



29 jaar dagvlindermonitoring in Vlaanderen



De **PAS**, wankel evenwicht tussen natuur en landbouw • Een blik **op zee**
eDNA en de **Noord-Aziatische modderkruiper** • **Ecologisch herstel** en Europa

Ecologisch herstel als fata morgana in het Europese milieubeleid

De moeizame weg van beleidsdoel naar harde juridische verplichting

Hendrik Schoukens

Ecologisch of eco-herstel, in het Engels ‘eco-restoration’, moet een van de meest gebruikte termen zijn in de internationale en Europese biodiversiteitsstrategieën van de voorbije decennia. Maar de concrete operationalisering ervan loopt niet van een leien dakje. We slagen er maar niet in het biodiversiteitsverlies te stelpen, laat staan dat een volwaardig herstel van 15% van de gedegradeerde ecosystemen is doorgevoerd. En dat falen ligt voor een deel aan de gebrekkige implementatie van deze beleidsopties in een afdwingbaar juridisch instrumentarium. Zelfs binnen de Europese Unie, die zich vaak op de borst klopt voor haar progressieve milieuwetten, blijft dit een heikel punt. In deze bijdrage blikt de auteur terug op hoe het voorbije Decennium van de Biodiversiteit het concept ‘eco-restoration’ mee op de kaart heeft gezet, hoe de wetgeving errond ontwikkelde en hoe dit concept het finaal tot het hoofdthema geschopt heeft voor het volgende decennium, dat van het ecologisch herstel. Hij analyseert daarbij de spanning tussen woorden en daden, beleidsambities en bestaand recht om op die manier enkele toekomstperspectieven te schetsen voor meer doorgedreven beleid ter zake.

Eind jaren negentig daagde het heel wat beleidsmakers dat om de zesde uitstervingsgolf (Barnosky et al. 2011) te stoppen een eerder conservatieve benadering van natuurbescherming, die exclusief focuste op passieve bescherming, niet langer overtuigde. In een veranderende wereld met een stijgende temperatuur, bijkomende stikstofdepositie en verdroging moeten ook natuurbeschermers de handen uit de mouwen steken, zo luidde de nieuwe mantra (Aronson & Alexander 2003). Gedegradeerde natuur moet hersteld worden als we verder natuurverlies willen tegenhouden (Telesetsky et al. 2017). Enter het begrip ‘ecologisch herstel’ of ‘eco-herstel’, in het Engels beter bekend als ‘ecological restoration’ of kortweg ‘eco-restoration’. Hoewel er binnen de literatuur geen eenduidige definitie van dit begrip bestaat, wordt het gemeenzaam omschreven als ‘het proces van het actief bijstaan van het herstel van een ecosysteem dat is gedegrademd, beschadigd of vernietigd’. Deze definitie, vooropgesteld door de Society for Ecological Restoration (SER), legt de nadruk op het intentionele karakter van eco-herstel (SER 2004). Anderzijds wordt meteen ook duidelijk dat sprake is van een zogenaamde ecosysteemgerichte benadering. Het gaat dus niet enkel om het herstel van een of enkele bedreigde soorten, maar om een meer integrale benadering, gericht op het herstel van gedegradeerde ecosystemen. Die kan natuurlijk ook via zogenaamde vlaggenschipsoorten gebeuren, maar de focus is duidelijk ruimer. Ook belangrijk is de nadruk die er ligt op de actieve

component van eco-herstel (Allison 2012). Het vooronderstelt namelijk een actief bestanddeel, denken we bijvoorbeeld aan het verwijderen van een dam in een rivier, het introduceren van wolven in een ecosysteem of het wegnemen van economische bedrijvigheid rondom een natuurgebied.

Het principe van ‘eco-restoration’ vond relatief snel zijn ingang bij beleidsmakers, in de eerste plaats op internationaal niveau. Zo kwam het in de zogenaamde 2010 Aichi Targets, de biodiversiteitsdoelen die werden afgeklopt in het kader van het Internationaal Biodiversiteitsverdrag (CBD 2010). Hierin werd in Target 15 voor het eerst geopperd dat tegen 2020 15% van de gedegradeerde ecosystemen hersteld moesten zijn. Het is ook deze beleidsdoelstelling die uiteindelijk haar doorvertaling vond in de Europese Biodiversiteitsstrategie voor 2020. Naast het tegenhouden van biodiversiteitsverlies, de eerste doelstelling van de EU Biodiversiteitsstrategie, schopte eco-herstel het tot de tweede, overkoepelende beleidsdoelstelling van het Europese natuurbeleid (Europese Commissie 2010).

Juridische SWOT

The proof of the pudding is in the eating, luidt het bekende Engelse gezegde. En dus rees anno 2010 de vraag hoe de Europese Commissie deze ambitieuze doelstellingen op



De Wilde hamster is bijna uitgestorven in Vlaanderen. Het overleven van de soort is voor een groot deel afhankelijk van het herstel van akkernatuur. (© Vilda/Yves Adams)

het terrein zou gaan realiseren. Want hoewel er heel wat EU-milieurichtlijnen bestaan met relevantie voor eco-restoration, ontbrak een overkoepelend kader om deze toch wel ambitieuze beleidsdoelen te realiseren op het terrein (Schoukens 2017a). Maar niet getreurd. De Europese Commissie kondigde meteen aan dat ze, samen met de lidstaten, werk zou maken van een strategisch kader om te komen tot een verdere invulling van de 15%-doelstelling per lidstaat. Ook verwees de Europese Commissie naar enkele andere actieprogramma's, zoals het beleid inzake de Groene Infrastructuur (Green Infrastructure) en het No Net Loss-Initiative (NNL), waarmee de Commissie beoogde om verder natuurverlies te voorkomen of minstens, voor zover nodig, proactief te compenseren.

Het gebrek aan overkoepelende en bindende richtlijnen inzake eco-herstel maakte echter dat heel wat overredingskracht nodig was om de lidstaten aan te sporen de hersteldoelstelling van 15% gedegradeerde ecosystemen au sérieux te nemen. Een eerste aanzet werd gegeven door de Europese Commissie (2014). In een begeleidend document, een samenvatting van een uitgebreidere achtergrondstudie (Lammerant et al. 2013), gaf zij een eerste aanzet. Daarbij werd verduidelijkt dat eco-herstel moet benaderd worden als een proces, geen bestemming. Er wordt per ecosysteem een '4 niveau-model' opgesteld, gaande van urbane gebieden tot ongerepte wildernis. Wanneer een ecosysteem van een minder naar een beter niveau gaat, wordt een concrete bijdrage geleverd aan het 15% eco-hersteldoel. Verder geeft de Europese Commissie ook aan dat het 15% hersteldoel moet worden bekeken voor het hele Europees territorium, inclusief de mariene gebieden. Wel wordt ervoor geopperd elke lidstaat apart te verplichten het 15% hersteldoel toe te passen op zijn specifieke

grondgebied. Een systeem van handel in 'herstelrechten', naar analogie van de handel in emissierechten, was niet aan de orde.

Het mag geen verbazing wekken dat deze aanpak vooralsnog weinig resultaten heeft opgeleverd (Tittensor et al. 2014). Zonder overkoepelend normatief-bindend kader hebben slechts een aantal lidstaten werk gemaakt van een nationale strategie inzake eco-herstel (Cortina-Segarra et al. 2016). Er staan immers géén sancties op de niet-naleving ervan. Finland is een van de weinige uitzonderingen die op dit punt pionierswerk hebben verricht. In de wetenschap is er ook heel wat kritiek gegeven op de benadering die werd vooropgesteld door de Commissie: te arbeidsintensief nu het systeem erg afhankelijk is van het bepalen van 'descriptors' per specifiek ecosysteem (Kotiaho & Moilanen 2015) en te weinig gefocust op de eco-herstelpotentie in beschermde gebieden (Egoh et al. 2014). Hierna bespreek ik op summier wijze de belangrijkste juridische obstakels en hefboomen voor de operationalisering van het EU eco-herstelbeleid.

