

M en R 2025/4

# De EU-Natuurherstelverordening en de RED III en de gevolgen voor het nationale omgevingsrecht en -beleid

Verslag van de VMR-bijeenkomst van 7 november 2024

Mr. B.J. de Leeuw, datum 17-12-2024

|               |   |
|---------------|---|
| Datum         | 17-12-2024  |
| Auteur        | Mr. B.J. de Leeuw <sup>[1]</sup>  |
| JCDI          | JCDI:ADS993466:1  |
| Vakgebied(en) | Milieurecht / Algemeen<br>Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen |

## 1. Inleiding

Tijdens de VMR-bijeenkomst van 7 november 2024 spraken drie deskundigen over twee Europeesrechtelijke ontwikkelingen: de Natuurherstelverordening<sup>[2]</sup> en de herziening van de Richtlijn hernieuwbare energie (“RED III”).<sup>[3]</sup> De dagvoorzitter, Chris Backes, introduceerde de twee thema’s in zijn welkomstwoord. Na een spannend totstandkomingsproces is de Natuurherstelverordening officieel in werking getreden, waardoor we nu de inhoud en de nationale uitwerking kunnen bespreken. De RED III, die de energietransitie beoogt te versnellen, legt een belangrijke link tussen hernieuwbare energieprojecten en natuurbeschermingsrecht. Aangezien beide instrumenten op korte termijn de indiening en uitvoering van nationale plannen vereisen, vormen ze een bijzonder relevant thema. Dit verslag geeft een samenvatting van de presentaties en discussies die tijdens de themamiddag plaatsvonden.

## 2. Introductie Natuurherstelverordening

Harm Dotinga, senior jurist bij Vogelbescherming Nederland, besprak de inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Natuurherstelverordening. Om het duurzame herstel van een biodiverse en veerkrachtige natuur te verwezenlijken, stelt de Natuurherstelverordening een kader vast waarbinnen de lidstaten herstelmaatregelen moeten treffen. De herstelmaatregelen moeten uiterlijk in 2030 ten minste 20% van de land- en zeegebieden van de EU bestrijken en in 2050 alle te herstellen ecosystemen. De Natuurherstelverordening vult de leemtes op in o.a. de Vogel- en de Habitatrichtlijn<sup>[4]</sup> door het begrip herstel duidelijk te definiëren en concrete herstelverplichtingen en termijnen te introduceren. Dotinga benadrukt dat, gelet op de slechte staat van de natuur, de noodzaak voor de verordening evident is.

De Natuurherstelverordening verplicht lidstaten om maatregelen te nemen om land-, kust-, zoetwater- en mariene ecosystemen te herstellen. De meest specifieke verplichtingen betreffen het herstel en de herontwikkeling van beschermde habitattypen, waarbij lidstaten tot 2030 voorrang mogen geven aan Natura 2000-gebieden. Het is echter belangrijk op te merken dat ook de habitats van soorten hersteld moeten worden en dat veel soorten buiten Natura 2000-gebieden voorkomen. Voor te herstellen habitattypen en habitats van soorten geldt een verbeterplicht en een verbod op significante verslechtering. Lidstaten kunnen deze

verbeterplicht en het verslechteringsverbod onder strikte voorwaarden toepassen op biogeografisch (nationaal) niveau. Dit kan niet in Natura 2000-gebieden, omdat daar het 'gewone' verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn geldt. De verordening voorziet daarnaast in de mogelijkheid voor lidstaten om algemene en bijzondere uitzonderingen te maken op de verbeterplicht en de verslechteringsverboden.

Verder bevat de Natuurherstelverordening verschillende indicatordoelen gericht op het vergroten of verbeteren van stedelijk groen, de connectiviteit van rivieren en uiterwaarden, bestuiverpopulaties en de biodiversiteit in agrarische gebieden en bosccosystemen. Hiervoor moeten herstelmaatregelen worden getroffen om een toenemende trend te realiseren totdat bevredigende niveaus zijn bereikt.

