om de goede doorwerking van het Nationaal Herstelplan te garanderen.

Bij de uitvoering van het Nationaal Herstelplan zullen bedrijven met beperkingen te maken krijgen. Ook kunnen belangenorganisaties tot het oordeel komen dat Nederland in gebreke blijft bij het treffen van maatregelen gericht op natuurherstel en -behoud. Ook kan het zijn dat het Nationaal Herstelplan onvoldoende concrete maatregelen en keuzes bevat. In dat soort gevallen zijn procedures bij de nationale rechter te verwachten. Als Nederland de verplichtingen in de Verordening Natuurherstel onvoldoende nakomt, is een inbreukprocedure door de Europese Commissie bij het Hof van Justitie van de Europese Unie mogelijk.

5. Relatie met de huidige verplichtingen in de Vogel- en Habitatrichtlijn

De Verordening Natuurherstel staat niet op zichzelf. De Verordening is onderdeel van de Europese Biodiversiteitsstrategie voor 2030. Er zijn bovendien vanuit Europa al talloze richtlijnen en verordeningen uitgevaardigd die direct of indirect samenhangen met de Verordening Natuurherstel. De Verordening is onder andere een aanvulling op:

- Habitatrichtlijn : in de Habitatrichtlijn zijn regels opgenomen over natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, met als doel om de biologische diversiteit in Europa in stand te houden.
- Vogelrichtlijn : in de Vogelrichtlijn zijn regels opgenomen over in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied, met als doel om de biologische diversiteit in Europa in stand te houden.

De impact van (artikel 4 en 5 van) de Verordening Natuurherstel is met name het gevolg van de verplichtingen die in de Verordening in zijn opgenomen voor het nemen van (herstel)maatregelen binnen een bepaald tijdpad. Dit is nieuw ten opzichte van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden dat geldt onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Herstelmaatregelen binnen het in de Verordening vastgelegde tijdpad zullen bovendien ook voor habitattypen en leefgebieden van soorten *buiten* de Natura 2000-gebieden nodig zijn. Voor artikel 4 geldt, volgens een expertschatting uit 2014, dat 25% van de oppervlakte van habitattypen buiten Natura 2000-gebieden is gelegen. Voor artikel 5 geldt dat een groot deel van de mariene habitattypen niet in Natura 2000-gebieden ligt. Exacte percentages daarvan zijn nog niet bekend.

De Habitatrichtlijn heeft niet alleen betrekking op habitats en soorten in Natura 2000-gebieden, maar ook daarbuiten. Op basis van art. 2, eerste en tweede lid, Habitatrichtlijn hebben lidstaten "tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de

¹⁰ Zie artikel 4.3 Omgevingswet.

¹¹ Te verankeren in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Lidstaten.” De maatregelen in de Habitatrichtlijn: “de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.” Ook nu al heeft Nederland dus een verplichting om verder te kijken dan het Natura 2000-gebied en is onderkend dat voor het bereiken van de vereiste gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau in veel gevallen ook inspanningen buiten de Natura 2000-gebieden nodig zijn.

In artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn is bepaald: “De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.” De habitats die het betreft zijn opgesomd in bijlage I Habitatrichtlijn, de soorten zijn vermeld in bijlage II bij de Habitatrichtlijn. Op dit moment geldt er dus al een verslechteringsverbod voor Natura 2000-gebieden. De Verordening Natuurherstel laat dat bestaande verbod voor Natura 2000-gebieden onaangetast: de versoepelingen in de compromistekst ten opzichte van het oorspronkelijke van voorstel van de Europese Commissie voor de Verordening Natuurherstel zien op de habitats en leefgebieden van soorten daarbuiten.

