



OPENBAAR

Impactassessment Verordening Natuurherstel

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Berenschot en Arcadis

30 januari 2024



OPENBAAR

Impactassessment Verordening Natuurherstel

Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

Berenschot en Arcadis

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
De beleidsopgave	4
Maatschappelijke kosten-batenanalyse	5
Stappen om nu te zetten	6
1. Achtergrond en doel	7
Inleiding	7
Aanleiding en vraag	7
Quickscan	8
2. Inhoudelijke duiding Verordening Natuurherstel	9
2.1 Inhoudelijke verplichtingen in de Verordening Natuurherstel	9
2.2 Inzicht in de samenhang van verplichtingen in de Verordening Natuurherstel is nodig om de impact te kunnen bepalen	10
2.3 Inzicht in de samenhang met andere (Europese) regels is nodig om de impact te kunnen bepalen	11
2.4 Het Nationaal Herstelplan als de verbindende schakel	12
3. De opgave waar Nederland voor staat	13
3.1 Duiding van de opgave per artikel in de Verordening Natuurherstel	13
3.2 Noodzaak tot verandering van de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving	28
4. Opstellen van het Nationaal Herstelplan: aanpak, organisatie en urgentie	31
4.1 Wat is het karakter van het Nationaal Herstelplan en wat is het doel?	31
4.2 Wanneer moet het Nationaal Herstelplan klaar zijn? ..	32
4.3 Welke organisatie is nodig om het Nationaal Herstelplan op te stellen?	33
4.4 Wie is waarvoor verantwoordelijk?	34
4.5 Wat is de betekenis van hiervoorgaande reflecties voor de organisatie?	35
4.6 Samenvattend: de impact op de aanpak, organisatie en urgentie van het Nationaal Herstelplan	36
5. Wat kost het ons en wat levert het ons op?	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Alternatieven	38
5.3 Algemene uitgangspunten	39
5.4 Methodiek	39
5.5 Resultaten	45
5.6 Conclusies van de MKBA	63
6. Verantwoording	66
Veranderende Brusselse context	66
Doorlooptijd	66
Bijlagen:	
B1 Methodiek nader uitgewerkt (inclusief algemene aannames)	68
B2 De maatschappelijke kosten en baten van de Verordening in een oogopslag	71



Samenvatting

Voor u ligt het impactassessment Verordening Natuurherstel (hierna ook: Verordening), dat is opgesteld door Berenschot en Arcadis. Het doel van dit impactassessment is drieledig. Allereerst om een beeld te geven van wat deze verordening voor Nederland betekent. Ten tweede om een beeld te geven van welke aanpak en organisatie daarbij gevraagd zijn en wat de urgentie daarvan is. Ten derde om de maatschappelijke kosten en baten inzichtelijk te maken.

De beleidsopgave

Het totaalbeeld dat zich bij de uitvoering van dit onderzoek heeft gevormd, is dat er veel op Nederland afkomt. Deels komt dit doordat de Verordening (meer) verplichtingen geeft op een groot aantal terreinen om de biodiversiteit te verbeteren. De achterliggende reden is kort gezegd dat er nu onvoldoende tempo is en dat resultaten uitblijven. De Verordening moet daar een antwoord op bieden.

Het aanpakken van het verlies van biodiversiteit in Nederland is een forse opgave en dit is geen nieuws. De opgave is groot omdat Nederland rondom natuur, stikstof, water en klimaat nog grote stappen moet zetten. Zo moet het bestaande beleid beter op elkaar worden aangesloten, zijn er grote stappen op het gebied van monitoring te zetten en is er aanvullende financiering nodig (veelal voor de uitvoering). In de daadwerkelijke uitvoering ligt de allergrootste opgave: het nemen van maatregelen om de natuur te herstellen en te verbeteren.

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

En dit alles moet gebeuren onder forse tijdsdruk, waarbij van vrijblijvendheid geen sprake meer is.

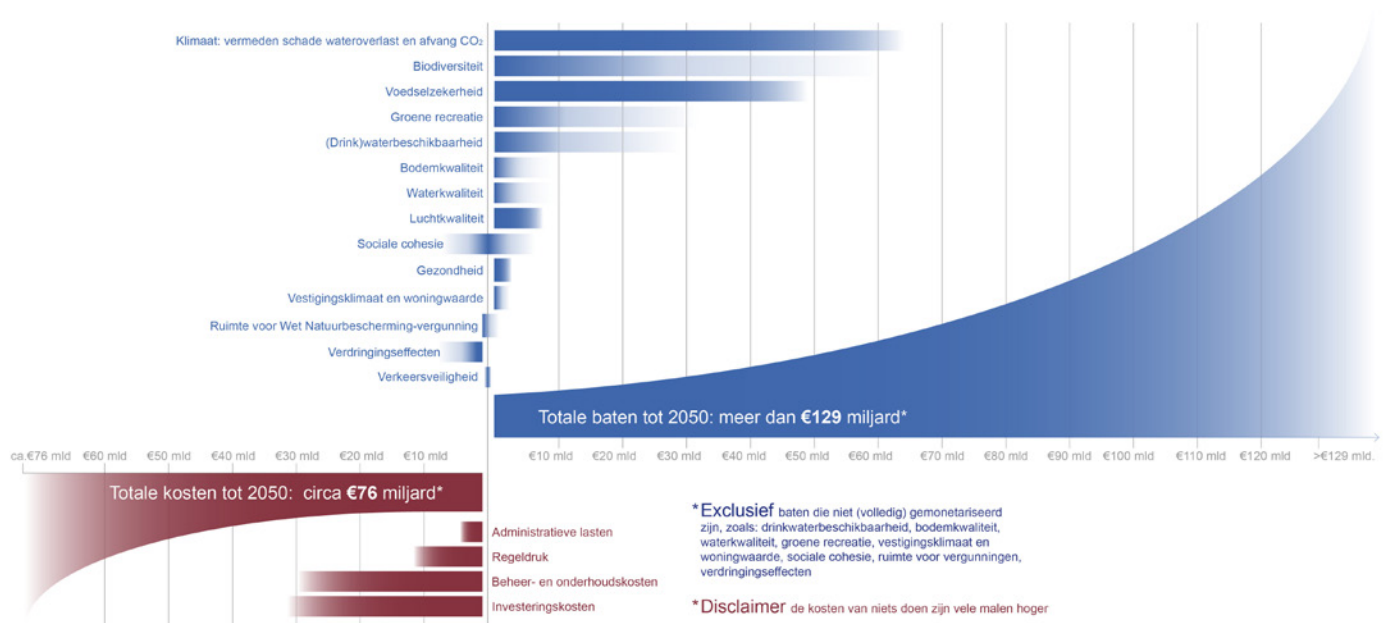
Als de overheid er niet in slaagt om een adequaat Nationaal Herstelplan te maken, zijn de risico's groot. Allereerst kan de Europese Commissie Nederland op de vingers tikken. Maar belangrijker is dat Nederland beperkt is in nieuwe en bestaande activiteiten en (economische en maatschappelijke) ontwikkelingen. De maatschappelijke kosten van niets doen, zijn een veelvoud van de kosten van wél handelen. Ook omdat de rechter, naar alle waarschijnlijkheid, nieuwe beperkingen zal gaan opleggen als handelen uitblijft.

Het is belangrijk dat het Nationaal Herstelplan ook een kans is: een goed en samenhangend plan verbetert de gezonde leefomgeving voor burgers en kan Nederland uit de impasse helpen. Dit leidt op lange termijn tot lagere kosten en meer baten. Het is een kans om de programma's en projecten te verstevigen en verankeren, die op tal van fronten in gang zijn gezet. Voorbeelden hiervan zijn het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), de ruimtelijke puzzel die toewerkt naar een nieuwe Nota Ruimte en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). Ook is het een kans om als overheid koersvast te worden en duidelijkheid te geven over op welke gebieden geen sprake meer kan zijn van vrijblijvendheid. Deze stappen zijn noodzakelijk om Nederland (weer) van het slot te krijgen, wetende dat dit een proces is van jaren.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

De indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laat zien dat de Verordening resulteert in een groot aantal verschillende maatschappelijke kosten en baten. In figuur 1 is te zien dat de verwachting is dat de maatschappelijke baten over de analyseperiode tot 2050 per saldo groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

Figuur 1. **Maatschappelijke kosten en baten van de Verordening Natuurherstel in een oogopslag. Een aantal van deze kosten en baten zijn in euro's uitgedrukt. De contante waarden over de analyseperiode tot 2050 van deze kosten en baten staan erbij vermeld.**



De Verordening belooft diverse maatschappelijke baten, zoals het verbeteren van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, waaronder (drink)watervoorziening, bodem-, lucht- en waterkwaliteit, klimaat en voedselvoorziening. Daarnaast kan de Verordening een positieve invloed hebben op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde en op de bevordering van sociale cohesie. De Verordening kan echter ook negatieve effecten hebben, zoals verdringingseffecten en verstoring van sociale cohesie. Om deze negatieve effecten te minimaliseren en de positieve effecten te maximaliseren, is zorgvuldige uitvoering en monitoring van de Verordening van cruciaal belang.

De kosten van de Verordening zijn afhankelijk van het bestaande beleidskader en de impact ervan hangt af van de synergiën met bestaand beleid. De Verordening kan daarom dienen als een kader om bestaande initiatieven op het gebied van natuur en biodiversiteit te stroomlijnen.

Daarnaast zijn de kosten van niets doen, waarbij niet aan de eisen en verplichtingen van de Verordening wordt voldaan en de biodiversiteit achteruitgaat, ook hoog. Deze kosten worden dan doorgegeven aan toekomstige generaties. Het rapport geeft enkele voorbeelden van de (vermeden) kosten van niets doen, met name op het gebied van biodiversiteit en voedselzekerheid. In beide gevallen gaat het om aanzienlijke bedragen.



Deze MKBA geeft een eerste beeld van de mogelijke kosten en baten van de Verordening voor de maatschappij. We raden aan om na de inwerkingtreding van de Verordening en bij de concrete uitwerking van het Nationaal Herstelplan de kosten en baten op maatregelniveau af te wegen. Hierdoor kunnen er concrete beslissingen worden genomen over de maatregelen binnen het Nationaal Herstelplan.

Stappen om nu te zetten

Uit het rapport volgt op diverse aspecten richting voor het vervolg. De belangrijkste stappen om nu te zetten om over twee jaar een effectief Nationaal Herstelplan te kunnen indienen, zijn:

1. Direct na de start van een nieuw kabinet en in ieder geval voor de zomer moeten bestuurlijke afspraken worden gemaakt, waarbij bestuurders van het Rijk en de provincies zich achter de doelen van de Verordening scharen en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een effectieve uitvoering van de Verordening.
2. Dit moet gebeuren onder coördinatie van de bewindspersoon met de portefeuille natuur en in samenspraak met de ministers van LNV, BZK/VRO en IenW en met gedeputeerden van provincies.
3. Het ministerie van LNV is leidend om voor de zomer 2024 de kaders van het Nationaal Herstelplan te bepalen op basis van de Verordening en met het oog op het al bestaande (landelijke) beleid. Het ministerie van LNV moet daartoe met andere departementen en andere bestuurslagen overleggen. Bij eventuele verschillen is het aan de bewindspersoon met de portefeuille natuur om, eventueel tot op het niveau van het kabinet, keuzes te maken.
4. Binnen deze kaders moeten voor eind 2024 – als eerste belangrijke stap om te komen tot een concept Nationaal Herstelplan - maatregelpakketten zijn voorgesteld. Daarbij zijn de volgende organisaties, uiteraard in overleg met medeoverheden, leidend:

Leidend	In overleg met (met name):	Artikel
Provincies	Ministerie van LNV	4, 9 en 10
Ministerie van IenW	Rijkswaterstaat, ministerie van LNV (artikel 5), provincies (artikel 7)	5 en 7
Ministerie van BZK	Ministerie van LNV, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	6
Ministerie van LNV	Provincies	8

5. De verantwoordelijkheid om in het Nationaal Herstelplan tot een concreet en effectief maatregelenpakket te komen ligt bij de bewindspersoon met de portefeuille natuur, wat niet lukt zonder dat alle overheidslagen verantwoordelijkheid nemen en maatregelen treffen.

In de huidige demissionaire context is een logische vraag of het verstandig is om te wachten met het voorbereiden en uitvoeren van de Verordening en het opstellen van het Nationaal Herstelplan op een nieuw kabinet. De demissionaire context heeft geen invloed op de Europeesrechtelijke verplichtingen die uit de Verordening voortvloeien. Wij verwachten dat waar politieke keuzes over herstelmaatregelen mogelijk en nodig zijn, de besluitvorming daarover in de loop van 2024 aan de orde komt. Het is naar onze taxatie nodig om direct te starten met de ambtelijke voorbereiding van het Nationaal Herstelplan, vanwege de opgave en tijdsdruk. Op deze manier ontstaat inzicht in de mogelijkheden om schaarse ruimte te verdelen en komen de consequenties van keuzes in beeld. Daartoe is op korte termijn financiering nodig, onder meer voor het inrichten van de organisatie van het Nationaal Herstelplan en om aanvullende metingen uit te voeren om de ecologische situatie in kaart te brengen.



HOOFDSTUK 1

Achtergrond en doel

Inleiding

Op het moment van schrijven van dit impactassessment is de Verordening nog niet definitief. Wel is het Europese besluitvormingsproces in een vergevorderd stadium. In de zogeheten triloog hebben de Europese Commissie (hierna: Commissie), de Raad van de Europese Unie (hierna: Raad) en het Europees Parlement op 9 november 2023 overeenstemming bereikt over een definitieve tekst van de Verordening. Op 22 november is het akkoord bekrachtigd door de permanente vertegenwoordigers van de Europese lidstaten en op 29 november is het voorlopige akkoord aangenomen in het Milieucomité van het Europees Parlement. De vervolgstap is de plenaire stemming in het Europees Parlement, waarna de Verordening nog als hamerpunt in de Raad komt. Deze stappen worden vermoedelijk begin 2024 gezet.¹ Het is vervolgens niet (meer) nodig dat de Tweede Kamer instemt met de Verordening. In de Raad wordt overigens bij meerderheid besloten; Nederland heeft dus geen veto.

Tot de formele goedkeuring van de Raad en het Europees Parlement is het nog niet zeker dat de Verordening er daadwerkelijk komt. Aan de vraag óf dat gaat gebeuren, wagen wij ons niet. Dat is immers aan de politiek. Feit is wel: als de Verordening wordt aangenomen, zal deze ook spoedig in werking treden. In dat geval is het nodig dat Nederland direct en voortvarend stappen zet.

Aanleiding en vraag

In het BNC-fiche² heeft het kabinet het volgende standpunt ingenomen en het volgende aan de Tweede Kamer toegezegd: '[...] het kabinet is dan ook kritisch over een aantal verstrekkende onderdelen van dit voorstel, waarvan de consequenties nog niet volledig te overzien zijn. Het kabinet laat om die reden zowel een quick scan als een impact assessment uitvoeren.'

De quickscan is uitgevoerd door Arcadis en op 22 mei 2023 gedeeld met de Tweede Kamer.³ Deze opdracht betreft de uitvoering van een impactassessment door Arcadis en Berenschot gezamenlijk.

Het ministerie van LNV heeft ons gevraagd om in te gaan op wat de impact van de Verordening in Nederland is op drie onderdelen.

1. Welke vormgeving en invulling zijn nodig bij de implementatie van de Verordening Natuurherstel?
2. Wat is de flexibiliteit in het op te stellen 'Nationaal Herstelplan' en wat betekent dit voor de totstandkoming daarvan?
3. Wat zijn de kosten en baten voor de maatschappij?

Dit impactassessment brengt in kaart wat de impact van de Verordening voor Nederland is (de maatschappelijke kosten- en batenanalyse) en welke aanpak, organisatie en urgentie nodig zijn om de in de Verordening Natuurherstel vereiste stappen te zetten.

De bedoeling is om langs deze weg de Tweede Kamer te kunnen informeren en om voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Verordening.

¹ Zie ook: brief van de minister van Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer van 8 december 2023, <https://open.overheid.nl/documenten/a898aled-6f74-4eaa-b984-40f270d55d42/file>.

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

³ Arcadis. Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel (2023). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/02/arcadis-rapportage-quickscan-eu-verordening-natuurherstel>.



Quickscan

Arcadis heeft aan het begin van 2023 een quickscan uitgevoerd, genaamd Impact EU-Verordening Natuurherstel. Deze quickscan is gebaseerd op het Commissievoorstel (2022) en daarmee deels ingehaald door de tijd. De hoofdconclusies zijn echter ongewijzigd:

1. De uitvoering van bestaand Nederlands beleid is van groot belang.
2. De Verordening geeft aanvullende opgaven, maar draagt ook bij aan de realisatie van bestaande beleidsdoelen (artikelen 4 en 5).
3. De impact van de Verordening op ruimtegebruik, sectoren en maatschappelijke opgaven is groot (artikel 6).
4. De opgave voor werken aan ecosystemen in stedelijk gebied is verschillend per gemeente (artikel 7).
5. De vernattingsopgave van de Verordening raakt vooral agrarisch gebruik van veenweidegebieden (artikel 9).⁴
6. De positieve effecten van de Verordening op brede welvaart in Nederland zijn ook groot.

Verder staat in de quickscan dat de inhoud van de Verordening nog aan wijzigingen onderhevig is, waardoor de impact deels nog onzeker is. De inhoud van de Verordening staat op dit moment vast, omdat de Raad en het Parlement alleen nog maar wél of níet akkoord kunnen gaan met de conceptcompromistekst die tijdens de Trilogen is ontstaan. Daarmee is de inhoud niet langer onzeker.⁵ De impact voor Nederland wordt daarmee duidelijker, maar nog steeds is er ruimte voor lidstaten voor eigen interpretatie. Daarnaast hangt ook veel af van de manier waarop Nederland invulling geeft aan de Verordening. Hieraan liggen politieke en beleidskeuzes ten grondslag, denk bijvoorbeeld aan de uitwerking van het Nationaal Herstelplan. In dit impactassessment beschrijven wij wat de Verordening op hoofdlijnen voor Nederland gaat betekenen en welke onzekerheden we hierbij voorzien.

⁴ Artikelen 8 en 10 zijn niet in de quickscan uitgewerkt.

⁵ Zie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15907-2023-INIT/en/pdf>; vanwege de doorlooptijd van de MKBA is in de MKBA uitgegaan van de raadspositie van 20 juni 2023, zie paragraaf 5.2.



HOOFDSTUK 2

Inhoudelijke duiding Verordening Natuurherstel

2.1 Inhoudelijke verplichtingen in de Verordening Natuurherstel

Om een goed beeld te vormen bij de impact van de Verordening, is het belangrijk te weten waar deze Verordening over gaat en wat het doel is van de Verordening. Het doel van de Verordening is drieledig:

1. Bijdrage aan langdurig en bestendig herstel van diverse en veerkrachtige ecosystemen in de Europese lidstaten, zowel op land als op zee, door herstel van ecosystemen;
2. Bijdrage aan het bereiken van de EU-doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie en landdegradatieneutraliteit, waarbij voedselzekerheid verbeterd wordt;
3. Bijdrage aan de internationale toezeggingen van de EU.⁶

Er zijn zeven artikelen in de Verordening die nieuwe inhoudelijke regels geven over de te beschermen biodiversiteit en ecosystemen. Belangrijke begrippen zijn: biodiversiteit, ecosysteem en habitats. Deze zijn als volgt te duiden:

- Biodiversiteit wordt door de WUR gedefinieerd als '... de verscheidenheid aan leven – van een slootwaterdruppel tot een compleet bos, een oceaan of zelfs de aarde als geheel. Biodiversiteit omvat alle soorten planten, dieren en micro-organismen, maar ook de enorme genetische variatie binnen die soorten en de variatie aan ecosystemen waarvan ze deel uitmaken.'⁷

- Biodiversiteit werkt op meerdere wijzen door in de economische waarde van natuur: via de gebruikswaarde en de niet-gebruikswaarde⁸. Via de gebruikswaarde levert biodiversiteit een verscheidenheid aan diensten op voor de mens, dit zijn de ecosystemendiensten (zie paragrafen 5.4.3). Bij de niet-gebruikswaarde ontleen mensen waarde aan de natuur zonder het te gebruiken.
- Ecosysteem, dat als volgt gedefinieerd kan worden: 'een verzameling van levensgemeenschappen van planten, dieren en micro-organismen kan een geheel vormen dat voortdurend in beweging is. In deze wisselwerking speelt bovendien ook de niet-levende omgeving, de abiotiek, een belangrijke rol. De totaliteit van al deze biotische en abiotische factoren die interactie met elkaar ondergaat, noemt men een ecosysteem.'⁹
- Habitats zijn in de Europese Habitatrichtlijn gedefinieerd als 'land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als half natuurlijk kunnen zijn.'¹⁰

Tabel 1 geeft een eerste inzicht in de inhoudelijke regels van de Verordening, welke artikelsgewijs verder uitgewerkt zijn in paragraaf 3.1.

⁶ Zie artikel 1, eerste lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel.
⁷ Zie: <https://www.wur.nl/nl/show-longread/biodiversiteit-longread.htm> (laatst geraadpleegd op 5 december 2023).

⁸ Gebruikswaarde: de ecosystemendiensten die de natuur levert. Niet-gebruikswaarde: het belang dat mensen hechten aan het voortbestaan van biodiversiteit. Bron: Arcadis en CE Delft (2018), 'MKBA Werkwijzer Natuur'.

⁹ Zie: <https://www.ecopedia.be/encyclopedie/ecosysteem#:~:text=Definitie%3A,de%20abiotiek%2C%20een%20belangrijke%20rol> (laatst geraadpleegd op 5 december 2023).

¹⁰ Zie artikel 1, onder b, Habitatrichtlijn, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A31992L0043%3ANL%3AHTML>.

Tabel 1. **Eerste inzicht inhoudelijke regels in de Verordening.**

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

2.2 Inzicht in de samenhang van verplichtingen in de Verordening Natuurherstel is nodig om de impact te kunnen bepalen

De ecologische en feitelijke situatie is het vertrekpunt om de impact van de Verordening te bepalen. Het algemene beeld is dat de natuur op dit moment niet in goede staat verkeert.¹³ De gunstige staat van instandhouding¹⁴ is veelal nog niet bereikt en er ligt een grote (rest)opgave vanuit de al bestaande internationale en Europese regelgeving, in het bijzonder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Deze regelgeving heeft forse impact op nieuwe en bestaande (economische en maatschappelijke) ontwikkelingen in Nederland.