Om deze verplichtingen uit te voeren, zullen lidstaten een nationaal herstelplan opstellen, waarvan een concept voor 1 september 2026 moet worden ingediend bij de Europese Commissie. De verordening bevat een niet-uitputtende lijst met voorbeelden van herstelmaatregelen, maar laat lidstaten veel vrijheid bij het kiezen van de te treffen herstelmaatregelen, de te herstellen gebieden, het tijdschema voor de uitvoering en de 'bevredigende niveaus' die wenselijk zijn voor diverse indicatordoelen. Dotinga waarschuwt voor het risico van misbruik van deze vrijheid, maar stelt ook dat er verschillende waarborgen zijn, zoals het vereiste om rekening te houden met de meest recente wetenschappelijke inzichten. Ook dient het publiek bij de voorbereiding van het herstelplan reële mogelijkheden tot inspraak te krijgen.

Hoewel Dotinga de inhoud van de Natuurherstelverordening helder uiteenzet, roept de verordening bij het publiek enige vragen op. Een belangrijke vraag is wat de gevolgen zijn als Nederland de verplichtingen niet nakomt, zoals het niet tijdig indienen van het nationale herstelplan of het niet voldoen aan resultaatverplichtingen. De Commissie kan dan een inbreukprocedure starten, maar het is nog de vraag of verplichtingen bij de nationale rechter afgedwongen kunnen worden. Ook de introductie van nieuwe begrippen roept vragen op, bijvoorbeeld wat precies wordt verstaan onder 'voldoende kwaliteit' of 'voldoende kwantiteit' van habitats, een 'toenemende trend' en een 'bevredigend niveau'; kwesties die voornamelijk door ecologen beantwoord zullen moeten worden.

### **3. De uitwerking van de Natuurherstelverordening op nationaal en provinciaal niveau**

De tweede spreker is Ralph Frins, universitair hoofddocent Omgevingsrecht bij Tilburg University. Hoewel het nog 'glazen bol'-werk is, schetst Frins de contouren van de uitwerking van de natuurherstelverplichtingen in het nationale en provinciale omgevingsrecht en -beleid. Zijn vertrekpunt daarbij zijn de verplichtingen die betrekking hebben op de land-, kust-, zoetwater- en mariene ecosystemen. Deze zien op het herstel van natuurwaarden zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden.

Het nationaal herstelplan zal een sleutelrol spelen bij de uitwerking van de natuurherstelverplichtingen. Een mogelijkheid is om aan te sluiten bij bestaande plannen, zoals het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Ook het recent ingetrokken Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) kunnen nog steeds belangrijke bouwstenen vormen. Het nationaal herstelplan zal onder de Omgevingswet de status van een programma krijgen, waarbij naar verwachting zal worden gekozen voor één Rijksprogramma en twaalf bijbehorende provinciale programma's. Daarnaast is het belangrijk om omgevingsrechtelijke instrumenten in te zetten die kunnen voorkomen dat Nederland in strijd handelt met bepaalde bepalingen zoals het verslechteringsverbod. Frins benadrukt dat er niet per se een nieuw vergunningstelsel nodig is, maar dat veel via bestaande instrumenten in de Omgevingswet kan worden geregeld.

Ten eerste zullen de positieve effecten van de herstelmaatregelen binnen Natura 2000-gebieden worden beschermd via het reguliere Natura 2000-beschermingsregime, bijvoorbeeld doordat de verbeterde staat van instandhouding wordt meegenomen bij de beoordeling van plannen en projecten. Ten tweede is het aannemelijk dat buiten Natura 2000-gebieden een belangrijke rol zal zijn weggelegd voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het NNN wordt beschermd via een planologisch beschermingsregime, waarbij regels in de omgevingsverordening dienen te verzekeren dat de kwaliteit en oppervlakte van NNN-gebieden niet achteruitgaan en negatieve gevolgen van activiteiten tijdig worden gecompenseerd. Ten derde is het

aanwijzen van bijzondere nationale natuurgebieden (bnn) en bijzondere provinciale natuurgebieden (bpn) een mogelijkheid. Dergelijke gebieden kunnen onder meer ter uitvoering van de Vogel- en de Habitatrichtlijn worden aangewezen. Er lijkt voldoende grondslag te bestaan om ook de uitvoering van de Natuurherstelverordening als zodanig te beschouwen.

