

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VOOR EEN VERORDENING BETREFFENDE NATUURHERSTEL..... | 2 |
| 1. Doelstellingen | 2 |
| 2. Inhoud | 3 |
| 3. Rechtsgrond | 4 |
| 2. ANALYSE VAN DE RECHTSGRONDKEUZE (BEGINSEL VAN BEVOEGDHEIDSTOEDELING)..... | 5 |
| 3. ANALYSE IN HET LICHT VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL | 11 |
| 4. ANALYSE IN HET LICHT VAN HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL..... | 15 |
| 5. PROCEDURELE MOGELIJKHEDEN TEGEN DE VERORDENING | 21 |
| 1. Rechtsmiddelen op Europees niveau | 21 |
| 1. Beroep tot nietigverklaring (art. 263 VWEU)..... | 22 |
| 2. Subsidiariteitsberoep (art. 8 Protocol nr. 2) | 25 |
| 2. Rechtsmiddelen op nationaal niveau..... | 27 |
| 6. BESLUIT..... | 28 |

1. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VOOR EEN VERORDENING BETREFFENDE NATUURHERSTEL

1. Doelstellingen

1. Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende natuurherstel (hierna: ‘het Commissievoorstel’) stelt op Unieniveau regels vast voor het **herstel van ecosystemen**,¹ om zo het **herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur** op het gehele grondgebied van de Unie te waarborgen, alsook bij te dragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie voor beperking van en aanpassing aan de **klimaatverandering**.² De verordening bevat een juridisch kader waarin de lidstaten onverwijld doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen moeten treffen die tegen 2030 samen ten minste 20 % van de land- en zeegebieden van de Unie moeten bestrijken, en tegen 2050 alle ecosystemen die moeten worden hersteld.³

¹ Een ‘ecosysteem’ is ‘een dynamisch geheel van gemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die een functionele eenheid vormen, met inbegrip van habitattypen, habitats van soorten en soortenpopulaties’. Zie art. 3, punt 1), Commissievoorstel.

² Overw. 1 en art. 1, lid 1, Commissievoorstel. Zie ook Commissievoorstel, p. 14.

³ Art. 1, lid 2, Commissievoorstel.

De verordening moet zo de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030,⁴ die is vastgesteld in het kader van de Europese Green Deal,⁵ helpen realiseren. Tevens moet zij ervoor zorgen dat de Unie haar **internationale verbintenissen** nakomt, met name onder het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit.⁶

2. Inhoud

2. Het Commissievoorstel strekt ertoe de verplichtingen die de lidstaten onder de **bestaande Europese milieuwetgeving** hebben **aan te scherpen en aan te vullen**. Zo zal de verordening, indien ze wordt aangenomen, het behalen van de algemene doelstellingen van bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn⁷ en de Habitatrichtlijn⁸ vertalen in **concrete en juridisch bindende streefdoelen, verplichtingen en deadlines** voor natuurherstel en dit voor een breed scala aan ecosystemen. Tevens zal de verordening ook toepassing kennen buiten de speciale beschermingszones (de zogenaamde ‘Natura 2000-gebieden’) bedoeld in voormelde richtlijnen. De lidstaten worden verplicht ecosystemen ook buiten het Natura 2000-netwerk te herstellen.⁹

3. Het Commissievoorstel verplicht de lidstaten daartoe **‘nationale herstelplannen’** op te stellen, die de periode tot en met 2050 bestrijken. Die nationale herstelplannen stellen onder meer de **concrete herstelmaatregelen** vast die nodig zijn om de streefdoelen en verplichtingen bepaald in de verordening te halen en na te komen, rekening houdend met de specifieke nationale en lokale omstandigheden en de meest recente wetenschappelijke bevindingen. Voorbeelden van mogelijke herstelmaatregelen zijn opgenomen in een bijlage bij de verordening (bijlage VII). De nationale herstelplannen moeten tevens een tijdschema voor de invoering van die herstelmaatregelen en de daartoe geraamde financieringsbehoeften bevatten.¹⁰

De lidstaten dienen een ontwerp van hun nationaal herstelplan in bij de **Commissie**, die het ontwerp **beoordeelt**, onder meer op het vlak van de toereikendheid ervan om te voldoen aan

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen", 20 mei 2020 (COM(2020) 380 final).

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "De Europese Green Deal", 11 december 2019 (COM(2019) 640 final).

⁶ Dit verdrag werd door de Unie goedgekeurd bij Besluit 93/626/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit (PB L 309 van 13.12.1993, blz. 1).

⁷ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand.

⁸ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

⁹ Commissievoorstel, p. 4-5; Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, SWD(2022) 167 final, p. 114.

¹⁰ Art. 11-12 Commissievoorstel.

de in de verordening opgenomen concrete streefcijfers en verplichtingen en overkoepelende doelstellingen van de Unie.¹¹

De lidstaten **evalueren** hun nationaal herstelplan ten minste om de tien jaar. Wanneer uit de monitoring door de lidstaat, overeenkomstig artikel 17 van de verordening, blijkt dat de herstelmaatregelen niet toereikend zullen zijn om de streefdoelen en verplichtingen van de verordening te halen en na te komen, herzien de lidstaten het nationale herstelplan en nemen zij er aanvullende maatregelen in op.¹²

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat belanghebbenden in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de rechtmatigheid van de nationale herstelplannen en eventuele nalatigheden van de bevoegde autoriteiten aan te vechten.¹³

4. De lidstaten brengen periodiek **verslag** uit bij de Commissie, onder meer op het vlak van de door hen geboekte vooruitgang op het vlak van natuurherstel.¹⁴ De Commissie kan een lidstaat verzoeken een bijgewerkt ontwerp van nationaal herstelplan met **aanvullende maatregelen** in te dienen indien zij van oordeel is dat de door de lidstaat geboekte vooruitgang ontoereikend is om de in de verordening vastgestelde streefdoelen te halen en de verplichtingen na te komen.¹⁵

5. Bepaalde verplichtingen of begrippen uit de verordening, zoals ‘(groepen van) habitattypen’, ‘mariene soorten’ en ‘indicatoren voor landbouwecosystemen’, worden nader omschreven in **bijlagen** bij de verordening. De Commissie krijgt de bevoegdheid om **gedelegeerde handelingen** vast te stellen om die bijlagen te wijzigen.¹⁶

6. De toepassing van de verordening zal in 2035 worden **geëvalueerd** om te waarborgen dat de doelstellingen ervan worden verwezenlijkt en het beoogde effect wordt bereikt.¹⁷

3. Rechtsgrond

7. De Commissie baseert haar voorstel op **artikel 192, lid 1, VWEU**,¹⁸ dat bepaalt dat artikel 191 VWEU in beginsel door de Unie moet worden uitgevoerd volgens de gewone wetgevingsprocedure. Artikel 191 VWEU bevat de doelstellingen van het milieubeleid van de EU, namelijk:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de menselijke gezondheid;

¹¹ Art. 13-14 Commissievoorstel.

¹² Art. 15 Commissievoorstel.

¹³ Art. 16 Commissievoorstel.

¹⁴ Art. 18 Commissievoorstel.

¹⁵ Art. 15, lid 3, Commissievoorstel.

¹⁶ Art. 19-20 Commissievoorstel.

¹⁷ Art. 22 Commissievoorstel. Zie ook p. 14.

¹⁸ Commissievoorstel, p. 8.

- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering van maatregelen op internationaal niveau om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, met name ter bestrijding van de klimaatverandering.

8. Volgens de Commissie kunnen de doelstellingen van haar voorstel het best door middel van een **verordening** worden bereikt, en niet door een richtlijn. Aangezien een verordening niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet, kunnen herstelmaatregelen eerder in de praktijk worden gebracht dan mocht een richtlijn worden gehanteerd. In een verordening worden de maatregelen die de lidstaten moeten nemen bovendien nauwkeuriger en gedetailleerder beschreven, waardoor de door de lidstaten te ondernemen actie veel nauwkeuriger wordt omkaderd, wat voor meer consistentie en samenhang in de gehele EU zorgt.¹⁹

2. ANALYSE VAN DE RECHTSGRONDKEUZE (BEGINSEL VAN BEVOEGDHEIDSTOEDELING)

9. De Unie beschikt slechts over de bevoegdheden die haar in de Verdragen worden toegeedeeld (**beginsel van bevoegdheidstoedeling**, art. 5, leden 1 en 2, VEU). Elk Unieoptreden moet daarom steunen op een rechtsgrond in de Verdragen. De betrokken Verdragsbepaling omlijnt niet alleen de materiële bevoegdheid van de Unie, maar preciseert ook de normeringsinstrumenten en de procedure van besluitvorming.²⁰

10. Zoals hoger vermeld, duidt de Commissie **artikel 192, lid 1, VWEU** aan als rechtsgrond voor haar voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel. Volgens die bepaling dient de Unie in beginsel de ‘gewone wetgevingsprocedure’ te volgen om de milieudoelstellingen vermeld in artikel 191 VWEU te verwezenlijken. De gewone wetgevingsprocedure houdt in dat zowel het Europees Parlement als de Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) hun goedkeuring moeten geven aan de voorgestelde handeling (art. 289 en 294 VWEU). In afwijking daarvan legt het tweede lid van artikel 192 VWEU evenwel een bijzondere wetgevingsprocedure op in welbepaalde gevallen. De Raad beslist namelijk met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, over:

- a) bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;
- b) maatregelen die van invloed zijn op:
 - de ruimtelijke ordening;

¹⁹ Commissievoorstel, p. 9.

²⁰ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 80-81.

- het kwantitatieve waterbeheer, of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden;
 - de bodembestemming, met uitzondering van het afvalstoffenbeheer;
- c) maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

Concreet betekent dit dat voor dergelijke milieubeleidsmaatregelen, die een grote impact hebben op de politieke autonomie van de lidstaten, elke lidstaat een vetorecht heeft in de Raad én dat de Raad niet afhankelijk is van enige goedkeuring door het Europees Parlement.²¹

Wel kan de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen de gewone wetgevingsprocedure van toepassing verklaren op die gebieden (art. 192, lid 2, tweede alinea, VWEU). Dit is een zogenaamde 'passerellebepaling', die tot een aanpassing van de verdragsrechtelijk bepaalde besluitvormingsprocedure kan leiden.