Inhoudelijk verwachten wij de grootste impact van de artikelen 4 en 5 van de Verordening Natuurherstel. Daarom is in dit impactassessment met extra aandacht naar deze artikelen gekeken. Uit de analyse blijkt dat de impact van deze artikelen het gevolg is van zes op elkaar inwerkende aspecten:

1. De doelstelling van de verordening, zoals hierboven beschreven in paragraaf 2.1.
2. De in artikelen 4 en 5 genoemde doelen voor de in bijlagen 1 en 2 van de Verordening opgenomen habitattypen en leefgebieden van soorten.
3. Het tijdpad dat daarvoor geldt.
4. De verplichting tot voortdurende verbetering.
5. Het verslechteringsverbod.
6. De geformuleerde uitzonderingen.

De verplichting tot voortdurende verbetering en het verslechteringsverbod zijn geformuleerd als inspanningsverplichting. Dit is minder dwingend dan een resultaatsverplichting.¹⁵ Maar ook een inspanningsverplichting leidt tot impact, zeker als deze in samenhang met de andere verplichtingen in de Verordening wordt gezien. Nederland zal maatregelen moeten nemen om de Verordening na te komen en dat zal ook impact hebben op bestaande en nieuwe activiteiten. Dit is nader uitgewerkt in paragraaf 3.2.

¹³ Hieromtrent zijn al vele rapporten verschenen; ook de recentelijk uitgevoerde Natuur Doel Analyses, specifiek voor Natura 2000-gebieden, geven (een deel van) dit beeld en in de [Voortgangsrapportage](#) van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn 2013-2018 staat dat 90% van de habitattypen en 75% van de habitatrichtlijnsoorten in ongunstige staat verkeren.

¹⁴ Zie artikel 1 onder e (habitattypen) en i (leefgebieden van soorten) Habitatrichtlijn.
¹⁵ Mede gezien de te verwachten rechterlijke toets. Doordat het gebod tot continue verbetering en het verslechteringsverbod inspanningsverplichtingen zijn, zal de rechter toetsen of een activiteit in strijd is met de inspanningsverplichtingen uit de Verordening. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een (nieuwe) activiteit het streven naar het voorkomen van significante verslechtering onmogelijk of zeer moeilijk maakt.

¹¹ Zoals opgenomen in de Habitatrichtlijn.

¹² Zoals opgenomen in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.



2.3 Inzicht in de samenhang met andere (Europese) regels is nodig om de impact te kunnen bepalen

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

1. Habitatrictlijn¹⁶: in de Habitatrictlijn zijn regels opgenomen over natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, met als doel om de biodiversiteit in Europa in stand te houden.
2. Vogelrichtlijn¹⁷: in de Vogelrichtlijn zijn regels opgenomen over in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied, met als doel om de biodiversiteit in Europa in stand te houden.
3. Kaderrichtlijn Water¹⁸: in de Kaderrichtlijn Water zijn regels opgenomen over de kwantiteit en kwaliteit van het water: zowel zoet- als zoutwater en zowel het oppervlaktewater als het grondwater, met als doel om landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater te beschermen.
4. Kaderrichtlijn Mariene Strategie¹⁹: in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie zijn regels opgenomen die verplichten tot het vaststellen van een mariene strategie voor het eigen zeegebied. Deze strategie moet gericht zijn op bescherming, behoud en herstel van het mariene milieu (een goede milieutoestand), met als doel om de biodiversiteit en schone, gezonde en productieve zeeën en oceanen te handhaven met een rijke diversiteit en dynamiek.²⁰
5. Verordening over invasieve uitheemse soorten²¹: in de Verordening over invasieve uitheemse soorten zijn regels opgenomen om opzettelijke en onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te voorkomen, tot een minimum te beperken of te matigen, met als doel om ernstige negatieve gevolgen voor de biodiversiteit weg te nemen.

Verder zijn een aantal internationale verdragen van belang. Het meest in het oog springt het recente verdrag over biodiversiteit²² dat bepaalt dat 30% van de aarde in 2030 beschermd gebied moet zijn. Daarmee heeft Nederland zich ook internationaal al aan een aantal doelen in de Verordening Natuurherstel gecommitteerd. Ook is herstel van biodiversiteit nodig om de verplichtingen uit het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de Overeenkomst van Parijs²³ na te komen.

Al deze verdragen, richtlijnen en verordeningen hebben impact op Nederland. De Verordening Natuurherstel heeft aanvullende impact, omdat deze verder gaat dan de al bestaande regels. De Verordening gaat verder dan de:

- Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn, door de vaststelling van termijnen voor het halen van de doelen en door de lidstaten te verplichten habitattypen en leefgebieden van soorten ook buiten het Natura 2000-netwerk te herstellen.
- Kaderrichtlijn Water, met de vaststelling van herstellereisten voor riviercontinuïteit en de waarborging van goede omstandigheden in overstromingsgebieden.
- Kaderrichtlijn Mariene Strategie, met de vaststelling van specifieke maatregelen en gedetailleerde doelen voor specifieke mariene habitats die moeten worden hersteld en door het stellen van termijnen voor het behalen van deze doelen.

Een deel van de impact op Nederland komt uit de Verordening met bijbehorende nieuwe, verdergaande verplichtingen. De totale impact voor Nederland bestaat echter ook uit de opgave die al uit eerder vastgestelde richtlijnen en verordeningen voortvloeit, maar waarvoor de Nederlandse inzet tot op heden nog niet voldoende is geweest. Deze opgave duiden wij verder in paragraaf 3.1.

¹⁶ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

¹⁷ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand. Deze richtlijn bouwt voort op een eerdere richtlijn van dezelfde strekking, namelijk Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

¹⁸ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

¹⁹ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.

²⁰ Zie nader: <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/>

²¹ Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

²² Zie: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

²³ Zie: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf



2.4 Het Nationaal Herstelplan als de verbindende schakel

De Verordening Natuurherstel bestaat uit een versterking van bestaande én uit nieuwe regels over het beschermen en herstellen van ecosystemen. De Verordening vraagt daartoe om 'herstelmaatregelen die [...] een concrete en meetbare verbetering van de toestand van de ecosystemen opleveren, zowel op het niveau van de afzonderlijke gebieden die worden hersteld als op nationaal en Unieniveau'.²⁴ Deze herstelmaatregelen moeten opgenomen zijn in een Nationaal Herstelplan, dat Nederland moet gaan opstellen en uitvoeren. Dat herstelplan dient dus om doelstellingen om te zetten in concrete acties. In dat verband zal ook een uitbreiding van monitoring en rapportage nodig zijn.

Het is in Europese regelgeving gebruikelijk om randvoorwaarden mee te geven over de vertaling van de Europese regels naar nationaal niveau. Het is namelijk niet mogelijk om vanuit Brussel precies te bepalen hoe lidstaten invulling aan hun verplichtingen moeten geven. De Verordening laat dan ook ruimte voor verdere invulling. Die flexibiliteit en ruimte zit voor een groot deel in het Nationaal Herstelplan, waar de lidstaten zelf invulling geven aan hun eigen natuurherstelopgave.

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

Het Nationaal Herstelplan fungeert dus als de schakel tussen enerzijds de verplichtingen uit de Verordening en anderzijds de ruimte die aan Nederland wordt gelaten om te concretiseren welke herstelmaatregelen daarvoor genomen moeten worden. Hoewel de Verordening daarmee niet precies voorschrijft tot welke keuzes Nederland uiteindelijk moet komen in het Nationaal Herstelplan, zijn er wel regels over wat erin moet komen. Er zal een groot aantal, gedetailleerde, gegevens opgenomen moeten worden. Al deze informatie moet worden verzameld en geordend, wat betekent dat Nederland deze informatie bijeen moet brengen. Dit wordt beschreven in artikel 12 van de Verordening. Belangrijke elementen hierin zijn:

1. Kwantificering van de te herstellen gebieden (tweede lid, onder a)
2. Beschrijving van de geplande en ingevoerde maatregelen (tweede lid, onder b)
3. De inspanningen om verslechtering tegen te gaan (tweede lid, onder c en d)
4. Beschrijving en tijdslijn van herstelmaatregelen (tweede lid, onder f)
5. Maatregelen om oppervlakte van habitattypen in beeld te krijgen en te monitoren (tweede lid, onder h)
6. Juridische borging (tweede lid, onder i)
7. Financiering van maatregelen (tweede lid, onder l).

Ook bevat de Verordening in artikel 11 een aantal regels over de totstandkoming van het Nationaal Herstelplan. Die dienen vooral om tot de in artikel 12 vereiste inhoud van het Nationaal Herstelplan te komen.

²⁴ Zie preambule 30 van de compromistekst Verordening Natuurherstel.



HOOFDSTUK 3

De opgave waar Nederland voor staat





3.1 Duiding van de opgave per artikel in de Verordening Natuurherstel

Om de impact van de Verordening Natuurherstel inzichtelijk te maken, is het van belang om te weten wat de eisen uit de verordening zijn en hoever Nederland is om aan deze eisen te voldoen. Zoals eerder beschreven in paragraaf 2.3 is de Verordening een versterking en verbreding van een groot aantal (Europese) regels die al van toepassing zijn. Naar aanleiding van deze regels, en ook zelfstandig, heeft Nederland op een groot aantal onderwerpen al bestaand beleid. Om een goede uitspraak te doen over de impact op Nederland is het belangrijk dit beleid in kaart te brengen en de resterende opgave te duiden. Deze opgave noemen we de (beleids)opgave.

Een vraag die kan opkomen, is of het Nationaal Herstelplan vraagt om een 'nietje' door al het bestaande beleid omdat dit al dekkend is, of dat er meer nodig is. Dat laatste is het geval: ook met het uitvoeren van al het bestaande beleid zal Nederland niet aan de verplichtingen uit de Europese regelgeving, waaronder de Verordening Natuurherstel, voldoen. In de totstandkoming van dit impactassessment is, voortbouwend op de quickscan, zo goed mogelijk geprobeerd om deze opgave in beeld te krijgen. Het beeld dat is verkregen, is nog niet sluitend omdat dit niet haalbaar was binnen de beschikbare tijd.

Ook speelt mee dat het precies in kaart brengen van de (beleids)opgave een zeer complexe vraag is doordat beleid op elkaar inwerkt. Veel beleid gaat ook uit van vrijwilligheid; het is vaak niet afdwingbaar. Daardoor is niet altijd goed in te schatten in hoeverre bestaand beleid daadwerkelijk bij gaat dragen tot het bereiken van de doelen. Een meer compleet beeld zal bij het tot stand brengen van het Nationaal Herstelplan moeten ontstaan. Het gaat daarbij zowel om de beleidsopgave, de opgave voor monitoring en de financiële opgave. Het gegeven dat het beeld niet sluitend is, brengt daarom eisen met zich mee voor het totstandkomingsproces van het Nationaal Herstelplan. Deze paragraaf is bedoeld als een onderbouwing van wat de impact – namelijk de aanpak, organisatie en urgentie – is voor het nog op te stellen Nationaal Herstelplan (hoofdstuk 4).

De beschrijving van de opgave, financiering en monitoring is het door ons opgetekende beeld uit de inventariserende gesprekken die wij hierover hebben gehouden. Hieronder hebben wij dit schematisch weergegeven en vanaf paragraaf 3.1.1. uitgewerkt. De betekenis van de kleuren is als volgt:

	Sluit grotendeels aan
	Beperkte opgave
	Forse opgave
	Grote opgave

Artikel	Opgave doelen	Opgave maatregelen	Opgave monitoring	Financiering
4. Ecosystemen die aan land gebonden zijn, aan de kust en in zoetwater	Beperkte opgave	Grote opgave	Forse opgave	Forse opgave
	Doelen sluiten grotendeels aan op de gestelde doelen in de al lopende programma's (NPLG, etc.).	Aangekondigde maatregelen zijn onvoldoende dekkend, concreet en verplichtend om voldoende zekerheid te bieden dat ze tijdig uitgevoerd zijn. Aanvullende maatregelen zijn nodig.	Aanvullende monitoring (met name buiten Natura 2000-gebieden) en in wateren is nodig. Huidige monitoring biedt niet de gevraagde kwaliteit (detailniveau) en frequentie.	Financiering is versnipperd en onvoldoende dekkend. Bestaande budgetten dragen vaak indirect bij, omdat zij voor aanpalende doelen zijn geoormerkt. Voorgenomen aanvullende budgetten zijn nog niet langjarig geborgd (bijvoorbeeld het Transitiefonds).
5. Mariene ecosystemen	Forse opgave	Grote opgave	Forse opgave	Forse opgave
	Doelen sluiten deels aan op de gestelde doelen in lopende (uitvoerings)programma's voor de Noordzee en het Waddengebied.	Aangekondigde maatregelen zijn onvoldoende dekkend, concreet en verplichtend om voldoende zekerheid te bieden dat ze tijdig uitgevoerd zijn. Aanvullende maatregelen zijn nodig.	Aanvullende monitoring op zee is nodig. Huidige monitoring biedt niet de gevraagde kwaliteit (detailniveau) en frequentie.	Financiering is versnipperd en onvoldoende dekkend. Bestaande budgetten dragen indirect bij, omdat zij voor aanpalende doelen zijn geoormerkt.
6. Stedelijk groen	Forse opgave	Forse opgave	Forse opgave	Grote opgave
	Doelen zijn versnipperd in landelijk en decentraal beleid en sluiten onvoldoende aan op de doelen in de Verordening.	Landelijke coördinatie van maatregelen en de uitvoering daarvan ontbreekt. Ook is meer samenhang van de (de)centrale maatregelen is nodig.	Landelijke monitoring ontbreekt, maar er kan grotendeels aangesloten worden bij beschikbare Europese data.	Landelijke financiering is nodig maar ontbreekt nog.
7. Rivieren en uiterwaarden	Sluit grotendeels aan	Forse opgave	Beperkte opgave	Beperkte opgave
	Doelen sluiten aan omdat deze samenvallen met doelen van de PAGW en Programma Natuur.	Aanvullende maatregelen zijn nodig vanwege de VHR en KRW, maar deze gelden dan tevens voor de Verordening Natuurherstel.	Monitoringseisen kunnen grotendeels worden voldaan vanuit de PAGW. Aanvullende rapportage is nodig.	Financiering is versnipperd en onvoldoende dekkend. Voorgenomen aanvullende budgetten (Deltafonds, IRM) zijn nog niet langjarig geborgd.
8. Bestuivers	Forse opgave	Grote opgave	Grote opgave	Grote opgave
	Landelijke doelstellingen zijn nog niet gericht op het bereiken van een populatie op basis van een wetenschappelijk vastgesteld niveau.	Verstrekendere maatregelen zijn nodig dan nu voorgenomen in de bestaande en op vrijwilligheid gestoelde aanpak.	De monitoringssystematiek moet nog ontwikkeld worden.	Landelijke financiering is nodig maar ontbreekt nog.
9. Landbouw-ecosystemen	Beperkte opgave	Grote opgave	Beperkte opgave	Forse opgave
	Doelen sluiten grotendeels aan op de gestelde doelen in het NPLG.	Maatregelen zijn onvoldoende dekkend, concreet en verplichtend om voldoende zekerheid te bieden dat ze tijdig uitgevoerd zijn. Aanvullende maatregelen zijn nodig.	Monitoringseisen kunnen grotendeels worden voldaan vanuit bestaande monitoring. Aanvullende monitoringssystematiek wordt ontwikkeld vanuit de EU en het NPLG.	Financiering uit het Transitiefonds is nog niet langjarig geborgd. Vanuit GLB is wel financiering geborgd.
10. Bos-ecosystemen	Beperkte opgave	Beperkte opgave	Beperkte opgave	Forse opgave
	Doelen sluiten grotendeels aan op de gestelde doelen in de Bossenstrategie en PAGW.	Maatregelen zijn onvoldoende concreet en verplichtend om voldoende zekerheid te bieden dat ze tijdig uitgevoerd zijn.	Monitoringseisen kunnen deels worden voldaan vanuit de Nederlandse Bos Inventarisatie. Aanvullende monitoring is nodig.	Financiering is nog niet langjarig geborgd.



3.1.1 Ecosystemen die gebonden zijn aan land, aan de kust en in zoetwater

Korte duiding van de verplichting

Artikel 4 van de Verordening bevat doelstellingen voor ecosystemen die gebonden zijn aan land (terrestrisch), aan de kust en in zoetwater:

- Het eerste lid bevat de verplichting om maatregelen te nemen voor alle habitattypen in bijlage 1 bij de Verordening. Dit zijn de habitattypen die nu al in de Habitatrichtlijn staan. De maatregelen moeten gericht zijn op habitattypen die nu niet in goede toestand verkeren. Het gaat om maatregelen voor 30% van de oppervlakte van het gebied waar die habitattypen voorkomen in 2030, oplopend naar 60% in 2040 en 90% in 2050.
- Het tweede lid bevat de verplichting om maatregelen te nemen om habitattypen te herintroduceren in gebieden waar dit nodig is om tot een gunstige referentietoestand te komen. Ook in dit geval is sprake van een oplopend schema: 30% van de oppervlakte in 2030, 60% in 2040 en 90% in 2050.
- Het derde lid gaat over leefgebieden van soorten; ook daarvoor moeten maatregelen worden genomen om een toereikende kwaliteit en kwantiteit te bereiken. Hiervoor zijn geen percentages opgenomen.
- Het zesde lid bevat een inspanningsverplichting om in de gebieden waarin maatregelen worden genomen een voortdurende verbetering te bereiken totdat de goede (lid 1 en 2) respectievelijk toereikende (lid 3) kwaliteit is bereikt. Ook moeten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat als deze goede of toereikende kwaliteit eenmaal is bereikt, er sprake is van een significante verslechtering. Ook dit is een inspanningsverplichting.
- Het zevende lid bevat een inspanningsverplichting om, nadat het Nationaal Herstelplan is gepubliceerd, verslechtering te voorkomen in herstelde gebieden of gebieden die nodig zijn om de hersteldoelen voor habitattypen en leefgebieden van soorten te halen.

In het artikel zijn diverse uitzonderingsgronden opgenomen.²⁵

Artikel 12 vraagt onder meer om een beschrijving van de maatregelen ten behoeve van natuurherstel voor habitattypen en leefgebieden van soorten waarnaar artikel 4 verwijst.

Artikel 17 vereist monitoring van de staat en de trend in de toestand van habitattypen en de kwaliteit, en de trend in de kwaliteit van leefgebieden van soorten in de gebieden waar herstelmaatregelen getroffen worden.

Beleid

In Nederland is er al een omvangrijk bestaand beleidspakket dat bijdraagt om de verplichtingen in artikel 4 na te komen. Het belangrijkste onderdeel van het beleid is het overkoepelende Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)²⁶, dat ervoor moet zorgen dat de landelijke verplichtingen voor klimaat, water, stikstof en natuur worden gehaald in het landelijk gebied.²⁷ Het NPLG biedt kaders die de provincies gebruiken om de gebiedsprogramma's op te stellen. In de gebiedsprogramma's leggen provincies vast hoe ze de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat gaan halen en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Er zijn inmiddels (eerste) versies van die Provinciale Plannen Landelijk Gebied beschikbaar, die nu door het Rijk worden getoetst en gebundeld in het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Dit is nog niet bestuurlijk (of wettelijk) vastgesteld. Naast het NPLG zijn ook de volgende beleidsprogramma's belangrijk:

- In het Natuurpact is tussen Rijk en provincies afgesproken om binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) voor 2027 80.000 hectarenieuwe natuur te realiseren. Maar ook buiten het NNN ondernemen de provincies acties om de biodiversiteit te versterken.
- De Basiskwaliteit Natuur (BKN) is het (minimale) niveau van omgevingscondities dat nodig is voor algemene soorten. BKN richt zich op het behoud van algemene soorten op landschapsniveau buiten natuurgebieden, inclusief steden en landelijk gebied. BKN gaat over de kwaliteit van het leefgebied van algemene soorten en de minimale condities die nodig zijn om algemene soorten algemeen te houden. Daarmee draagt BKN indirect bij aan het doelbereik, al zal de mate waarin afhankelijk zijn van de concretisering op gebiedsniveau.
- De Agenda Natuurinclusief 2.0 richt zich breed op opgaven in het natuurdomein aan de hand van tien thema's: bouw, energie, financiële sector, gezondheid, infrastructuur, landbouw, onderwijs, vrijetijdseconomie, water en bedrijventerreinen. De agenda richt zich op het integreren van natuurinclusief denken in beleid, in ruimtelijke keuzes, in subsidies en belastingen, en in het denken en doen van de overheid en maatschappelijke partners. De ambitie is om een dusdanige transitie te bewerkstelligen dat natuurinclusief denken eenzelfde plek krijgt in de oplossingen voor grote opgaven als klimaat al heeft. Dan gaat het voor de hele transitie om het ombuigen van honderden miljarden euro's.

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied>.

²⁷ De grote wateren en natuur in de stad vallen dus buiten de reikwijdte van het NPLG, terwijl deze wel relevant zijn in de Verordening Natuurherstel.

²⁵ Het gaat om de uitzonderingen in artikel 4, lid 8, 8a en 9 (bijvoorbeeld in het geval van overmacht, klimaatverandering, of de aanwezigheid van een groot openbaar belang, zonder dat er alternatieven zijn).



Daarin sluit de Agenda Natuurinclusief 2.0 aan op de oproep vanuit de Verordening voor het in kaart brengen en ombuigen van subsidies en fiscale maatregelen met negatieve impact op biodiversiteit.