1. Het gebrek aan overkoepelende definitie en normering

Bij gebrek aan een bindende EU-richtlijn inzake eco-herstel mag het dan ook niet verbazen dat er veel ambivalentie bestaat op Europees vlak omtrent wat nu precies bijdraagt aan het 15% eco-herstel doel en wat niet. Dat zelfs in de EU Biodiversiteitsstrategie voor 2020 geen definitie voor eco-herstel wordt vooropgesteld, vergemakkelijkt de zaken niet. Uiteindelijk werd wel doorverwezen naar een werkdocument van de Europese Commissie (2011), waarin wordt vooropgesteld dat de ultieme doelstelling van eco-herstel gericht is op het herstel van de originele structuur en de natuurlijke functies van een ecosysteem. Het begrip 'ecosysteemdiensten'

komt ook centraal te staan nu het gaat over de 'de terugkeer van een ecosysteem naar zijn originele structuur van ecologische gemeenschappen, de aanwezige soorten die hier van nature bijhoren en alle natuurlijke functies die het in staat stellen ecosysteemdiensten te voorzien op lange termijn'. De nadruk ligt met andere woorden erg sterk op het herstel van de diensten die een specifiek ecosysteem aanbiedt. Bovendien wordt ook hier erkend dat eco-herstel een sterke actieve menselijke component heeft: natuurlijke regeneratie volstaat enkel wanneer er slechts beperkte degradatie aanwezig. Kotiaho et al. (2016a) merken op dat deze doelstelling, hoe lovenswaardig ook, teveel de nadruk legt op menselijke interventies. In vele gevallen zal een volledig natuurlijk herstel niet mogelijk zijn. Het is ook omwille van het torenhoge kostenplaatje dat zou gekoppeld zijn aan een volledig herstel van 15% van het Europese grondgebied binnen een tijdspannen van één decennium, dat de Europese Commissie (2014) uiteindelijk koos voor een meer graduele aanpak, met name het hoger geschetste '4 niveau-model'. Dit sluit ook enigszins aan bij de opkomst van het controversiële concept 'nieuwe ecosystemen' (novel ecosystems), dat suggereert dat men in sommige gevallen eenvoudigweg niet meer terug kan naar de originele toestand (Hobbs et al. 2009).

De enige echte definitie van 'eco-herstel' in het bestaande wettelijk kader zit vervat in de EU Milieuschaderichtlijn (Richtlijn 2004/35/EU), waar artikel 2,11 herstelmaatregelen omschrijft als 'de maatregel of combinatie van maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen of ecosysteefuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies'. Maar deze richtlijn heeft slechts een beperkte scope en toepassing (Schoukens 2019a). Uiteraard zou men kunnen voorhouden dat het feit dat tot op vandaag in de EU-wetgeving geen overkoepelende definitie van eco-herstel voorhanden is niet echt deert. Er stelt zich echter ook een tweede probleem. In de literatuur maakt men immers wel een onderscheid tussen 'eco-herstel', rehabilitatie, reclamatie, offsetting en de creatie van nieuwe natuur (Akhtar-Khavari & Richardson 2019). Het zou ons te ver leiden om al deze begrippen precies te gaan omschrijven, temeer daar deze in de wetgeving vaak afwezig zijn. Niettemin is het belangrijk eco-herstel te onderscheiden van klassiek landschapsherstel, bijvoorbeeld na mijnbouw. Ook rehabilitatie lijkt nauw aan te leunen bij eco-herstel, maar legt minder de nadruk op het herstel van de eerder bestaande ecologische omstandigheden (Telesetsky et al. 2017). Of hoe het ene eco-herstel niet noodzakelijk het andere is.

2. De langzame weg naar bindende benchmarks en standstill

Eco-herstel en degradatie zijn onafscheidelijk. Als je een kwantitatief hersteldoel gebruikt, moet je natuurlijk ook een referentie hanteren waartegen je een eventuele vooruitgang kan afmeten (Kotiaho 2015). Je zou kunnen opperen dat het werken met kwantitatieve doelen inzake eco-herstel gedoemd is te mislukken gelet op de complexiteit van ecosystemen (Jørgensen 2013, Katz 1992) en de onbekende variabelen, zoals klimaatverandering, maar anderzijds maakt het natuurlijk wel een beter toezicht op het beleid mogelijk. En het gebeurt nu in zekere zin ook al. Het maakt



De terugkeer van de wolf zou je kunnen duiden als 'passief' eco-herstel. Door striktere bescherming heeft deze adaptieve soort zich terug kunnen vestigen in zijn eertijdse territoria in West-Europa. (© Vilda/Yves Adams)

natuurlijk wel een verschil of we 15% eco-herstel gaan afmeten tegen de pre-industriële toestand van het Europees continent of we bijvoorbeeld 2010 als maatstaf hanteren. Kiezen we voor de laatste optie, dan wordt heel wat van het natuurverlies als het ware 'gelegaliseerd' (Schoukens 2019a). Want ondanks het feit dat de EU natuurrichtlijnen al meerdere decennia van toepassing zijn, is er vóór 2010 heel wat Europees beschermd natuur op illegale wijze verdwenen. Om die reden wordt door heel wat auteurs, waaronder Kotiaho et al. (2016a, 2016b), voorgesteld om de natuurlijke staat van een ecosysteem als referentiepunt te gebruiken. Daarbij komt in de Europese context nog de complicatie dat het moeilijk is om een moment in de loop van de voorbije eeuwen vast te pinnen dat deze 'condition naturelle' zou weerspiegelen. In Amerika of Australië heeft men de neiging om terug te grijpen naar de komst van de Europeanen als baseline. Het is toen dat heel wat ecosystemen plots onderhevig werden aan grootschalige degradatie en veranderingen. Binnen de Europese context is zo'n zwart-wit benadering minder makkelijk hanteerbaar, want moeten we dan teruggaan naar de pre-industriële tijd, de Middeleeuwen of naar de toestand van de natuur voor de Romeinse veroveringstochten (Allison 2012)?

Persoonlijk vind ik het van belang om twee dingen van mekaar te onderscheiden. Enerzijds moeten we ergens een startpunt hebben om de effectiviteit van het eco-herstelbeleid te meten. Dat kan best 2010 zijn, zolang dit eerdere herstelengagementen uit de wetgeving niet tenietdoet. Maar anderzijds moeten we de ecologische effectiviteit uiteraard niet afmeten aan een pragmatisch gekozen benchmark. Hier is een ecologische referentietoestand wel degelijk zinvol, me dunkt.

En wat zegt het recht hierover? Wederom heel weinig, omdat er geen overkoepelende EU-richtlijn inzake eco-herstel bestaat. Nu is het wel zo dat bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EC) een hele lijst met habitats en soorten bevat die de lidstaten moeten behouden en voor zover nodig herstellen. Wel valt op dat een heleboel van die habitats bijvoorbeeld halfnatuur betreffen. Denken we maar aan bepaalde graslanden of heide-systemen, die de resultante zijn van menselijke interventies (Schoukens 2019a). Anders gesteld, volledig teruggaan naar de 'pre-human' referentie kan mogelijk haaks staan op de beschermingsverplichtingen uit de Europese Habitatrichtlijn. Dit zien we bijvoorbeeld ook wanneer het gaat over beschermde soorten, zoals de Europese hamster, die in Vlaanderen op het randje van uitsterven staat. Niet investeren in laagintensief bewerkte akkernatuur staat zo goed als gelijk aan het doodvonnis tekenen van deze soort.

De Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EC) lijkt daarentegen een 'zuiverdere' benadering te hanteren. De criteria die de richtlijn vooropstelt om de goede ecologische watertoestand te bepalen maken referentie naar erg beperkte menselijke verstoring. Sommige auteurs meenden dat de richtlijn streefde naar een soort 'paradise lost' door de ecologische standaarden zo strikt te stellen dat zij ons aanzetten 100 tot 150 jaar terug in de tijd te gaan (Dufour & Piegay 2009). Maar men mag hieruit geenszins afleiden dat de Kaderrichtlijn Water geen ruimte laat voor compromissen: nog los van de onvolledige toepassing van bovenvermeld kader in de praktijk, is het zo dat de richtlijn heel wat exemptie-mogelijkheden lijkt te bevatten. Bovendien wordt ook een soepelere normstelling mogelijk gemaakt voor

kunstmatige waterlichamen en sterk gewijzigde waterlichamen. Het is dus niet zo dat de Kaderrichtlijn Water per definitie verplicht om komaf te maken met elk kanaal of alle artificiële dokken in havengebied (Schoukens 2019a). Interessant is wel dat de Kaderrichtlijn Water een redelijk stevige uitgewerkte standstill-clausule bevat. Erg nuttig om bijkomende achteruitgang tegen te gaan. Want hoeft het gezegd dat inzetten op eco-herstel terwijl men vlotjes bijkomende degradatie toestaat neerkomt op 'dweilen met de kraan open'? Het is weinig zinvol wanneer er geen duidelijke handhaving van de baseline is. Maar de verslechteringsverboden aanwezig in zowel de Kaderrichtlijn Water als de Habitatrichtlijn lijken wel degelijk scherpe tanden te hebben volgens het Hof van Justitie. Niet enkel nieuwe projecten in waterlichamen (Hof van Justitie 2015) maar ook bestaande constructies met een impact op Natura 2000-gebieden (Hof van Justitie 2016a) moeten in dit kader worden herbekeken bij blijvende verslechtering. In zo'n gevallen prevaleren de vigerende eigendomsrechten niet steeds. Economische compensaties moeten financieel verlies ondervangen.

3. (Te?) flexibele hersteldoelen als bestemming

De nadruk bij eco-herstel ligt erg sterk op het benaderen van een historisch traject. Uiteraard is het herstellen van verloren gegane ecosystemen niet altijd mogelijk. Het is daarom belangrijk een onderscheid te maken tussen de benchmark, die gericht mag zijn op quasi-natuurlijke omstandigheden, en de concrete en operationele hersteldoelen (Kotiaho et al. 2016a). Buiten de niet-bindende 4 niveau-aanpak vooropgesteld door de Europese Commissie (2014) missen we voorlopig ook op dit punt een



Eco-herstel omvat actief menselijk ingrijpen in de natuur gericht op het herstel van de oorspronkelijke dynamiek van eertijds aanwezige ecosystemen, zoals vennen.
(© Vilda/Jeroen Mentens)



Het grootschalige herstel van waardevolle wetlands, zoals de Kalkense Meersen, zou best centraal staan in het Europese biodiversiteitsbeleid de komende decennia.
(© Vilda/Yves Adams)

overkoepelend bindend kader. Wel kan uiteraard onrechtstreeks gebruik worden gemaakt van de milieudoelen uit andere EU milieurichtlijnen, zoals de Habitatrichtlijn. Het concept 'staat van instandhouding' uit de Habitatrichtlijn vormt uiteraard een erg interessant vertrekpunt. Het wordt omschreven als 'de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het Europees grondgebied'. De staat van instandhouding van een soort is bijvoorbeeld gunstig wanneer (1) uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, (2) het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden en (3) er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Neem nu de Europese hamster, een soort die vroeger quasi exclusief voorkwam op steppen en natuurlijke graslanden. Deze soort in stand houden, betekent inzetten op het herstel van akkernatuur. Maar in Midden- en Oost-Europa blijkt deze soort zich net in stand te houden in urbane omgeving. De stad Wenen kent bijvoorbeeld een flukse populatie wilde Hamsters. Moeten dergelijke lidstaten dan ook

inzetten op het herstel van urbane natuur of geldt dit niet als 'natuurlijk habitat' zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn? Kan je stellen dat een soort zich in zo'n omstandigheden op lange termijn in stand kan houden? Is hij een deel van zijn natuurlijke habitat? En wat dan gezegd over adaptieve soorten als de Wolf die zich, tegen alle verwachtingen in, zelfs in het verkavelde Vlaanderen kan voortplanten? In de literatuur is men het er in ieder geval over eens dat het bereiken van de 'gunstige staat van instandhouding' niet impliceert dat men steevast moet teruggrijpen naar pre-industriële standaarden (Epstein 2016). In de ecologische wetenschap is ondertussen het concept minimaal levensvatbare populatie ingeburgerd (Shaffer 1981). Het duidt op het kleinste aantal individuen nodig voor een populatie om op lange termijn te overleven, wat meestal reeds duizenden individuen van een bepaalde soort lijkt te omvatten. In de rechtspraak van het Hof van Justitie is de vraag naar ambitieniveau reeds impliciet aan bod gekomen, zoals in de Franse hamsterzaak (Hof van Justitie 2011). Het recht lijkt op dit punt warm en koud tegelijk te blazen. De Habitatrichtlijn verplicht lidstaten inderdaad verder te gaan dan het vermijden van uitsterven, en het valt niet uit te sluiten dat de verdere ontwikkeling van ecologische concepten als draagkracht hier ook een rol kan spelen (Epstein et al. 2016). Dit alles toont de enorme verwevenheid aan tussen ecologie en recht bij het uitstippelen van een eco-herstelbeleid (Cliquet & Decler 2019). En het toont ook de limieten aan van de ecologie. Want beslissen hoeveel hectare wetlands er moeten zijn in onze regio of hoeveel roedels Wolven er mogen rondstruinen, is ten dele ook een maatschappelijk-politieke beslissing.

Dit debat zal ongetwijfeld nog sterker op de voorgrond komen wanneer men alsnog zou komen tot bindende eco-hersteldoelen voor het hele Europese grondgebied in de nabije toekomst.

4. Ambivalente juridische verplichtingen

Het is natuurlijk één ding om hersteldoelen vast te leggen, zoals op heden al gebeurt in een aantal EU-milieurichtlijnen. Maar welke juridische verplichtingen zijn daaraan gekoppeld? In welke mate vormt eco-herstel vandaag al een strikte juridische verplichting, die zo nodig voor de rechter kan worden afgedwongen? Het antwoord hierop is erg genuanceerd en hangt af van de specifieke context waarin men eco-herstel hanteert.

Autonome hersteleisen

Een logisch startpunt betreft de autonome herstelverplichting, die losstaat van een schadelijke ingreep. Eco-herstel los van direct schadeherstel. Ik focus in dit verband op de Habitatrichtlijn, wat niet wegneemt dat er ook generieke herstelverplichtingen vervat zitten in de Kaderrichtlijnen Water en Mariene Strategie. Eerst en vooral blijkt dat lidstaten bij de selectie van gebieden die kwalificeren als Natura 2000-gebied zich niet louter kunnen blindstaren op bestaande natuurwaarden, maar ook mogelijk herstelpotentieel verplicht mee moeten nemen. Dat zet de toon. Ook het Hof van Justitie bevestigde dit al in een Nederlandse zaak over een polder die potentieel zou kunnen worden omgezet naar wetland maar die Nederland liever wou opgeven als beschermd gebied (Hof van Justitie 2017a). Verder lijkt artikel 6, lid 1 van de Habitatrichtlijn een interessant juridisch aanknopingspunt te vormen. Dit artikel verplicht lidstaten om de nodige beheer- en herstelacties te nemen in hun Natura 2000-gebieden in functie van het bereiken of behouden van de gunstige staat van instandhouding. Maar deze bepaling is erg ruim geformuleerd en omvat geen strikte deadline (Schoukens 2019a). De Nederlandse stikstofsaga heeft weliswaar aangetoond dat deze herstelverplichting op zich geen vodge papier is (Hof van Justitie 2018a)!