11. In het voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel licht de Commissie haar keuze voor artikel 192, lid 1, VWEU – eerder dan artikel 192, lid 2, VWEU – als rechtsgrond niet verder toe. Opgeworpen zou kunnen worden dat de Commissie haar voorstel had moeten baseren op artikel 192, lid 2, VWEU, eerder dan op het eerste lid van dat Verdragsartikel. Verwacht kan immers worden dat de voorgestelde verordening in een dichtbevolkte²² en sterk verstedelijkte regio²³ als Vlaanderen, waar het landschap bovendien bijzonder versnipperd is,²⁴ onvermijdelijk een invloed zal hebben op de ruimtelijke ordening, de beschikbaarheid van watervoorraden en de bodembestemming, alsook van aanzienlijke invloed zal zijn op de keuze tussen verschillende energiebronnen (bv. het opwekken van windenergie op zee en op het land). Hoewel de lidstaten voor een groot stuk zelf de concrete herstelmaatregelen zullen kunnen vaststellen in hun nationale herstelplannen, en hoewel bijlage VII bij het verordeningvoorstel in een ruim scala aan mogelijke herstelmaatregelen voorziet, lijkt het zo goed als onmogelijk om, voor wat de genoemde regio's betreft, de juridisch bindende streefdoelen en verplichtingen uit de verordening na te komen zonder maatregelen te nemen

²¹ Sommige lidstaten, waaronder Nederland, hebben gepoogd tijdens de onderhandelingen over het Lissabonverdrag de gewone besluitvormingsprocedure uit te breiden tot die milieubeleidsmaatregelen. Hiervoor was echter onvoldoende steun. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 384 (R 1850), nr. 3 (MvT), te raadplegen op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31384-3.html>.

²² Na Malta en Nederland is België de dichtstbevolkte lidstaat van de Unie, met 377 inwoners per km². De bevolkingsdichtheid in Vlaanderen (492 inwoners per km²) is zelfs groter dan die in Nederland en bedraagt meer dan vier keer het Europees gemiddelde.

²³ Nederland en België zijn de meest verstedelijkte lidstaten van de Unie (<https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>).

²⁴ Van alle lidstaten heeft België nagenoeg het sterkst gefragmenteerde landschap. Maar liefst 84 % van het Belgische landschap is sterk gefragmenteerd. In Vlaanderen is de fragmentering het meest uitgesproken (<https://www.eea.europa.eu/ims/landscape-fragmentation-pressure-in-europe#:~:text=Landscape%20fragmentation%20is%20the%20physical,urban%20or%20transport%20network%20expansion>). Ter vergelijking: over de hele EU gezien is slechts 27 % van het landschap sterk gefragmenteerd.

die raken aan de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer, de bodembestemming en/of de keuze tussen energiebronnen. Bijlage VII bij het voorstel vermeldt overigens ook uitdrukkelijk herstelmaatregelen van die aard, zoals:

- Drooggelegde veengebieden vernatten en veenafgravingen ontpolderen (punt 1));
- De kwantiteit, kwaliteit en dynamiek van de oppervlaktewateren vergroten (punt 2));
- De meandering van rivieren herstellen (punt 5));
- Natuurlijke rivierbeddingen, meren en laaglandwaterlopen herstellen (punt 7));
- Oeverbuffers aanleggen (punt 9));
- Mozaïeken van niet-boshabitats creëren, zoals open stukken grasland of heide, vijvers of rotsachtige gebieden (punt 12));
- Aanplantingen op vroegere dynamische duinsystemen in het binnenland verwijderen om de natuurlijke winddynamiek te herstellen ten gunste van open habitats (punt 20));
- Habitats beter op elkaar aansluiten (punt 21));
- Belangrijke paai- en kraamgebieden van vissen herstellen (punt 25));
- Structuren of substraten aanleggen om de terugkeer van marien leven te stimuleren, zoals koraalriffen, oesterbanken en keienvelden (punt 26));
- Zeegrasvelden en kelpwouden herstellen door actieve stabilisatie van de zeebodem, door drukfactoren te verminderen en zo nodig weg te nemen, of door actieve vermeerdering en aanplant (punt 27));
- Verschillende vormen van mariene verontreiniging verminderen, waaronder geluidsoverlast (punt 28));
- Stedelijke groene ruimten met ecologische kenmerken uitbreiden (punt 29));
- Brownfields, voormalige industrieterreinen en steengroeven omvormen tot natuurgebieden (punt 31)).

Deze en andere herstelmaatregelen moeten ervoor zorgen dat de toestand van de natuur (ecosystemen, habitattypes, soortenpopulaties, ...) tot een afdoende niveau verbetert. Eens dat niveau is bereikt, mag de toestand niet opnieuw verslechteren, zo eist het verordeningvoorstel (art. 4-5).

Daarenboven bevat de voorgestelde verordening ook zélf een aantal concrete herstelmaatregelen die de lidstaten moeten nemen en die in een regio als Vlaanderen onvermijdelijk een impact hebben op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer en de bodembestemming. Zo bevat artikel 7 verplichtingen om rivierbarrières weg te nemen. Dit moet bijdragen tot de natuurlijke verbindingen in de lengte en breedte van rivieren en tot

de doelstelling van de EU om tegen 2030 25.000 km aan vrij stromende rivieren te hebben. Verder moeten de lidstaten krachtens artikel 7 ook nog andere maatregelen nemen die nodig zijn om de natuurlijke functies van de betrokken overstromingsgebieden te verbeteren. De maatregelen in kwestie moeten zijn opgenomen in het nationaal herstelplan (art. 12, lid 2, onder e)). In Vlaanderen liggen nu reeds naar schatting 211.000 woningen en 29.000 bouwpercelen in ‘overstromingsgevoelig gebied’. Indien de rivierbarrières moeten worden verwijderd, zoals het verordeningvoorstel voorziet, betekent dit voor een dichtbevolkte, sterk verstedelijkte en landschappelijk versnipperde regio als Vlaanderen onvermijdelijk een grondige herziening van de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer en de bodembestemming. Daarbij mag uiteraard ook niet uit het oog worden verloren dat Vlaanderen een laaggelegen en aan zee grenzend gebied is, dat door verschillende grote rivieren en kleinere zijrivieren wordt doorkruist.

Gelet op de onmiskenbare impact van de verordening – rechtstreeks, zo niet onrechtstreeks – op de gebieden genoemd in artikel 192, lid 2, eerste alinea, VWEU, kan redelijkerwijze de vraag worden gesteld of het verordeningvoorstel niet op *die* Verdragsbepaling had moeten worden gesteund. In dat geval zou de specifieke besluitvormingsprocedure uit die bepaling van toepassing zijn en zou dus unanimitie in de Raad vereist zijn.

12. De slaagkans van een betwisting van de rechtsgrondslag in een eventuele **procedure voor de Europese gerechtshoven** lijkt ons echter beperkt. De Unierechters interpreteren artikel 192, lid 2, VWEU, dat een uitzondering bevat, immers strikt.²⁵ Uit de rechtspraak blijkt dat artikel 192, lid 2, eerste alinea, VWEU *alléén* de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie kan vormen wanneer uit het *doel* en de *inhoud* ervan naar voren komt dat het beoogde resultaat van deze handeling *in de eerste plaats* is om de daarin genoemde gebieden te beïnvloeden.²⁶ Indien de regulering van de in artikel 192, lid 2, eerste alinea VWEU gebieden slechts een *bijkomstig* aspect van de betrokken Uniehandeling vormt,²⁷ of slechts een concreet *gevolg* van die handeling is voor een lidstaat, zonder dat het doel of de inhoud van de handeling hoofdzakelijk betrekking heeft op die gebieden,²⁸ dan kan artikel 192, lid 2, VWEU niet de rechtsgrondslag vormen. De gegrondheid van de rechtsgrondslag van de verordening zal door de Unierechters dus enkel worden onderzocht in het licht van het doel en de inhoud ervan.²⁹

Wat het **doel** van de verordening betreft, stelt artikel 1, lid 1, van het voorstel dat de verordening beoogt bij te dragen tot:

²⁵ Zie bv. H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, §§ 45-46. Zie ook Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, § 18; H.v.J., C-36/98, *Spanje t. Raad*, 30 januari 2001, EU:C:2001:64, §§ 45-46.

²⁶ H.v.J., C-5/16, *Polen t. Europees en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, §§ 46 en 62.

²⁷ H.v.J., C-36/98, *Spanje t. Raad*, 30 januari 2001, EU:C:2001:64, §§ 74-75.

²⁸ H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, §§ 41-42.

²⁹ Het zij opgemerkt dat, wanneer een handeling een meervoudig doel heeft of meerdere componenten, zij moet worden vastgesteld op grond van de Verdragsbepaling die aansluit bij haar hoofddoel of overwegende component. Dit is het criterium van het zwaartepunt. Zie daarover K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 82-86.

- a) het aanhoudende, langdurige en duurzame herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de land- en zeegebieden van de Unie door het herstel van ecosystemen;
- b) de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering;
- c) de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.

Wat de **inhoud** van de verordening betreft, worden in het voorstel meerdere op herstel gerichte bindende streefdoelen en verplichtingen vastgesteld voor een breed scala aan ecosystemen. Deze maatregelen zouden tegen 2030 op ten minste 20 % van de land- en zeegebieden van de EU en tegen 2050 op alle ecosystemen die moeten worden hersteld, moeten worden toegepast. Het voorstel wordt verder ondersteund door een uitvoeringskader om de doelstellingen om te zetten in concrete actie, door nationale herstelplannen op te stellen en uit te voeren. De lidstaten bepalen zelf de concrete herstelmaatregelen in hun nationale herstelplannen. Mogelijke herstelmaatregelen worden opgesomd in bijlage VII bij de verordening. Allicht valt het redelijkerwijze aannemelijk te maken dat sommige van de daarin vermelde maatregelen in bepaalde lidstaten van invloed zullen zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer of de bodembestemming, of van aanzienlijke invloed zullen zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De vraag is evenwel of dat voor de Unierechters zal volstaan om te besluiten dat de verordening op de verkeerde rechtsgrondslag is aangenomen. De herstelmaatregelen in bijlage VII zijn immers slechts exemplatief en de lidstaten behouden een zekere beoordelingsmarge bij het bepalen van de concrete herstelmaatregelen die zij in hun nationale herstelplannen zullen opnemen. Daar zou evenwel tegenin kunnen worden gebracht dat die beoordelingsmarge in de praktijk uiterst beperkt zo niet onbestaande is, gezien de zeer gedetailleerde voorschriften uit de verordening.³⁰ Bovendien is de Commissie de bevoegdheid toegekend om een uniform model voor nationale herstelplannen te ontwikkelen, zodat eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de verordening gewaarborgd zijn.³¹

Alles wel beschouwd, lijkt het ons geen evidentie om de Unierechters ervan te overtuigen dat de verordening, gelet op haar doel en inhoud, “*in de eerste plaats het resultaat beoogt om*” van invloed te zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer of de bodembestemming, dan wel van aanzienlijke invloed te zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening. In die omstandigheden, en gelet op de stand van de rechtspraak, lijkt ons de kans gering dat de Unierechters zouden besluiten dat de keuze van artikel 192, lid 1, VWEU als rechtsgrondslag

³⁰ Zie in die zin ook Society for Ecological Restoration, Legal Working Group, *Legal assessment of the Proposal for an EU Nature Restoration Law*, 17 april 2023, 13-14.