- In het Uitvoeringsprogramma Natuur geven het Rijk en de provincies aan hoe zij samen met de terreinbeherende organisaties tot 2030 werken aan natuurherstel.²⁸
- De Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)²⁹ heeft tot doel de ecologische waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken in de Nederlandse grote wateren. Natuurlijke processen in/langs de wateren krijgen meer ruimte, verbindingen worden hersteld/ontwikkeld en ontbrekende leefgebieden worden aangelegd. Ook zijn transitie in gebruik en beheer van de grote wateren voorzien.
- De Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027 zijn onderdeel van de KRW en bevatten een beschrijving van de watersystemen, doelen en maatregelen voor de stroomgebieden van de Rijn, Maas, Schelde en Eems. De maatregelen uit de beheerplannen dragen direct bij aan het doelbereik voor ecosystemen in overgangswateren (Waddenzee, Zeeuwse bekkens) en zoete wateren (rijkswateren en regionale wateren) indirect bij aan doelbereik van overige ecosystemen van de Verordening.
- In het Ontwerp Programma Integraal Riviermanagement (IRM) maakt het Rijk beleidskeuzes voor rivierbodemplugging en sedimenthuishouding en voor afvoer- en bergingscapaciteit voor de Rijntakken en de Maas. Deze keuzes zijn nodig voor een toekomstbestendig rivierengebied. Hiervoor is een integrale en adaptieve aanpak nodig voor de verschillende functies van het riviersysteem: voor waterveiligheid, beschikbaarheid van zoetwater en drinkwater, natuur en ecologische waterkwaliteit, bevaarbaarheid, economische ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het Rijk (de ministeries van IenW, LNV en BZK), de provincies en de waterschappen werken samen bij de totstandkoming van het Programma IRM. Na afronding van de inspraakprocedure wordt het definitieve Programma IRM vastgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden.

Andere bronnen voor beleid zijn bijvoorbeeld het Deltaprogramma Zoetwater, relevant voor de zoetwatervoorziening van onder meer de natuurgebieden en Deltaprogramma's Waddengebied, de Agenda Waddengebied 2050, Beleidskader Natuur Waddenzee, Deltaprogramma Kust, Deltaprogramma Zuidwestelijk Deltagebied en Deltabeslissing Zand (kustfundament) dat relevant is voor de kustecosystemen die onder artikel 4 vallen.

Naast het beleid dat op centraal niveau is vastgesteld, is ook decentraal beleid relevant. Decentraal zijn, naast de Provinciale Programma's Landelijk Gebied, de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden een belangrijke bron voor beleid en maatregelen in het kader van artikel 4.

Opgave

Er is dus sprake van een omvangrijk pakket aan beleid op zowel centraal als decentraal niveau. Voor deze impactanalyse is het nodig om een inschatting te maken of een bundeling van al dit beleid (volledig) dekkend is om aan de verplichtingen van artikel 4 te voldoen. Ten aanzien van de doelstellingen lijkt dit op hoofdlijnen het geval omdat de doelen in de Verordening voor 2030 grofweg in lijn zijn met de doelen van het NPLG. Het verschil zit voornamelijk in de aandacht voor het herstel van habitattypen en leefgebieden van soorten die enkel buiten de Natura 2000-gebieden voorkomen en niet al in het kader van de VHR worden beschermd.

De uitdaging zit er vooral in dat de beleidspakketten op centraal en decentraal niveau nog onvoldoende concrete maatregelen bevatten en in veel gevallen niet bindend zijn. Ook is het moeilijk te bepalen hoe maatregelen uit beleidspakketten op elkaar inwerken, elkaar versterken of juist uitsluiten. Dit betekent dat er op dit moment niet exact bepaald kan worden in hoeverre het huidige beleid bijdraagt aan het doelbereik en wat de omvang van de aanvullende opgave precies is. Wel is al vast te stellen dat er een versnelling van de huidige aanpak nodig is om de natuurdoelen tijdig te behalen en dat er aanvullend beleid nodig is om verslechtering te voorkomen of minimaal een positieve trend voor alle soorten en habitats teweeg te kunnen brengen.

²⁸ <https://www.aanpakstikstof.nl/de-stikstofaanpak/documenten/kamerstukken/2020/12/8/bijlage-uitvoeringsprogramma-natuur>
²⁹ <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/water-ruimte/ecologie/programmatische-aanpak-grote-wateren-pagw/>



Monitoring

Er vindt op dit moment al monitoring plaats ten aanzien van de habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden. Desalniettemin is ook binnen de Natura 2000-gebieden de referentiesituatie nog niet goed in kaart of nog niet op het gewenste detailniveau. Buiten Natura 2000-gebieden is deze monitoring nog niet dusdanig dekkend dat er een goed beeld is van de staat van de natuur. Dat geldt voornamelijk voor terrestrische ecosystemen. Daarvan worden landelijk cijfers bijgehouden, maar ontbreekt op gebiedsniveau nog kwantificering, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. In de Programmatische Aanpak Grote Wateren heeft de monitoring op KRW-doelen en Natura 2000-doelstellingen vanuit de Vogel- en Habitatrictlijn een plek.

Financiering

Er is in het Programma Natuur € 3 miljard beschikbaar tot 2030. Het beeld is dat dit onvoldoende gaat zijn om de totale opgave te overbruggen. Het beeld is ook dat om een goede inschatting te maken van de benodigde financiering, eerst in kaart moet worden gebracht welke maatregelen waar getroffen moeten worden.

Vanuit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur is € 24,3 miljard beschikbaar tot 2035, hoewel dit fonds nog niet geborgd is en nog politieke besluitvorming vereist. Provincies geven bovendien aan dat zij verwachten het dubbele van dit bedrag nodig te hebben.

Bij de start van de PAGW is een indicatie opgesteld dat voor het uitvoeren van alle benodigde maatregelen tot 2050 een budget vraagt van € 2,4 miljard. Vanuit de PAGW is in 3 tranches reeds € 700 miljoen rijksbudget (IenW-LNV) beschikbaar voor maatregelen die uiterlijk 2033 moeten zijn uitgevoerd. De overige € 1,7 miljard is 'met potlood' gereserveerd in de begrotingen van IenW (Deltafonds) en LNV. Regionale overheden en private organisaties co-financieren de uitvoering van de 3 tranches PAGW en van hen wordt ook in de volgende tranches een bijdrage verwacht.

Vanuit het KRW-programma is € 1,45 miljard beschikbaar vanuit Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Deze zijn niet direct voorzien voor natuurherstel, maar kunnen indirect een bijdrage leveren aan herstel van zoetwaterecosystemen.

3.1.2 Mariene ecosystemen

Korte duiding van de verplichting

Artikel 5 van de Verordening bevat doelstellingen voor mariene ecosystemen:

- Het eerste lid bevat de verplichting om herstelmaatregelen te nemen voor alle habitattypen in bijlage 2 bij de Verordening. Dit betreft voornamelijk habitattypen die nu al vanuit de Habitatrictlijn beschermd worden, maar er zijn ook enkele uitbreidingen. De herstelmaatregelen moeten gericht zijn op het herstellen van habitattypen die nu niet in goede toestand verkeren. Voor de meeste habitattypen (groepen 1 tot en met 6) gaat het om maatregelen in 30% van het gebied waar die habitattypen voorkomen in 2030, oplopend naar 60% in 2040 en 90% in 2050. Voor enkele habitattypen (groep 7) is een afwijkend tijdspad vastgesteld en zijn de percentages per gebied met habitattypen die niet in goede staat verkeren, gekoppeld aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.
- Het tweede lid bevat de verplichting om herstelmaatregelen te nemen om habitattypen te herstellen in gebieden waar deze niet (meer) voorkomen. Dit is bedoeld om tot een gunstige referentietoestand te komen. Ook in dit geval is er sprake van een oplopend schema: 30% in 2030, 60% in 2040 en 90% in 2050.
- Het derde lid gaat over leefgebieden van soorten, ook daarvoor moeten herstelmaatregelen worden genomen om een toereikende kwaliteit te bereiken.
- Het zesde lid bevat een inspanningsverplichting om in de gebieden waarin maatregelen worden genomen een voortdurende verbetering te bereiken totdat de goede (lid 1 en 2) respectievelijk toereikende (lid 3) kwaliteit is bereikt. Ook moeten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat als deze goede of toereikende kwaliteit eenmaal is bereikt, er sprake is van een significante verslechtering. Ook dit is een inspanningsverplichting.
- Het zevende lid bevat een inspanningsverplichting om, nadat het Nationaal Herstelplan is gepubliceerd, verslechtering te voorkomen in herstelde gebieden of gebieden die nodig zijn om de hersteldoelen voor habitattypen en leefgebieden van soorten te halen.



In het artikel zijn diverse uitzonderingsgronden opgenomen.³⁰

Artikel 12 vraagt onder meer om een beschrijving van de maatregelen ten behoeve van natuurherstel voor habitattypen en leefgebieden van soorten waarnaar artikel 5 verwijst.

Artikel 17 vereist monitoring van de staat en de trend in de toestand van habitattypen en de kwaliteit ervan, evenals de trend in kwaliteit van leefgebieden van soorten in de gebieden waar herstelmaatregelen getroffen worden.

Beleid

In Nederland is er al veel bestaand beleid dat bijdraagt om de verplichtingen in artikel 5 na te komen.

- Het Programma Noordzee 2022-2027³¹ is een ruimtelijk plan voor de inrichting van de Noordzee, en beschrijft daarbij het beleid op het gebied van het versterken van het ecosysteem, de transitie naar een duurzame voedselvoorziening en de transitie naar een duurzame energievoorziening.³² De goede milieutoestand zoals beschreven in de Kaderrichtlijn Mariene Strategie geldt daarbij als ecologische randvoorwaarde.
- In het Noordzeeakkoord geven overheid en stakeholders samen invulling aan de drie grote transities op de Noordzee: energie, natuur en voedsel, en de samenhang daartussen. Daarbij wordt toegewerkt naar het afsluiten van 15% van de beschermde gebieden van de Noordzee voor bodemberoerende visserij voor 2030.
- Het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 beschrijft de initiatieven en de bijbehorende organisatie en hoe partijen gezamenlijk willen omgaan met een aantal grote transities die op het Waddengebied afkomen. Dit Uitvoeringsprogramma staat in samenhang met de ontwikkeling van een Beleidskader Natuur Waddenzee, het opstellen van het Integraal Beheerplan en omvat allerlei uitvoeringsprojecten uit het Investeringskader Waddengebied, het PAGW, het Waddenfonds en het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Opgave

De Mariene Strategie deel 3³³ bevat een programma van maatregelen om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Het beschrijft welke maatregelen nodig zijn om de goede milieutoestand en de milieudoelen te bereiken en te behouden. Tegelijk is de inschatting dat dit bestaande pakket aan maatregelen niet voldoende is om invulling te geven aan de Verordening Natuurherstel, en er aanvullende maatregelen nodig zijn die betrekking hebben op een groter deel van de Noordzee. Vanuit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie zijn de Natura 2000-gebieden en de KRM-gebieden relevant. De Verordening Natuurherstel vraagt echter om natuurherstel in veel grotere delen van de Noordzee. Voor de habitattypen uit groep 7 komt de opgave overeen met die van de KRM, al is de toevoeging van een tijdspad vanuit de Verordening Natuurherstel nieuw. Voor de habitattypen in groep 1-6 is er mogelijk een aanzienlijke beleidsopgave. Het beeld over de nog resterende opgave is daarmee nog onscherp.

Op basis van het Programma Noordzee 2022-2027 is op dit moment 5% van de Noordzee gesloten voor bodemberoerende visserij en 5% van de Noordzee voor staandwantvisserij. Deze percentages overlappen deels en liggen in beschermde gebieden. Er wordt op dit moment gewerkt aan een verdere invulling van de afspraak uit het Noordzeeakkoord om te komen tot 15% gebiedssluiting voor bodemberoerende visserij in beschermde gebieden op de Noordzee voor 2030. Voor 13,7% hiervan is al bekend in welke beschermde gebieden de gebiedssluitingen zullen plaatsvinden, namelijk in Borkumse Stenen, Friese Front, Centrale Oestergronden, Klaverbank, Zuidelijke Doggersbank en Bruine Bank. Dit betreft Natura 2000-gebieden en specifieke KRM-gebieden. Zoals aangegeven ziet de bescherming van de Verordening Natuurherstel echter op een groter gebied.

Voor het natte deel van de Waddenzee is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de uitvoering van natuurbeheer en herstelmaatregelen. Rijkswaterstaat werkt vanuit de Natura 2000-doelstellingen en dus vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Er is sprake van een aanzienlijk aantal drukfactoren in de Waddenzee die natuurherstel in de weg zitten. De ontwikkeling van het Beleidskader Natuur Waddenzee is bedoeld om de kaders te scheppen die deze drukfactoren deels wegnemen en die natuurherstel mogelijk maken.

³⁰ Het gaat om de uitzonderingen in artikel 5, lid 8, 8a en 9 (bijvoorbeeld in het geval van overmacht, klimaatverandering, of de aanwezigheid van een groot openbaar belang, zonder dat er alternatieven zijn) en in artikel 5a en 5b, specifiek in het geval van de energietransitie of om defensieredenen.

³¹ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/programma-noordzee-2022-2027/>

³² Bijlagen bij het Programma Noordzee zijn de drie delen van de Mariene Strategie, die de goede milieutoestand en de huidige toestand beschrijft, en milieudoelen voor het bereiken van de goede milieutoestand vaststelt (MS Deel 1), het bijbehorende monitoringprogramma (MS Deel 2), en het Programma van Maatregelen voor de KRM (MS Deel 3).

³³ <https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/198511/mariene-strategie-voor-het-nederlandse-deel-van-de-noordzee-deel-3-2022-2027.pdf>



Monitoring

Wat monitoring betreft, is er voor de Noordzee een KRM-monitoring programma vastgesteld (Mariene Strategie Deel 2) op basis waarvan de stand van zaken rondom de goede milieutoestand en milieudoelen kan worden gevolgd. Voor de HabitatrHet MWTL-programma (Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands) wordt gebruikt onder meer de Natura 2000-gebieden. De focus van de monitoring ziet dus op beschermde gebieden (Natura 2000 of KRM). Er ligt daarmee een grote opgave voor de monitoring van niet-beschermde gebieden. Gezien de logistieke en technische uitdagingen die monitoring op zee met zich meebrengt is dat een niet te onderschatten opgave.

Financiering

Voor beleid dat in het Programma Noordzee is beschreven is dekking op de begrotingen van de verschillende betrokken ministeries (IenW, LNV, EZK en BZK). Daarnaast kunnen voor biodiversiteit en zeebodintegriteit middelen aangewend worden uit het 'Transitiefonds', met middelen bestemd voor de uitvoering van het Noordzeeakkoord. Dit geld is al bestemd en betreft tot 2030 in ieder geval € 55 miljoen voor monitoring, onderzoek en natuurherstel; € 14 miljoen voor handhaving van visserijmaatregelen; en € 119 miljoen voor de herstructurering en verduurzaming van de kottervloot. Ook is er geld beschikbaar via het Europees Maritiem, Visserij en Aquacultuur Fonds en is er op de begroting van de ministeries van LNV en IenW geld beschikbaar voor kennisvragen. Vanuit het Waddenfonds is € 600 miljoen beschikbaar voor de periode van 2007 tot 2027. Dit bestaat uit geld voor subsidies die bijdragen aan de ecologische en economische ontwikkeling van het Waddengebied. De impact op natuurherstel is daarom indirect.

Financiering vanuit het Uitvoeringsprogramma Wadden voor de programmakosten loopt op van € 140.000 per jaar in 2023 tot maximaal €300.000 per jaar tussen 2024 - 2026.³⁴ Dit budget is bedoeld voor programmakosten, en niet voor investeringen in het gebied zelf.

3.1.3 Stedelijk groen

Korte duiding van de verplichting

Artikel 6 van de Verordening bevat doelstellingen ten aanzien van stedelijke ecosystemen. Het gaat hier om doelstellingen ten aanzien van de totale nationale oppervlakte aan stedelijk groen en boomkroonbedekkingen in stedelijke ecosystemen. Stedelijke ecosystemen zijn in dit geval ofwel alle ruimte binnen de bebouwde kom, ofwel de gehele gemeente in geval van stad, voorstad of dorp.

Er mag geen nettoverlies plaatsvinden in de totale nationale oppervlakte van stedelijke groene ruimte. Vervolgens is de opgave om vanaf 2030 een stijgende trend te bewerkstelligen in de nationale oppervlakte aan stedelijke groene ruimte tot de door de lidstaat in het Nationaal Herstelplan vastgestelde bevredigende niveau. Hierbij is een uitzondering opgenomen voor stedelijke ecosystemen waarbij de stedelijke groene ruimte al groter is dan 45% en het aandeel stedelijke boomkroonbedekking hierin groter is dan 10%.

Op niveau van het stedelijk ecosysteem mag er bovendien geen achteruitgang zijn in stedelijke boomkroonbedekking tot 2030. Na 2030 moet op ditzelfde niveau een stijging zichtbaar zijn in boomkroonbedekking tot het door de lidstaat bepaalde niveau in het Nationaal Herstelplan.

Artikelen 11 en 12 omschrijven hoe doelstellingen ten aanzien van stedelijke ecosystemen voorbereid en vastgelegd moeten worden in het Nationaal Herstelplan. Hierin wordt omschreven dat lidstaten stedelijke ecosystemen moeten definiëren, vast moeten stellen en in kaart moeten brengen. Vervolgens moeten toereikende niveaus voor de oppervlakte van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekkingen door lidstaten bepaald worden.

Artikel 17 geeft aan dat lidstaten de oppervlakte van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekkingen moeten monitoren.

³⁴ Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk Overleg Waddengebied, Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026 - Agenda voor het Waddengebied 2050, p. 77, 2023.



Beleid

Bestaand beleid over stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking is in Nederland versnipperd. Er is sprake van zowel gemeentelijk als provinciaal beleid. Stedelijk groen kan onderdeel zijn van provinciale en gemeentelijke plannen, maar hier wordt op eigen manier invulling aan gegeven en het is niet verplicht. Er zijn op dit moment geen uitvoeringsgerichte plannen of programma's op nationaal niveau specifiek om te voldoen aan de eisen vanuit artikel 6 van de Verordening.

Wel krijgt groen in de stad al langere tijd aandacht in verschillende landelijke programma's. Met het programma Groen in en om de Stad (GioS) wordt de integratie van stedelijk groen in de gebouwde omgeving gestimuleerd. Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft de rijksoverheid een langetermijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. In het kader van bouwen aan sterke, aantrekkelijke en gezonde steden en dorpen, wil het Rijk 'dat grote open ruimten tussen steden hun groene karakter behouden, het aanbod en de kwaliteit van groen in en om de stad wordt versterkt en de aansluiting met de groene gebieden buiten de stad wordt versterkt'.³⁵ Deze inzet werkt door in onder andere het beleidsprogramma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving en het programma Werklandschappen van de Toekomst.

Basiskwaliteit Natuur (BKN) omvat ook stedelijke ecosystemen. Mits lokaal uitgewerkt en in de praktijk gebracht, kan BKN bijdragen aan zowel meer oppervlakte aan stedelijk groen als aan stedelijke boomkroonbedekking. Op 23 maart 2023 is als onderdeel van de Kabinetsaanpak Klimaatbeleid en de Integrale visie op de woningmarkt, de Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving aan de Tweede Kamer toegestuurd.³⁶ Hierin beschrijft het kabinet hoe er door een minder vrijblijvende aanpak toegewerkt wordt naar een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Het uitgangspunt is om richting te geven aan een grotere inzet op groen in en om de stad, maar tegelijk voldoende ruimte te laten voor lokaal maatwerk. Om dit vorm te geven, wordt een juridisch kader geformuleerd dat een goede inzet op het versterken van het groen in en om de stad ondersteunt. Ook wordt een Handreiking Groen in en om de Stad opgesteld om inhoudelijk meer richting te geven aan de inzet van overheden.

Opgave

Zoals hierboven al genoemd is er op nationaal niveau op dit moment geen programma dat voldoet aan de eisen vanuit de Verordening. De rijksoverheid is de mogelijkheden aan het verkennen hoe zij op nationaal niveau kan gaan sturen op groennormen en deze sturing ook juridisch kan borgen. Daarmee zou een deel van de beleidsopgave afgedekt kunnen worden. De Verordening vereist dat er geen nettoverlies is van de totale nationale oppervlakte van stedelijke groene ruimte. Dit kan als ondergrens in groennormen opgenomen worden. Lidstaten krijgen de ruimte om vanaf 2030 zelf een toereikend niveau te definiëren voor de stijgende trend, welke vanuit de Verordening vereist is.

Wat op dit moment nog in het beleid ontbreekt, is aandacht voor het aanvullende verdelingsvraagstuk dat achter dit aspect van de Verordening schuilt. In artikel 6 gaat het over de totale netto nationale oppervlakte aan stedelijke groene ruimte in een lidstaat. Dat betekent dat een netto afname van de oppervlakte in gebied A gecompenseerd kan worden met een gelijkwaardige netto toename van de oppervlakte in gebied B. Afwegingen hierin vragen om aanvullende coördinatie. Bovendien kunnen stedelijke ecosystemen waarin de percentages stedelijk groen boven de 45% en de boomkroonbedekking boven de 10% liggen, uitgezonderd worden van de totale netto nationale oppervlakte. Daardoor zou in deze stedelijke ecosystemen meer beleidsruimte zijn.

Monitoring

In de Verordening wordt vastgesteld dat lidstaten de oppervlakte aan stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekkingen moeten monitoren. Op dit moment is er deels informatie bekend over de huidige situatie van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekkingen, maar deze informatie is versnipperd over verschillende gemeenten. Monitoring op nationaal niveau ontbreekt dus en zal volledig ingericht moeten worden. De Verordening biedt Nederland de ruimte om monitoring zelf in te richten; er worden geen randvoorwaarden of eisen voor monitoring genoemd. Voor het meten van de boomkroonbedekking kan aangesloten worden op beschikbare data vanuit de Copernicus Land Monitoring Service.

³⁵ Ministerie van BZK, Nationale Omgevingsvisie, p. 6, 2020.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813, nr. 1195.



Financiering

Omdat er op dit moment op nationaal niveau geen programma is waarmee kan worden voldaan aan de eisen vanuit de Verordening, is het ook onduidelijk hoe deze opgave gefinancierd kan en gaat worden. De opgave om te komen tot sluitende financiering is bovendien tweeledig. De aanzienlijke opgave om meer stedelijk groen en stedelijke boomkroondekking te realiseren, vraagt financiering waarnaar een verkenning op het moment van schrijven loopt. Bovendien moeten de bevredigende niveaus nog worden vastgesteld. Financiering voor monitoring zal dekkend en structureel moeten zijn. Daarnaast zal aanzienlijke financiering benodigd zijn voor de onderhouds- en beheerskosten van het additionele stedelijk groen. Dat vraagt ook om discussie over waar de rekening voor deze extra kosten wordt neergelegd.