Ook Vlaanderen heeft het voorbije decennium werk gemaakt van een zogenaamd 'instandhoudingsbeleid', met het vaststellen van gewestelijke en gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen (Schoukens et al. 2014). Maar de effectieve uitvoering loopt de nodige vertraging op, zoveel is nu al duidelijk. In vele gevallen zal het ook niet steeds duidelijk zijn welke herstelactie de meest geschikte is voor een bepaald gebied, laat staan dat een rechter hier zomaar in zal 'trancheren'. Enkel als hierover geen appreciatieruimte bestaat, lijkt rechterlijke toetsing mogelijk. Zo is de zaak omtrent de kustpoldergraslanden, die eerder handelde over bescherming dan herstel, op een sisser afgelopen omdat de rechter stelde dat de overheid wel degelijk de nodige beleidsvrijheid bezat om ook te opteren voor bescherming via landbouwbeleid (Rechtbank Eerste Aanleg Brussel 2018). Wel kan het dralen met het uitvoeren van een herstelbeleid indirect tot bottlenecks leiden. De Antwerpse havenuitbreiding met de eerdere versie van het Saeftinghedok is hierop stukgelopen (Raad van State 2016, Hof van Justitie 2016b). Het historisch passief aan nagelaten herstel kon volgens de rechter nu niet als glijmiddel dienen om nieuwe schadelijke ingrepen in Natura 2000 toe te staan (Schoukens 2017b). Ook de Nederlandse stikstofcrisis toont aan hoe een gebrek aan ambitieus instandhoudingsbeleid zich

terugbetaalt in beperktere ontwikkelingsruimte (Schoukens 2019b).

Buiten Natura 2000 toonde eerder de Franse hamsterzaak al aan dat lidstaten voor strikt beschermde soorten, zoals de wilde Hamster, terdege werk moeten maken van herstelgebaseerde programma's (Schoukens 2014b). Het status quo was niet afdoende wanneer een soort door inteelt en habitatfragmentatie op het randje van uitsterven staat. Interessant zijn ook enkele Nederlandse gerechtelijke uitspraken waarin rechters oordeelden dat Nederland effectief werk diende te maken van een doorgedreven herstelplan voor Hamsters en Otters, allebei strikt beschermde soorten (Rechtbank Eerste Aanleg Den Haag 2011, 2013). Maar de meest opmerkelijke uitspraak betrof een arrest van een Franse rechtbank uit Toulouse die de Franse overheid verplichtte meer werk te maken van het herstel van de krimpende populatie Bruine beren in de Franse Pyreneeën (Court Administrative de Toulouse 2018). Het ging in deze zaken echter zonder uitzondering over zogenaamde vlaggensoorten, niet zozeer over doorgedreven eco-herstel.

Herstel bij milieuschade

Maar zoals gezegd kan eco-herstel ook een rol spelen bij milieuschadegevallen, zoals olieverontreiniging, bodemvervuiling of illegale lozingen. De EU Milieuschaderichtlijn kan hier in theorie een belangrijke rol spelen. Uitbaters van risicovolle activiteiten zijn in beginsel verplicht de nodige preventieve en remediërende maatregelen te treffen wanneer er sprake is van schade aan Europees beschermde natuur, bodem of water. Met andere woorden, er speelt een strikte herstelverplichting. Toch blijkt uit de rapportage dat de richtlijn in de praktijk zelden het verschil maakt (Europese Commissie 2016). De redenen daartoe zijn divers: er speelt een hoge schadedrempel, wat de toepassing ervan bij incrementele milieuschade uitsluit, en zaken die worden afgedekt door vergunningen ('permit defence') vallen ook uit de boot. En hoewel de Milieuschaderichtlijn in principe sterk inzet op in situ herstel van de geleden natuurschade, staat bijlage II ook herstel op andere locaties en in bepaalde gevallen zelfs monetaire compensatie toe. Hoewel enige discretionaire marge hier begrijpelijk is, maakt het ook duidelijk waarom zelfs in de context van specifieke milieuschade geen sprake is van een eenduidige herstelverplichting naar EU-recht (Schoukens 2019a).

No net loss en offsetting

En dan rest er nog de specifieke context van het beleidsdoel om geen netto biodiversiteitsverlies meer te leiden, dat evenzeer nauw samenhangt met het eco-herstelbeleid. Ondanks alle goede beleidsintenties is er tien jaar na datum nog steeds geen bindende doorvertaling gekomen van deze primaire doelstelling uit de EU Biodiversiteitsstrategie. In dit laatste document was nochtans wel voorzien dat de Europese Commissie met een wetgevend initiatief op de proppen zou komen om verder nettoverlies te voorkomen en een robuuste compensatieverplichting te voorzien. Vooralsnog is er binnen EU-recht immers geen generieke verplichting om de ecologische integriteit van de natuur te behouden (Somsen 2016), noch is er sprake van een bindende compensatieverplichting voor 'gewone biodiversiteit'. Het is nochtans net op dit punt dat eco-herstel het verschil zou kunnen



Habitattherstel wordt maar al te vaak exclusief gebruikt als glijmiddel voor de vergunning van niet-duurzame projecten, zoals in 2016 het geval was bij Essers. (© Vilda/Bert Willaert)

maken: terwijl eeuwenoude bossen en wetlands ecologisch de facto niet te compenseren zijn, zou het wel nuttig kunnen zijn bij besluitvorming over urbane natuur of pioniersnatuur. Het is deze natuur die op heden vaak een wettelijke bescherming ontbeert en bij projectontwikkeling verloren gaat. Wel is het zo dat bij de wijziging van de MER-Richtlijn in 2014 (Richtlijn 2014/52/EU) voor het eerst een verplichting tot compensatie is opgenomen. Maar een MER betreft voornamelijk een niet-bindend document, waarvan overheden mits motivering kunnen afwijken. Bovendien wordt niet nader omschreven waaraan die compensatie moet voldoen. Ondanks het vele studiewerk betreft dit een pover resultaat, dat slechts in weinig lidstaten zal worden aangegrepen om werk te maken van een strikte mitigatiehiërarchie en compensatieverplichting aangaande algemeen biodiversiteitsverlies.

Wél hoopgevend zijn de rechtspraakontwikkelingen omtrent Natura 2000. Het is algemeen geweten dat artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn in beginsel een verbod bevat op plannen en projecten die de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied in gevaar brengen. Een passende beoordeling moet dit in detail beoordelen. Bij hoge uitzondering kunnen maatschappelijke hoogstnoodzakelijke projecten alsnog doorgang vinden via de derogatie-clausule die vervat zit in artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn. Maar dan pas wanneer sprake is van proactieve natuurcompensatie, bij voorkeur in situ, die ervoor zorgt dat de samenhang van Natura 2000 niet verloren gaat. Eco-herstel komt hier op verschillende manieren om het hoekje kijken. Eerst en vooral maakt de slechte staat van instandhouding dat in vele gevallen hersteldoelen spelen bij Natura 2000. Dat maakt ook dat gedegradeerde stukken natuur moeten worden gevrijwaard wanneer zij nodig zijn in functie van de toekomstige instandhouding van een gebied. Met andere woorden, de slechte toestand van een natuurgebied is géén argument om nog meer verstoring toe te staan wanneer er strikte hersteldoelen spelen. Om die reden hebben rechters het verdwijnen van snippers bos in Natura 2000 verboden om toekomstig herstel niet te bemoeilijken (Raad van State 2018a, 2018c). Verder viel op hoe overheden hun best deden om de toepassing van de strikte derogatieclausule te vermijden voor niet-duurzame projecten door eco-herstel te

gebruiken als glijmiddel voor de toekenning van vergunningen. De rechtspraak oordeelde anders: toekomstig natuurherstel kan niet als argument worden gebruikt om een project vlotjes vergund te krijgen. Dat zorgde ervoor dat zowel het aanvankelijke Saefinghedok als de uitbreiding van Essers in Genk zijn gesneuveld bij de Raad van State (Raad van State 2016, 2018b). Ook het Nederlandse stikstofdebaat valt hierdoor te verklaren: men kon toekomstig natuurherstel niet dubbel boeken (Schoukens 2019b). Interessant hierbij is dat de rechters ook wijzen op het onzekere karakter van dit natuurherstel, wat ook bevestigd wordt in de voorliggende wetenschappelijke literatuur (Moreno-Mateos et al. 2012). Natuurcompensatie is enkel zinvol wanneer een inherent schadelijk project voldoet aan de eisen vermeld in artikel 6, lid 4. In dat geval moet de compensatie in principe effectief zijn wanneer het schadelijk project wordt uitgevoerd om tussentijdse verliezen te vermijden.