Frins eindigt zijn presentatie met enkele overpeinzingen. Hij vraagt zich af of het realistisch is dat Nederland op 1 september 2026 een gedegen nationaal herstelplan kan indienen bij de Commissie, gezien het vele werk dat daarvoor in korte tijd moet worden verzet. Een andere vraag is of er voldoende financiële middelen beschikbaar zullen zijn, met name voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. Verder vraagt hij zich af of de Rijksinstructieregels voor het NNN moeten worden aangepast, waarbij hij onder meer denkt aan een nadere uitwerking van de eis van 'tijdige compensatie'. Indien hierover strengere regels worden gesteld, is het zelfs mogelijk dat de compensatie een positieve bijdrage levert aan de herstelopgaven.

#### 4. De RED-III en natuurbescherming

Als derde spreker presenteert Anne Lansink van de Universiteit Utrecht de RED III. De RED III stelt een bindende doelstelling vast van ten minste 42,5% in 2030 voor het aandeel hernieuwbare energie in het totale Europese energieverbruik. Omdat de uitrol van hernieuwbare energie wordt belemmerd door trage en complexe vergunningsprocedures, tracht de RED III dit proces te versnellen. De wisselwerking met het natuurbeschermingsrecht is zeer relevant in dit kader. Hoewel hernieuwbare energie op de lange termijn bijdraagt aan de bescherming van de natuur tegen gevaarlijke klimaatverandering, kunnen projecten ook negatieve effecten hebben op beschermde habitattypen en -soorten.

De RED III vereist dat lidstaten 'Renewable Acceleration Areas' (RAA's) aanwijzen. Dat zijn specifieke locaties of gebieden die bijzonder geschikt worden geacht voor de productie van hernieuwbare energie, omdat daar relatief weinig milieu-impact wordt verwacht. Natura 2000-gebieden, andere (nationale) beschermde natuurgebieden en belangrijke migratieroutes van vogels en zeezoogdieren moeten worden vermeden. Lidstaten moeten vervolgens regels opstellen om negatieve milieu-impact te voorkomen of aanzienlijk te verminderen en een strategische milieubeoordeling en eventueel een passende beoordeling uitvoeren van de RAA-plannen, waarop de projecten binnen deze gebieden die de mitigatieregels volgen van een versimpeld juridisch regime profiteren.

Daarnaast introduceert de RED III infrastructuurgebieden, die optioneel kunnen worden aangewezen voor de ontwikkeling van projecten voor netten en opslag. Verder is een belangrijke bepaling voor alle hernieuwbare energieprojecten buiten RAA's dat indien 'noodzakelijke mitigerende maatregelen' zijn vastgesteld, het doden of verstoren van beschermde vogel- en habitatrichtlijnsoorten niet als opzettelijk wordt beschouwd. Ook worden hernieuwbare energieprojecten geacht een hoger belang of de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen in het kader van onder andere de ADC-toets bij de Habitatrichtlijn totdat klimaatneutraliteit is bereikt.

Hoewel het lijkt alsof de energietransitie tijdelijk boven natuurbescherming wordt gezet, betekent dit volgens Lansink niet dat natuurbescherming geheel naar de achtergrond is verdwenen. Zo blijven er nog verschillende waarborgen bestaan, zoals de mitigatieregels en het uitvoeren van een screening op projectniveau voor de RAA's en algemene waarborgen zoals het verslechteringsverbod in de Habitatrichtlijn. Er zijn echter ook nog onbeantwoorde vragen. Hoe wordt verzekerd dat er voor de minst schadelijke locaties en de meest effectieve mitigatiemaatregelen wordt gekozen? Worden de plannen bijvoorbeeld ook regelmatig geactualiseerd naarmate er minder schadelijke technieken op de markt komen? En wat gebeurt er als adequate mitigatiemaatregelen niet voorhanden zijn?