3.1.4 Natuurlijke verbindingen van rivieren en de functie van uiterwaarden

Korte duiding van de verplichting

Artikel 7 van de Verordening richt zich op (de connectiviteit van) oppervlaktewateren en op uiterwaarden. De Verordening vereist dat de huidige connectiviteit van oppervlaktewater in stand wordt gehouden. Ook moeten kunstmatige barrières voor de connectiviteit van oppervlaktewater geïnventariseerd worden. Vervolgens moet er, kijkende naar sociaaleconomische functies, afgewogen worden welke barrières verwijderd kunnen en moeten worden. Hierbij moet de focus liggen op barrières die niet nodig zijn voor het opwekken van duurzame energie, binnenscheepvaart, watervoorziening en bescherming tegen overstromingen. Ook moeten er maatregelen genomen worden om het herstel van de natuurlijke functies van uiterwaarden te verbeteren en te behouden.

Artikel 12 omschrijft dat de doelstellingen ten aanzien van oppervlaktewateren en uiterwaarden opgenomen moeten worden in het Nationaal Herstelplan. Hierin wordt omschreven dat een inventarisatie van te verwijderen barrières, alsmede de te bereiken totale lengte van vrij stromende rivieren in een lidstaat in de periode 2020 tot 2030 en 2030 tot 2050 opgenomen moeten worden. Ook moeten alle maatregelen voor het herintroduceren van de natuurlijke functies van uiterwaarden beschreven worden.

Artikel 17 geeft geen voorwaarden mee over hoe de monitoring ten aanzien van oppervlaktewateren en uiterwaarden uitgevoerd moet worden.

Beleid

Waterbeleid rondom uiterwaarden valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW en wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Het natuurbeleid voor de private eigendommen van de uiterwaarden valt onder de verantwoordelijkheid van de provincies; IenW is verantwoordelijk voor het natuurbeleid van haar eigendommen in de uiterwaarden en in het water. De Waterwet regelt voor welke watersystemen IenW beheerder is. Uit de Waterwet volgt dat het beheer van de Rijkswateren ook het beheer van de flora en fauna omhelst (algemeen en specifiek voor Natura2000-gebieden).

Ook volgen er verplichtingen voor het verbeteren van de waterkwaliteit (chemisch en ecologisch) voor planten en dieren uit de KRW en beleid rondom Natura 2000-gebieden in uiterwaarden. Daarvoor worden ook Natura 2000-beheerplannen opgesteld. Rijkswaterstaat omschrijft dat uiterwaarden voor veel doeleinden gebruikt worden. Er zijn veel belangen en behoeften. Dat legt soms druk op de beperkte ruimte.

Het ministerie van IenW heeft een systeemverantwoordelijkheid voor al het water. De uitvoering van beleid is aan RWS voor wat betreft de rijkswateren. Uitvoering voor regionaal oppervlaktewater ligt primair bij waterschappen. De ministeries van IenW en LNV hebben samen de PAGW opgezet. De PAGW heeft tot doel: toekomstbestendige grote wateren met hoogwaardige natuur die goed samengaat met een krachtige economie. Om dat te bereiken worden maatregelen genomen om de ecologische waterkwaliteit te verbeteren en de natuur te versterken in grote wateren. Het programma werkt intensief samen met overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven. De uitvoering van de PAGW is tot en met 2050. Door maatregelen te nemen in het ecosysteem van de grote wateren worden omstandigheden gecreëerd die leiden tot een verbetering van de biodiversiteit. Waar dat kan, krijgen natuurlijke processen in/om meer ruimte, worden er verbindingen tussen grote en kleinere wateren gecreëerd en worden er leefgebieden ontwikkeld passend bij het ecosysteem van de grote wateren. Dit gebeurt in vier gebieden: het Waddengebied (inclusief Eems-Dollard), het IJsselmeergebied, het Rivierengebied en de Zuidwestelijke Delta. Het uitgangspunt van de PAGW dat direct relevant is voor het doelbereik van de Verordening is om waar mogelijk overbodige barrières in grote wateren weg te nemen en nog in functie zijnde barrières te mitigeren door sluisbeheer of vistrappen.



Het Programma Integraal Riviermanagement (IRM) zal vanaf 2024 als programma onder de Omgevingswet werken aan hoogwaterveiligheid, natuur en waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid, bevaarbaarheid en een (economisch) aantrekkelijke leefomgeving. Dit wordt afgestemd met andere ruimtegebruikers, zoals voor woningbouw en energie-opwekking. IRM, dat loopt tot 2050, gaat uit van de realisatie van de doelen van Natura 2000, het NNN en de KRW. Ook herstel van de natuurlijke functie van uiterwaarden heeft een centrale plek. Maatregelen die de provincies en waterschappen treffen voor het behalen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water of het Deltaprogramma Zoetwater, zoals het laten hermeanderen van beken, gaan vaak gepaard met herstel van de natuurlijke functie van uiterwaarden.

Opgave

Met de PAGW brengt Nederland de connectiviteit van oppervlaktewater in kaart. De huidige praktijk is vervolgens om overbodige barrières in beken weg te nemen en nog in functie zijnde barrières te mitigeren door sluisbeheer of vistrappen. Het is mogelijk dat aanvullende motivering nodig is voor de instandhouding van nog in functie zijnde barrières.

Omdat de PAGW alles beslaat dat tussen de primaire keringen ligt, bestrijkt deze eveneens de uiterwaarden van het hoofdwatersysteem en waar relevant aanliggende systemen. De PAGW draagt dus direct bij aan het herstel van de natuurlijke functies van uiterwaarden.

De voorgenomen maatregelen zoals beschreven onder beleid dragen direct bij tot doelbereik van de Verordening.

Monitoring

De Verordening vereist dat er geïnventariseerd wordt wat de totale lengte van vrij stromende rivieren in een lidstaat is, welke barrières verwijderd kunnen worden en welke maatregelen genomen worden voor het herintroduceren van de natuurlijke functies van uiterwaarden. Aan de uitvoering van deze inventarisatie worden verder geen voorwaarden gesteld.

Er is binnen de PAGW veel aandacht voor monitoring. Er zijn indicatoren ontwikkeld om de voortgang te meten. Deze zijn inzichtelijk gemaakt in een dashboard. Er is binnen dit dashboard een indicator 'verbindingen', die knelpunten per waterlichaam in kaart brengt. Ook de oplossingen voor vismigratieknelpunten worden hierbij in kaart gebracht. Hiermee wordt aan een deel van de monitoringseisen voldaan.

Aanvullende monitoring is echter nodig om de totale lengte van vrij stromende rivieren in kaart te brengen, alsmede de maatregelen die genomen worden voor het herintroduceren van de natuurlijke functies van uiterwaarden.

Financiering

De PAGW heeft een financiering van € 700 miljoen voor de vastgestelde doelstellingen tot en met 2032. Na 2032 zijn er middelen beschikbaar uit bijvoorbeeld het Deltafonds, maar deze begrotingen zijn nog niet vastgesteld. Financiering is ook voorzien binnen het Programma Integraal Riviermanagement, maar dit moet nog vastgesteld worden. Vanuit het KRW-programma is € 1 miljard beschikbaar vanuit het Rijk, de provincies, waterschappen en gemeenten. Deze zijn niet direct voorzien voor natuurherstel in de uiterwaarden of het wegnemen van barrières, maar kunnen indirect een bijdrage leveren aan het herstel van zoetwaterecosystemen.

Daarnaast is er een resterende opgave op gebied van beleid en monitoring, waarvoor nog geen financiering is.

3.1.5 Bestuivers

Korte duiding van de verplichting

Artikel 8 van de Verordening richt zich op bestuiverpopulaties. Het vraagt van lidstaten om de achteruitgang van bestuiverpopulaties te keren voor 2030 en vervolgens een stijgende trend in te zetten tot een bevredigend niveau is bereikt. Dat bevredigende niveau moet in een open en wetenschappelijk onderbouwd proces voor 2030 bepaald worden. Een stijgende trend en het keren van achteruitgang betekent dat populaties van bestuivers een stijgende trend moeten laten zien en dat de achteruitgang in en het uitsterven van soorten bestuivers moet worden tegengegaan. Verder wordt beschreven dat de Europese Commissie een methode voor monitoring op zal zetten voor bestuiverpopulaties. Met deze methode zal in ieder geval jaarlijks data verzameld worden over de hoeveelheid en diversiteit van bestuiverpopulaties, om zo trends te kunnen herkennen.

Artikelen 11 en 12 van de Verordening omschrijven hoe doelstellingen ten aanzien van bestuivers voorbereid en vastgelegd moeten worden in het Nationaal Herstelplan. Hierin wordt genoemd dat voor het bepalen van een bevredigend niveau van bestuiverpopulaties, Nederland gebruik moet maken van een open en effectief beoordelingsproces, gebaseerd op het meest recente wetenschappelijke bewijs.

Artikel 17 van de Verordening geeft aan dat lidstaten de monitoring van bestuiverpopulaties jaarlijks uit moeten voeren en elke zes jaar terug moeten koppelen.



Beleid

Het bevorderen en behouden van bestuiverpopulaties komt in Nederland terug in de Nationale Bijenstrategie. Deze Bijenstrategie is een alomvattende netwerkaanpak om bijensoorten en andere bestuivers blijvend te behouden. Het hoofddoel van de Nationale Bijenstrategie is dat bestuivers en bestuiving in 2030 duurzaam bevorderd en behouden zijn. Dit betekent dat er doelstellingen zijn waarin (sterk) toegenomen trends zichtbaar zijn. In 2018 is een nulmeting uitgevoerd, in 2023 is een tussenmeting uitgevoerd en in 2030 volgt nog een meting. Er zijn drie kernthema's: het bevorderen van de biodiversiteit; het verbeteren van de wisselwerking tussen landbouw en natuur; en het helpen van imkers om de gezondheid van de honingbij te verbeteren. De Nationale Bijenstrategie bestaat uit verschillende initiatieven met partners die samen de strategie opgesteld hebben. Onderdelen van de Nationale Bijenstrategie zijn gebaseerd op de vrijwillige inzet van betrokken partijen; er zit geen bindend aspect aan. Dit betreft bijvoorbeeld het verminderde gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, het creëren van nestel- en voedselgelegenheden en professionele imkerij.

Opgave

De Nationale Bijenstrategie zet in op het blijvend behouden van bijensoorten voor 2030. Dat is in overeenstemming met de doelstelling van de Verordening, waarin uit wordt gegaan van het keren van de achteruitgang van bestuiverpopulaties voor 2030. Wel zijn de harde doelstellingen die geformuleerd zijn in de Nationale Bijenstrategie andersoortig dan die van de Verordening. Zo mikt de Bijenstrategie op 30% minder soorten met een (sterk) afgenomen trend en 30% meer soorten met een (sterk) toegenomen trend ten opzichte van 2012 in 2023. In 2030 gaat het om 50% minder soorten met een afgenomen trend en 50% meer soorten met een toegenomen trend. Ook wordt gestuurd op een toename in verspreiding van bijen in 2030 ten opzichte van 2012. Daarnaast moet in 2030 in 90% van de gevallen bestuiving geen beperkende factor meer zijn in de zaadsetting van voedselgewassen en wilde planten.

Uit de voortgangsrapportage van 2023 blijkt dat het echter niet altijd mogelijk is om een harde uitspraak te doen over de trends in de bijenstand. Dit komt doordat er voor veel soorten niet voldoende bruikbare (monitorings)gegevens beschikbaar zijn. Veel monitoring leunt ook sterk op citizen science, waardoor alleen makkelijk waarneembare en makkelijk te herkennen soorten in beeld zijn. Op basis van de beschikbare gegevens is het daarom ingewikkeld gebleken om uitspraken te doen over trends in de bijenstand, blijkt uit de evaluatie van de Nationale Bijenstrategie.³⁷

Bovendien zijn projecten uit de Nationale Bijenstrategie voornamelijk gericht op stimuleren van maatregelen die een positieve bijdrage leveren aan het bevorderen en behouden van soorten, het vergroten van bewustwording en kennisdeling. Het heeft een vrijwillig karakter. Daadwerkelijke verbetering van de condities voor bestuivers, vermindering van drukfactoren en het behalen van doelstellingen van de Nationale Bijenstrategie voor 2030 blijven daarmee ongewis. Zeker nadat de Verordening inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen³⁸ in het Europees Parlement weggestemd is.

Na 2030 vraagt de Verordening om een stijgende trend in te zetten. Er wordt ruimte gelaten om in het Nationaal Herstelplan zelf vast te stellen wat een toereikend niveau van toename is in een lidstaat. Dat betekent dat er beleid opgesteld moet worden om vanaf 2030 naar een toename van de bestuiverpopulaties te gaan. Ook hier is verankering van beleid een belangrijk aandachtspunt.

Kortom, tot 2030 ligt er in Nederland een opgave om de Bijenstrategie te verankeren, zodat de uitvoering ook gegarandeerd is. Daarbij kan gedacht worden aan een dwingend instrumentarium en het loslaten van een aanpak gebaseerd op vrijwilligheid. Daarnaast dienen er aanvullende herstelmaatregelen opgesteld te worden die ook daadwerkelijk leiden tot verbetering van de condities voor bestuivers. Deze kunnen onderdeel worden van de herziening van de Nationale Bijenstrategie voor de jaren 2024-2030. Een andere mogelijkheid is om deze maatregelen te laten landen in het Nationaal Herstelplan. Daar kleeft het nadeel aan dat maatregelen dan pas worden uitgevoerd vanaf 2026, terwijl al vanaf 2030 positieve trends bereikt moeten worden. Voor de periode na 2030 zal er nieuw beleid gevormd moeten worden.

Monitoring

In de Verordening staat dat de Europese Commissie in uitvoeringshandelingen een monitoringsmethode vast zal stellen. Het hiervoor beoogde European Pollinator Monitoring Scheme is al in ontwikkeling en er wordt vanuit het ministerie van LNV ook al gewerkt aan de mogelijke manieren om dit uit te voeren. Vanuit de EU working group on Pollinators van het European Biodiversity Platform kunnen lidstaten meedenken over de monitoringsmethode. Gebaseerd op deze input zal de Europese Commissie een keuzemenu aan monitoringsmethoden presenteren waaruit de lidstaten zelf de methode mogen kiezen die zij willen toepassen. Taak is om de nationale monitoringsmethodiek hierbij aan te laten sluiten.

³⁷ Bed and Breakfast for Bees: 5 jaar Nationale Bijenstrategie 2018 – 2023, p. 17, 2023.

³⁸ [Verordening inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen](#).



Ook op nationaal niveau zijn er recente ontwikkelingen rondom monitoring. In januari 2023 sprak het kabinet de intentie uit om makkelijk identificeerbare soorten jaarlijks te monitoren en andere soorten driejaarlijks. De Motie Vestering heeft het kabinet in 2023 opgeroepen om te monitoren op indicatorsoorten van bestuivers en hier vanaf 2023 jaarlijks over te rapporteren.³⁹ In de voortgangsrapportage van de Nationale Bijenstrategie uit 2023 staat het advies om een nationale monitoringssystematiek op te zetten, omdat de stand van de bestuiverpopulaties in Nederland nu nog onvoldoende in beeld is. Momenteel loopt er een onderzoek naar de monitoringsmogelijkheden en de haalbaarheid en efficiëntie hiervan dat afgerond zal worden in het eerste kwartaal van 2024. De nog op te zetten nationale monitoringssystematiek dient zo te worden ingericht dat deze aansluit bij de monitoringsmethodiek van de Europese Commissie.

Financiering

Voor het behalen van de doelstellingen is méér inzet nodig aan de hand van verschillende pijlers. De Nationale Bijenstrategie moet worden doorontwikkeld en mogelijk aangescherpt zodat partners blijvend en beter aan de slag gaan met het bevorderen van de bestuiverpopulaties. Ook moet ingezet worden op de inpassing van stimulerende en mogelijk regulerende maatregelen voor bestuivers in bestaand beleid van het ministerie van LNV en andere departementen. Daarnaast geldt dat kennis rondom bestuivers in Nederland moet worden doorontwikkeld. Tot slot moet een monitoringsplan worden opgesteld en uitgevoerd om beter inzicht te krijgen in de stand van de bestuivers.

Hiervoor is een structurele financiering cruciaal. Momenteel ontbreekt een meerjarige, structurele financiering voor het dossier bestuivers. Financiering is veelal ad hoc. Naar een eerste schatting is structureel € 1,5 tot € 2 miljoen nodig om naast stimulering en uitvoering van maatregelen óók de monitoring te verbeteren. Daadwerkelijke detaillering van de bovenstaande pijlers moet het bedrag verder uitwijzen.

3.1.6 Landbouwecosystemen

Korte duiding van de verplichting

Artikel 9 van de Verordening richt zich op landbouwecosystemen. Het vraagt van lidstaten om herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit te verbeteren in landbouwecosystemen bovenop de herstelmaatregelen voor gebieden uit artikel 4. Deze herstelmaatregelen moeten bijdragen aan een stijgende trend tot 2030 voor twee van de drie volgende indicatoren: de graslandvlinderindex, de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder akkerland en het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. Onder landschapselementen met hoge diversiteit worden onder meer verstaan: bufferstroken, braakliggende akkers, heggen, individuele en groepen van bomen, bomenrijen, akkerranden, sloten, beekjes, kleine moerassen, terrassen, steenmannetjes, stenen muren en kleine vijvers. Na 2030 moeten deze indicatoren een stijgende trend behouden tot ze de vastgestelde bevredigende niveaus bereiken. Deze bevredigende niveaus worden uiterlijk in 2030 vastgesteld volgens een open en op wetenschappelijke informatie gebaseerd proces. Ook moeten er herstelmaatregelen uitgevoerd worden om de index van alledaagse akker- en weidevogelsoorten toe te laten nemen. Een jaar na inwerkingtreding van de Verordening moet geïndexeerd worden op 100, waarna de volgende niveaus bereikt moeten worden: 110 tegen 2030, 120 tegen 2040 en 130 tegen 2050. Verder zijn herstelmaatregelen noodzakelijk voor organische bodems die bestaan uit ontwaterde veengronden of uit gedraineerde veengebieden. Dit betreft voornamelijk eisen tot vernatting van de bodem voor verbetering van de biodiversiteit en de vermindering van netto broeikasemissies.

Beleid

De volgende beleidsprogramma's zijn relevant:

- Het NPLG formuleert doelstellingen per provincie die bijdragen aan het doelbereik van de Verordening op alle indicatoren en de vernattingsopgave in veengebieden, onder andere de van 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied in 2050. Dit is een richtinggevend doel dat per provincie uitwerking in de provinciale programma's voor het landelijk gebied moet krijgen. Onder groenblauwe dooradering wordt de aanleg en het beheer van bestaande en nieuwe landschapselementen verstaan, die ons landschap in belangrijke mate vormgeven. Relevant is dat het NPLG zich op het gehele landelijke gebied richt en ook landschapselementen met lagere diversiteit hierin meetellen, wat meer omvat dan landbouwecosystemen. Dat vereist aandacht of er ook voldoende elementen met hoge diversiteit gerealiseerd worden in landbouwecosystemen.

³⁹ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2022-2023/76



Tot slot heeft de aanleg van landschapselementen en kruiden- en bloemrijke akkerranden een positief effect op de graslandvlinderindex en de alledaagse akker- en weidevogelindex.

- In het Nationaal Programma Landbouwbodems zitten maatregelen die als doel het verhogen van het gehalte organische koolstof in de bodem hebben. Ook omvat het meerdere maatregelen ten behoeve van duurzaam bodembeheer. Deze maatregelen dragen bij aan het doelbereik van de Verordening, maar ook van de EU-bodemstrategie voor 2030 en van het Klimaatakkoord door koolstofvastlegging in de bodem. Deze maatregelen kennen echter een hoge mate van vrijwilligheid. In opdracht van het ministerie van LNV heeft Wageningen University & Research tevens een indicatorset ontwikkeld waarmee de bodemkwaliteit van landbouwbodems gemonitord kan worden. Deze set omvat onder meer het gehalte organische koolstof in de bodem.
- Het Aanvalsplan Landschap richt zich specifiek op landschapselementen in het landelijk gebied. Het betreft hier 5% heggen, houtwallen en singels, 2,5% natuurlijke oevers, poelen en rietlanden en 2,5% kruiden- en bloemrijke randen langs akkers en weiden op nationaal niveau. Precieze invulling sluit aan bij de lokale bodem en hoeveelheid water. Realisatie vindt plaats via het NPLG.
- Het Aanvalsplan Grutto formuleert meerdere soorten maatregelen ten behoeve van de grutto en andere akker- en weidevogels. Deze maatregelen omvatten onder meer uitbreiding van zogenaamde kansgebieden waarin de grutto goed gedijt, verhoging van het grondwaterpeil, aangepast agrarisch beheer wat betreft maaien en begrazen alsook verlaging van de mestgift en ten slotte actief predatorenbeheer. Financiering hiervoor vindt plaats via subsidies vanuit het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb).
- Suggesties vanuit de Nationale Bijenstrategie, zoals bijvoorbeeld het inzaaien van kruidenrijk grasland. Bloemrijke akkerranden dragen ook bij aan verbeterde leefcondities voor graslandvlinders, waardoor de omstandigheden geschapen worden voor een stijgende graslandvlinderindex. Hiervoor is echter geen financiering beschikbaar.
- Basiskwaliteit Natuur omvat ook landbouwecosystemen. Mits lokaal uitgewerkt en in de praktijk gebracht, kan BKN bijdragen aan het doelbereik van de Verordening.
- Vanuit het Nationaal Strategisch Plan - Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn er subsidies beschikbaar die bijdragen aan het behalen van de doelen van de Verordening. Van alle GLB-doelen in Nederland liggen de grootste uitdagingen op het gebied van biodiversiteit (reductie stikstofemissies, herstel watersysteem, diversiteit landschap), klimaat (verminderen van de effecten van extreme weersomstandigheden door water-, bodem- en teeltmanagement en reductie van de uitstoot van broeikasgassen) en waterkwaliteit (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Vanuit het GLB komen daarom subsidies beschikbaar voor maatschappelijke diensten. Hieronder vallen landschapselementen waarop geen landbouwactiviteit wordt uitgeoefend. Dit draagt bij aan de verhoging van het aantal landschapselementen met hoge diversiteit. Ook zijn er vanuit het GLB subsidies beschikbaar voor kruidenrijk grasland en kruiden- en bloemrijke akkerranden, waardoor ook financiering beschikbaar is voor maatregelen die kunnen leiden tot een stijging van de graslandvlinderindex.
- Het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming voorziet in het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door het opzetten van weerbare teeltsystemen. Het streven is daarbij een robuuster voedselsysteem, een veiliger werkomgeving voor werknemers in de land- en tuinbouwsector en het wegnemen van een belangrijke drukfactor op de biodiversiteit in landbouwecosystemen.