5. Te beperkte territoriale ambities

Hoewel hoger is vastgesteld dat er wel een aantal juridische kapstokken voor eco-herstel terug te vinden zijn in de bestaande EU milieuwetgeving, is het nog maar de vraag of deze voldoende territoriale en materiële scope hebben om 15% van de Europese oppervlakte te herstellen richting een natuurlijke staat. Op beide punten lijkt sprake van een belangrijke mismatch. Zo vertrekken noch de Habitat- noch de Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EU) expliciet van een ecosysteem-gebaseerde benadering, laat staan dat zij volledig geschikt zouden zijn voor ambitieus eco-herstel. Er lijkt sprake van verschillende knelpunten. Nu kan men wel voorhouden dat de Habitatrichtlijn verschillende ecosystemen, zoals estuaria en bossen, expliciet oplijst in de bijlage I met beschermde habitats. Tegen die achtergrond zou men kunnen voorhouden dat indirect wel aan ecosystem-based beleid wordt gedaan. Maar in de praktijk valt dit nogal tegen. Zo zijn lidstaten helemaal niet verplicht al deze habitats in hun Natura 2000-gebieden te vatten, terwijl heel wat insecten en ongewervelden niet vermeld staan op de bijlagen bij de Habitatrichtlijn. Om en bij de 20% van het Europees grondgebied zit vervat in dit ecologische netwerk. Dat lijkt wel veel, maar de bescherming blijkt in vele gevallen slechts theoretisch. Men spreekt soms van 'paper parks'. Ook in Vlaanderen lijkt dit deels het geval. Tot voor kort bleek zelfs een jaarlijkse motorcross mogelijk te midden van Natura 2000-gebied en ook de kap van 10 hectare habitatwaardig bos leek volgens de administratie geen probleem in de zaak Essers. Mogelijk problematischer is de vraag of de afgebakende gebieden wel ruim genoeg zijn om doorgedreven eco-herstel toe te laten. Nu blijkt uit de rechtspraak wel dat de lidstaten hun afbakening moeten herevalueren in functie van nieuwe wetenschappelijke inzichten (Hof van Justitie 2006), maar de vraag is of veel lidstaten dit zullen doen.

De beperkte scope van de Habitatrichtlijn wordt deels gecorrigeerd door andere richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water en Mariene Strategie, waarvan de hersteleisen duidelijk verder gaan dan de afgebakende beschermde gebieden. Ook bevatten zowel de Habitat- als Vogelrichtlijn enkele aanknopingspunten om aan eco-herstel te doen voor natuur die zich buiten de beschermde gebieden bevindt. Een daarvan is artikel 10 van de Habitatrichtlijn, dat lidstaten 'aanmoedigt' om werk te maken van een goede ecologische verbinding tussen de afgebakende

Natura 2000-gebieden en ‘aanmaant’ om in te zetten op het behoud en herstel van kleine landschapselementen. Met de goedkeuring van de Green Infrastructure Strategy gaf de Europese Commissie (2013) aan dat het haar menens is met de ‘gewone biodiversiteit’. Maar het gebrek aan een juridisch bindende doorvertaling van deze ambities speelt de EU opnieuw parten (Schoukens 2019a). Daarbij komt nog dat de integratie van de milieu- en natuuroverwegingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) te wensen overlaat. Neem nu de zogenaamde ‘vergroening’ van het GLB in 2013, waarbij zwaar werd ingezet op het creëren van ecologische focusgebieden (‘ecological focus areas’, EFA). Daarbij viel op dat het slechts gaat om 5% van het landbouwareaal, terwijl de inhoudelijke lat om te kwalificeren als EFA erg laag lag. De scherpe daling van de akkernatuur die op veel plaatsen is vastgesteld, maakt duidelijk dat eco-herstel op heden slechts heel indirect wordt meegenomen bij het GLB (Matthews 2013). Idem dito voor het GVB, waar recent nog door het Hof van Justitie werd benadrukt dat lidstaten geen beperkingen inzake bodemberoerende visserij kunnen opleggen aan buitenlandse vissers buiten hun eigen territoriale wateren (Hof van Justitie 2018b).

6. Onzekere prioritering?

Elk eco-herstelbeleid zal keuzes moeten maken. Beperkte financiële middelen maken dat niet alles meteen kan. Kiezen voor het herstel van één soort kan bovendien haaks staan op het behoud van een andere. Waardoor de vraag rijst of de bestaande EU-milieuwetgeving hiervoor handvatten bevat. Inzake de temporele omkadering valt zoals gezegd op dat de EU natuurrichtlijnen geen strikte deadlines voorschrijven. Enkel inzake de aanwijzing en vastlegging van doelen per Natura-gebied is dit enigszins voorzien, maar deze worden zelden afgedwongen door de Europese Commissie (Schoukens 2019a). In scherp contrast bevat de Kaderrichtlijn Water wel duidelijke temporele baselines, maar daarbij moet worden aangestipt dat de richtlijn ook heel wat uitzonderingen bevat. Waardoor de echte deadline voor het bereiken van de gunstige ecologische toestand van de waterlichamen de facto in 2027 ligt, en dus niet in 2015. Men zegt weleens dat de meerderheid van de wateren in de EU zich op heden ‘in staat van uitzondering’ bevindt (Schoukens 2019a). Op inhoudelijk vlak is er wel sprake van een zekere prioritering, nu de Habitatrichtlijn reeds een selectie bevat van de meest bedreigde Europese habitats en soorten. In die zin is het geoorloofd dat lidstaten hun eco-herstelbeleid in eerste orde hierop richten. Bovendien bevat de richtlijn ook een, zij het erg ambivalente, geformuleerde mogelijkheid om Natura 2000-gebieden te declassificeren. Dit kan bijvoorbeeld wanneer nieuwe wetenschappelijke inzichten aantonen dat het gebied niet langer bijdraagt aan de instandhouding van een soort of habitat of, bij hoge uitzondering, wanneer er sprake is van grote infrastructuurwerken (Schoukens 2019a). Maar uiteraard gaat dit in twee richtingen. Nieuwe kennis omtrent klimaatverandering kan lidstaten verplichten in te zetten op eco-herstel op andere delen van hun grondgebied.

Oplossingspistes

De voorgaande analyse maakt afdoende duidelijk dat er sprake is van een grote kloof tussen de ambitieuze doelstellingen van de EU en het bestaande wettelijk kader. In mijn eerder onderzoek

heb ik al geduid dat men voor de toekomstige vormgeving van het EU eco-herstelbeleid in wezen de keuze heeft tussen pragmatiek en idealisme. Een pragmaticus zou zich in eerste orde focussen op de handhaving van de bestaande wetgeving, met een focus op het behoud van de meest bedreigde habitats en het herstel van de meest prangende problemen in het landschap, zoals het gebrek aan kleine landschapselementen en ecologische verbindingen. Een idealist zou ijveren voor een betere wettelijke doorvertaling van de eco-herstelambities in de EU wetgeving, waarbij we idealiter zouden komen tot één overkoepelende eco-herstelrichtlijn.