De toetsing van nieuwe activiteiten vindt plaats op basis van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn en betreft: “elk plan of project dat [...] afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor [een Natura 2000] gebied”. Die toets is in Nederland uitgewerkt in een vergunningenstelsel voor plannen en projecten op grond van de Omgevingswet.¹²

Daarbij gaat het in beginsel (enkel) om de vraag of het voorgestelde plan/project zou kunnen leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied in het licht van de daarvoor geldende instandhoudingsdoelen en *niet* om de vraag of dit gebied op dat moment door *andere* omstandigheden wel/of niet verslechterd is ten opzichte van de referentiesituatie. Die laatste vraag kan indirect wél aan bod komen als voor het plan of project een beroep wordt gedaan op mitigerende maatregelen en de vraag rijst of die maatregelen niet al noodzakelijk zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Dat betekent dat *nieuwe* activiteiten als zodanig niet direct worden getoetst aan het verslechteringsverbod, maar de vraag of sprake is van verslechtering is wel van invloed bij de mogelijkheden van initiatiefnemers om een succesvolle vergunningsaanvraag te (kunnen) doorlopen (m.a.w. in het geval dat een mitigerende maatregel nodig is om de vergunningsaanvraag te laten slagen). De Verordening Natuurherstel bevat niet een met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vergelijkbare verplichting voor habitattypen en leefgebieden buiten Natura 2000-gebieden.

Voor bestaande activiteiten geldt op grond van de Omgevingswet en Europese jurisprudentie dat het bevoegd gezag “[e]en vergunning [...] in ieder geval in[trekt] of wijzigt [...], als dat nodig¹³ is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn”.¹⁴ Dit is een zogeheten gebonden bevoegdheid, die de overheid ambtshalve of naar aanleiding van een handhavingsverzoek *moet* toepassen indien dit nodig is om (verdere) verslechtering in een Natura 2000-gebied door een bepaalde activiteit te voorkomen.

¹² Artikel 10.24 Bkl.

¹³ De jurisprudentie hieromtrent is in ontwikkeling. Zie o.m. Afdeling bestuursrechtspraak RvS 20 januari 2021, Logtsebaan (ECLI:NL:RVS:2021:71).

¹⁴ Artikel 8.103 Bkl.

De verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn blijven onverminderd gelden. De verplichtingen van de Verordening Natuurherstel komen daar bovenop. Onze verwachting is dat met name het tijdspad in artikel 4 en 5 een aanscherping van de nu al bestaande verplichtingen oplevert.

6. Kansen en bedreigingen voor vergunningverlening

Een belangrijke vraag is of het huidige vergunningenstelsel op de schop moet na inwerkingtreding van de Verordening. Naar onze taxatie vereist de Verordening Natuurherstel niet zonder meer dat voor activiteiten buiten Natura 2000-gebieden een vergunningenstelsel wordt ingesteld, om te voorkomen dat negatieve gevolgen optreden. Wél zal op grond van de Verordening een vorm van toetsing van activiteiten nodig zijn, maar daarvoor zijn diverse (andere) opties dan uitbreiding van het vergunningenstelsel. Bij een beroep op de in de Verordening opgenomen uitzonderingsgrond voor een plan of project van groot openbaar belang, waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, is een beoordeling per geval nodig.

Het is duidelijk dat nieuwe maatschappelijke en economische activiteiten in de weg kunnen staan van het bereiken van de doelen uit de Verordening Natuurherstel. De grootste impact voor dit soort activiteiten is te verwachten vanuit artikel 4 vanuit de Verordening. Het bestaande vergunningenstelsel in Nederland ziet erop vooraf te beoordelen of een *nieuwe* activiteit leidt tot mogelijk significante gevolgen in het licht van de voor een Natura 2000-gebied vastgestelde instandhoudingsdoelen voor natuurwaarden *binnen* Natura 2000-gebieden; dit is zo geregeld in afdeling 11.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving.¹⁵ Vaak zullen nieuwe activiteiten al een natuurvergunning moeten aanvragen, omdat zij significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden.