Opgave

Er is veel beleid dat het behalen van de doelen vanuit de Verordening dichterbij laat komen. Dat geldt met name voor landschapselementen met hoge diversiteit. Een groot deel van het beleid is echter op vrijwillige basis. Beleid is dus niet dusdanig verankerd dat de garantie bestaat dat de uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt. Daar staan wel aanzienlijke subsidiemogelijkheden tegenover. Een ander deel van de uitvoering van het beleid is afhankelijk van de provinciale doorwerking van de landelijke doelstellingen vanuit het NPLG.

Rondom vernatting en de mogelijke opgave die volgt vanuit de eisen van de Verordening bestaat nog veel onduidelijkheid. Dit betreft onder meer tot welk niveau vernat moet worden en in hoeverre het huidige grondwaterpeilbeleid hierin voorziet. Ook in het kader van het Aanvalsplan Grutto wordt overigens peilbeheer bepleit tot tien-twintig centimeter onder het maaiveld. Vernatting draagt dan ook potentieel bij aan het creëren van betere leefgebieden voor de gewone weidevogels.



De mate van vernatting kan verminderd worden als de kans aanzienlijk is dat vernatting negatieve impact heeft op infrastructuur, gebouwen, klimaatadaptatie of andere maatschappelijke belangen. En als vernatting niet plaats kan vinden op ander land dan landbouwgrond. Zowel de mate van vermindering als de rechtvaardiging voor het minder vernatting moeten een plek krijgen in het Nationaal Herstelplan.

Het ligt in de lijn der verwachting dat maatregelen zoals de aanleg van kruidenrijk grasland en bloemrijke akkerranden of de vermindering van gebruik van pesticiden ook indirect bijdragen aan de doelstellingen van artikel 8 (bestuivers).

Gesteld kan worden dat de mate waarin het bestaande beleid bijdraagt aan de doelstellingen vanuit de Verordening afhangt van uitvoering in de praktijk. Gezien de hoge mate van vrijwilligheid kan niet met zekerheid gezegd worden dat met het huidige beleid het behalen van de doelstellingen binnen bereik is. Doelbereik is afhankelijk van de bereidheid van maatschappelijk partners. Ook zijn er nog vragen over de uitvoeringskracht van bestaand beleid.

Monitoring

Bij de stijgende trend voor de graslandvlinderindex, de voorraad organische koolstof en het percentage landbouwgrond met hoge diversiteit geeft de Verordening aan dat indicatoren worden gemonitord in samenhang met monitoring verplicht onder (EU) 2018/841 en (EU) 2018/1999. Er volgt mogelijk nog een monitoringssysteem voor deze indicatoren. Dit sluit vermoedelijk niet volledig aan bij de huidige monitoring voor graslandvlinders, voorraad organische koolstof in de bodem en akker- en weidevogels die nu al plaatsvindt. Indicatoren voor monitoring van groenblauwe dooradering worden op dit moment ontwikkeld in het kader van het NPLG.

Financiering

Het Aanvalsplan Landschap berekent de kosten van de aanleg van landschapselementen met hoge diversiteit. Voor houtige landschapselementen omvat dit € 1,63 miljard voor de aanleg, € 5,9 miljard beheervergoeding en € 1,95 miljard grondvergoeding. Voor natte dooradering is € 3,65 miljard benodigd voor aanleg, beheervergoeding en grondvergoeding. Voor kruidenrijke landschappen gaat het om € 600 miljoen voor beheer (gerekend voor een periode van 30 jaar). In totaal gaat dit om ruim € 13 miljard.

Vanuit het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur is éénmalig € 24,3 miljard beschikbaar tot 2035, hoewel dit fonds nog niet geborgd is en nog politieke besluitvorming vereist. Provincies geven aan dat zij verwachten het dubbele van dit bedrag nodig te hebben. Voor het Aanvalsplan Grutto is € 69,5 miljoen beschikbaar tot 2027 vanuit het GLB-Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) voor zwaar beheer, kruidenrijk grasland, of plasdras. De financiering beschikbaar vanuit het GLB is € 152 miljoen voor de eco-regeling. Deze eco-regeling omvat doelgerichte betalingen voor klimaat, bodemkwaliteit, biodiversiteit en milieukwaliteit. Ook vanuit het Klimaatfonds is financiering beschikbaar voor het verhogen van het grondwaterpeil, maar ook voor de aanleg van landschapselementen.

Financiering van de opgave in landbouwecosystemen om zodoende de doelstellingen uit de Verordening te behalen lijkt dan ook nog niet dekkend. Ten tweede richt veel financiering zich op de aanleg van bijvoorbeeld landschapselementen of bloem- en kruidenrijke akkerranden. Er is echter ook structureel geld nodig voor onderhoud en beheer.

3.1.7 Bosecosystemen

Korte duiding van de verplichting

Artikel 10 van de Verordening richt zich op bosccosystemen. Het vraagt van lidstaten om de nodige kwalitatieve herstelmaatregelen te nemen om biodiversiteit te versterken van bosccosystemen. Ook moet er een toenemende trend ingezet worden voor de gemeenschappelijke vogelindex tot het niveau dat voor 2030 moet worden vastgesteld op basis van een open en effectief proces met input vanuit de laatste wetenschappelijke bevindingen. Verder moeten uit zeven indicatoren (staand dood hout, liggend dood hout, aandeel bossen met ongelijkjarige structuur, bosconnectiviteit, voorraad organische koolstof, aandeel bossen gedomineerd door inheemse boomsoorten, boomsoortendiversiteit) zes gekozen worden om een toenemende trend in te zetten. Ook deze trend moet lopen tot het niveau dat voor 2030 moet worden vastgesteld op basis van een open en effectief proces met input vanuit de laatste wetenschappelijke bevindingen. Het keuzecriterium is de mate waarin de indicator inzicht biedt in de biodiversiteit van bosccosystemen in de desbetreffende lidstaat.



Artikelen 11 en 12 omschrijven hoe doelstellingen ten aanzien van bosesystemen voorbereid en vastgelegd moeten worden in het Nationaal Herstelplan. Hierin wordt genoemd dat voor het bepalen van een bevredigend niveau van de indicatoren, Nederland gebruik moet maken van een open en effectief beoordelingsproces, gebaseerd op het meest recente wetenschappelijke bewijs.

Artikel 17 geeft aan dat lidstaten de indicatoren van bosesystemen moeten monitoren. Dit moet in overeenstemming zijn met EU Verordening 2018/841 en 2018/1999. In EU Verordening 2018/841 wordt beschreven dat voor de monitoring van landgebruik optimaal gebruik moet worden gemaakt van bestaande EU- en nationale programma's en onderzoeken voor gegevensverzameling (de Land Use Cover Area Frame Survey (LUCAS), het programma van de Europese Unie voor aardobservatie en -monitoring Copernicus en het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo). In de EU Verordening 2018/1999 wordt in algemene zin de governance van de energie-unie en van Europese klimaatactie beschreven. Dit heeft onder meer betrekking op de berekening van koolstofvastlegging en biomassa afkomstig uit bossen. De Europese Commissie heeft bovendien op 22 november 2023 een voorstel gedaan voor een Verordening voor een monitoringssystematiek voor veerkrachtige Europese bossen COM (2023) 728.

Beleid

Nederlands beleid rondom bosesystemen wordt door de rijksoverheid samengevat in de Bossenstrategie. Met de Bossenstrategie wordt voldaan aan de afspraken rondom bossen in het Klimaatakkoord. Ook draagt de Bossenstrategie bij aan de versterking van de biodiversiteit in de bossen en daarmee aan de doelen van de VHR. Kort gesteld behelzen de doelstellingen vanuit de Bossenstrategie de ambitie om 37.400 hectare bos te realiseren. Het Rijk en de provincies verbinden zich gezamenlijk aan een toename van 15.000 hectare bosuitbreiding binnen het Natuurnetwerk Nederland en gaan een verkenning doen naar een aanvullende 19.000 hectare bos buiten het Natuurnetwerk Nederland⁴⁰. Daarnaast wordt 3400ha verdwenen bos gecompenseerd dat is gekapt, of wordt gekapt tot 2030 voor het omzetten van bos naar andersoortige natuur. Jaarlijks wordt de voortgang van de bossenstrategie gerapporteerd in de voortgangsrapportage natuur (VRN)⁴¹. Eens in de 5 jaar rapporteerde de Nederlandse Bos Inventarisatie (NBI)⁴² over de staat van de Nederlandse bossen. De doelen uit de Bossenstrategie hebben ook een plek binnen het NPLG.

Naast de Bossenstrategie komen bosesystemen terug in de PAGW. Specifiek worden er vanuit de PAGW oobossen aangeplant in de uiterwaarden. Dat is geen vaststaand doel op zich, maar draagt mogelijk wel bij aan het doelbereik.

Opgave

Met de Bossenstrategie zal er meer areaal bos komen in Nederland. De focus ligt echter voornamelijk op (kwantitatief) meer bos realiseren. Er is wel aandacht voor de biodiversiteit en de revitalisering van bossen. Veel, maar niet alle, indicatoren uit de Verordening komen terug in de Bossenstrategie. Er is dus een beleidsopgave om in kaart te brengen welke herstelmaatregelen bij kunnen dragen aan een toenemende trend voor de indicatoren uit de Verordening. Ook moeten de bevredigende niveaus worden vastgesteld. Dit vraagt om ecologische input vanuit de wetenschap maar ook om bestuurlijk-politieke afwegingen die in samenspraak tussen het Rijk, de provincies en waar relevant partijen als bijvoorbeeld waterschappen, Staatsbosbeheer of Rijkswaterstaat gemaakt moeten worden.

Om de Bossenstrategie tot uitvoering te brengen, moeten het Rijk en de provincies nog nadere afspraken maken die randvoorwaardelijk zijn om de opgaven te realiseren. Veel hangt ook af van de mate waarin de uitbreiding van bosareaal gerealiseerd wordt via het NPLG. Dit betekent dat het beleid nog niet dusdanig verankerd is dat de garantie bestaat dat de uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt. Bij uitvoer van het bestaand beleid resteert echter nog maar een overzichtelijke beleidsopgave om te voldoen aan de eisen van de Verordening.

Monitoring

Er is aanvullende monitoring vereist op basis van de Verordening ten opzichte van de huidige bosseninventarisatie. De monitoring moet met name aansluiten op de (kwalitatieve) indicatoren in de Verordening. De Verordening is immers meer gericht op revitalisering van bos dan op uitbreiding van areaal. Sommige kwalitatieve indicatoren worden al wel gemonitord, zoals aandeel staand en dood hout in de Nederlandse Bos Inventarisatie (NBI). Andere indicatoren moeten worden toegevoegd. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden op welke van de kwalitatieve indicatoren er moet worden gemonitord. Daar gaan methodologische discussies aan vooraf. Die discussies worden op dit moment al gevoerd. Vanuit de Europese Commissie is een voorstel gedaan voor een framework voor het monitoren van bosvitaliteit.⁴³

40 [Bos voor de toekomst Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030.](#)

41 [Zie Negende voortgangsrapportage natuur \(2022\).](#)

42 [Zie Zevende Nederlandse Bosinventarisatie \(2022\).](#)

43 [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a monitoring framework for resilient European forests.](#)



Financiering

Voor financiering van de Bossenstrategie is budget gereserveerd in spoor 1 van het Programma Natuur. Daarnaast is voor de inrichting van rijksgronden € 14,5 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het Klimaatakkoord. Dit betekent dat financiering onzeker is, omdat zowel het Programma Natuur en het Transitiefonds onderhevig zijn aan jaarlijkse bijstelling en het Transitiefonds bovendien nog niet is geborgd en nog politieke besluitvorming vereist. Ook is er geen informatie bekend over het doorlopen van budgetten tot na 2030. Daarnaast is er zowel op het gebied van beleid als monitoring een beleidsopgave, waarvoor nog geen middelen gereserveerd zijn.

3.2 Noodzaak tot verandering van de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving

Een Europese verordening is, zoals dat juridisch heet, rechtstreeks werkend. Dit betekent dat omzetting in nationale wet- en regelgeving niet nodig is.⁴⁴ Wel kan een Europese verordening tot gevolg hebben dat op nationaal niveau regels gewijzigd of nieuw vastgesteld moeten worden om recht te doen aan de eisen van de verordening in de Nederlandse situatie en het Nederlandse stelsel. Ook kan wet- en regelgeving nodig zijn voor de maatregelen om de verordening uit te voeren.

In januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden.⁴⁵ De Omgevingswet biedt relevante instrumenten voor het toetsen van nieuwe activiteiten, voor instructies om maatregelen te treffen en voor het stellen van normen. De Omgevingswet biedt ook een relevant kader voor het Nationaal Herstelplan. Op beide zaken gaan wij hierna in.

3.2.1 Impact op de toetsing van nieuwe activiteiten

Een belangrijke vraag is of het huidige vergunningstelsel op de schop moet na inwerkingtreding van de Verordening. Omdat vanuit artikelen 4 en 5 in de Verordening de belangrijkste gevolgen worden verwacht, hebben wij de vraag beantwoord of deze artikelen een wijziging van de vergunningssystematiek in Nederland vereisen.

De samenhangende verplichtingen in de Verordening hebben de volgende contouren:

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

Zoals al eerder beschreven (zie paragraaf 2.2) is de impact van deze artikelen voornamelijk dat er verplichtingen in zijn opgenomen voor het nemen van (herstel)maatregelen binnen een bepaald tijdpad. Dit laatste is nieuw ten opzichte van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden dat geldt onder de Vogel- en Habitatrictlijn. Herstelmaatregelen binnen het in de Verordening vastgelegde tijdpad zullen bovendien ook voor habitattypen en leefgebieden van soorten buiten de Natura 2000-gebieden nodig zijn. Voor artikel 4 geldt, volgens een expertschatting uit 2014, dat 25% van de oppervlakte van habitattypen buiten Natura 2000-gebieden is gelegen. Voor artikel 5 geldt dat een groot deel van de mariene habitattypen niet in Natura 2000-gebieden ligt. Exacte percentages daarvan zijn nog niet bekend.

⁴⁴ Buiten de aanwijzing van bevoegde gezagen, de sanctionering van eventuele normen en het opheffen van strijdigheden met de verordening in nationaal recht e.d.

⁴⁵ Zie: [Omgevingswet](#).



Het is duidelijk dat nieuwe maatschappelijke en economische activiteiten in de weg kunnen staan van het bereiken van de doelen uit de Verordening Natuurherstel. De grootste impact voor dit soort activiteiten is te verwachten vanuit artikel 4 vanuit de Verordening. Het bestaande vergunningstelsel in Nederland ziet erop vooraf te beoordelen of een nieuwe activiteit leidt tot mogelijk significante gevolgen in het licht van de voor een Natura 2000-gebied vastgestelde instandhoudingsdoelen voor natuurwaarden binnen Natura 2000-gebieden; dit is zo geregeld in afdeling 11.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving.⁴⁶ Vaak zullen nieuwe activiteiten al een natuurvergunning moeten aanvragen, omdat zij significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden.

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

- Denkbaar is bijvoorbeeld dat een uitbreiding plaatsvindt van de specifieke zorgplicht uit artikel 11.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving naar die gebieden⁴⁷, eventueel aangevuld met maatwerkregels voor bepaalde typen activiteiten of maatwerkvoorschriften voor bepaalde concrete gevallen en een goede monitoring en handhaving daarvan.
- Mogelijk kunnen ook maatwerkregels⁴⁸ en maatwerkvoorschriften⁴⁹, op grond van artikel 11.29 en artikel 11.31 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden vastgesteld. Deze regels gelden ter uitwerking van de specifieke zorgplicht (artikel 11.27 van het Besluit activiteiten leefomgeving) voor zogeheten flora- en fauna-activiteiten.
- Een andere variant is het geven van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften op grond van artikel 11.7 en artikel 11.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving, ter uitwerking van de specifieke zorgplicht voor Natura 2000-gebieden of een zogeheten 'bijzonder nationaal natuurgebied'. De gebieden waar herstel moet plaatsvinden,

zouden dan als bijzonder nationaal natuurgebied aangewezen moeten worden.⁵⁰

- Er zijn ook nog weer andere varianten denkbaar⁵¹, ook buiten de instrumenten waarin het stelsel van de Omgevingswet al voorziet.

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

Het toetsen van nieuwe activiteiten op gevolgen voor mariene ecosystemen (gelet op artikel 5 Verordening Natuurherstel) vraagt mogelijk ook nog om aanvullende regels. Voor de visserij geldt dat eventuele maatregelen moeten voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid en dus in samenwerking met andere landen vorm moeten krijgen.⁵² Voor alle overige activiteiten geldt in principe het beschermingsregime voor natuur. Het gaat daarbij om het beschermingsregime voor activiteiten die een impact kunnen hebben op Natura 2000-gebieden en op de flora en fauna in het algemeen (zie ook artikel 11.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Voor de Noordzee geldt verder een specifieke zorgplicht (artikel 7.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving) waarbij er regels voor een aantal specifieke activiteiten op de Noordzee zijn vastgelegd.⁵³ Voor wind op zee geldt een specifiek wettelijk kader in de Wet windenergie op zee. Het is wenselijk om in het vervolgproces een aanvullende analyse te maken van de samenhang van deze bepalingen in wet- en regelgeving en of, tegen deze achtergrond, aanvullende regelgeving nodig is voor het (kunnen) toetsen van nieuwe activiteiten met mogelijke impact op mariene ecosystemen.

Kortom, er zijn verschillende instrumenten denkbaar om te voorkomen dat nieuwe activiteiten leiden tot een aantasting van de habitattypen en leefgebieden van soorten in de gebieden (buiten de Natura 2000-gebieden) of van mariene ecosystemen die volgens het Nationaal Herstelplan moeten

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

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

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

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

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

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

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

53 <https://lplp.nl/thema/water/wateractiviteiten/activiteiten-noordzee/>



worden beschermd of waar herstelmaatregelen moeten worden genomen. De Verordening verplicht niet⁵⁴ tot een uitbreiding van het Nederlandse vergunningsstelsel. Wel is duidelijk dat aanvullende regelgeving nodig zal zijn, langs de lijnen zoals hierboven beschreven. De verdere uitwerking hiervan zal gelijk op moeten lopen met het opstellen van het Nationaal Herstelplan.

3.2.2 Impact voor regelgeving volgend uit het Nationaal Herstelplan

Het Nationaal Herstelplan kan vorm krijgen als gezamenlijk (interdepartementaal en interbestuurlijk) programma onder de Omgevingswet. Een verplichting tot het gezamenlijk opstellen van een dergelijk programma kan op grond van artikel 3.13 van de Omgevingswet worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. Dat betekent dat het Nationaal Herstelplan een gezamenlijk programma wordt van het Rijk en de provincies samen. Zo'n programma is bindend voor alle overheden die het hebben vastgesteld.

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

Bij het concretiseren van doelen naar maatregelen zal soms (juridische) normstelling aan de orde zijn, die verankering in regelgeving moet krijgen. Dit zal voornamelijk decentraal moeten gebeuren⁵⁵, bijvoorbeeld door normering in de (provinciale) omgevingsverordening, het (gemeentelijke) omgevingsplan of de waterschapsverordening. Ook kan landelijke normstelling aan de orde zijn.⁵⁶

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

Een aandachtspunt is hoe, nadat er eenmaal een effectief Nationaal Herstelplan is vastgesteld, het totaaloverzicht per gebied behouden blijft. Per saldo zal namelijk sprake moeten zijn en blijven van een effectief maatregelenpakket. Het is denkbaar dat het Nationaal Herstelplan (enige) ruimte laat voor nieuwe ontwikkelingen, maar omdat bij nieuwe activiteiten sprake is van een optelsom van kleine beetjes is het nodig om het totaaloverzicht te houden van welke activiteiten nieuw zijn. Dit vraagt zowel om monitoring als om toezicht en handhaving. Het monitoren van de effecten van de maatregelen kan een onderwerp zijn om op te nemen in (instructie)regels⁵⁷, om de goede doorwerking van het Nationaal Herstelplan te garanderen.

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

55 Zie artikel 4.1 Omgevingswet.

56 Zie artikel 4.3 Omgevingswet.

57 Te verankeren in het Besluit kwaliteit leefomgeving.



HOOFDSTUK 4

Opstellen van het Nationaal Herstelplan: aanpak, organisatie en urgentie

4.1 Wat is het karakter van het Nationaal Herstelplan en wat is het doel?

Het Nationaal Herstelplan moet de verbinding leggen tussen de doelen en verplichtingen in de Verordening en de benodigde herstelmaatregelen, rekening houdend met de ecologische situatie in Nederland. In paragraaf 2.3 is toegelicht hoe het Nationaal Herstelplan als een verbindende schakel dient. In hoofdstuk 3 is vervolgens toegelicht welke verplichtingen volgen uit de Verordening en hoe deze zich verhouden tot beleid, wet- en regelgeving in Nederland. Resterend is dan de vraag wat dit betekent voor de aanpak, organisatie en urgentie van het Nationaal Herstelplan. Wat nodig is, is in grote mate afhankelijk van de (feitelijke) ecologische situatie. Waar deze situatie niet goed is, zal er méér urgentie zijn en mínder ruimte voor keuzes.

Het beeld voor Nederland is, zoals inmiddels breed uitgemeten en bekend, dat de feitelijke ecologische situatie níét goed is. Daar komt bij dat bestaand beleid geen volledig antwoord biedt op de opgave die de Verordening meegeeft. Ook heeft Nederland een flinke opgave in de realisatie, omdat Nederland al jaren minder levert/realiseert dan nodig. Dat zijn geen gunstige uitgangspunten voor de opgave waar het Nationaal Herstelplan een antwoord op moet geven. Dat laat daarmee ook minder vrijheid voor het 'hoe'.