1. Een overkoepelende richtlijn?

Een bindend en overkoepelend kader inzake natuurherstel, met wettelijke doelstellingen voor het herstel van beschadigde ecosystemen lijkt een no-brainer. Het was ook de voornaamste aanbeveling uit mijn doctoraatsonderzoek (Schoukens 2017a). Zo’n richtlijn zou idealiter vertrekken van een procesgerichte invulling van het concept eco-herstel, dat niet louter wordt benaderd als een bestemming maar evenzeer als een proces gericht op het herstel van de historische dynamiek van ecosystemen. Binnen zo’n benadering zou het zinvol zijn dat lidstaten wordt gevraagd hun grondgebied in te schalen naar gelang de bestaande degradatie en de nood aan eco-herstel. Hiertoe moet de nodige uniforme methodologie voor handen zijn, zodanig dat er geen scheefftrekkingen gebeuren tussen de verschillende lidstaten. Zo’n beoordeling, die lidstaten nu ook al moeten maken op basis van de EU-water en mariene milieuwetgeving, zou kunnen dienen als opstap voor het opstellen van bindende herstelobjectieven. Hierbij zal men ook terdege rekening moeten houden met de reeds vigerende herstelobjectieven op basis van de bestaande wetgeving, zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Idealiter voorziet zo’n richtlijn ook in een bindende herstelverplichting voor ecosystemen, ongeacht het al dan niet beschermde karakter ervan onder de bestaande wetgeving. Dit kan worden geconcretiseerd in de verplichting tot de opmaak van eco-herstelplannen met duidelijke deadline. Ook moet er een robuuste monitoringsverplichting voorzien worden, die ingrijpen mogelijk maakt in functie van nieuwe ecologische omstandigheden. Een vorm van adaptief beheer, zeg maar.



Het Deurganckdok is er pas gekomen nadat de Haven van Antwerpen akkoord is gegaan met een robuust compensatieplan. (© Vilda/Yves Adams)

Niet dat zo'n richtlijn plots alle knelpunten zal oplossen. Het is géén panacee die alle problemen met een vingertip zal oplossen. Zo blijft de EU notoir afwezig op het vlak van progressief bodembeleid en blijft het uiteraard cruciaal dat de eco-herstelbenadering voldoende wordt geïntegreerd in het GLB en GVB. Als beide beleidsdomeinen niet fundamenteel worden herbekeken in functie van eco-herstel, zal zelfs een nieuwe eco-herstelrichtlijn opnieuw een tandeloze tijger blijken. Bijkomend zal zo'n eco-herstelrichtlijn ook een duidelijk juridisch mandaat moeten bevatten inzake het tegengaan van verder nettoverlies aan 'gewone' biodiversiteit, als bijkomende doorvertaling van de 'no net loss'-aanpak die op EU-vlak al een decennium in de stijgers staat. Hierbij is het zaak natuurcompensatie enkel toe te staan als een terugvaloptie, en dan met name voor habitats die gemakkelijk te creëren vallen. Oude bossen of wetlands vallen hier niet onder, mede gelet op hun klimaatpotentieel als CO₂-sink. Het zijn zaken die best worden verduidelijkt in een eventuele eco-herstel richtlijn. Eco-herstel mag immers nooit tot een Trojaans paard verworden door verder verlies van waardevolle en onherstelbare natuur toe te staan.

2. *Betere handhaving bestaande wetgeving?*

De ultieme vraag zal zijn of er voldoende politiek draagvlak kan worden gevonden voor de goedkeuring van een nieuwe eco-herstelrichtlijn mét bindende doelen en een handhavingssluit. Maar zelfs bij gebrek hieraan mag uit de analyse hierboven duidelijk blijken dat we met een handhaving van de bestaande wetgeving ook al een eind komen. Dan heb ik het in de eerste plaats over de EU natuurwetgeving, die in de meeste landen niet erg strikt wordt gehandhaafd. Dit bleek ook uit de conclusies van de REFIT-oefening uit 2016 (Milieu Ltd 2016). Zinvol eco-herstel begint uiteraard bij een gedegen vrijwaring van de meest strategisch gelegen habitats en leefgebieden van beschermde soorten. In die zin is het belangrijk dat de afbakening van Natura 2000 wel degelijk de meest actuele stand van het ecologische onderzoek weerspiegelt en dat de afgebakende gebieden worden beschermd tegen verdere verslechtingen. Ruimere afbakeningen zijn nodig als we de gunstige staat van instandhouding willen bereiken, waarbij we niet mogen stoppen bij de reeds afgebakende Natura 2000-gebieden. In die context is het niet alleen zaak in te grijpen op nieuwe projecten, dat wil zeggen toekomstige natuurschade, maar ook een strikte beoordeling door te voeren van de bestaande milieudrukken. In voorkomend geval zullen striktere voorschriften aan de orde zijn voor bestaande activiteiten, gaande van jacht over landbouw tot recreatie. Vergoedingsstelsels zullen moeten uitgedacht worden om getroffen eigenaars economisch deels te compenseren (Schoukens 2014a). Op dit punt lijkt de EU-milieuwetgeving de nodige tools te bevatten die verdere achteruitgang kunnen tegenhouden, althans wanneer ze effectief worden gehandhaafd en wanneer ze ook op dwingende manier worden geïntegreerd in het ruimtelijk beleid van de lidstaten.

3. *Strategische rechtszaken?*

Zoals de Nederlandse stikstofzaak ten voeten uit heeft aangetoond, is het niet langer ondenkbaar om ook actief herstelbeleid via rechterlijke weg af te dwingen. Milieuverenigingen genieten tegenwoordig van een ruimere toegang tot de rechter. De Nederlandse milieuorganisaties dwongen de Nederlandse

overheid via succesvolle gerechtelijke procedures tegen economische activiteiten om de herstelbenadering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) te herbekijken. Een van de echte winstpunten van deze procedure is dat de rechters in deze zaak erkenden dat op Nederland een autonome hersteleis rustte voor haar door stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden (Nederlandse Raad van State 2019). Met als gevolg dat de herstelacties die in het PAS nog werden gebruikt om nieuwe deposities te rechtvaardigen, nu in eerste orde moeten worden ingezet om de degradatie te counteren (Schoukens 2019b). Dit blijkt ook uit het artikel van De Pue (2020), die in dit nummer verder ingaat op de PAS in Vlaanderen.

Maar men kan natuurlijk ook proberen om via rechterlijke acties op rechtstreekse wijze eco-herstel af te dwingen. Ironisch genoeg lijken zo'n acties het meest kansrijk wanneer de beleidsruimte beperkt is. Met andere woorden wanneer de soort reeds bijna uitgestorven is. Denk bijvoorbeeld aan een soort als de Hamster, die in Vlaanderen zal verdwijnen als geen ruimere herstelacties worden getroffen. Gerechtelijke acties lijken voornamelijk het meest kansrijk wanneer ze kunnen worden gekoppeld aan enigmatische en aaibare soorten met een duidelijke 'business-case'. Maar ook voor habitattypes die in een ongunstige staat van instandhouding blijven lijken gerechtelijke acties niet bij voorbaat kansloos, al zeker wanneer hard kan worden gemaakt dat een lidstaat te weinig acties onderneemt voor het stoppen van degradatie en het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.

4. *It's the agriculture, stupid?*

Akkernatuur is hoger reeds herhaaldelijk aan bod gekomen. Ze verdwijnt in sneltempo voorbij onze eigen ogen. Onze industriële landbouw en veeteelt leggen een zware druk op het leefmilieu. Hoger is ook duidelijk geworden dat zonder grondige hervorming van het GLB elke eco-herstelbenadering gedoemd is om te falen. Landbouw neemt reeds een groot deel van het Europese grondgebied in. De vorige vergroening van het GLB is op dit punt jammerlijk gefaald. Pas als we de natuur weer een effectieve rol van betekenis laten spelen binnen de verarmde en monotone agrarische landschappen, kunnen we bestaande natuurgebieden beter met mekaar verbinden en de akkernatuur laten herademen. Ook lijkt een systemische ommezwaai nodig van de industriële veeteelt in onze regio's, nu de stikstofdruk die hij veroorzaakt een snel herstel van reeds overbelaste natuur in de weg staat.