³¹ Art. 12, lid 4, en overw. 76 Commissievoorstel.

van de verordening onjuist is, in het licht van de rechtsgrondslag die wordt geboden door artikel 192, lid 2, eerste alinea, VWEU.³²

Zelfs als wordt aanvaard dat in een bepaalde lidstaat de door de verordening opgelegde bindende streefdoelen en verbintenissen onmogelijk kunnen worden gehaald of nagekomen zonder dat maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening worden genomen, is dit concrete gevolg voor die specifieke lidstaat geen gegeven dat de Unierechters normaliter in aanmerking nemen om de gegrondheid van de door de Uniewetgever gekozen rechtsgrondslag te beoordelen.³³ Zo verwierp het Hof van Justitie in een zaak die Polen had aangespannen tegen Europese milieuregels, waarvan de concrete toepassing de energiekeuzes van Polen aanzienlijk beperkte, het argument dat de Uniewetgever, in zijn rechtsgrondkeuze, ook rekening moet houden met de concrete gevolgen van de toepassing van de wetgevingshandeling voor de lidstaten:

“[aangezien] de reële en concrete gevolgen van een wetgevingsmaatregel pas bekend worden indien deze gevolgen na de inwerkingtreding van de maatregel worden onderzocht, zou de keuze van de wetgever moeten berusten op veronderstellingen over het waarschijnlijke effect van die maatregel, die per definitie speculatief van aard zijn en geenszins objectieve gegevens vormen die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing in de zin van de rechtspraak die in punt 38 van het onderhavige arrest is aangehaald.”³⁴

Niettemin geeft deze passage o.i. aan dat lidstaten (of regio's) er wel degelijk baat bij kunnen hebben om *reeds tijdens het besluitvormingsproces* zo concreet en objectief als mogelijk duidelijk te maken wat de effecten van de voorgestelde maatregelen zullen zijn op hun grondgebied. Mogelijk zou dit het Hof er in een eventuele gerechtelijke procedure tegen de voorliggende verordening alsnog toe kunnen bewegen om onvermijdelijke gevolgen van de verordening, die wetenschappelijk zijn aangetoond en die de Uniewetgever moest kennen, in aanmerking te nemen in zijn evaluatie de rechtsgrondkeuze.

Of dat zal lukken is evenwel niet zeker. Wat concreet artikel 192, lid 2, VWEU betreft, benadrukte het Hof in de voornoemde Poolse zaak immers ook dat dat artikel *“moet worden gelezen in samenhang met artikel 191 VWEU, dat tot doel heeft de Unie een rol te geven bij het behoud van het milieu en de bestrijding van klimaatverandering, onder meer door het hiertoe aangaan en ten uitvoer leggen van internationale verplichtingen.”* Aangezien de hiertoe genomen maatregelen volgens het Hof *noodzakelijkerwijs* gevolgen hebben voor de energiesector van de lidstaten, *“is een mogelijk risico van een ruime uitlegging van artikel 192, lid 2, eerste alinea, onder c), VWEU dat daardoor het gebruik van een bijzondere wetgevingsprocedure die volgens het VWEU een uitzondering inhoudt, tot regel verwordt.”³⁵*

³² Zie, *mutatis mutandis*, H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 62.

³³ Zie bv. H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 42.

³⁴ H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 41.

³⁵ H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, §§ 43-44.

Eventueel zou wel kunnen worden geargumenteed dat welbepaalde herstelmaatregelen die door de verordening zélf worden opgelegd (en dus niet louter als voorbeeld worden vermeld in bijlage VII) uit hun aard zelf van invloed zijn op de ruimtelijke ordening, het kwantitatieve waterbeheer of de bodembestemming. Te denken valt met name aan de verplichting om tegen 2050 een stedelijke boomkroonbedekking van ten minste 10 % in alle steden en kleinere steden en voorsteden te realiseren (art. 6), en de verplichting om rivierbarrières, waaronder barrières voor watervoorziening, te verwijderen (art. 7). Ook dan zal het evenwel geen evidentie zijn om de Unierechters ervan te overtuigen dat die aspecten het *zwaartepunt* van de verordening uitmaken, en niet louter een bijkomstige component ervan.

13. De beperkte slaagkans van een aanvechting in rechte van de gekozen rechtsgrondslag neemt uiteraard niet weg dat het nuttig kan zijn om dit argument op te werpen in het kader van de politieke onderhandelingen die de aanneming van de verordening voorafgaan. Hoe concreter en hoe meer wetenschappelijk onderbouwd de gevolgen van de verordening voor een lidstaat of regio in kaart kunnen worden gebracht tijdens de besluitvormingsprocedure, hoe groter de slaagkans van het argument ons lijkt in een eventuele navolgende gerechtelijke procedure.

3. ANALYSE IN HET LICHT VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

14. Het subsidiariteitsbeginsel is neergelegd in artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden door de lidstaten niet voldoende kunnen worden verwezenlijkt en daarom vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. Verder stelt Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in artikel 5 ervan richtsnoeren vast aan de hand waarvan kan worden bepaald of aan deze voorwaarden is voldaan.³⁶

15. In eerste instantie wordt toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, op politiek niveau, uitgeoefend door de **nationale parlementen** volgens de procedures die hiertoe in dit Protocol zijn vastgesteld.³⁷ Ieder nationaal parlement kan binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling een gemotiveerd advies zenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, waarin het uiteenzet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel (art. 6 Protocol nr. 2). Deze adviestermin is inmiddels verstreken voor het voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel.³⁸ In België heeft geen enkel parlement een subsidiariteitsadvies uitgebracht. Een zeer beperkt aantal nationale parlementen

³⁶ H.v.J., C-508/13, *Estland t. Parlement en Raad*, EU:C:2015:403, 18 juni 2015, § 44; C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 111.

³⁷ H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 112.

³⁸ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-304>.

heeft dat wel gedaan. De Zweedse *Riksdag* heeft een negatief advies uitgebracht;³⁹ het Portugese *Assembleia da República* dan weer een uitdrukkelijk positief advies.⁴⁰ Voorts hebben Tsjechische,⁴¹ Litouwse⁴² en Finse⁴³ parlementen, in het kader van een meer informele politieke dialoog met de Commissie, hun bezorgdheid geuit over het voorstel. Het Comité van de Regio's heeft positief geadviseerd wat de naleving van het beginsel van subsidiariteit betreft.⁴⁴

Hoewel de adviestertermijn bepaald in Protocol nr. 2 inmiddels is verstreken, kan het nog steeds nuttig zijn voor het Vlaams Parlement om een brief of resolutie aan de Commissie toe te zenden met daarin zijn bezorgdheden aangaande het Commissievoorstel. De Commissie hecht immers veel belang aan een politieke dialoog met de nationale parlementen, met inbegrip van de regionale parlementen.⁴⁵

16. In tweede instantie houden ook de **Unierechters** toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. De Unierechters gaan na of zowel de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU, alsook de procedurele waarborgen uit Protocol nr. 2 zijn nageleefd.⁴⁶ De Unierechters stellen zich doorgaans evenwel terughoudend op in hun toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel, zeker wanneer de Uniewetgever – zoals hier – moet oordelen over complexe omstandigheden. Het Hof van Justitie heeft – voor zover wij binnen dit korte tijdsbestek hebben kunnen nagaan – nog nooit een wetgevingshandeling ongeldig verklaard wegens strijdigheid met dat beginsel. Het is een beginsel dat vooral van belang is omdat het de Unie-instellingen en de lidstaten tijdens de wetgevingsprocedure doet nadenken over de noodzaak van het optreden van de Unie in het betrokken domein.⁴⁷ Met andere woorden, het beginsel heeft vooral een politieke functie. Ook een middel afgeleid uit een schending van het subsidiariteitsbeginsel heeft daarom slechts een beperkte kans op slagen in een gerechtelijke procedure.

17. Wat in de eerste plaats de eerbiediging van de **inhoudelijke voorwaarden** van artikel 5, lid 3, VEU betreft, gaan de Unierechters na of de Uniewetgever mocht oordelen dat de

³⁹ Het Zweedse advies en het antwoord van de Commissie zijn hier te raadplegen: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/sweden/2022_en.htm.

⁴⁰ Het Portugese advies en het antwoord van de Commissie zijn hier te raadplegen: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/portugal/2022_en.htm.

⁴¹ https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/czech_republic/2022_en.htm

⁴² <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-304>.

⁴³ https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npo/finland/2022_en.htm.

⁴⁴ Het volledige advies kan hier worden geraadpleegd: <https://cor.europa.eu/en/events/Documents/cor-2022-04206-00-00-pa-tra-en.pdf#search=Proposal%20for%20a%20REGULATION%20OF%20THE%20EUROPEAN%20PARLIAMENT%20AND%20OF%20THE%20COUNCIL%20on%20nature%20restoration>.

⁴⁵ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments_en.

⁴⁶ Zie bv. H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 113.

⁴⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 98; P. CRAIG en G. DE BURCA, *EU Law. Texts, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 99-101.

doelstelling die met het voorgenomen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt.⁴⁸

Zoals hoger vermeld (randnr. 12), is het overkoepelende doel van de voorgestelde verordening, enerzijds, een duurzaam herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de gehele Unie door het herstel van ecosystemen en, anderzijds, de mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering. Tevens beoogt de Uniewetgever op die manier te voldoen aan de internationale verbintenissen van de EU, waaronder het VN-Verdrag inzake biologische diversiteit (art. 1, lid 1).