Door het karakter en het doel van het Nationaal Herstelplan te analyseren, kan een beter beeld worden gevormd bij hoe omvattend het Nationaal Herstelplan is. De preambule biedt hier aanknopingspunten voor:

- De herstelmaatregelen voor habitattypen moeten toereikend en geschikt zijn om zo snel mogelijk een goede toestand te bereiken en de gunstige referentiegebieden te verwezenlijken, opdat zij hun gunstige staat van instandhouding bereiken. Het is belangrijk dat de herstelmaatregelen de maatregelen zijn die nodig zijn om de tijdgebonden en gekwantificeerde gebiedsgebonden streefdoelen te halen. Het is ook noodzakelijk dat de herstelmaatregelen voor de habitats van de soorten toereikend en geschikt zijn om hun toereikende kwaliteit en kwantiteit zo snel mogelijk te bereiken teneinde de gunstige staat van instandhouding van de soorten te bereiken.⁵⁸
- Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de herstelmaatregelen die in het kader van deze verordening worden genomen een concrete en meetbare verbetering van de toestand van de ecosystemen opleveren, zowel op het niveau van de afzonderlijke gebieden die worden hersteld als op nationaal en Unieniveau.⁵⁹

58 Preambule 29 van de compromistekst.

59 Preambule 30 van de compromistekst.

De kern van het Nationaal Herstelplan is dus om de realisatie van de doelen en verplichtingen van artikel 4 tot en met artikel 10 van de Verordening om te zetten in concrete actie. De doelen en de verplichtingen van de Verordening vormen de basis van het Nationaal Herstelplan en zijn voldoende duidelijk als vertrekpunt. Om aan deze doelen en verplichtingen te voldoen, zullen aanvullende inspanningen nodig zijn. De Commissie heeft daarbij de volgende achtergrond gegeven⁶⁰:

1. Vrijwillige doelen zijn niet gehaald en zijn daarmee niet doeltreffend gebleken.
2. Er zijn tekortkomingen in bestaande wetgeving, omdat de wetgeving niet 'smart' is (met name: specifiek, meetbaar, tijdgebonden).
3. Er is een gebrek aan een omvattende benadering en er is geen gecoördineerde uitvoering.

Een effectief Nationaal Herstelplan zal daarom duidelijkheid moet bieden over hoe Nederland de doelen gaat bereiken en welke maatregelen Nederland daarvoor gaat nemen. Dit draagt bij aan een samenhangende benadering en gecoördineerde uitvoering. Dit betekent dat een concretisering nodig is van welke maatregelen waar en door wie uitgevoerd worden om de doelen en verplichtingen in de Verordening na te komen. Daarbij moeten de specifieke nationale en lokale omstandigheden in acht worden genomen.

Bij het opstellen en uitvoeren van het Nationaal Herstelplan zijn er dus veel knopen door te hakken, zeker in Nederland omdat er sprake is van een forse opgave en schaarse ruimte, waardoor niet alles overal kan. Het opstellen van een effectief maatregelenpakket vereist omgang met die schaarste. Daarmee is er niet alleen een technisch-ecologisch vraagstuk (per doelstelling: wat is nodig, wat werkt?) maar ook een politiek-bestuurlijk verdeelvraagstuk (welke schouders dragen welke lasten?). Dit is belangrijk voor de impact, omdat dit hoge eisen stelt aan de aanpak en organisatie bij het opstellen van het Nationaal Herstelplan. In essentie is het in balans brengen van deze twee zaken de hoofdpoging van het Nationaal Herstelplan.

Figuur. Hoofdpoging Nationaal Herstelplan: balans vinden tussen wat 'nodig is' en 'wie doet wat'.



Daarnaast volgt uit de eerder aangehaalde tekst uit de preambule dat het Nationaal Herstelplan uitvoerbaar en realistisch moet zijn. Dat stelt nog extra eisen aan de aanpak en organisatie. Het gaat dus niet om 'hoog over' plannen en 'tekentafelwijsheid', maar om praktisch inpasbare, effectieve maatregelenpakketten. Dit vereist al bij het opstellen van het Nationaal Herstelplan een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering over wat werkt en wat niet werkt.

4.2 Wanneer moet het Nationaal Herstelplan klaar zijn?

Nederland heeft de verplichting om uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Verordening⁶¹ een concept van het Nationaal Herstelplan in te dienen, met plannen die lopen tot en met 2050 en een indicatie van tussentijdse deadlines.⁶² Vervolgens heeft de Europese Commissie zes maanden om dit plan te evalueren aan de hand van een aantal criteria:

1. De mate van overeenstemming met de eisen in artikel 12 van de Verordening;
2. De vraag of het Nationaal Herstelplan toereikend is om aan de doelen en verplichtingen uit artikel 4 tot 10a te voldoen.⁶³

Voor de evaluatie van het Nationaal Herstelplan wordt de Commissie ondersteund door de European Environment Agency (EEA) en werkt de Commissie nauw samen met Nederland.⁶⁴ Na ontvangst van de evaluatie van de Commissie heeft Nederland een half jaar de tijd om het Nationaal Herstelplan te voltooien, waarbij Nederland rekening moet houden met de opmerkingen die de Europese Commissie heeft gemaakt.⁶⁵ Voor het totaal te doorlopen planproces heeft Nederland dus, inclusief een beoordeling door de Europese Commissie, drie jaar de tijd.

⁶¹ Artikel 13 van de compromistekst Verordening Natuurherstel. In de huidige inschatting moet er dus voorjaar 2026 een (concept) Nationaal Herstelplan zijn.
⁶² Artikel 12, eerste lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel.
⁶³ Zie artikel 14, tweede lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel. Hier is ook een derde doel verwoord, namelijk de bijdrage aan de overkoepelende doelen van de EU zoals beschreven in Artikel 1, Artikel 7(1) en Artikel 10a, namelijk het herstellen van 25.000 km rivier naar vrij stromende rivieren in 2030 en het planten van ten minste drie mld. extra bomen in 2040.
⁶⁴ Artikel 13, eerste en derde lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel.
⁶⁵ Zie artikel 14, vijfde en zesde lid, van de Verordening.



Het is niet mogelijk om binnen deze tijdspanne een allesomvattend pakket vast te stellen, waarvan het zeker is dat hiermee alle doelen en verplichtingen worden bereikt in 2050. Dat neemt niet weg dat de doelen en verplichtingen op lange termijn onverminderd blijven gelden. De aanpak zal dus stapsgewijs moeten zijn, waarbij maatregelen op de kortere termijn concreter moeten zijn uitgewerkt dan op de langere termijn. Het beginpunt is daarbij om vast te stellen wat de staat van de natuur en wat een 'gunstig referentiegebied' is en vervolgens wat waar nodig is om dat te bereiken. Dit moet naast de inventarisatie worden gelegd van welke maatregelen al genomen zijn of al lopen.

De Verordening vraagt om een periodieke herziening van het Nationaal Herstelplan, namelijk in juli 2032 en 2042.⁶⁶ In de eerste versie van het plan wordt voor de periode tot 2032 gevraagd om een hoge mate van detail. Voor de doorblik 2032-2050 kan volstaan worden met een strategisch overzicht. In de herziening van 2032 zal deze periode (2032-2050) vanzelfsprekend veel gedetailleerder moeten worden ingekleurd.

4.3 Welke organisatie is nodig om het Nationaal Herstelplan op te stellen?

Om een uitspraak te doen over de benodigde organisatie om het Nationaal Herstelplan op te stellen, is het belangrijk om in beeld te brengen welke stakeholders relevant zijn en daarnaast welke deskundigheden en competenties benodigd zijn. De belangrijkste stakeholders staan in tabel 2.

Tabel 2. De belangrijkste stakeholders voor de organisatie en het opstellen van het Nationaal Herstelplan.

Organisatie	Onderdelen waaraan een (belangrijke) bijdrage nodig is
Ministerie van LNV	Het totaal en specifiek artikelen 4, 5, 8, 9 en 10
Ministerie van IenW, incl. RWS	Artikel 5 en 7
Ministerie van BZK/VRO	Artikel 6
Ministerie van EZK	Samenhang met de energietransitie en klimaatdoelstellingen
Defensie	Samenhang met defensierreinen en Notitie Reikwijdte en Detailniveau
Ministerie van Financiën	Financiën (structureel)
Provincies en IPO/BIJ12	Artikelen 4, 8, 9 en 10, monitoring, sturende rol ten opzichte van gemeenten en waterschappen
Gemeenten en VNG	Artikel 6
Waterschappen en de UvW	Artikelen 4, 7 en 9
Kennisinstellingen (bijvoorbeeld WUR) en brancheorganisaties (LTO, VNO-NCW, Bouwend NL, Visserij, natuurorganisaties, etc.)	Leveren van inbreng (feiten en belangen)
Terreinbeherende organisaties	Artikelen 4, 8, 10

De organisatie die nodig is om het Nationaal Herstelplan op te stellen, zal zwaar moeten leunen op ecologische kennis. De ecologische feiten – en inschattingen – zijn het vertrekpunt om een effectief Nationaal Herstelplan op te stellen. Maar de aanpak mag zich niet tot een technisch-ecologische oefening beperken. Zoals hiervoor al aangegeven, zullen er in de uitwerking ook lastige juridische interpretatievragen aan de orde zijn, zowel waar het gaat om de uitleg van de Verordening zelf⁶⁷ als over de interdepartementale en interbestuurlijke bevoegdheidsverdeling onder de Omgevingswet. Verder zullen zich, zoals ook al aangegeven, ingewikkelde verdeelvraagstukken voordoen, wat vereist dat het bestuur en de politiek in positie moeten worden gesteld om belangenafwegingen te maken.

66 Zie artikel 15, eerste lid, van de compromistekst Verordening Natuurherstel.

67 Bijvoorbeeld over de interferentie van EU-regelgeving en -beleid met de Nederlandse wet- en regelgeving en Nederlands beleid.



Die afwegingen kunnen gaan over de interactie met andere domeinen zoals wonen, infrastructuur en defensie, maar ook over hoe binnen een sector de lasten verdeeld worden. De betrokkenheid van politiek en bestuur zijn te meer nodig omdat herstelmaatregelen ook vragen om financiële middelen.

De benodigde deskundigheid om het Nationaal Herstelplan op te stellen vraagt daardoor om:

- Ecologische kennis
- Inhoudelijke kennis van alle betrokken andere belangen naast natuur, zoals klimaat (EZK), defensie (DEF), woningbouw (BZK), industrie (EZK), infrastructuur (IenW) en landbouw en visserij (LNV).
- Datagedreven kennis ten aanzien van bovenstaande onderwerpen
- Juridische kennis (op strategisch niveau)
- Kennis van financiën en begroten

Er zal sprake moeten zijn van een dynamisch proces bij het opstellen van de Verordening: er kunnen vragen van ecologen aan de politiek zijn, van de politiek aan juristen, van juristen aan ecologen en zo verder.

Het is eigen aan de democratische en participatieve besluitvorming, en dus ook onvermijdelijk, dat er verschillende opvattingen zijn over de waardering van belangen. Deze moeten uiteraard wel binnen de grenzen van de Verordening en andere regels passen. Maar er zijn ook nog andere redenen die het opstellen van het Nationaal Herstelplan tot een ingewikkeld proces zullen maken. Een belangrijkste redenen zijn:

- Allereerst is er een grote groep betrokken overheden (interdepartementaal en interbestuurlijk), maar ook de vereiste samenwerking met buurlanden en met de EU zorgt voor complexiteit.
- Daarnaast wordt het tot stand brengen van het Nationaal Herstelplan bemoeilijkt doordat bepaalde kennis niet voorhanden is of de wel beschikbare kennis in het maatschappelijke debat in twijfel wordt getrokken.⁶⁸ Ook zullen er externe krachten zijn (zoals klimaatverandering of de invloed van exoten) waarvan de effecten niet goed voorzienbaar zijn.
- Een andere voorzienbare complexiteit is dat van sommige maatregelen in de praktijk zal blijken dat deze minder effectief zijn dan gedacht.

Al deze aspecten maken besluitvorming over het in het Nationaal Herstelplan op te nemen maatregelenpakket op voorhand ingewikkeld.

De belangrijkste competenties die in dit verband nodig zijn, betreffen:

- ervaring om tot besluitvorming over verdeelvraagstukken te komen in een politiek-bestuurlijk complexe omgeving (zowel interdepartementaal als interbestuurlijk);
- ervaring met interdepartementaal en interbestuurlijk programmamanagement;
- ervaring met extern stakeholdermanagement en participatie (onder meer met brancheorganisaties) en met (externe) communicatie;
- ervaring met grensoverschrijdende samenwerking en met de EU.⁶⁹

Door de urgentie van de opgave is het te meer van belang dat de overheid zorgt voor een goede organisatie bij het opstellen van het Nationaal Herstelplan. De doorlooptijd totdat het Nationaal Herstelplan klaar moet zijn is, zoals gezegd, kort. Hoe eerder begonnen wordt met het opstellen van het Nationaal Herstelplan, hoe concreter en zorgvuldiger gewogen de daarin gelande keuzes en maatregelen zullen zijn. Bovendien, het (verder) uitstellen van keuzes leidt tot verdere vergroting van de opgave. Het maakt, op termijn, nog verdergaande en kostbaardere maatregelen noodzakelijk, nog los van de gevolgen voor de natuur en onze leefomgeving. Deze urgentie maakt dat een vorm van hiërarchische sturing van het Rijk naar de provincies, gemeenten en waterschappen en naar de samenleving aan de orde is.

4.4 Wie is waarvoor verantwoordelijk?

De Verordening geldt voor lidstaten en dus voor Nederland. Dit betekent dat de Europese Commissie het Rijk zal aanspreken op naleving van de Verordening. Het lijkt logisch dat bij het opstellen van het Nationaal Herstelplan een coördinerende rol is weggelegd voor het ministerie van LNV, ook vanwege zijn rol in het NPLG. Ook het ministerie van BZK/VRO heeft een belangrijke rol in de sturing op het geheel, vanwege de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Uit de hiervoor gegeven beschrijving wordt duidelijk dat het Nationaal Herstelplan maatregelen moet bevatten die daadwerkelijk uitvoering krijgen en dus niet beperkt mag zijn tot plannen en voornemens. Voor het vaststellen en uitvoeren van maatregelen zijn een groot aantal overheden nodig.

⁶⁸ Dit vraagt om een organisatie die in staat is om te gaan met onzekerheden en leemten in kennis door in zulke gevallen met hypotheses te werken en de benodigde vervolgstappen – bijvoorbeeld extra maatregelen of onderzoek – aan te geven.

⁶⁹ Zo kan het bijvoorbeeld nuttig zijn om met buurlanden periodiek van gedachten te wisselen over de keuzes die in die landen gemaakt worden.



Behalve een coördinerende rol heeft het ministerie van LNV ook een belangrijke inhoudelijke inbreng bij de totstandkoming van het Nationaal Herstelplan. Dit ziet vooral op terrestrische ecosystemen, mariene ecosystemen, bestuivers, landbouwecosystemen en bosecosystemen.

Het ministerie van IenW inclusief Rijkswaterstaat is belangrijk voor het herstellen van watergebonden ecosystemen (zee, kust, meren en grote rivieren). Dit moet in samenwerking gebeuren met het ministerie van LNV als verantwoordelijke voor natuur en visserij.

Provincies zijn verantwoordelijk voor onder meer natuur, milieu, water en landschap.⁷⁰ In het Nationaal Herstelplan zullen hiervoor maatregelen getroffen moeten worden en de uitvoering daarvan is zonder steun en handelen door de provincies niet denkbaar of haalbaar binnen het vereiste tijdpad.

Verder ligt er een verantwoordelijkheid bij de gemeenten en waterschappen. Gemeenten zijn belangrijk in de uitvoering van maatregelen voor het herstel van stedelijke ecosystemen. Maar ook het ministerie van BZK en de provincies zullen daarvoor verantwoordelijkheid moeten nemen. Waterschappen hebben een belangrijke rol in de uitvoering van maatregelen voor het herstel van ecosystemen in zoetwater en aan de kust en bij het herstellen van natuurlijke verbindingen in rivieren. Waterschappen spelen bovendien een actieve rol in de vernattingsopgave rondom veengebieden.

Ten slotte is het belangrijk te onthouden dat de diverse hier genoemde overheden ook een ander belang hebben, namelijk dat er ruimte ontstaat voor (maatschappelijke) ontwikkeling voor andere beleidsterreinen. Zo heeft het ministerie van BZK rekening te houden met de woningbouwopgave, IenW en RWS met infrastructuur, EZK met klimaatmaatregelen, Defensie met ruimte voor onder meer kazernes en oefengebieden en de waterschappen met waterstaatswerken. Tegelijkertijd biedt de Verordening ook de kans om deze opgaven integraal aan te pakken.

4.5 Wat is de betekenis van hiervoor-gaande reflecties voor de organisatie?

Voorgaande reflecties leiden tot een aantal inzichten die betekenis hebben voor hoe de organisatie en de interbestuurlijke samenwerking vorm moeten krijgen bij het opstellen van (en de daaropvolgende realisatie van) het Nationaal Herstelplan. De kern is als volgt:

1. Interdisciplinair werken is noodzakelijk: een combinatie van ecologisch-technische, datagedreven, juridische en politiek-bestuurlijke expertise is noodzakelijk. Ecologisch-technisch omdat het plan effectief moet zijn, datagedreven om die analyse te kunnen stutten, juridisch omdat er interpretatieruimte is en politiek-bestuurlijk om de politieke verdelingsvraagstukken te kunnen agenderen en daarin te kunnen adviseren.
2. De uitvoering heeft een cruciale stem: uitvoering en uitvoerbaarheid zijn belangrijke aspecten van effectiviteit en daarmee zwaarwegende factoren. Dat betekent dat uitvoeringskennis al bij het opstellen van het Nationaal Herstelplan een duidelijke stem moet hebben.
3. Er zijn al veel lopende relevante initiatieven: het opstellen van het Nationaal Herstelplan vindt in de Nederlandse context niet plaats in een vacuüm. Deels stelt ook de Verordening die eis al, bijvoorbeeld met het punt dat rekening gehouden moet worden met maatregelen die nodig zijn voor de energietransitie. Het is in voorgaande hoofdstukken gebleken dat lopende planvorming, primair rond de ruimtelijke puzzel en toewerkend naar de nieuwe Nota Ruimte⁷¹ en het NPLG, al een belangrijke invulling van het Nationaal Herstelplan kan vormen. Ook het beleid in het kader van de BKN is van belang. Het is tegelijkertijd duidelijk geworden dat het Nationaal Herstelplan op onderdelen een intensivering moet zijn van de al in die trajecten afgegeven en meegegeven doelstellingen.
4. Er ligt een gevoelig en complex stakeholdervraagstuk, inherent aan het Nederlandse staatsbestel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat: het stakeholderveld is al complex en de participatieve eisen in de Verordening verhogen de complexiteit nog verder. Hier kan wellicht wél geprofiteerd worden van al lopende beleidsprocessen (zie punt 3).

De politiek-bestuurlijke context waarbinnen er in

⁷⁰ Er zijn uitvoerige staatsrechtelijke beschouwingen mogelijk over hoe de verantwoordelijkheden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat precies liggen. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn het Rijk, de provincies en gemeenten 'gelijkwaardig' aan elkaar. Zie: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2007/02/21/open-huishouding-van-de-provincie>.

⁷¹ Zie voor meer achtergrond: <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/actueel/nieuws/2371362.aspx?t=Startpakket-met-nationale-ruimtelijke-opgaven-naar-provincies>.

Nederland tussen de bestuurslagen discussie mogelijk is (en al bestaat) over de mate waarin doelstellingen hard/zacht zijn, maatregelen effectief zijn of niet en wie in ultimo verantwoordelijk is, helpen niet bij participatie en kosten veel interbestuurlijke tijd.

5. Zonder bestuurlijke overeenstemming aan de voorkant is het kansloos een missie: het karakter en het doel van het Nationaal Herstelplan vereist dat meerdere departementen en alle bestuurslagen met elkaar samenwerken. Zo'n samenwerking kan alleen succesvol zijn als de verschillende overheden zich bestuurlijk achter de doelen van de Verordening scharen en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een effectieve uitvoering van de Verordening. Gebeurt dit niet, dan komen de verschillende overheidsorganisaties, gegeven de omvang en gevoeligheid van de materie, met de ruggen tegen elkaar te staan.
6. Balans vinden tussen 'samen' én 'doorpakken' is hard nodig: het tot stand brengen van het Nationaal Herstelplan is complex en op voorhand ook precair. Niet in de laatste plaats doordat het onder (opgelegde) tijdsdruk moet plaatsvinden en doordat er een grote opgave ligt, waardoor de urgentie hoog is. Het vraagt om een evenwicht tussen gezamenlijk leren en betekenis geven maar ook om een mate van verzakelijking in de sturing én doorpakkend vermogen: niet iedere keuze zal in unanimitieit genomen kunnen worden. Daarbij helpt gestructureerde ecologische informatie, maar het vereist ook bestuurlijke doortastendheid. Op beide punten is de startsituatie niet rooskleurig.
7. Het Nationaal Herstelplan is een programma onder de Omgevingswet: de juridische vorm van het Nationaal Herstelplan is, zoals al eerder geadviseerd in paragraaf 3.2.2, een programma onder de Omgevingswet. Dit kan een gezamenlijk programma van het Rijk en de provincies zijn. Een alternatief is dat een overkoepelend plan vanuit het Rijk door individuele provincies wordt uitgewerkt in provinciale plannen, waarbij het Rijk zo nodig instructieregels op grond van de Omgevingswet kan geven.⁷²

Nadere duiding 'Nationaal Herstelplan niet in vacuüm': nodig én kansrijk om te verbinden met lopende beleidsprocessen



Het opstellen van het Nationaal Herstelplan vindt niet plaats in een vacuüm; er lopen al vele interdepartementale en interbestuurlijke beleidsprocessen. Voorop staan daarin het NPLG (trekkerschap LNV/NenS) en de ruimtelijke puzzel die toewerkt naar de Nota Ruimte (trekkerschap BZK/VRO). Dit zijn trajecten, waarin met regio's in Nederland een grote combinatie aan opgaven ingepast wordt. Die inpassing vindt plaats in regionale gesprekken met stakeholders. Daar krijgt dus ook al in belangrijke mate participatie vorm. Daarnaast lopen eigenstandige maar wel verbonden opgaveprocessen rond de KRW (trekkerschap IenW) en de klimaatopgave (trekkerschap EZK). De opgave vanuit de Verordening Natuurherstel vormt een verzwaaring van de in die processen al lopende doelen en opgaven, zoals in hoofdstuk 3.1 beschreven.