5. *Klimaat, after all?*

In tijden van globale klimaatverandering kan de evidente link tussen eco-herstel en klimaatmitigatie en -adaptatie uiteraard niet onvermeld blijven (Harris et al. 2006). In de internationale klimaatakkoorden, waaronder het recente Akkoord van Parijs, wordt de expliciete link gelegd tussen het beschermen en herstellen van ecosystemen als vitaal onderdeel van een zinvol klimaatbeleid (Klimaatakkoord Parijs 2015). Op EU-vlak komt eco-herstel minder nadrukkelijk naar voren in de klimaatwetgeving. Nochtans dienen de lidstaten volgens de LULUCF-regelgeving te zorgen voor een evenwicht tussen CO₂-uitstoot en absorptie door bossen, landbouwgrond en grasland in de loop van de twee perioden (2021-2025 en 2026-2030) (Verordening 2018/241/EU). De toenemende wetenschappelijke onderbouw

van het cruciale belang van wetlands en andere CO₂-sinks bij klimaatmitigatie onderstreept de rol van eco-herstel in het klimaatverhaal des te feller (Howard et al. 2017). In Nederland is Urgenda erin geslaagd om op basis van mensenrechten de overheid te verplichten tot het nemen van meer stringente klimaatmitigerende acties (Schoukens & Soete 2020, Hoge Raad 2019). Het is niet uitgesloten dat zo'n acties in de toekomst ook zullen opduiken in de context van eco-herstel. Massaal herstel van wetlands en ecosystemen zal in elk geval cruciaal blijken voor toekomstige klimaatplanning én voor klimaatadaptatie voor mens en natuur. In de toekomstige rechtspraak zal de link tussen klimaat en eco-herstel allicht nog meer op de voorgrond komen.

Conclusie

Tijdens het schrijven van deze bijdrage kwam de Europese Commissie plots op de proppen met haar nieuwe Biodiversiteitsstrategie voor 2030 (Europese Commissie 2020). Die lijkt tegemoet te komen aan heel wat van de hoger gedetecteerde knelpunten. En dan heb ik het niet alleen over de belofte om drie miljoen bomen aan te planten. Bemoedigend is alvast dat de Europese Commissie een meer systemische aanpak van de huidige biodiversiteitscrisis vooropstelt. Zo stelt de Biodiversiteitsstrategie zich de omvorming van ten minste 30% van het landoppervlak en zeegebied in Europa tot doeltreffend beheerde beschermde gebieden, waarbij voorbij de Natura 2000-gebieden wordt gedacht en ook de link met klimaatverandering wordt gelegd. Oude oerbossen worden strikt beschermd. Maar mogelijk nog belangwekkender is dat de Europese Commissie zich engageert voor een grootschalig herstel van gedegradeerde ecosystemen over heel het Europese continent en daartoe ook bindende wetgeving in het vooruitzicht stelt. Men spreekt letterlijk over juridisch bindende natuurhersteldoelen voor gedegradeerde ecosystemen, met een bijzondere aandacht voor CO₂-sinks die een bijzondere rol in klimaatmitigatie kunnen spelen. Ook wordt hierbij de nadruk gelegd op de het uitwerken van een uniforme methodologie die moet toelaten het hele Europese grondgebied te beoordelen op eco-herstelpotenties. En als klap op de vuurpijl wordt ook het herstel van 25.000

kilometer rivieren vooropgesteld, zodat ze vrij kunnen stromen. Inzake landbouw kiest men voor voor een 'food to fork'-benadering, waarbij zal worden gestreefd naar een vermindering met 50% van het totale gebruik van pesticiden en het gebruik van ten minste 25% van het landbouwareaal voor biologische landbouw. Vreemd genoeg wordt geen melding gemaakt van rewilding, al lijkt het impliciet wel te hebben meegespeeld.

Ook hier blijft uiteraard gelden: 'the proof of the pudding is in the eating'. Zal de Europese Commissie haar lovenswaardige ambities ook in daden kunnen omzetten? Daartoe zal zij de nodige stringente regelgeving moeten voorstellen en verdedigen in het Europees Parlement en bij de lidstaten, die uiteindelijk het laatste woord hebben in de Europese Raad. In Corona-tijden voorwaar geen eenvoudige opdracht, want lidstaten zullen zulke regelgeving al snel taxeren als een nieuwe rem op een snel economisch herstel. En de mens blijkt een hardleers wezen. Zelfs al leerde de COVID 19-crisis ons het globale belang van eco-herstel, dan nog rijst de vraag of die les uiteindelijk ook zal neerdalen in de Europese politieke cenakels. De Europese Commissie heeft alvast een mooie openingszet gedaan, afwachten of de lidstaten volgen. En of de stijgende temperatuur elke theoretische oefening inzake eco-herstel niet bijkomend bemoeilijkt.

Een mening over natuur? We horen het graag

Natuur.focus plaatst regelmatig forumartikels op zijn pagina's. Het zijn opiniestukken waarin de auteurs een stelling of visie ontwikkelen waarbij de argumenten degelijk onderbouwd horen te zijn en liefst gestoeld op wetenschappelijk onderzoek. De redactie van Natuur.focus moedigt zo het debat over natuurvraagstukken aan. Forumartikels weerspiegelen niet noodzakelijk de visie van de redactie, noch die van de uitgever Natuurpunt. Maar ze verrijken en prikkelen ons inzicht over boeiende en vaak complexe kwesties over natuurbehoud, milieuzorg en landgebruik. De redactie verwelkomt forumbijdragen en manuscripten worden, zoals alle artikelen, kritisch nagelezen door de redactie en gastreferenten.

SUMMARY

Schoukens H. 2020. Ecological restoration as a mirage in the context of the EU environmental governance. Moving from policy objective to hard law. *Natuur.focus* 19(2): 75-85 [in Dutch].

During the past decades ecological restoration (eco-restoration) has emerged as a primary policy objective in the context of international environmental governance. Also the EU committed itself to restore 15% of its degraded ecosystems in its 2010 Biodiversity Strategy. This article addresses the interplay between these policy objectives and the existing EU environmental legislation. It is concluded that, while especially the EU Nature Directives contain some compelling restoration obligations, the EU is lacking an overarching legally binding instrument to further eco-restoration. It is imperative that eco-restoration is further integrated in the existing national policies and that it does not remain confined to the protected sites. Against this backdrop this article puts forward a more comprehensive integration of eco-restoration in the EU

legal order. This analysis matches the recently announced Biodiversity Strategy to 2030 of the EU Commission, which places the adoption of binding restoration targets at its heart.

AUTEUR

Hendrik Schoukens is post-doc assistent aan de UGent, advocaat en schepen in de gemeente Lennik.