Tot slot gaat Lansink in op de verhouding tussen de RED III en de Natuurherstelverordening. De Natuurherstelverordening verplicht dat de nationale herstelplannen met de aanwijzing van de RAA's worden gecoördineerd, waarbij de werking van de RAA's ongewijzigd moet blijven. Ook bevat de Natuurherstelverordening een bepaling volgens welke hernieuwbare energie in het kader van het verslechteringsverbod wordt geacht van groot openbaar belang te zijn, en welke lidstaten de mogelijkheid biedt

om projecten tevens vrij te stellen van de voorwaarde dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn.

## 5. Discussie

De middag wordt afgesloten met een discussie. Het eerste punt van discussie is artikel 8 van de Natuurherstelverordening, dat lidstaten verplicht stedelijke groene ruimte te vergroten en nettoverlies te voorkomen. De vraag is op welk niveau dit beoordeeld moet worden: gaat het enkel om het nationale niveau, waardoor bijvoorbeeld Utrecht geheel kan vergroenen en Groningen geheel kan verstenen, zolang er landelijk geen nettoverlies is? Of ligt er voor iedere gemeente een actieve taak om het 'stedelijke ecosysteem' te vergroenen? Waarschijnlijk wel, nu de verplichting tevens ziet op de oppervlakte stedelijke boomkroonbedekking op het niveau van 'stedelijke ecosysteemgebieden'.

Ook wordt er aandacht gevraagd voor artikel 10 van de Natuurherstelverordening, dat lidstaten verplicht tijdige, passende en doeltreffende maatregelen te treffen voor het verbeteren van de diversiteit van bestuivers én het keren van de achteruitgang van bestuiverpopulaties voor 2030. Dit is een zeer krachtige resultaatsverplichting. De intrekking van de herziening van de Richtlijn duurzame gewasbescherming,<sup>[5]</sup> die een reductiedoelstelling van 50% in het gebruik van chemische en gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen bevatte, wordt gezien als een gemiste kans.

Ten aanzien van de RED III werd de zorg uitgesproken of projectontwikkelaars wel tijdig voldoende zekerheid krijgen om projecten uit te voeren, bijvoorbeeld of ze voldoen aan het criterium 'noodzakelijke mitigerende maatregelen'. Het gaat immers om grote projecten met forse investeringen en dergelijke onzekerheden kunnen de energietransitie verder vertragen. Daartegenover staat dat de natuur er baat bij zal hebben als de eisen aan de mitigerende maatregelen niet te statisch zijn.

Een andere kwestie is de aanwijzing van de RAA's. Sommige lidstaten geven aan moeite te hebben met het aanwijzen van geschikte gebieden. Ook natuurorganisaties zijn geen voorstander van de aanwijzing van RAA's, omdat er nog te weinig kennis is om negatieve effecten op groot schaalniveau uit te kunnen sluiten.

Op basis van de presentaties en discussie kan worden geconcludeerd dat, hoewel de Natuurherstelverordening en de RED III stevige juridische kaders bieden, het uiteindelijk aan Nederland is om hier op eigen wijze concreet invulling aan te geven. De komende jaren zijn daarom essentieel voor het ontwikkelen en implementeren van adequate nationale plannen om natuurherstel te verwezenlijken en de energietransitie te versnellen.

*De presentaties en de literatuurtips van deze bijeenkomst zijn te bekijken via de website van de Vereniging voor Milieurecht (<https://www.milieurecht.nl/vmr-eu-nhvrediii>).*

---

## Voetnoten

[1] Mr. B.J. (Bente) de Leeuw is werkzaam als promovenda bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) aan de Universiteit Utrecht en doet onderzoek naar het juridisch instrumentarium voor natuurherstel.

[2] Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van verordening (EU) 2022/869.

[3] Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

[4] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en

de wilde flora en fauna; Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand.

[5] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2011/2115, COM(2022) 305 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0305>).