Gelet op de bestaande rechtspraak over het subsidiariteitsbeginsel en op de aard van de genoemde doelstellingen, lijkt het ons zeer onwaarschijnlijk dat de Unierechters zouden oordelen dat de Uniewetgever zich *niet* op het standpunt had mogen stellen dat die doelstellingen beter kunnen worden verwezenlijkt door de Unie. De redenen die de Commissie in het voorstel en in de bijbehorende effectbeoordeling aanvoert om te motiveren waarom het optreden van de Unie nodig is kunnen o.i. niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het valt o.i. moeilijk te weerleggen dat het verlies van biodiversiteit, de aantasting van ecosystemen en de klimaatverandering grootschalige en grensoverschrijdende uitdagingen vormen, die niet even doeltreffend kunnen worden aangepakt door de lidstaten alleen.

Ook het feit dat bindende streefdoelen en verbintenissen voor de lidstaten zijn opgenomen in het voorstel zal o.i. allicht niet als strijdig met het subsidiariteitsbeginsel worden beschouwd. Zoals de Commissie aangeeft, is in het verleden reeds geprobeerd om te werken met vrijwillige streefcijfers voor de lidstaten in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie tot en met 2020, maar zijn die cijfers niet gehaald. Het gebrek aan vooruitgang met de biodiversiteitsstrategie tot 2020 toont aan dat vrijwillige toezeggingen van de lidstaten niet volstaan om de EU-doelstellingen voor het herstel van ecosystemen te verwezenlijken.

De keuze van de Uniewetgever voor een verordening en niet voor een richtlijn zal o.i. eveneens de rechterlijke toets aan het subsidiariteitsbeginsel kunnen doorstaan. Een verordening verhoogt immers de kans dat de doelstellingen van de Unie inzake biodiversiteits- en natuurherstel en klimaat daadwerkelijk worden gehaald. In tegenstelling tot een richtlijn, bepaalt een verordening niet alleen de doelstelling die de lidstaten moeten bereiken, maar ook de specifieke maatregelen die nodig zijn om die doelstelling te bereiken. Een verordening bevat daarom meer nauwkeurige en gedetailleerde rechtsvoorschriften, bijvoorbeeld op het vlak van de te behalen streefcijfers, de voorbereiding en de inhoud van de nationale herstelplannen, de beoordeling en de evaluatie ervan, de verslaggeving aan de Commissie, etc. Zo zorgt een verordening voor een grotere coherentie van het beleid doorheen de hele Unie.⁴⁹ Daarenboven zorgt een verordening ervoor dat sneller kan worden aangevangen met het herstel van ecosystemen, wat nodig is gezien de grote urgentie waarmee de problemen van het biodiversiteitsverlies en de aantasting van ecosystemen in de Unie moeten worden aangepakt. Hoewel ook de verordening nog steeds ten uitvoer zal moeten worden gelegd door middel van

⁴⁸ Zie bv. H.v.J., C-508/13, *Estland t. Parlement en Raad*, 18 juni 2015, EU:C:2015:403, § 45; C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, §§ 114-115.

⁴⁹ Zie in die zin ook H.v.J., C-281/02, *Owusu*, concl. AG LÉGER, EU:C:2004:798, § 203.

nationale herstelplannen, zou een richtlijn *bijkomend* nog moeten worden omgezet in nationale wetgeving en dus tot een groter uitstel leiden.

Ook indien een lidstaat of een regio zou opwerpen dat de Uniewetgever onvoldoende rekening heeft gehouden met de specifieke situatie van elke lidstaat, zal dit de Unierechters allicht niet ervan kunnen overtuigen dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden. Het Hof van Justitie heeft een dergelijke argumentatie in het verleden reeds als volgt verworpen:

“Het subsidiariteitsbeginsel strekt er immers niet toe om de bevoegdheid van de Unie te begrenzen op basis van de situatie van deze of gene individuele lidstaat, maar vereist slechts dat het overwogen optreden vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter kan worden verwezenlijkt door de Unie, rekening houdend met haar in artikel 3 VEU opgesomde doelstellingen en met de op verschillende gebieden geldende bijzondere bepalingen [...].

Dit betekent dat [...] het subsidiariteitsbeginsel er niet toe kan leiden dat een handeling van de Unie ongeldig wordt als gevolg van de specifieke situatie van die lidstaat, wanneer de Uniewetgever, zoals in dit geval, zich op basis van een uitvoerige onderbouwing, en zonder daarbij een beoordelingsfout te maken, op het standpunt heeft gesteld dat het algemeen belang van de Unie beter kan worden gediend door een optreden van de Unie.”⁵⁰

In casu moet worden opgemerkt dat artikel 3 VEU “een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” en “de duurzame ontwikkeling van de aarde” uitdrukkelijk vermeldt als algemene doelstelling van de Unie. Tevens dient gewezen te worden op artikel 191, lid 1, VWEU, dat “behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu” en “de bestrijding van klimaatverandering” aanduidt als doelstellingen van het Europese milieubeleid.

18. In de tweede plaats gaan de Unierechters na of de **vormvoorschriften** uit Protocol nr. 2, en dan met name de motiveringsplicht uit artikel 5 ervan, zijn nageleefd.⁵¹ Ook deze procedurele rechterlijke toets lijkt de voorgenomen verordening betreffende natuurherstel te kunnen doorstaan. Het Commissievoorstel en de bijbehorende effectbeoordeling motiveren immers bijzonder omstandig waarom de verordening volgens de Commissie in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.⁵² Met name uit de effectbeoordeling blijkt dat de Commissie verschillende beleidsopties, die meer of minder beoordelingsruimte laten aan de lidstaten, in detail heeft onderzocht. De Commissie heeft uiteindelijk gekozen voor een model dat de discretionaire marge van de lidstaten voldoende beperkt om te verzekeren dat de doelstellingen van de Unie daadwerkelijk worden behaald. Tegelijk laat het gekozen model de lidstaten wel nog de mogelijkheid om zelf – via hun nationale herstelplannen – de concrete

⁵⁰ H.v.J., C-508/13, *Estland t. Parlement en Raad*, 18 juni 2015, EU:C:2015:403, §§ 53-54.

⁵¹ H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 122.

⁵² Commissievoorstel, p. 8; Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, SWD(2022) 167 final, p. 40-42 en 108-116.

herstelmaatregelen en financieringsmechanismen te bepalen en daarbij rekening te houden met nationale, regionale of lokale bijzonderheden. Gelet op de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie ter zake, lijkt de geboden motivering in het licht van het subsidiariteitsbeginsel te volstaan. Het Commissievoorstel en de effectbeoordeling bevatten *prima facie* voldoende feiten en omstandigheden waaruit de voordelen van een optreden door de Unie ten opzichte van een optreden door de lidstaten duidelijk en op ondubbelzinnige wijze naar voren komen.⁵³

Op basis van de door de Commissie geboden motivering zijn de nationale parlementen bovendien in de gelegenheid gesteld om te beoordelen of het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Slechts één nationaal parlement heeft op grond van Protocol nr. 2 een negatief advies uitgebracht, terwijl ook één nationaal parlement uitdrukkelijk positief heeft geadviseerd. Bovendien heeft het Comité van de Regio's ondubbelzinnig gesteld het voorstel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel te beschouwen (zie hoger, randnr. 15). Ook dit gebrek aan subsidiariteitsbezwaren geuit tijdens het politieke besluitvormingsproces maken het onwaarschijnlijk dat de Unierechters *a posteriori* zouden oordelen dat het subsidiariteitsbeginsel toch geschonden is. Het zal dus zaak zijn om in de Raad en het Europees Parlement klaar en duidelijk subsidiariteitsbezwaren op te werpen, om te verzekeren dat nog tijdens het politieke besluitvormingsproces de overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel in vraag wordt gesteld.

19. Gelet op al het voorgaande, lijkt de kans ons zeer klein dat de Unierechters zouden besluiten dat de Uniewetgever een beoordelingsfout heeft gemaakt door te stellen dat het algemeen belang van de Unie beter kan worden gediend door een optreden van de Unie, en/of zijn standpunt ter zake onvoldoende heeft onderbouwd. Om de Unierechters (eventueel) van het tegendeel te kunnen overtuigen, lijkt het ons een minimum dat subsidiariteitsbezwaren al tijdens het wetgevingsproces (of wat er nog van rest) duidelijk naar voor worden geschoven door de betrokken politieke actoren.

4. ANALYSE IN HET LICHT VAN HET EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

20. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie vereist het evenredigheidsbeginsel dat de handelingen van de instellingen van de Unie **geschikt** zijn om de legitieme doelen die met de betrokken regeling worden nageleefd te bereiken en niet verder gaan dan **noodzakelijk** is om deze doelen te bereiken, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de nagestreefde doelen.⁵⁴

⁵³ H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 123.

⁵⁴ Zie bv. H.v.J., C-491/01, *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, 10 december 2002, EU:C:2002:741, § 122; C-379/08 en C-380/08, *ERG e.a.*, 9 maart 2010, EU:C:2010:127, § 86, C-62/14, *Gauweiler e.a.*, 16 juni 2015, EU:C:2015:400, §§ 67 en 91; C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 78. Zie ook Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, § 64.

21. Ook voor wat het evenredigheidsbeginsel betreft, zal het er vooral op aankomen om **tijdens het wetgevingsproces** steun te zoeken voor het standpunt dat het Commissievoorstel voor een verordening betreffende natuurherstel onevenredige gevolgen zou hebben voor bepaalde overheden, bedrijven en burgers, met name in gebieden die dichtbevolkt en tevens sterk verstedelijkt en versnipperd zijn. Gevreesd kan worden dat de verordening het in dergelijke gebieden bijzonder moeilijk, zo niet onmogelijk, zal maken om nog afdoende te voorzien in andere belangrijke publieke goederen, zoals hernieuwbare energie, betaalbare huisvesting, en voldoende infrastructuur voor onderwijs, gezondheidszorg en andere sociale diensten. Daarenboven zal de verordening extreem hoge lasten met zich meebrengen voor bepaalde economische sectoren en marktdeelnemers in dergelijke gebieden, waaronder de industrie, de bouwsector, de landbouw, de visserij en de transportsector. Nochtans hebben vele van die sectoren en marktdeelnemers de laatste jaren al grote inspanningen geleverd om hun activiteiten en werkwijzen minder vervuילend te maken.