4.6 Samenvattend: de impact op de aanpak, organisatie en urgentie van het Nationaal Herstelplan

Onze taxatie is dat Nederland één serieuze route heeft om succesvol invulling te geven aan de opgave die het Nationaal Herstelplan met zich meebrengt. Dit is de route waarin bestuurlijk nauw samen opgetrokken wordt door de provincies en het Rijk, vanuit een gedeeld bestuurlijk startpunt dat gezamenlijk in drie jaar tijd een serieus Nationaal Herstelplan wordt opgeleverd. Dat is géén lichtzinnig gedeeld bestuurlijk startpunt.

Een route waarbij het Rijk de provincies dwingt is kansloos: uiteindelijk zal dit wel leiden tot invulling van de opgave, maar zeker niet binnen de gestelde tijd. Daarnaast is het een fundamentele uitholling van de interbestuurlijke verhoudingen. Dit draagt allemaal niet bij aan het vertrouwen in de overheid en de daadwerkelijke uitvoering van de nodige maatregelen.

⁷² Zie: artikelen 2.24 en 2.25 Omgevingswet.



Daartegenover staat dat een route van alles samen doen, zonder zakelijke sturing en gezamenlijke erkenning van het Europese gezag op dit punt, zal leiden tot eindeloze discussies en verlamming van het tempo.

Het zoeken is dus naar een interbestuurlijke, serieuze en gezamenlijke koers van erkenning van de relevantie van de opgave (natuur is een breed maatschappelijk belang), de beleidsmatige realiteit van de strekkingskracht van Europees beleid én de noodzaak om samen binnen twee jaar tot een gedegen plan te komen. Een koers waarin het Rijk op die erkenning en de reikwijdte van de opgave wél normeert en, als nodig, doorpakt, maar waarin ook ruimte is voor gezamenlijke invulling. Een koers waarin provincies, veel meer dan tot nu toe het geval is (bijvoorbeeld op dossiers als stikstof), boven zichzelf uit zullen moeten stijgen, verantwoordelijkheid voor realisatie moeten nemen en het Rijk en de provincies niet verzanden in geschuif van taken.

Waar te beginnen?

De eerste voor de hand liggende stap is ambtelijk een zo strak mogelijke voorbereiding inrichten. Hier moet direct mee gestart worden. Dat houdt het volgende in:

1. Kennis verzamelen en ordenen, gericht op de opgaven van het Nationaal Herstelplan.
2. Samenhang duiden tussen de lopende trajecten en het Nationaal Herstelplan, inclusief een concreet voorstel voor vervlechting en duiding wie wanneer input levert voor wie. Wat zijn de normerende/kaderende bewegingen en wat zijn de uitwerkings-/realisatiebewegingen.
3. Samenwerkingspatronen tussen het Rijk en de provincies uitwerken, inclusief voorstellen doen voor escalatieroutes om besluitvorming af te dwingen.

Als tweede is het nodig dat het kabinet en de provincies (niet het IPO, maar alle twaalf provincies bestuurlijk) met elkaar om tafel te gaan. Dit kan niet wachten tot een nieuw kabinet en moet al voor de zomer gebeuren. Hier is ook ambtelijk voorwerk voor nodig. De volgende punten moeten in ieder geval op de agenda staan:

- Bepaal welke en hoeveel opgaven van het NPLG, de ruimtelijke puzzel en BKN in interactie met KRW en klimaat, verzwaard moeten worden ten opzichte van de nu al bestaande doelen en opgaven. Daarnaast is het in beeld brengen van de opgave in het mariene domein cruciaal, in de samenwerking tussen het ministerie van LNV en het ministerie van IenW, inclusief RWS. Ook de opgave ten aanzien van de bestuurders vraagt aparte aandacht en verdere doordenking. Hoofdstuk 3.1 geeft hiervoor een eerste beeld.
- Bezie waar en hoe versnelling nodig is van lopende processen, aansluitend bij in ieder geval de tijdspaden zoals nú afgegeven/bekend van het NPLG en de ruimtelijke puzzel. Laat daarbij veel van het uitwerkwerk en de concretisering van maatregelen liggen bij de processen die daar al voor opgestart zijn en start niet een zelfstandige parallelle planvormingscyclus.
- Zorg voor samenhang en verbinding in het Nationaal Herstelplan, op basis van het werk dat uit de vele bouwblokken als KRW, NPLG, PAGW, Klimaat, Ruimte, et cetera zal voortkomen.

Die inhoud moet bijdragen aan het gezamenlijke statement, met de volgende elementen:

1. Gezamenlijke inzet en verantwoordelijkheid om tot het Nationaal Herstelplan te komen, onder rijkscoördinatie.
2. Met vooraf afgesproken en erkende systematiek van 'knopen doorhakken', die niet bestaat uit 'laat het Rijk maar beslissen, maar dan is 't niet meer ons plan'.
3. En het gezamenlijk doorleven van de samenhang tussen lopende beleidsprocessen, het Nationaal Herstelplan en de onderlinge beleidshiërarchie tussen beide.

Deze manier van werken maakt het mogelijk om veel te profiteren van al in gang gezet werk maar stelt tegelijkertijd flinke eisen aan die lopende processen, omdat opgeleverd materiaal voldoende concreet moet zijn als input voor onder andere het Nationaal Herstelplan. Met de hierboven beschreven twee startpunten moet het mogelijk zijn om relatief snel te komen tot een gezamenlijke/interbestuurlijke programmaorganisatie die slagvaardig aan het werk kan met opstellen van het Nationaal Herstelplan.



HOOFDSTUK 5

Wat kost het ons en wat levert het ons op?

5.1 Inleiding

De reden voor het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) als onderdeel van de impactanalyse is simpelweg om helder in kaart te brengen welke kosten en baten Nederland te wachten staan bij de uitvoering van de Verordening. Het ultieme doel hierbij is om deze inzichten te integreren in de besluitvorming rond de uitvoering van de Verordening en daarna ook als startpunt te gebruiken bij de keuze van passende maatregelen.

Hoe dient men deze MKBA te interpreteren? Het betreft hier een indicatieve schatting van de mogelijke omvang van maatschappelijke kosten en baten die verbonden zijn aan de uitvoering van de Verordening (zie ook paragraaf 5.2). Het is van belang te benadrukken dat juist in een scenario waarin Nederland geen maatregelen neemt ter bevordering van biodiversiteit en natuurherstel, de maatschappelijke kosten hoog kunnen zijn. Immers, ecosysteemdiensten, waaronder bodem-, lucht- en drinkwaterkwaliteit, alsook voedselvoorziening en recreatie, kunnen op de lange termijn in gevaar komen, wat kan leiden tot verslechtering van leefomstandigheden voor toekomstige generaties. In deze MKBA worden deze 'kosten van niets doen' niet verder uitgediept vanwege de aanzienlijke onzekerheden die hiermee gepaard gaan, zoals beleidsontwikkelingen en politieke factoren. Wel worden in paragraaf 5.5 enkele rekenvoorbeelden gepresenteerd. In dit hoofdstuk presenteren we concreet de maatschappelijke kosten en baten die voortvloeien uit de implementatie van de Verordening.

Daarnaast, zoals ook beschreven in de analyse van de beleidsopgave, raken veel eisen van de Verordening aan bestaand beleid. De Verordening biedt de mogelijkheid om de verschillende beleidsvelden gecoördineerd aan te pakken en synergiën te creëren. De Verordening kan daarmee fungeren als een kader om bestaande initiatieven rondom natuur en biodiversiteit te stroomlijnen.

5.2 Alternatieven

De MKBA richt zich op aanvullend beleid en bijbehorende maatregelen die opgesteld en geïmplementeerd moeten worden vanwege de Verordening. De MKBA betreft dus geen analyse van bestaand beleid en brengt daarmee zoals gezegd ook niet de 'de kosten van niets doen' in beeld. Deze MKBA richt zich op de resterende beleidsopgave die de Verordening teweegbrengt. We voeren een marginale analyse uit en kijken enkel naar het verschil tussen de situatie met en de situatie zonder Verordening.

Het nulalternatief in een MKBA vertegenwoordigt de situatie waarin de Verordening niet wordt geïmplementeerd. Met andere woorden, het is de baseline, de status quo inclusief huidig beleid, maar zonder de beoogde verandering. Een belangrijke disclaimer hierbij is dat we in deze MKBA uitgaan van een stabiel nulalternatief, ofwel een situatie waarin het huidige beleid niet verandert. De praktijk kan weerbarstiger zijn.

Het projectalternatief is de situatie waarin de Verordening geïmplementeerd wordt. We gaan daarbij uit van de tekst van het Raadsvoorstel General Approach on the Nature Restoration Law van 20 juni 2023. De analyse van de beleidsopgave (zie hoofdstuk 3.1) geeft inzicht in de resterende beleidsopgave in de situatie waarin de Verordening in werking treedt. We gaan er daarbij vanuit dat het huidige geformuleerde beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Deze beleidsopgave vormt de basis voor de MKBA.



5.3 Algemene uitgangspunten

Onze aanpak is gebaseerd op de volgende algemene uitgangspunten:

- Deze indicatieve maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) baseert zich op onderbouwde veronderstellingen en verwachtingen van professionals. Deze inzichten zijn verzameld tijdens drie interne werksessies, in samenwerking met Arcadis en Berenschot. Waar mogelijk maken we gebruik van kengetallen en aanvullend bureauonderzoek om kosten en baten te bepalen.
- De MKBA richt zich op wat nodig is om aan de Verordening te voldoen en houdt geen rekening met additionele keuzes.
- We kwantificeren maatschappelijke kosten en baten waar mogelijk. Bij gebrek aan informatie hanteren we een kwalitatieve benadering.
- In het geval van kwantificering, doen we puntschattingen. We benoemen daarbij kwalitatief de aannames.
- Hoewel er geen formele externe toetsing plaatsvindt, hebben we interne kwaliteitsborging ingebouwd in het proces.
- We vermijden een casusbenadering in het proces.⁷³
- We gaan uit van een analyseperiode van 2024 tot en met 2050.⁷⁴
- We drukken alle bedragen uit in contante prijzen in basisjaar 2022.
- We hanteren een standaard discontovoet van 2,25%, zoals vastgelegd door het Rijk per 1 januari 2021.⁷⁵
- Formele gevoeligheidsanalyses worden niet uitgevoerd, gezien de indicatieve aard van deze MKBA en de beperkte beschikbare tijd.

5.4 Methodiek

Het relevante kader voor MKBA's in Nederland is de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving⁷⁶ in combinatie met werkwijzers voor specifieke thema's.

We hanteren een stapsgewijze aanpak om te komen tot een eerste inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van de Verordening. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting inclusief een overzicht van de algemene aannames die we gedaan hebben.

5.4.1 Maatschappelijke kosten

Wat zijn maatschappelijke kosten?

Maatschappelijke kosten (hierna: kosten) omvatten directe en indirecte kosten voor de samenleving, behorende bij een project of beleidsmaatregel. Directe kosten zijn bijvoorbeeld projectkosten zoals investeringen en onderhoudskosten. Indirecte kosten hebben betrekking op veranderingen in bijvoorbeeld regeldruk of administratieve lasten. Een belangrijk aspect van maatschappelijke kosten is dat deze niet beperkt zijn tot kosten voor de overheid, maar dat deze ook bredere sociale kosten omvatten voor de maatschappij als geheel.⁷⁷

Hoe bepalen we de kosten?

Onze experts schatten de kosten van de verschillende maatregelen op hoofdlijnen in.⁷⁸ Hierbij gaan we uit van een PxQ-aanpak. Dit betekent dat we bepalen wat de kosten zijn van een maatregel (P) per hectare, per fte, per uur, per bedrijf of per project. Vervolgens maken we een inschatting van het aantal hectare, aantal fte, aantal uur, aantal bedrijven of aantal projecten dat in de praktijk nodig zou kunnen zijn (Q). Deze P en Q vermenigvuldigen we met elkaar.

⁷³ Dit is afgesproken tijdens het startoverleg tussen het ministerie van LNV en Berenschot-Arcadis op 2 oktober 2023.

⁷⁴ We kiezen voor het jaar 2050 omdat het Nationaal Herstelplan ook moet lopen tot 2050.

⁷⁵ De rol van de discontovoet in MKBA's is om toekomstige kosten en baten te waarderen, zodat de verwachte maatschappelijke waarde van een project kan worden bepaald. Een investering is alleen maatschappelijk rendabel als deze extra welvaart oplevert en de contante waarde van de toekomstige baten hoger is dan de kosten. Het disconto kan ook worden opgevat als de rendementseis die vanuit maatschappelijk oogpunt aan een publieke investering of project moet worden gesteld. De discontovoet is een percentage waarmee verwachte kosten en baten in de toekomst worden teruggerekend naar het basisjaar van het project. (Bron: <https://www.rwseconomie.nl/discontovoet>).

⁷⁶ Romijn en Renes. (2013). Zie: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-pbl-boek-10-algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse.pdf>.

⁷⁷ Administratieve lasten en regeldruk kunnen ook beschouwd worden als negatieve baten, omdat dit indirecte gevolgen zijn van een project of beleidsmaatregel. In het geval van de Verordening zijn dit echter indirecte kosten die horen bij de uitvoering van de nieuwe wetgeving. Daarom zijn deze posten in deze MKBA beschouwd als kostenposten en niet als negatieve baten.

⁷⁸ Arcadis rondt in het eerste kwartaal van 2024 een onderzoek af waarin de kosten van maatregelen voor stedelijk gebied (als invulling van artikel 6 van de Verordening) nader uitgewerkt zijn: 'Calculaties GIOS MRA: kosten voor groen in en om de stad' en 'Calculaties GIOS Nationaal: kosten voor groen in en om de stad'. Deze onderzoeken bieden een nadere uitwerking voor de maatregelkosten van artikel 6. Gelijktijdig voert Rebel Group een onderzoek uit naar de baten: 'Financiële baten quickscan GIOS nationale opgave'. Dit onderzoek wordt tevens afgerond in het eerste kwartaal van 2024. De resultaten van deze onderzoeken zijn nog niet verwerkt in deze indicatieve MKBA, omdat ze nog niet beschikbaar zijn en vanwege de twee verschillende detailniveaus van voorliggende impactanalyse en de onderzoeken op maatregelniveau specifiek voor artikel 6.



De inschatting van de kostenkengetallen zullen naar verwachting exacter zijn dan de inschatting van de aantallen. Dit heeft ermee te maken dat de beleidsopgave nog niet exact duidelijk is. Daarnaast hebben beleidsmakers de keuze om bepaalde maatregelen wel of juist niet te nemen en kunnen zij keuzes maken over de mate van uitvoering van de maatregelen. We maken een inschatting van de omvang van een maatregel waarbij een substantiële bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van de beleidsopgave en waarbij het aannemelijk is dat de totale impact van de maatregelen in de buurt komt van de totale beleidsopgave.

De voorgestelde methode kan het best worden gezien als een eerste 'vingeroefening' en methodiek, die op een later moment verder geconcretiseerd moeten worden, met name op het vlak van de vraag welke maatregelen worden genomen en in welke omvang. In tabel 3 hebben we telkens aangegeven welke factoren we inschatten en met elkaar vermenigvuldigen om tot de totale kosten per maatregel te komen.

Tabel 3. De maatschappelijke kosten.

Kosten	Beschrijving	Waarderingsmethode	Bronnen
Projectkosten	<ul style="list-style-type: none"> • Investeringskosten • Beheer- en onderhoudskosten 	Kwantitatief: Aanlegkosten <ul style="list-style-type: none"> • Aantal hectare/project/bedrijf, etc. • Kosten in euro's per hectare/project/bedrijf Beheerkosten als % van projectkosten	Rapporten over eerdere projecten en programma's en gereserveerde budgetten. Deze rekenen we terug naar kosten per project/hectare, etc.
Administratieve lasten	Extra kosten voor administratieve werkzaamheden door uitvoeringsorganisaties en overheden	Kwantitatief: Onder andere: handhaving en monitoringskosten <ul style="list-style-type: none"> • Aantal fte x personeelskosten per fte (inclusief overheadopslag) 	Tarieven voor intern personeel bij de overheid (uit het Handboek Meting Regeldrukkosten ⁷⁹).
Regeldruk voor bedrijfsleven en burgers	Extra handelingen die private partijen moeten verrichten	Kwantitatief: Regeldruk bedrijven/burgers <ul style="list-style-type: none"> • Aantal bedrijven (doelgroep) • Tijd • Tarief voor intern personeel bij bedrijven • Tarief burgers conform Handboek Meting Regeldrukkosten • Frequentie • Euro's out-of-pocketkosten per handeling 	Voor de inschatting van de kosten sluiten we zoveel mogelijk aan bij de beschreven methodiek in het Handboek Meting Regeldrukkosten zoals beschikbaar gesteld door het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. Wel voeren we deze analyse in lichte vorm uit.

Aannames bij het bepalen van de kosten

Bij het bepalen van de maatschappelijke kosten houden we rekening met de volgende aannames:

- Bij alternatieve bestemming van landbouwgrond is een vergoeding vereist voor de productiefactor grond.
- De productiefactoren kapitaal en arbeid worden elders gealloceerd (werknemers vinden elders werk en geld wordt elders geïnvesteerd) wanneer een onderneming gedwongen wordt te stoppen.
- We nemen kosten inclusief btw op.

5.4.2 Maatschappelijke baten

Wat zijn maatschappelijke baten?

Maatschappelijke baten (hierna: baten) verwijzen naar positieve en negatieve effecten die een project of beleid biedt aan de samenleving. Een belangrijk aspect hierbij is dat baten niet beperkt zijn tot financiële winst, maar dat ze ook de bredere voor- en nadelen omvatten die bijdragen aan het algemene welzijn voor mensen binnen een maatschappij.

Hoe bepalen we de baten?

De bepaling van baten in deze MKBA berust deels op de relevante aspecten van de brede welvaart zoals beschreven in de Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel.⁸⁰ Daarin is voortgebouwd op de brede welvaartsaspecten zoals beschreven in de Monitor Brede Welvaart en het denkkader van het ministerie van IenW. Aan de brede baten van dit denkkader zijn vervolgens ecosysteemdiensten toegevoegd. Tot slot zijn middels verschillende expertsessies de meest relevante baten geselecteerd. Tabel 4 geeft het overzicht van de baten die we beschreven hebben in dit onderzoek.

⁷⁹ Handboek Meting Regeldrukkosten (2017). Zie ook: https://www.kcbr.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

⁸⁰ Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel, verkennend onderzoek naar de impact van de EU Verordening Natuurherstel op Nederland, 2 mei 2023.



Hoe krijgen ecosysteemdiensten en biodiversiteit een plek in deze MKBA?

De Verordening heeft als doel om de natuur niet verder te doen verslechteren en in gevallen ook te verbeteren. Deze MKBA richt zich op de welvaartseffecten van veranderingen in natuur, waarbij veranderingen in natuur gaan over veranderingen in:

- 'Biodiversiteit, oftewel in de voorraad natuurlijk kapitaal en de variatie, omvang en kwaliteit van soorten, populaties en ecosystemen daarin.
- Ecosysteemdiensten, oftewel in de stroom van diensten die door (mariene) ecosystemen worden geleverd, waar de mens gebruik van maakt en die zo een bijdrage leveren aan welvaart.'⁸¹

Biodiversiteit

Biodiversiteit wordt beschouwd als een voorraadgrootte van natuurlijk kapitaal, bestaande uit variatie, omvang en kwaliteit van soorten, populaties en (mariene) ecosystemen. Biodiversiteit heeft directe invloed op de welvaart door het leveren van culturele diensten, zoals het creëren van aantrekkelijke en soortenrijke wandelgebieden. Indirect is het behoud van biodiversiteit van belang voor de levering van ecosysteemdiensten, zowel nu als in de toekomst. Veranderingen in biodiversiteit worden in de MKBA meegenomen via directe en indirecte effecten op de levering van ecosysteem-einddiensten.

De natuurpuntenindicator is een maatstaf voor de verandering van de kwaliteit en kwantiteit van biodiversiteit in natuurgebieden. Het is een geaggregeerde indicator voor een biodiversiteitsverandering maar geen directe maatstaf voor de welvaartseffecten van deze verandering. Natuurpunten worden als volgt berekend:

$$\text{Natuurpunten} = \text{kwaliteit} \times \text{weegfactor} \times \text{oppervlakte}$$

Om bovenstaande formule in te vullen is exacte informatie nodig over het oppervlak van specifieke natuurtypen dat toegevoegd wordt. Het vraagt dus om een concrete invulling van het Nationaal Herstelplan, inclusief concrete uitgewerkte maatregelen. In deze indicatieve MKBA is het niet mogelijk om natuurpunten te berekenen, omdat er nog geen concrete uitgewerkte maatregelen zijn. Wel hebben we een rekenvoorbeeld toegevoegd aan de hand van de betalingsbereidheidmethodiek voor de niet-gebruikswaarde van biodiversiteit, conform de MKBA Werkwijzer Natuur.

Ecosysteemdiensten

Ecosysteemdiensten vormen de essentiële diensten die ecosystemen, waaronder water, lucht, bossen en bodem, leveren en die direct bijdragen aan de menselijke welvaart. Denk hierbij aan ecosystemen op land, maar ook aan de mariene ecosystemen en de bijbehorende ecologische functies. Volgens CICES (Common International Classification of Ecosystem Services) zijn ecosysteemdiensten als volgt geclassificeerd:

- Productiediensten, zoals voedsel en drinkwater. Dit zijn diensten die bijdragen aan de productie van tastbare goederen zoals voedsel, vezels, biobrandstoffen en drinkwater. Ze omvatten de directe producten die worden verkregen uit ecosystemen.
- Regulerende diensten, zoals bodemvruchtbaarheid en luchtkwaliteit. Deze diensten zijn gerelateerd aan de natuurlijke zuivering, regulering en het behoud van lucht, water, bodems, habitat en klimaat. Voorbeelden hiervan zijn de afvang van fijnstof en de opslag van koolstof in bodem en vegetatie, klimaatregulatie, waterregulatie en het reinigend vermogen van ecosystemen.
- Culturele diensten, zoals groene recreatie. Alleen ecosysteem-einddiensten dragen bij aan de menselijke welvaart. Deze einddiensten zijn de 'outputs' van de ecosystemen (natuurlijke, semi-natuurlijke of kunstmatige), die de welvaart van mensen rechtstreeks beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn recreatie in parken en andere natuur.