Er zijn situaties denkbaar dat er *ook* of zelfs *uitsluitend* relevante gevolgen buiten Natura 2000-gebieden zijn. Enige vorm van toetsing zal dan nodig zijn. De Verordening vereist niet zonder meer dat voor activiteiten *buiten* Natura 2000-gebieden een vergunningenstelsel wordt ingesteld om te voorkomen dat negatieve gevolgen in termen van 'significante verslechtering' optreden voor de in artikel 4 van de Verordening bedoelde gebieden. Er zijn uitgaande van het geldende stelsel van de Omgevingswet diverse opties mogelijk:

- Denkbaar is bijvoorbeeld dat een uitbreiding plaatsvindt van de specifieke zorgplicht uit artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving naar die gebieden¹⁶, eventueel aangevuld met maatwerkregels voor bepaalde typen activiteiten of maatwerkvoorschriften voor bepaalde concrete gevallen en een goede monitoring en handhaving daarvan.
- Mogelijk kunnen ook maatwerkregels¹⁷ en maatwerkvoorschriften¹⁸, op grond van artikel 11.29 en artikel 11.31 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden vastgesteld. Deze regels gelden ter uitwerking van de specifieke zorgplicht (artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving) voor zogeheten flora- en fauna-activiteiten.
- Een andere variant is het geven van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften op grond van artikel 11.7 en artikel 11.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving, ter uitwerking van de specifieke zorgplicht voor Natura 2000-gebieden of een zogeheten 'bijzonder nationaal

¹⁵ Zie: [Besluit activiteiten leefomgeving](#).

¹⁶ Het gaat daarbij dan dus om gebieden buiten Natura 2000-gebieden waarin, volgens het Nationaal Herstelplan, habitattypen of leefgebieden van soorten moeten worden behouden of maatregelen moeten worden genomen om habitattypen weer te ontwikkelen of leefgebieden van soorten te faciliteren.

¹⁷ Een maatwerkregel is een algemene regel van een gemeente, waterschap of provincie die afwijkend of aanvullend is op een algemene regel van het Rijk of een provincie (artikel 4.6 Omgevingswet).

¹⁸ Een maatwerkvoorschrift is een specifiek voorschrift voor een activiteit. Met het maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag algemeen geldende voorschriften in concrete situaties specifiek maken.

natuurgebied'. De gebieden waar herstel moet plaatsvinden, zouden dan als bijzonder nationaal natuurgebied aangewezen moeten worden.¹⁹

- Er zijn ook nog weer andere varianten denkbaar,²⁰ ook buiten de instrumenten waarin het stelsel van de Omgevingswet al voorziet.²¹

Afhankelijk van de te kiezen variant kan het nodig blijken om een informatieverplichting op te leggen, waardoor de overheid zicht kan krijgen op welke activiteiten (mogelijk) leiden tot mogelijk significante verslechtering van relevante natuurwaarden buiten Natura 2000-gebieden. Ook in deze gevallen kan binnen het systeem van de Omgevingswet een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift, bijvoorbeeld op provinciaal niveau, uitkomst bieden. Om verschillende regimes en regels per provincie te voorkomen, zou dit verankerd kunnen worden in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het toetsen van nieuwe activiteiten op gevolgen voor mariene ecosystemen (gelet op artikel 5 Verordening Natuurherstel) vraagt mogelijk ook nog om aanvullende regels. Voor de visserij geldt dat eventuele maatregelen moeten voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid en dus in samenwerking met andere landen vorm moeten krijgen.²² Voor alle overige activiteiten geldt in principe het beschermingsregime voor natuur. Het gaat daarbij om het beschermingsregime voor activiteiten die een impact kunnen hebben op Natura 2000-gebieden en op de flora en fauna in het algemeen. Voor de Noordzee geldt verder een specifieke zorgplicht (artikel 7.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving) waarbij er regels voor een aantal specifieke activiteiten op de Noordzee zijn vastgelegd.²³ Voor wind op zee geldt een specifiek wettelijk kader in de Wet windenergie op zee. Het is wenselijk om in het vervolgproces een aanvullende analyse te maken van de samenhang van deze bepalingen in wet- en regelgeving en of, tegen deze achtergrond, aanvullende regelgeving nodig is voor het (kunnen) toetsen van nieuwe activiteiten met mogelijke impact op mariene ecosystemen.