Teneinde de rechten, met inbegrip van het eigendomsrecht, van de betrokken actoren te eerbiedigen, als gewaarborgd in de Grondwet, het EU-Handvest en het EVRM, zullen de nationale en regionale overheden een passende financiële compensatie moeten betalen voor het verlies of de devaluatie van hun eigendom en/of ter ondersteuning van een omschakeling van hun activiteiten. In een dichtbevolkte en sterk verstedelijkte en versnipperde regio als Vlaanderen gaan de daartoe benodigde overheidsmiddelen gigantisch zijn.⁵⁵ Die overheidsmiddelen kunnen dan uiteraard niet worden besteed aan andere belangrijke noden, zoals onderwijs, kinderopvang, sociale huisvesting, enz.

Hoewel de doelstellingen van de Unie inzake milieu en klimaat uiteraard volstrekt legitiem zijn, valt o.i. daarom mogelijk te beargumenteren dat de financiële en administratieve lasten die de verordening met zich mee zou brengen voor de overheden, het bedrijfsleven en de burgers in de betrokken gebieden niet in verhouding staan tot de te bereiken doelen. Hoe dichter bevolkt een gebied is, hoe groter de behoefte aan en dus de concurrentie om land, water en andere natuurlijke hulpbronnen, en hoe moeilijker het is om een billijk evenwicht te vinden tussen de doelstellingen inzake milieu en klimaat, enerzijds, en andere legitieme belangen en grondrechten, anderzijds.

22. In dat verband kan ook worden gewezen op **artikel 191, lid 2, VWEU**, volgens hetwelk de Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft, “*rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie*”. Daarenboven bepaalt **artikel 191, lid 3, VWEU** dat de Unie, bij het bepalen van haar beleid op milieugebied, de milieumomstandigheden in de onderscheiden regio’s van de Unie in rekening moet nemen, alsook de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden. Met andere woorden, de Verdragen verplichten de Uniewetgever ondubbelzinnig om, bij het nemen van milieubeleidsmaatregelen, afdoende rekening te houden met **regionale verschillen** en met **voordelen en lasten** die de maatregelen opleveren. Ook de Commissie

⁵⁵ Ter vergelijking: Nederland trekt 1,47 miljard euro uit voor de uitkoop van de 3.000 bedrijven uit landbouw en industrie die het meeste stikstof uitstoten (<https://www.euractiv.com/section/politics/news/commission-greenlights-dutch-plans-to-buy-out-nitrogen-polluters/>).

erkent in de effectbeoordeling bij het verordeningvoorstel overigens dat natuurherstel gebaat is bij een aanpak die rekening houdt met lokale, regionale en nationale bijzonderheden:

“At the same time, restoration is an activity that in practice is carried out at a national, regional or local level. It can strongly depend on specific characteristics at the national, regional, or local level, such as biogeographical regions, specific regional, or local, biotic or abiotic features. Restoration thus lends itself naturally to an approach that needs to account for local, regional, and national specificities, whilst maintaining an overall large-scale perspective and direction.”⁵⁶

Geargumenteed zou kunnen worden dat de voorgestelde verordening onvoldoende rekening houdt met regionale verschillen en met de lasten die zij voor sommige gebieden zou veroorzaken. Uiteraard kan worden tegengeworpen dat de verordening voorziet in afwijkingen voor ‘projecten van groot openbaar belang’ (buiten Natura 2000-gebieden) en voor ‘een plan of project dat overeenkomstig artikel 6, lid 4, van Richtlijn 92/43/EEG is goedgekeurd’ (binnen Natura 2000-gebieden),⁵⁷ dat er aparte regels gelden voor ‘stedelijke ecosystemen’,⁵⁸ en dat de tenuitvoerlegging van de verordening afhankelijk wordt gesteld van nationale herstelplannen, waarin de lidstaten zelf rekening kunnen houden met regionale of lokale verschillen.⁵⁹ De vraag rijst evenwel of die elementen volstaan om te waarborgen dat de verordening geen onevenredige gevolgen zal hebben voor overheden, bedrijven en burgers in gebieden die dichtbevolkt en sterk verstedelijkt en versnipperd zijn.

Tijdens het politieke besluitvormingsproces kan daarom worden gepoogd steun te vinden voor het standpunt dat voor dergelijke gebieden in bijkomende derogaties en/of ruimere deadlines moet worden voorzien, alsook in adequate Uniefinanciering om de financiële lasten voor wat die gebieden betreft te verlichten. Zoals hoger aangestipt, zal de verordening zeer hoge kosten met zich meebrengen voor de bevoegde nationale en regionale overheden, die landeigenaars, landbouwers, industriële bedrijven, etc. een passende financiële compensatie zullen moeten betalen voor de inperking van hun eigendomsrecht (en eventuele andere rechten) en/of hen financieel zullen moeten stimuleren om de omslag te maken naar meer milieuvriendelijke praktijken en activiteiten (randnr. 20). Die kosten zullen enorm zijn in gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid, een sterke verstedelijking en een grote landschapsfragmentatie. In dit verband moet ook artikel 345 VWEU worden vermeld, volgens hetwelk “[de] Verdragen [...] de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet [laten].”

Tevens moet hier worden gewezen op **artikel 192, lid 5, VWEU**, dat eist dat indien de Uniewetgever op grond van lid 1 een maatregel vaststelt die voor de overheid van een lidstaat onevenredig hoge kosten met zich brengt, deze maatregel voorziet in de vorm van ontheffingen van tijdelijke aard en/of financiële steun uit het overeenkomstig artikel 177 opgerichte Cohesiefonds. Aldus lijkt artikel 192, lid 5, VWEU steun te bieden voor de vraag van het

⁵⁶ Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, SWD(2022) 167 final, p. 110.

⁵⁷ Art. 4, leden 8 en 9, en art. 5, leden 8 en 9, Commissievoorstel.

⁵⁸ Art. 6 Commissievoorstel.

⁵⁹ Hoofdstuk III Commissievoorstel.

Vlaamse Gewest om minstens in een tijdelijke afwijking te voorzien en/of in adequate Uniefinanciering, zodat dichtbevolkte, sterk verstedelijkte en versnipperde regio's het hoofd kunnen bieden aan de onevenredig hoge kosten die de bindende streefdoelen en verbintenissen uit de verordening met zich meebrengen voor hen. Ook hier geldt uiteraard dat die vraag aan legitimiteit zal winnen naarmate de kosten voor Vlaanderen concreter en objectiever worden aangetoond.

23. Wat het **rechterlijke toezicht** op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, beschikt de **Uniewetgever** echter over een **ruime discretionaire bevoegdheid** op een gebied waarin van hem – zoals hier – politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Bij zijn toezicht op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid mag de rechter van de Unie zijn beoordeling dan ook niet in de plaats stellen van die van de Uniewetgever. Derhalve is een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig wanneer hij *kennelijk* ongeschikt is ter bereiking van het door de Uniewetgever nagestreefde doel of wanneer hij *duidelijk* verder gaat dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.⁶⁰ Doorgaans gaat het Hof van Justitie niet over tot de derde stap van de evenredigheidstoets, namelijk de zogenaamde 'evenredigheid *sensu stricto*'. Het Hof maakt – in de regel – geen globale afweging van het nadeel dat aan een beschermwaardig doel of belang wordt toegebracht met de voordelen die het optreden meebrengt voor het nagestreefde doel.⁶¹ Soms maakt het Hof die belangenafweging echter wél, met name wanneer een partij de evenredigheid *sensu stricto* effectief betwist. Het Hof onderzoekt dan of de lasten die de door de Uniewetgever ingevoerde regeling meebrengt voor de lidstaten of voor bepaalde marktdeelnemers niet kennelijk buiten verhouding staan tot de voordelen die eruit voortvloeien.⁶²

Het rechterlijk toezicht kan evenwel strikter zijn wanneer sprake is van een inmenging in fundamentele rechten: de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie kan dan **beperkt** zijn. Dit hangt af van een aantal factoren, waaronder met name het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is, alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging.⁶³

⁶⁰ Zie bv. H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, §§ 79 en 96 (en de daar aangehaalde rechtspraak); C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 170 (en de daar aangehaalde rechtspraak). Zie ook ook Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, § 65.

⁶¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 101.

⁶² Zie bv. H.v.J., C-176/09, *Luxemburg t. Parlement en Raad*, 12 mei 2011, EU:C:2011:290, §§ 68-71; C-547/14, *Philip Morris Brands e.a.*, 4 mei 2016, EU:C:2016:325, §§ 185-190; C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, §§ 97-103; C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 177. Zie ook Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, §§ 89-93.

⁶³ H.v.J., C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 8 april 2014, EU:C:2014:238, § 47. Voor een minder strikte toetsing aan een grondrecht, zie bv. H.v.J., 44/79, *Hauer*, 13 december 1979, EU:C:1979:290.

Het Hof van Justitie heeft tot nu toe slechts zelden een wetgevingshandeling van de Unie ongeldig verklaard wegens schending van het evenredigheidsbeginsel. Meestal gebeurde dit in een context waar grondrechten in het geding waren.⁶⁴

24. Om de slaagkansen van een eventuele gerechtelijke procedure voor de Unierechters te vergroten, zal dus idealiter moeten kunnen worden aangetoond dat de verordening een (ernstige) inmenging veroorzaakt in een grondrecht, zoals het eigendomsrecht. Een eerste vraag daarbij is evenwel of een dergelijke inmenging door de Unierechters zal worden beschouwd als rechtstreeks voortvloeiend uit de verordening, aangezien de verordening zelf nagenoeg geen concrete herstelmaatregelen oplegt, maar dit overlaat aan de lidstaten. De lidstaten moeten zelf echter ook het evenredigheidsbeginsel en de in het Handvest neergelegde grondrechten eerbiedigen wanneer zij de verordening ten uitvoer leggen.⁶⁵ Een tweede vraag is of het eigendomsrecht van marktdeelnemers of burgers ook *geschonden* zal worden geacht. Het Hof van Justitie heeft al meermaals geoordeeld dat het eigendomsrecht geen absolute gelding heeft en aan beperkingen kan worden onderworpen, “voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast” (eigen benadrukking).⁶⁶ De standaard om tot een schending van het eigendomsrecht als gewaarborgd in het Unierecht te besluiten lijkt dus vrij hoog te liggen.

25. Buiten de grondrechtencontext zal het Hof van Justitie in beginsel slechts een marginale evenredigheidstoetsing doorvoeren.

Het zal allerminst evident zijn om aannemelijk te maken dat de in de verordening vastgestelde maatregelen **kennelijk ongeschikt** zijn om de door de Uniewetgever nagestreefde doeleinden inzake natuurherstel en klimaat te bereiken, alsook om de internationale verbintenissen van de Unie na te komen.