CONTACT

E-mail: hendrik.schoukens@ugent.be

REFERENTIES

- Aronson J. & Alexander S. 2013. Ecosystem restoration is now a global priority. Time to roll up our sleeves. *Restoration Ecology* 21(3): 293-296.
- Akhtar-Khavari A. & Richardson B.J. 2019. Ecological restoration and the Anthropocene. In: Akhtar-Khavari A. & Richardson B.J. (eds.). *Ecological Restoration Law. Concepts and case studies*. Routledge.
- Allison S.K. 2012. *Ecological restoration and environmental change*. Routledge.
- Barnosky A.D., Matzke N., Tomiya S., Wogan G.O.U., Swartz B., Quental T.B. et al. 2011. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? *Nature* 471: 51-57.
- CBD 2010. COP Decision X/2. Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020.
- Cliquet A. & Decler K. Linking restoration science and law. In: Akhtar-Khavari A. & Richardson B.J. (eds.), *Ecological Restoration Law. Concepts and case studies*. Routledge.
- Cortina-Segarra J., Decler K. & Kollman J. 2016. Speed restoration of EU ecosystems. *Nature* 535: 231.
- Court Administrative de Toulouse 2018. Nrs. 1501887 & 1502320.
- Dufour J. & Piégay H. 2009. From the myth of a lost paradise to targeted river restoration. Forget natural references and focus on human benefits. *River Research and Applications* 25: 568-581.
- Egoh B.N., Paracchini M.L., Zulian G., Schnäger J.P. & Bidoglio G. 2014. Exploring restoration options for habitats, species and ecosystem services in the European Union. *Journal of Applied Ecology* 51(4): 899-908.
- Epstein Y., López-Bao J.V. & Chapron G. 2016. A legal-ecological understanding of the favorable conservation status for species in Europe. *Conservation Letters* 9(2): 81-88.
- Epstein Y. 2016. Favourable conservation status for species. Examining the Habitats Directive's key concept through a case study of the Swedish Wolf. *Journal of Environmental Law* 28: 221-244.
- Europese Commissie 2010. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, COM(2011) 244 final.
- Europese Commissie 2011. Commission staff working paper. Impact assessment accompanying the EU Biodiversity Strategy to 2020.
- Europese Commissie 2013. Green Infrastructure (GI). Enhancing Europe's natural capital, COM(2013) 249 final.
- Europese Commissie 2014. Note to the nature directors. Env B02 PM/oe ARES(2014), 23 April 2014.
- Europese Commissie 2016. Report from the Commission to the Council and the European Parliament under Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, COM(2016)204 final.
- Europese Commissie 2020. EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. COM(2020) 380 final.
- Harris J.A., Hobbs R.J., Higgs E. & Aronson J. 2006. Ecological restoration and global climate change. *Ecological Restoration* 14(2): 170-176.
- Hobbs R.J., Higgs E. & Harris J.A. 2009. Novel ecosystems: implications for conservation and restoration. *Trends in Ecology and Evolution* 24(11): 599-605.
- Hoge Raad 2019. 19/00135.
- Hof van Justitie 2006. Case C-209/04, *Commission v Austria*.
- Hof van Justitie 2011. Case C-383/09, *Commission v France*.
- Hof van Justitie 2015. Case C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.*
- Hof van Justitie 2016a. Case C-399/14 *Grüne Liga Sachsen*.
- Hof van Justitie 2016b. Cases C-387/15 en C-388/15, *Orleans*.
- Hof van Justitie 2017a. Case C-281/16 *Vereeniging Hoekschevaards Landschap*.
- Hof van Justitie 2017b. Case C-488/15, *Commission v Bulgaria*.
- Hof van Justitie 2018a. Cases C-294/17 en C-293/17 *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al.* ECLI:EU:20:2018:882.
- Hof van Justitie 2018b. Case C-683/16 *Deutscher Naturschutzring*.
- Howard J., Sutton-Grier A., Herr D., Kleypas J., Landis E., Mcleod E. et al. 2017. Clarifying the role of coastal and marine systems in climate mitigation. *Frontiers in Ecology and the Environment* 15(1): 42-50.
- Jørgensen D. 2013. Ecological restoration in the Convention on Biological Diversity targets. *Biodiversity and Conservation* 22: 2977-2982.
- Katz E. 1992. The big lie: human restoration of nature. *Research in Philosophy and Technology* 12: 231-241.
- Kotiaho J.S. 2015. Target for ecosystem restoration is impractical. *Nature* 519: 33.
- Kotiaho J.S. & Moilanen A. 2015. Conceptual and operational perspectives on ecosystem restoration options in the European Union and elsewhere. *Journal of Applied Ecology* 52(4): 816-819.
- Kotiaho J.S., Kuusela S., Nieminen E., Päivinen J. & Moilanen A. 2016a. Framework for assessing and reversing ecosystem degradation. Report of the Finnish restoration prioritization working group on the options and costs of meeting the Aichi biodiversity target of restoring at least 15 percent of degraded ecosystems in Finland. Ministry of the Environment, Helsinki.
- Kotiaho J., ten Brink B. & Harris J. 2016b. A global baseline for ecosystem recovery. *Nature* 532: 37.
- Lammerant J., Peters R., Snethlage M., Delbaere B., Dickie I. & Whiteley G. 2013. Implementation of 2020 EU Biodiversity Strategy: priorities for the restoration of ecosystems and their services in the EU. Report to the European Commission.
- Matthews A. 2013. Greening CAP payments: A missed opportunity? The Institute of International and European Affairs, Dublin.
- Milieu LTD, IEEP & ICF. 2016. Evaluation study to support the fitness check of the Birds and Habitats Directive. Brussels.
- Mora C. & Sale P.F. 2011. Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea. *Marine Ecology Progress Series* 434: 251-266.
- Moreno-Mateos M., Power M.E., Comín F.A. & Yockteng R. 2012. Structural and functional loss in restored wetland ecosystems. *Plos Biol* 10(1): e1001247 <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1001247>
- Nederlandse Raad van State 2019. ECLI:NL:RVS:2019:1764.
- Raad van State 2016. Orleans e.a., nr. 236.837.
- Raad van State 2018a. Vzw Natuurpunt Limburg, nr. 238.181.
- Raad van State 2018b. Bond Beter Leefmilieu, nr. 241.048
- Raad van State 2018c. Buyck, nr. 242.57.
- Rechtbank Eerste Aanleg Den Haag 2011.
- Rechtbank Eerste Aanleg Den Haag 2013.
- Rechtbank Eerste Aanleg Brussel 2018. Vzw Natuurpunt.
- Schoukens H. 2014a. Ongoing activities and Natura 2000: biodiversity protection vs legitimate expectations? *Journal for European Environmental and Planning Law*: 1-30.
- Schoukens H. 2014b. Going beyond the status quo: towards a duty for species restoration under EU law? In: Sancin V. & Kovič Dine M. (eds.) *International environmental law: contemporary concerns and challenges in 2014*. GV Založba, Ljubljana.
- Schoukens H., Van Hoorick G. & Cliquet A. 2014. Het vernieuwde Natuurdecreet: a game changer. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid*: 473-513.
- Schoukens H. 2017a. Ecological restoration as new environmental paradigm. A legal review of opportunities and challenges within the context of EU environmental law, with a particular focus on the EU Nature Directives. PhD thesis.
- Schoukens H. 2017b. Proactive habitat restoration and the avoidance of adverse effects on protected areas: development project review in Europe after Orleans. *Journal of International Wildlife Law & Policy* 20(2): 125-154.
- Schoukens H. 2018. The quest for the Holy Grail and the Dutch integrated approach to nitrogen: how to align adaptive management strategies with the EU nature directives? *Journal for European and Environmental Planning Law* 15(2): 171-217.
- Schoukens H. 2019a. Legal considerations in operationalizing eco-restoration in the European Union. In: Akhtar-Khavari A. & Richardson B.J. (eds.). *Ecological Restoration Law. Concepts and case studies*. Routledge.
- Schoukens H. 2019b. Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een business as usual? *Tijdschrift voor Milieurecht* 2019(4): 376-447.
- Schoukens H. & Soete A. 2020. Klimaatverandering in de rechtbank. Een blijver na de Urgenda-rechtspraak? *Nieuw Juridisch Weekblad* 417: 142-159.
- SER (Society for Ecological Restoration) 2004. *The SER International Primer on Ecological Restoration*. Science and Policy Working Group.
- Shaffer M. 1981. Minimum population sizes for species conservation. *BioScience* 31(2): 131-134.
- Somsen H. 2016. The end of European Union environmental law: an environmental programme for the Anthropocene. In: Kotzé L. (ed.). *Environmental law and governance for the Anthropocene*. Hart: 353-372.
- Telesetsky A., Cliquet A. & Akhtar-Khavari A. 2017. *Ecological restoration in international environmental law*. Routledge.
- Tittensor D.P., Walpole M., Hill S.L.L., Boyce D.G., Britten G.L., Burgess N.D. et al. 2014. A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets. *Science* 346(6206): 241-244.
- Trouwborst A., Boitani L. & Linnell J.D.C. 2017. Interpreting 'favourable conservation status' for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted? *Biodiversity Conservation* 26:37-61.