Kortom, er zijn verschillende instrumenten denkbaar om te voorkomen dat nieuwe activiteiten leiden tot een aantasting van de habitattypen en leefgebieden van soorten in de gebieden (buiten de Natura 2000-gebieden) of van mariene ecosystemen die volgens het Nationaal Herstelplan moeten worden beschermd of waar herstelmaatregelen moeten worden genomen. De Verordening verplicht niet²⁴ tot een uitbreiding van het Nederlandse vergunningsstelsel. Wel is duidelijk dat aanvullende regelgeving nodig zal zijn, langs de lijnen zoals hierboven beschreven. De verdere uitwerking hiervan zal gelijk op moeten lopen met het opstellen van het Nationaal Herstelplan.

¹⁹ Het aanwijzen kan met een ministeriële regeling, zie artikel 2.21 Omgevingswet. Bijzondere nationale natuurgebieden kunnen (thans) alleen worden aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn (art. 2:44 lid 2 Ow). In het verder uitwerken van deze variant onder de Omgevingswet moet daarbij worden stilgestaan en ligt het voor de hand deze bepaling aan te vullen met een verwijzing naar de Verordening Natuurherstel.

²⁰ Een omgekeerde systematiek is ook denkbaar, waarbij activiteiten die invloed hebben op gebieden waar herstel moet plaatsvinden zijn verboden, waarvan dan met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken.

²¹ Een omgekeerde systematiek is ook denkbaar, waarbij activiteiten die invloed hebben op gebieden waar herstel moet plaatsvinden zijn verboden, waarvan dan met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken.

²² Zie nader: https://www.rwsnatuura2000.nl/gebieden/eez/eez_faq/1527772.aspx?t=Wie-neemt-de-visserijmaatregelen-in-de-EEZ.

²³ <https://iplo.nl/thema/water/wateractiviteiten/activiteiten-noordzee/>.

²⁴ Het is uiteraard zaak toekomstige jurisprudentie van het Hof van Justitie te blijven volgen.

Bijlage 1 – overzicht verplichtingen Verordening Natuurherstel

Artikel	Onderwerp	Verplichtingen
Artikel 4	Herstel van ecosystemen die aan land gebonden zijn (terrestrisch) en ecosystemen aan de kust en in zoet water	Doelen en verplichtingen voor het herstel van beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen
Artikel 5	Herstel van mariene ecosystemen (zee)	Doelen en verplichtingen voor het herstel van beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in mariene ecosystemen
Artikel 6	Herstel van stedelijke ecosystemen	Verplichting om ervoor te zorgen dat er meer groene stedelijke ruimte komt en dat nettoverlies van stedelijk groen wordt voorkomen
Artikel 7	Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	Verplichtingen om barrières in rivieren weg te nemen
Artikel 8	Herstel van bestuiverpopulaties	Verplichting om de daling van het aantal bestuivers om te keren en een stijgende trend van bestuiverpopulaties te bewerkstelligen
Artikel 9	Herstel van landbouwecosystemen	Verplichting tot het verbeteren van landbouwecosystemen
Artikel 10	Herstel van bosecosystemen	Verplichting tot het verbeteren van bosecosystemen
Artikel 10a	Aanplanten van bomen	Verplichting tot het aanplanten van 3 miljard extra bomen, waaraan ook Nederland een bijdrage moet leveren.
Artikel 11	Nationaal Herstelplan	Regels over de totstandkoming van het Nationaal Herstelplan
Artikel 12	Nationaal Herstelplan	Regels over de inhoud van het Nationaal Herstelplan