Evenmin zal het evident zijn om aan te tonen dat de maatregelen uit de verordening **duidelijk verder gaan dan noodzakelijk is** om de beoogde doelen te bereiken. In het kader van de noodzakelijkheidstoets gaat het Hof na of er geen minder beperkende of belastende maatregelen zijn die toch even geschikt zijn om de doelen van de Uniewetgever te bereiken. Alternatieve maatregelen die *niet* hetzelfde nuttig effect zouden hebben ten aanzien van de gestelde doelen worden doorgaans niet door het Hof in beschouwing genomen.⁶⁷ *In casu* lijkt

⁶⁴ Zie bv. H.v.J., C-92/09 en C-93/09, *Schecke en Eifert*, 9 november 2010, EU:C:2010:662; C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 8 april 2014, EU:C:2014:238. Voor een schending van het evenredigheidsbeginsel buiten een grondrechtencontext, zie H.v.J., C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, *ABNA e.a.*, 6 december 2005, EU:C:2005:741, §§ 80-85.

⁶⁵ Zie bv. H.v.J., C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.*, 17 december 2020, EU:C:2020:1031, §§ 47-49.

⁶⁶ H.v.J., C-379/08 en C-380/08, *ERG e.a.*, 9 maart 2010, EU:C:2010:127, § 80 (en de daar aangehaalde rechtspraak). De bescherming van het milieu is volgens vaste rechtspraak één van die doelstellingen (*ibid.*, § 81).

⁶⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 101. Zie bv. H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, §§ 92-96; Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, § 64.

de Commissie in haar voorstel en de bijbehorende effectbeoordeling allicht op voldoende overtuigende wijze te hebben aangetoond waarom minder beperkende alternatieven niet even geschikt zouden zijn. De Commissie is van oordeel dat indien de Uniewetgever enkel algemene doelstellingen zou vaststellen, en geen bindende ecosysteem-specifieke streefdoelen en verbintenissen, de doelen van de Unie inzake natuurherstel en klimaat niet zouden worden gehaald en de internationale verbintenissen ter zake niet zouden worden nagekomen.⁶⁸ Het lijkt ons zeer onwaarschijnlijk dat de Unierechters zouden besluiten dat de Uniewetgever op dit punt een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

Eventueel zouden de Unierechters er wel van kunnen worden overtuigd dat (sommige van) de maatregelen uit de verordening, hoewel ze geschikt én noodzakelijk blijken om de legitiem nagestreefde doelen van de Uniewetgever te bereiken, toch (kennelijk) **onevenredige gevolgen hebben voor de lidstaten of bepaalde marktdeelnemers**. Om de Unierechters te doen overgaan tot een dergelijke belangenafweging (of evenredigheidstoets in de strikte zin), dient dit argument het best uitdrukkelijk te worden opgeworpen door een van de partijen en dient die partij ook afdoende feitelijke elementen aan te brengen die die onevenredige gevolgen kunnen staven.⁶⁹

Bepaalde rechtspraak geeft aan dat het feit dat de Europese regelgever bij de vaststelling van milieubeleidsmaatregelen “*rekening heeft gehouden met de situatie en de economie van de verschillende regio’s*” een element is dat de Unierechters in aanmerking nemen om te besluiten dat de maatregelen niet onevenredig in strikte zin zijn.⁷⁰ Omgekeerd zou men daaruit kunnen afleiden dat, indien de regelgever duidelijk géén rekening heeft gehouden met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie, dit een element kan zijn om de regeling onevenredig in strikte zin te achten.⁷¹

De mate waarin de Uniewetgever met regionale verschillen en met de lasten voor bepaalde lidstaten rekening dient te houden, is evenwel beperkt. Die verplichting gaat volgens de Unierechters niet zo ver dat zij bepaalde regio’s van bepaalde regels zou moeten vrijstellen, ten koste van de effectiviteit van Europese milieubeleidsmaatregelen.⁷²

Bovendien heeft het Hof van Justitie al herhaaldelijk benadrukt dat bij het onderzoek van de geldigheid van een wetgevingshandeling, die in alle lidstaten gevolgen heeft, “*niet de bijzondere situatie van één enkele lidstaat in aanmerking [mag] worden genomen, maar die van alle lidstaten van de Unie*”.⁷³ Volgens vaste rechtspraak moet de geldigheid van een

⁶⁸ Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, SWD(2022) 167 final, p. 110-116.

⁶⁹ Vergelijk bv. Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, §§ 79, 88 en 93; H.v.J., C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 177.

⁷⁰ Zie bv. Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, §§ 73-74 en 92-93.

⁷¹ Zie in die zin ook H.v.J., C-626/18, *Polen t. Parlement en Raad*, 8 december 2020, EU:C:2020:1000, §§ 98-99 (en de daar aangehaalde rechtspraak).

⁷² Zie bv. Ger., T-370/11, *Polen t. Commissie*, 7 maart 2013, EU:T:2013:113, §§ 108-110.

⁷³ Zie bv. H.v.J., C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 103; C-426/16, *Liga van Moskeeën*, 29 mei 2018, EU:C:2018:335, § 74; C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, §§ 166-167.

bepaling van het Unierecht worden beoordeeld in het licht van de specifieke kenmerken van die bepaling en kan deze niet afhangen van de bijzondere omstandigheden van een bepaald geval.⁷⁴ Het loutere feit dat een wetgevende handeling van de Unie een lidstaat meer kan raken dan andere kan volgens het Hof van Justitie geen schending vormen van het evenredigheidsbeginsel wanneer de handeling geschikt en noodzakelijk is om de doelen van de Uniewetgever te bereiken. Een wetgevende handeling heeft namelijk gevolgen in alle lidstaten en veronderstelt dat er tussen de verschillende betrokken belangen een evenwicht wordt gewaarborgd, rekening houdend met de door deze handeling nagestreefde doelstellingen. Derhalve acht het Hof het niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel om bij het streven naar een dergelijk evenwicht niet zozeer de specifieke situatie van één enkele lidstaat, maar die van alle lidstaten van de Unie in aanmerking te nemen.⁷⁵

26. Dat gezegd zijnde, lijkt het ons niet *a priori* uitgesloten dat de Unierechters zouden oordelen dat de verordening betreffende natuurherstel (mocht het voorstel ongewijzigd worden aangenomen door de Uniewetgever) een aantal maatregelen bevat die onevenredige lasten met zich meebrengen voor bepaalde overheden, marktdeelnemers en burgers. Het gebrek aan (tijdelijke) afwijkingen, uitzonderingen of overgangsregelingen voor gebieden met een grote bevolkingsdichtheid en een sterke verstedelijking en versnippering zou de Unierechters mogelijk kunnen doen besluiten dat de verordening (of aspecten ervan) onevenredig is in strikte zin. Een en ander zal allicht ook afhangen van de Uniefinanciering waarop in die gebieden beroep kan worden gedaan om de betrokken lasten te verlichten.

5. PROCEDURELE MOGELIJKHEDEN TEGEN DE VERORDENING

27. Indien de verordening wordt aangenomen, zijn er in theorie verschillende mogelijkheden om deze aan te vechten in rechte. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen rechtsmiddelen op Europees niveau, enerzijds, en op nationaal niveau, anderzijds.

1. Rechtsmiddelen op Europees niveau

28. Op Europees niveau zijn er theoretisch gezien twee beroepsprocedures mogelijk:

- een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU;
- een subsidiariteitsberoep op grond van artikel 8 van het reeds vermelde Protocol nr. 2.

⁷⁴ Zie bv. H.v.J., C-543/14, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, 28 juli 2016, EU:C:2016:605, § 29; C-426/16, *Liga van Moskeeën*, 29 mei 2018, EU:C:2018:335, § 72.

⁷⁵ H.v.J., C-508/13, *Estland t. Parlement en Raad*, 18 juni 2015, EU:C:2015:403, § 39; C-358/14, *Polen t. Parlement en Raad*, 4 mei 2016, EU:C:2016:323, § 103; C-5/16, *Polen t. Parlement en Raad*, 21 juni 2018, EU:C:2018:483, § 167.

1. *Beroep tot nietigverklaring (art. 263 VWEU)*

29. Een eerste mogelijkheid bestaat erin om tegen de verordening, eens zij is aangenomen, een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de Unierechters op grond van artikel 263 VWEU.

Bepaalde institutionele verzoekers, nl. de **lidstaten**, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, moeten dit beroep tot nietigverklaring instellen bij het **Hof van Justitie** en hoeven niet van een bijzonder procesbelang te doen blijken (art. 263, tweede alinea, VWEU). Dit recht staat los van het standpunt dat een lidstaat of een instelling bij de totstandkoming van een handeling heeft aangenomen. Zo is er geen beletsel dat een lidstaat de nietigverklaring vordert van een handeling die hij in de Raad mee heeft goedgekeurd.⁷⁶

Wat de lidstaten betreft, wordt het beroepsrecht uitgeoefend door de nationale regering. Deelstaten (ongeacht de omvang van de hun toegekende bevoegdheden) of gedecentraliseerde overheden kunnen enkel een beroep instellen onder de voorwaarden die gelden voor ‘natuurlijke en rechtspersonen’.⁷⁷ Daarbij genieten deelstaten of lokale overheden geen vermoeden dat die voorwaarden ook effectief vervuld zijn en hun beroep dus ontvankelijk is.⁷⁸

Concreet betekent het voorgaande dat België een beroep tegen de verordening betreffende natuurherstel zou kunnen instellen bij het Hof van Justitie, zonder enig procesbelang te hoeven aantonen. Dit kan ook indien België zich heeft onthouden in de Raad (of zelfs *voor* de verordening zou hebben gestemd). Het Vlaamse Gewest, daarentegen, kan als dusdanig enkel een beroep inleiden voor het Gerecht en dit enkel onder de bijzondere voorwaarden bepaald in artikel 263, vierde alinea, VWEU.

30. Voor natuurlijke personen en rechtspersonen, en dus ook voor een **autonome deelstaat** die naar intern recht rechtspersoonlijkheid bezit, staat een beroep (bij het **Gerecht**) enkel open indien de aangevochten handeling tot die persoon gericht is of hem rechtstreeks en individueel raakt. Gaat het echter om een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, dan volstaat het dat de regelgevingshandeling de persoon rechtstreeks raakt. Een wetgevingshandeling, zoals de voorliggende verordening, vormt evenwel geen ‘regelgevingshandeling’.⁷⁹ De verordening zal bovendien allicht worden

⁷⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 723. Zie bv. H.v.J., 166/78, *Italië t. Raad*, 12 juli 1979, EU:C:1979:195, §§ 5-6.

⁷⁷ Zie bv. H.v.J., C-95/97, *Waals Gewest t. Commissie*, 21 maart 1997, EU:C:1997:184, §§ 6-8; C-180/97, *Regione Toscana t. Commissie*, 1 oktober 1997, EU:C:1997:451, § 6; C-417/04 P, *Regione Siciliana t. Commissie*, 2 mei 2006, EU:C:2006:282, §§ 21 en 24; C-177/19 P tot C-179/19 P, *Duitsland t. Ville de Paris e.a.*, 13 januari 2022, EU:C:2022:10, §§ 69-70.

⁷⁸ H.v.J., C-177/19 P tot C-179/19 P, *Duitsland t. Ville de Paris e.a.*, 13 januari 2022, EU:C:2022:10, § 70.

⁷⁹ Zie bv. H.v.J., C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami*, 3 oktober 2013, EU:C:2013:625, §§ 50-62.

beschouwd als zijnde gericht tot ‘de lidstaten’ als dusdanig,⁸⁰ zodat het Vlaamse Gewest zal moeten aantonen rechtstreeks en individueel geraakt te zijn door de verordening.

31. Voor de voorwaarde dat een rechtspersoon **rechtstreeks** moet zijn **geraakt** gelden volgens vaste rechtspraak twee cumulatieve criteria, namelijk dat de bestreden handeling rechtstreeks gevolgen moet hebben voor de rechtspositie van de verzoekende partij en geen beoordelingsbevoegdheid mag laten aan de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van het Unierecht gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld.⁸¹

In het bijzonder is een handeling van de Unie die een publiekrechtelijke rechtspersoon belet zijn eigen bevoegdheden naar eigen goedgevonden uit te oefenen, rechtstreeks van invloed op zijn rechtspositie en raakt deze handeling hem derhalve rechtstreeks in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.⁸² Het Gerecht dient dus te onderzoeken of de Uniehandeling de publiekrechtelijke rechtspersonen daadwerkelijk verhindert om naar eigen goedgevonden hun bevoegdheden uit te oefenen.⁸³ Hoewel de verordening nog moet worden uitgevoerd via nationale herstelplannen, bevat zij toch nauwkeurige ecosysteem-specifieke streefdoelen en verbintenissen voor de lidstaten, die juridisch bindend zijn. Tevens regelt de verordening in detail de totstandkoming en de inhoud van de nationale herstelplannen. In de Belgische federale staat rusten de bevoegdheden voor leefmilieu, waterbeleid, landinrichting en natuurbehoud in grote mate bij de gewesten,⁸⁴ net als de bevoegdheden voor ruimtelijke ordening en landbouw,⁸⁵ zodat het in beginsel de gewesten zijn die de herstelplannen zullen moeten opstellen en implementeren. De vraag is of dit voor het Gerecht zal volstaan om te besluiten dat het Vlaamse Gewest rechtstreeks wordt geraakt door de verordening.

32. Wat betreft de voorwaarde dat een persoon **individueel geraakt** moet zijn door de aangevochten handeling, geldt sinds het arrest-*Plaumann* het criterium dat de handeling de persoon “*uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke [hem] ten opzichte van ieder andere karakteriseert en [hem] derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat [van die handeling]*”.⁸⁶ Hoewel dit criterium in de praktijk bijzonder moeilijk te vervullen blijkt,⁸⁷ zijn er o.i. redelijke argumenten om te stellen dat het Vlaamse Gewest een bijzondere hoedanigheid heeft die haar karakteriseert op een soortgelijke wijze als de lidstaten tot wie de verordening is gericht.

⁸⁰ Zie in die zin bv. Ger., T-214/95, *Vlaamse Gewest t. Commissie*, 30 april 1998, EU:T:1998:77, §§ 28-31; T-288/97, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia t. Commissie*, 15 juni 1999, EU:T:1999:125, § 29.

⁸¹ H.v.J., C-177/19 P tot C-179/19 P, *Duitsland t. Ville de Paris e.a.*, 13 januari 2022, EU:C:2022:10, § 72 (en de daar aangehaalde rechtspraak).

⁸² H.v.J., C-177/19 P tot C-179/19 P, *Duitsland t. Ville de Paris e.a.*, 13 januari 2022, EU:C:2022:10, § 73 (en de daar aangehaalde rechtspraak).

⁸³ H.v.J., C-177/19 P tot C-179/19 P, *Duitsland t. Ville de Paris e.a.*, 13 januari 2022, EU:C:2022:10, § 74 (en de daar aangehaalde rechtspraak).

⁸⁴ Art. 6, § 1, II en III, BWHI.

⁸⁵ Art. 6, § 1, I en V, BWHI.

⁸⁶ H.v.J., 25/62, *Plaumann t. Commissie*, 15 juli 1963, EU:C:1963:17, § .

⁸⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 726-728.

Zoals reeds vermeld, zijn de gewesten in het federale België in beginsel bevoegd voor de materies waarop de verordening betrekking heeft, zodat zij – en niet de federale overheid – aan de verordening uitvoering moeten geven, onder meer door het opstellen van nationale herstelplannen en het nemen en implementeren van concrete herstelmaatregelen. De Belgische federale overheid kan daarbij niet bepalen hoe de gewesten hun eigen bevoegdheden ter zake dienen uit te oefenen.⁸⁸ Hoewel de verplichtingen die de verordening oplegt strikt genomen tot ‘de lidstaten’ zijn gericht, heeft de Belgische federale overheid naar Belgisch grondwettelijk recht dus geen bevoegdheid om die verplichtingen uit te voeren. Het belang van het Vlaamse Gewest kan in dezen ook niet worden geacht samen te vallen met dat van de Belgische Staat, nu het Vlaamse Gewest op grond van Belgisch grondwettelijk recht beschikt over regelgevende autonomie⁸⁹ en de belangen van de andere autonome gewesten in België ter zake ook kunnen verschillen van die van het Vlaamse Gewest. In dit verband dient tevens te worden gewezen op artikel 4, lid 2, VEU, dat de instellingen van de Unie, dus ook de Unierechtscolleges, verplicht om de nationale identiteit van de lidstaten zoals die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, *waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur*, te eerbiedigen.

Daarenboven – en voor zover als nodig – zou in een procedure voor het Gerecht kunnen worden aangestipt dat artikel 191, leden 2 en 3, VWEU de Uniewetgever verplicht om rekening te houden met de uiteenlopende situaties van de verschillende regio’s in de Unie bij het nemen van milieubeleidsmaatregelen. Aangezien de Verdragsbepaling op grond waarvan de aangevochten verordening is aangenomen dus zélf de Uniewetgever verplicht om de situatie van de onderscheiden regio’s in aanmerking te nemen, zou kunnen worden beargumenteerd dat ook om die reden een regio – al zeker een regio met autonome bevoegdheden ter zake – moet kunnen opkomen tegen een verordening als deze.⁹⁰

De individualisering waarop het Vlaamse Gewest zich beroept, zal desgevallend hoe dan ook méér moeten omvatten dan een louter beroep op de sociaaleconomische repercussies die de verordening voor burgers en ondernemingen in Vlaanderen zou hebben. Zo achtte het Gerecht een beroep tot nietigverklaring ingesteld door een Spaanse autonome gemeenschap onontvankelijk, nu de betrokken gemeenschap niet als individueel geraakt kon worden beschouwd door een verordening die ongunstige effecten kon hebben op de economische bloei van een bepaalde onderneming op haar grondgebied en dus voor de werkgelegenheid in de streek.⁹¹

33. Samengevat kan dus worden gesteld dat een beroep tot nietigverklaring tegen de verordening betreffende natuurherstel kan worden ingesteld:

⁸⁸ Zie in die zin ook Ger., T-214/95, *Vlaamse Gewest t. Commissie*, 30 april 1998, EU:T:1998:77, §§ 28-31; T-288/97, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia t. Commissie*, 15 juni 1999, EU:T:1999:125, §§ 30-32.

⁸⁹ Vergelijk Ger., T-288/97, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia t. Commissie*, 15 juni 1999, EU:T:1999:125, § 34.

⁹⁰ Vergelijk H.v.J., C-152/88, *Sofrimport t. Commissie*, 26 juni 1990, EU:C:1990:259, §§ 10-13.

⁹¹ Ger., T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria t. Raad*, 16 juni 1998, EU:T:1998:126, §§ 50-54.

- ofwel door de Belgische regering bij het Hof van Justitie, zonder dat enig procesbelang moet worden aangetoond;
- ofwel door het Vlaamse Gewest bij het Gerecht, mits kan worden aangetoond dat het Vlaamse Gewest rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de verordening; deze voorwaarden leggen in de praktijk een zware bewijslast bij de verzoekende partij, zodat geen absolute garantie kan worden geboden dat een dergelijke procedure ook effectief ontvankelijk zal zijn.

2. *Subsidiariteitsberoep (art. 8 Protocol nr. 2)*

34. Een tweede mogelijkheid om de verordening aan te vechten op Europees niveau ligt vervat in artikel 8 van het reeds vermelde Protocol nr. 2. Die bepaling geeft lidstaten de mogelijkheid om *namens hun nationaal parlement* (of een kamer daarvan) een beroep in te stellen bij het **Hof van Justitie** wegens schending door een Europese wetgevingshandeling van het **subsidiariteitsbeginsel**, dat vervat ligt in artikel 5, derde lid, VEU. Het Protocol laat het aan de lidstaten zelf over om te bepalen hoe hun nationaal parlement een dergelijk beroep dan moet initiëren. In een afzonderlijke verklaring bij het Verdrag van Lissabon heeft België verduidelijkt dat onder het begrip ‘nationaal parlement’ ook de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten moeten worden begrepen.⁹²

35. De nadere regels over de instelling van een dergelijk subsidiariteitsberoep werden in België vastgelegd in een **samenwerkingsakkoord**, dat op 29 maart 2017 werd gesloten tussen de federale staat en de deelgebieden.⁹³ Dit samenwerkingsakkoord werd inmiddels door alle partijen goedgekeurd en is in 2018 in werking getreden.⁹⁴

Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

“Ieder parlement kan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep, zoals bedoeld in artikel 8 van het Subsidiariteitsprotocol, instellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel, conform de door de bijzondere wetgever vastgelegde regeling.

Een parlement dat overweegt zo ’n beroep in stellen brengt de andere parlementen van dit voornemen op de hoogte.”

Overeenkomstig die bepaling is dus elk parlement in België bevoegd om – autonoom en zonder voorafgaand overleg met de andere parlementen – een subsidiariteitsberoep bij het Hof

⁹² Verklaring nr. 51 van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen.

⁹³ Samenwerkingsakkoord van 29 maart 2017 tussen de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de uitoefening van bevoegdheden die door het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de daaraan gehechte protocollen, zijn toegekend aan de nationale parlementen, *B.S.* 17 juli 2018.

⁹⁴ *Ibid.*, art. 12.

van Justitie te laten inleiden.⁹⁵ De **concrete procedure** die de parlementen daarbij dienen te volgen, moet echter nog worden vastgelegd in een **bijzondere wet**. In 2016 werden in de Kamer van Volksvertegenwoordigers twee wetsvoorstellen ingediend om procedureregels in te schrijven in de BWHI, de Bijzondere Brusselwet⁹⁶ en de (gewone) Wet tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.⁹⁷ Die wetsvoorstellen zijn evenwel niet aangenomen. Bij gebrek aan een wettelijk uitgewerkte procedure, bestaat er twijfel over de vraag of de parlementen de bevoegdheid die zij onder artikel 7 van het samenwerkingsakkoord hebben gekregen, wel al kunnen uitoefenen.⁹⁸

36. Hoe dan ook zou het Vlaams Parlement enkel een subsidiariteitsberoep kunnen laten instellen in zoverre de **Vlaamse bevoegdheden** in het geding zijn. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft dat uitdrukkelijk bevestigd in zijn adviezen over de voormelde wetsvoorstellen. Uit het beginsel “*In foro interno et in foro externo*”, dat in artikel 167, § 1, van de Grondwet is bevestigd, leidt de Raad af dat de gemeenschaps- of gewestparlementen slechts op het internationale forum kunnen treden met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.⁹⁹

37. Zelfs als – vanuit het oogpunt van het Belgische recht – een subsidiariteitsberoep zou kunnen worden geïnitieerd door een parlement, dan nog moet rekening worden gehouden met **twee bijkomende hindernissen**, die de kans op slagen van een dergelijke procedure voor het Hof van Justitie beperken.

Ten eerste kan in het kader van een subsidiariteitsberoep – het woord zegt het zelf – **enkel** de strijdigheid van de wetgevingshandeling met **het subsidiariteitsbeginsel** worden opgeworpen. Andere hogere rechtsnormen waarmee de wetgevingshandeling mogelijk in strijd is, zoals het beginsel van bevoegdheidstoedeling (art. 5, leden 1 en 2, VEU), het proportionaliteitsbeginsel (art. 5, lid 4, VEU) of de fundamentele rechten, kunnen niet worden ingeroepen in dit soort procedures. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet kan worden opgeworpen dat de Uniewetgever de verordening betreffende natuurherstel op een verkeerde rechtsgrondslag heeft gebaseerd of dat de verordening het evenredigheidsbeginsel schendt.

⁹⁵ Verslag namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed, *Parl. St.* VI. Parl. 2017-2018, nr. 1397/2, 6.

⁹⁶ Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-1923/1.

⁹⁷ Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft, *Parl. St.* Kamer 2015-2016, nr. 54-1922/1.

⁹⁸ Zie Voorstel van besluit tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 29 maart 2017 tussen de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de uitoefening van bevoegdheden die door het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de daaraan gehechte protocollen, zijn toegekend aan de nationale parlementen, *Parl. St.* Senaat 2017-2018, nr. 6-406/1, 9-10.

⁹⁹ R.v.St., afd. wetg., advies nr. 60.518/AV, 31 januari 2017, *Parl. St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-1922/4, 11; advies nr. 60.519/AV, 31 januari 2017, *Parl. St.* Kamer 2016-2017, nr. 54-1923/3, 11-12.

Ten tweede moet eraan worden herinnerd dat het **Hof van Justitie** zich tot nu toe **bijzonder terughoudend** heeft opgesteld in zijn toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel. Het Hof van Justitie heeft – voor zover wij binnen dit korte tijdsbestek hebben kunnen nagaan – nog nooit een wetgevingshandeling ongeldig verklaard wegens strijdigheid met dit beginsel (zie hoger, randnrs. 16-19).

38. Om al deze redenen, lijkt ons de kans op slagen van een subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie tegen de verordening betreffende natuurherstel eerder klein, als het instellen van een dergelijk beroep al toegelaten is naar Belgisch recht.

2. Rechtsmiddelen op nationaal niveau

39. De geldigheid van Unienormen kan niet alleen worden betwist in het kader van een rechtstreeks beroep bij de Unierechtscollages, maar ook in het kader van een procedure voor een nationale rechterlijke instantie. Indien de nationale rechterlijke instantie twijfelt aan de geldigheid van een Europese wetgevingshandeling, is zij in principe verplicht om het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing omtrent de geldigheid (art. 267 VWEU).¹⁰⁰ Zelf mag een nationale rechterlijke instantie geen Unienormen ongeldig verklaren.¹⁰¹

40. In sommige lidstaten is het mogelijk om reeds vóór een Europese wetgevingshandeling definitief is aangenomen, naar de nationale rechter te stappen en daar de geldigheid van de voorgenomen handeling te betwisten. Dergelijke procedures zijn bijvoorbeeld al gevoerd voor het Duitse Grondwettelijk Hof.¹⁰²

41. In België bestaat die mogelijkheid, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet. Het is enkel mogelijk om nationale omzettingwetgeving of andere handelingen die uitvoering geven aan (reeds aangenomen) Uniewetgeving voor de Belgische rechter aan te vechten. Naar gelang het geval moet dit gebeuren via een beroep bij het Grondwettelijk Hof of de Raad van State. Ook zou in het kader van een concreet geding voor de gewone rechter de ongeldigheid van de verordening of eventuele nationale uitvoeringshandelingen kunnen worden opgeworpen. De betrokken nationale rechterlijke instantie zal dan een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie indien zij twijfelt over de geldigheid van Unierechtelijke bepalingen.

42. *In casu* noopt de verordening betreffende natuurherstel inderdaad tot het aannemen van nationale (of beter: regionale) uitvoeringsmaatregelen, die als dusdanig kunnen worden aangevochten voor de bevoegde nationale rechter door eenieder die van het rechtens vereiste belang doet blijken. Niet alleen de concrete herstelmaatregelen die het Vlaamse Gewest zou aannemen zijn desgevallend aanvechtbaar in rechte, maar ook het herstelplan op zich.¹⁰³ Dat

¹⁰⁰ H.v.J., 314/85, *Foto-Frost*, 22 oktober 1987, EU:C:1987:452.

¹⁰¹ *Ibid.*, § 15.

¹⁰² Zie bv. BVerfG, 2 BvR 2728/13, 14 januari 2014, www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114_2bvr272813en.html.

¹⁰³ Merk op dat het nationale herstelplan slechts wordt *beoordeeld* door de Commissie, maar niet *goedgekeurd* door middel van een *uitvoeringsbesluit* van de Commissie, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is voor de strategische GLB-plannen die de lidstaten moeten opstellen krachtens verordening (EU) 2021/2115. Zie art. 118 Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2

laatste is zo voorzien in artikel 16 van de verordening. Natuurlijke personen of rechtspersonen die zich benadeeld weten door het Vlaamse herstelplan of de herstelmaatregelen die in uitvoering daarvan worden genomen, zouden dat plan of die maatregelen dus voor de nationale rechter kunnen aanvechten en in het kader van die procedure ook de geldigheid van de verordening zelf kunnen betwisten. De nationale rechter kan dan een prejudiciële vraag richten tot het Hof van Justitie omtrent de geldigheid van de verordening indien hij daaromtrent twijfels heeft.

6. BESLUIT

43. Op grond van het voorgaande kan worden besloten dat er legitieme institutionele vragen kunnen worden gesteld bij het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende natuurherstel. Met name rijst de vraag of de Commissie de juiste rechtsgrond heeft gehanteerd (beginsel van bevoegdheidstoedeling) en of het voorstel de Unierechtelijke beginselen van subsidiariteit en evenredigheid eerbiedigt. Gelet op de huidige stand van de rechtspraak van de Unierechtscolleges, lijken de betrokken beginselen evenwel in de eerste plaats een rol te spelen **tijdens het wetgevingsproces**. Zoals hoger aangetoond, is het bijzonder moeilijk om, eens een wetgevingshandeling is aangenomen, de Unierechters ervan te overtuigen dat een wetgevingshandeling strijdig is met de betrokken Verdragsbepalingen. Het zal dan ook zaak zijn om in de loop van het wetgevingsproces de betrokken institutionele argumenten op te werpen en daarvoor de nodige steun te zoeken in de Raad en in het Europees Parlement (en idealiter natuurlijk ook bij de andere Belgische gewesten, om zo tot een eensgezind ‘Belgisch’ standpunt te komen). Daarbij lijkt het ons van belang de nadelige gevolgen van de verordening voor Vlaanderen en andere dichtbevolkte en sterk verstedelijkte regio’s zo concreet en objectief mogelijk aan te tonen.

44. Dat gezegd zijnde, staan in theorie de volgende **rechtsmiddelen** open tegen de verordening betreffende natuurherstel:

- Een beroep tot nietigverklaring van de verordening ingeleid bij het Hof van Justitie door het Koninkrijk België op grond van artikel 263, tweede alinea, VWEU;
- Een beroep tot nietigverklaring van de verordening ingeleid bij het Gerecht door het Vlaamse Gewest op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU, op voorwaarde dat het Vlaamse Gewest kan aantonen rechtstreeks en individueel geraakt te zijn door de verordening;
- Een subsidiariteitsberoep bij het Hof van Justitie op grond van artikel 8 van Protocol nr. 2, ingesteld namens het Vlaams parlement. Er is in België momenteel echter nog

december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013.

geen concrete procedure voor het instellen van een subsidiariteitsberoep uitgewerkt bij bijzondere wet. Bovendien kan enkel het subsidiariteitsbeginsel worden ingeroepen in een dergelijke beroepsprocedure.

- Een annulatieberoep tegen Vlaamse decreten of besluiten die uitvoering geven aan de verordening voor de bevoegde nationale rechterlijke instantie. Ook het Vlaamse herstelplan zelf dient voor de nationale rechter aanvechtbaar te zijn. Nationale rechters mogen niet zelf een verordeningsbepaling ongeldig verklaren, maar moeten in principe een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie omtrent de geldigheid ervan.

* *

*