Alleen ecosysteem-einddiensten hebben directe invloed op de menselijke welvaart. Deze diensten zijn de tastbare resultaten van ecosystemen (natuurlijke, semi-natuurlijke en kunstmatige) die directe effecten hebben op menselijke welvaart. Voorbeelden hiervan zijn voedsel, drinkwater en recreatiemogelijkheden.

Regulerende ecosysteemdiensten fungeren vaak als tussenliggende diensten; ze dienen als input voor ecosysteem-einddiensten. Zo is bodemvruchtbaarheid van vitaal belang voor landbouwproductie. De effecten op tussenliggende ecosysteemdiensten worden indirect meegenomen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

⁸¹ MKBA Werkwijzer Natuur (Arcadis en CE Delft 2018): https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7394_Werkwijzer_Natuur_DEF.pdf



De waarderingsmethoden per baat

De baten beschrijven we zoveel mogelijk aan de hand van kengetallen vanuit andere bestaande onderzoeken en bronnen. Hierbij maken we in ieder geval gebruik van de volgende bronnen, aangevuld door de bronnen die vernoemd zijn in tabel 4:

- MKBA-leidraden
- MKBA-werkwijzers, waaronder de [MKBA Werkwijzer Natuur](#)
- [Natuurlijk kapitaalrekeningen](#) van het CBS
- IBO Biodiversiteit
- Natuurherstelplannen
- Overige gerelateerde MKBA's en rapporten.

Om de baten die niet kwantitatief beoordeeld kunnen worden toch van een waarde te voorzien, hebben we gebruikgemaakt van een driepuntsschaal:

- + : de Verordening draagt in positieve zin bij aan deze baat.
- 0 : er is geen effect (niet positief en niet negatief) te verwachten.
- : de Verordening draagt in negatieve zin bij aan deze baat.

In de Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel is geconcludeerd dat de Verordening tot positieve effecten voor de brede welvaart in Nederland leidt, maar waarschijnlijk ook gepaard gaat met hoge kosten.

Echter, de 'kosten van niets doen', ofwel de kosten die optreden als er geen invulling wordt gegeven aan de eisen en verplichtingen uit de Verordening en de biodiversiteit verder achteruitgaat, kunnen ook hoog zijn en komen dan terecht bij latere generaties. De omvang van deze kosten voor latere generaties is nog onduidelijk en wordt daarmee ook niet meegenomen in deze MKBA. Wij beperken ons dus tot de beschrijving van kosten en baten van mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om aan de beleidsopgave te voldoen die de Verordening vraagt.

Een groot deel van de baten is niet te kwantificeren of moneteriseren, simpelweg omdat het nog onduidelijk is waar maatregelen getroffen worden en welke mate/omvang van maatregelen nodig is. De Verordening laat nog keuzes over aan beleidsmakers in Nederland, bijvoorbeeld als het gaat om het toevoegen van groen in stedelijk gebied. We kunnen in dit voorbeeld dan niet toeschrijven aan oppervlakken groen en de exacte baten die daarbij horen. Wat we wel doen is zoveel mogelijk met behulp van kengetallen inschattingen maken voor Nederland als geheel van de omvang van baten behorend bij de drie categorieën maatregelen.

5.4.3 Methodiek per baat

In Tabel 4 zijn de waarderingsmethode, kengetallen, aannames en gebruikte bronnen per baat weergegeven.

Tabel 4, Methodiek per baat.

Baat	Beschrijving	Waarderingsmethode	Kengetal of aanname	Uitleg	Bronnen
Biodiversiteit	Inherente waarde van (beleving van) biodiversiteit.	Kwalitatieve beschrijving En een kwantitatief indicatief rekenvoorbeeld aan de hand van de betalingsbereidheid voor de niet-gebruikswaarde van biodiversiteit. Ook is een rekenvoorbeeld opgenomen van de mogelijke vermeden kosten om te voldoen aan de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden.	Voor het indicatieve rekenvoorbeeld: Betalingsbereidheid van € 13,- per huis-houden per jaar voor alle natuurtypen.	Gemiddelde betalings-bereidheid voor de niet-gebruikswaarde van biodiversiteit.	<ul style="list-style-type: none"> • MKBA Werkwijzer Natuur⁸² • Witteveen+Bos (2011)⁸³ MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten – DVS/SEE⁸⁴ • Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel⁸⁵ • Witteveen+Bos (2011) MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten – DVS/SEE⁸⁶ • CBS Huishoudens-prognose 2021-2070 (2021)⁸⁷ • TEEB Stad actualisatie 2019⁸⁸
Beschikbaarheid van (drink)water Ecosysteemdiensten: productiediensten	De beschikbaarheid van (drink)water (indirect effect van mogelijk verbeterde waterkwaliteit) en robuustere (grond)waterhuishouding als herstelmaatregel.	Kwalitatief			<ul style="list-style-type: none"> • TEEB Stad actualisatie 2019⁸⁸
Voedselzekerheid Ecosysteemdiensten: productiediensten	Stijgt door positieve effecten van de andere beschreven baten.	Kwalitatief Er is een indicatief rekenvoorbeeld opgenomen van vermeden kostenstijgingen van voedsel.			<ul style="list-style-type: none"> • CBS (2022); Voedingsmiddelen ruim 11 procent in prijs gestegen⁸⁹
Bodemkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	Verbeterde bodemkwaliteit	Kwalitatief			<ul style="list-style-type: none"> • Handboek Milieuprijzen 2023⁹⁰
Waterkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	Verbeterde waterkwaliteit	Kwalitatief En een indicatief rekenvoorbeeld aan de hand van vermeden waterzuiveringskosten in stedelijk gebied.	Vermeden zuiveringskosten: <ul style="list-style-type: none"> • 77% afvang bij bomen • 99% afvang bij gras • 34-69% afvang bij groene daken • 100% afvang bij open water • Zuiveringskosten: € 0,93 per m³ 	In stedelijk gebied (artikel 6) hanteren we de kengetallen vanuit TEEB Stad (2019) voor de vermeden zuiveringskosten.	<ul style="list-style-type: none"> • Handboek Milieuprijzen 2023 • TEEB Stad actualisatie 2019⁹¹ • CLO 2023⁹²
Luchtkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	Vermeden uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.	Afvang van fijnstof: kwantitatief Overig: kwalitatief En een kwantitatief rekenvoorbeeld aan de hand van de stikstofaanpak Afvang van CO ₂ , onder de baat Klimaat	Afvang van fijnstof: <ul style="list-style-type: none"> • 1 kg per ha natuur • 1 kg per boomkroon Euro per kg fijnstof per jaar: <ul style="list-style-type: none"> • € 69,- Toename oppervlak natuur: 172.000 ha Toename aantal boomkronen: 555.014 binnen de bebouwde kom en 5.158.177 buiten de bebouwde kom. Stikstofaanpak: <ul style="list-style-type: none"> • Drempelwaarde is 2500 mol stikstof-depositie per jaar (=35 kg) • € 29,9 per kg stikstof 	Toename natuur 172.000 hectare, waarvan 58.000 ha donkergroene natuur buiten NNN/ Natura-2000, 30.000 ha donkergroene natuur binnen NNN en 84.000 ha agrarische natuur. Het totaal aantal boomkronen is geschat aan de hand van een GIS-analyse door Arcadis.	<ul style="list-style-type: none"> • Handboek Milieuprijzen 2023 • TEEB Stad actualisatie 2019 • WUR/SOVON 2022 • GIS-analyse • Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel⁹³

82 MKBA Werkwijzer (2018) https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_7194_Werkwijzer_Natuur_DEF.pdf.83 <http://www.omgevingseconomie.nl/wp-content/uploads/2012/03/KengetallenOmgevingskwaliteiten.pdf>.84 <http://www.omgevingseconomie.nl/wp-content/uploads/2012/03/KengetallenOmgevingskwaliteiten.pdf>.

85 Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel, verkennend onderzoek naar de impact van de EU-Verordening Natuurherstel op Nederland, 2 mei 2023.

86 <http://www.omgevingseconomie.nl/wp-content/uploads/2012/03/KengetallenOmgevingskwaliteiten.pdf>.87 <https://www.cbs.nl>. Huishoudensprognose 2021-2070: Groei aantal huishoudens houdt aan (cbs.nl).88 Vanuit het United Nations Environment Programme (UNEP) en de World Bank Group is in 2019 het TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) Stad-rapport ontwikkeld dat zich richt op het kwantificeren van de economische waarde van de natuurlijke omgeving en de biodiversiteit in stedelijke gebieden. <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0011.pdf>.89 <https://www.cbs.nl>. Voedingsmiddelen ruim 11 procent in prijs gestegen (cbs.nl).90 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/handboek-milieuprijzen-2023>.91 <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0011.pdf>.92 <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0152-zuivering-van-stedelijk-afvalwater-stikstof-en-fosfor#:~:text=De%20rioolwaterzuivering%20is%20een%20taak,daardoor%20fluctuerende%20aanvoer%20van%20hemelwater>.93 [Quicksan](https://www.clo.nl/indicatoren/nl0152-zuivering-van-stedelijk-afvalwater-stikstof-en-fosfor#:~:text=De%20rioolwaterzuivering%20is%20een%20taak,daardoor%20fluctuerende%20aanvoer%20van%20hemelwater) Impact EU-Verordening Natuurherstel, verkennend onderzoek naar de impact van de EU-Verordening Natuurherstel op Nederland, 2 mei 2023.

Baat	Beschrijving	Waarderingsmethode	Kengetal of aanname	Uitleg	Bronnen
Klimaat Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	Het treffen van fysieke maatregelen om habitattypen en biodiversiteit te herstellen en verbeteren kan een positief effect opleveren voor klimaatdoelstellingen door: <ul style="list-style-type: none"> • het verlagen van de lokale temperatuur. Groen in stedelijke centra biedt bijvoorbeeld verkoeling door extra schaduw, verdamping en isolatie • vermindering van uitstoot van broeikasgassen (door onder andere vernatting en de transformatie van agrarische grond naar agrarische natuur) • een robuustere waterhuishouding 	Gedeeltelijk kwantitatief	CO ₂ -reductie: <ul style="list-style-type: none"> • € 0,13 emissie CO₂ naar lucht per kg • 34,5 kg per boom per jaar opslag CO₂ • 5.713.191 extra boomkronen Robuustere waterhuishouding: <ul style="list-style-type: none"> • Herstelkosten waterschade per huishouden: € 26.201 • Aantal huishoudens met potentiële schade bij extreme regenbui: 140.000 		<ul style="list-style-type: none"> • Handboek Milieuprijzen 2023 • TEEB Stad actualisatie 2019 • Eerder onderzoek Arcadis via RTL Nieuws (2019)⁹⁴
Groene recreatie Ecosysteemdiensten: culturele diensten	Door het herstellen en uitbreiden van natuur ontstaan er kansen voor diverse recreatieve activiteiten. Daarbij kan meer groene recreatie het bewustzijn over milieukwesties en ecologisch verantwoord gedrag stimuleren.	Kwalitatief En een kwantitatief indicatief rekenvoorbeeld voor betalingsbereidheid voor groene recreatie.	Betalingsbereidheid van € 1,24 per bezoek 6.742.000 bezoekers per jaar		<ul style="list-style-type: none"> • Recreatie en Natuur WUR⁹⁵ • TEEB Stad actualisatie 2019 • Nationale Parkenbureau⁹⁶
Gezondheid	Het gezondheidseffect omvat zowel fysieke als mentale gezondheidseffecten. De doorwerking van hittestress is hierin tevens meegenomen. Een verbetering van de leefomgeving door een schonere lucht of minder geluid en lichthinder kan ook leiden tot gezondheidsbatan. Deze overige gezondheidsbatan beschrijven we kwalitatief.	Kwantitatief	Vermeden zorgkosten en arbeidsverlies: <ul style="list-style-type: none"> • 0,835 minder patiënten per 1.000 inwoners: bij 1% meer groen binnen een straal van 1 km rondom de woning • € 995 minder zorgkosten per vermeden patiënt per jaar • € 7.250 minder arbeidsverlies per vermeden patiënt per jaar Aanname: 25% van het nieuw aan te leggen groen ligt binnen een straal van 1 km van woningen. Dit komt neer op 43.000 ha (van de in totaal 172.000 ha).		<ul style="list-style-type: none"> • RIVM Groen en Gezondheid 2022⁹⁷ • TEEB Stad actualisatie 2019 • WUR/SOVON 2022
Vestigingsklimaat en vastgoedwaarde	Via de volgende effecten: <ul style="list-style-type: none"> • Innovatievermogen en vestigingsklimaat • Vastgoedwaarde 	Kwalitatief			<ul style="list-style-type: none"> • Quicksan Impact Eu-Verordening Natuurherstel⁹⁸ • ZLTO (z.d.)⁹⁹ • WUR (2022)¹⁰⁰
Sociale cohesie	Additionele mogelijkheden tot ontmoeten of recreëren. Een toename van het groenareaal zorgt voor meer sociale cohesie waardoor zowel de hoeveelheid verhuizingen als de straatroven afnemen en de kosten die daarmee gepaard gaan. De Verordening kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op sociale cohesie, zoals de verbetering van sociale banden door groene omgevingen, maar ook het risico op criminaliteit in rustige parken. Anderzijds kunnen herstelmaatregelen ook invloed hebben op sociale cohesie in sectoren.	Gedeeltelijk kwantitatief En een kwantitatief indicatief rekenvoorbeeld aan de hand van vermeden verhuis- en delictskosten.	Aanname: in een wijk met 5.000 inwoners neemt het plantsoenareaal toe met 3 ha. <ul style="list-style-type: none"> • € 2,23 minder straatroven per jaar • € 15.682 vermeden verhuiskosten per jaar 		<ul style="list-style-type: none"> • PBL (2015)¹⁰¹ • Witteveen+Bos (2011) MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten – DVS/SEE¹⁰²

94 [Mijn huis is niet veilig bij een extreme regenbui, wat nu? | RTL Nieuws.](#)

95 Recreatie en Natuur Definitief omslag Rapport 2334.indd (wur.nl).

96 <https://www.nationaleparkenbureau.nl/documenten/en+verslagen/handlerdownloadfiles.ashx?dnv=977431>

97 https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-05/Kennisbundeling%20Groen%20en%20Gezondheid_V6.pdf

98 Quicksan Impact EU-Verordening Natuurherstel, verkennend onderzoek naar de impact van de EU-Verordening Natuurherstel op Nederland, 2 mei 2023.

99 ZLTO (z.d.) <https://www.zlto.nl/toekomstbestendigstellen>.

100 <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpublID=2232&themaID=2272&indicatorID=2100§orID=2245>

101 <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2015-Waardering-van-Stedelijk-Groen-en-Blauw-1761.pdf>

102 <http://www.omgevingseconomie.nl/wp-content/uploads/2012/03/KengetallenOmgevingskwaliteiten.pdf>

Baat	Beschrijving	Waarderingsmethode	Kengetal of aanname	Uitleg	Bronnen
Ruimte voor vergunningen onder de Wet natuurbescherming	Wanneer de uitstoot van onder andere stikstof vermindert, kan er ruimte ontstaan voor de overheid om vergunningen te verlenen voor andere activiteiten, zoals woningbouw. Dit is mogelijk omdat een lagere stikstofuitstoot minder beperkingen oplegt aan de beschikbare milieuraandvoorwaarden.	Kwalitatief			
Verdringingseffecten: ruimte en sectoren	Ruimte voor natuur kan ten koste gaan voor ruimte voor andere opgaven, bijvoorbeeld wonen, verkeer, etc. Dit effect is zeer locatie-afhankelijk en kan daarom enkel kwalitatief beschreven worden.	Kwalitatief			
Verkeer en bereikbaarheid	Om aan de eisen van de Verordening tegemoet te komen, worden mogelijk maatregelen getroffen die een relatie hebben met verkeer en bereikbaarheid. Denk hierbij aan het aanpassen van de maximale snelheid op (snel)wegen of aan ander maai-beheer om de biodiversiteit in groenstroken langs wegen te bevorderen.	Kwalitatief	Wegverkeer draagt circa 6,5% bij aan het totaal aan stikstofdepositie in Nederland.		• RIVM (2021) ¹⁰⁰

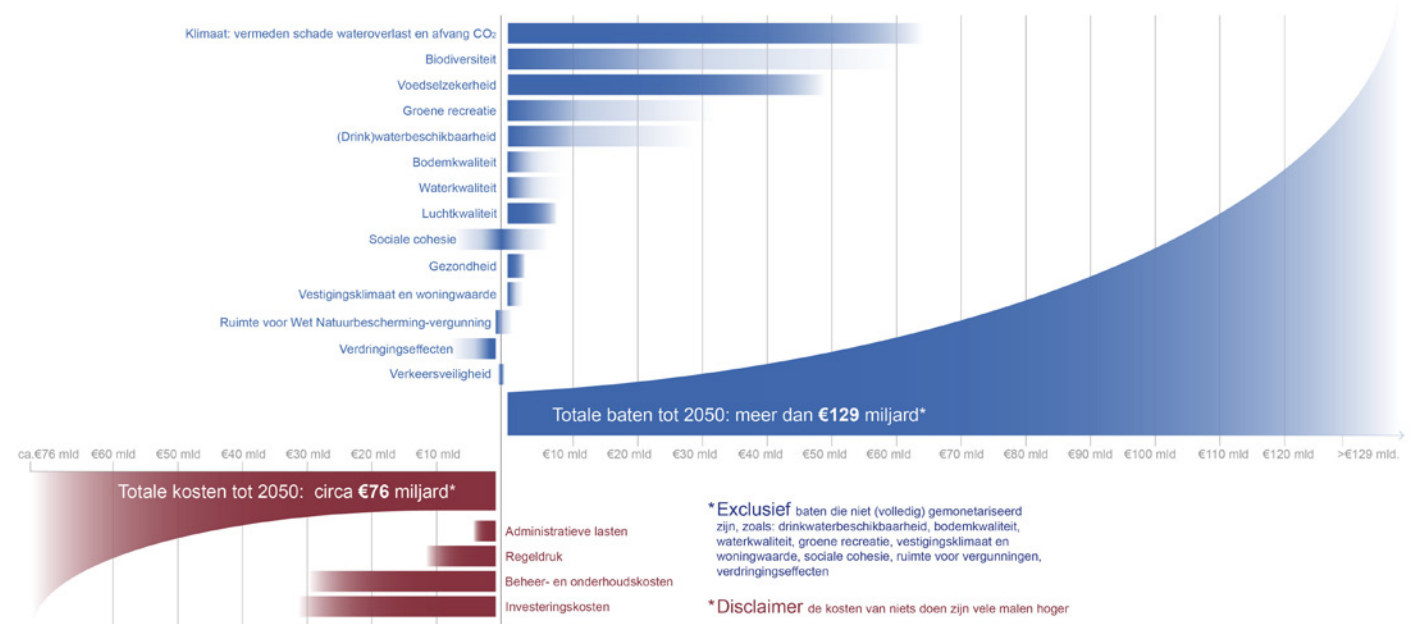
5.5 Resultaten

5.5.1 Maatschappelijke kosten en baten in een oogopslag

De baten zijn in deze indicatieve MKBA niet naadloos te vergelijken met de verwachte maatregelkosten van de Verordening. De balans tussen kosten en baten heeft daarom nog nadere detaillering in een vervolgfase zodat de kosten-batenbalans in de uiteindelijke maatregelkeuze bij implementatie meegenomen kan worden.

In figuur 2 is te zien dat de Verordening resulteert in een groot aantal verschillende maatschappelijke kosten en baten, die uiteenlopen qua omvang en mate van kwantificering. Per saldo is de verwachting dat de maatschappelijke baten over de analyseperiode tot 2050 groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

Figuur 2. **Maatschappelijke kosten en baten van de Verordening Natuurherstel in een oogopslag. Een aantal van deze kosten en baten zijn in euro's uitgedrukt, de contante waarden over de analyseperiode tot 2050 van deze kosten en baten staan erbij vermeld.**





In een eerder impactassessment, uitgevoerd door de Europese Commissie in 2022, is een kosten-batenverhouding van 1:20 gepresenteerd voor Nederland.¹⁰⁴ Dit wil in dit geval zeggen dat iedere euro die geïnvesteerd wordt in natuur, twintig euro oplevert. Echter, in het impactassessment van de Europese Commissie zijn enkel investeringskosten en beheer- en onderhoudskosten voor artikel 4 opgenomen. Geen projectkosten voor de andere artikelen en ook geen administratieve lasten of regeldrukkosten voor Nederland. In voorliggend impactassessment hebben we deze kostenposten wel opgenomen. Dit is een veelvoud van de kosten zoals opgenomen in de studie van de Europese Commissie en verklaart waarom de kosten-batenverhouding in deze MKBA bescheidener uitvalt. Desondanks bevestigt deze MKBA wel het beeld dat de maatschappelijke baten van de Verordening voor Nederland naar verwachting groter zijn de maatschappelijke kosten van de Verordening.

Daarnaast, zoals eerder gesteld, zijn de 'kosten van niets doen', ofwel de kosten die optreden als er geen invulling wordt gegeven aan de eisen en verplichtingen uit de Verordening en de biodiversiteit verder achteruitgaat, ook hoog en komen dan terecht bij latere generaties. Hieronder enkele rekenvoorbeelden die een eerste beeld scheppen bij wat deze potentieel kosten in kunnen houden.

In deze rapportage zijn enkele voorbeelden uitgewerkt van de (vermeden) 'kosten van niets doen', namelijk bij biodiversiteit en voedselzekerheid. Het gaat in beide gevallen om aanzienlijke bedragen.

5.5.2 Maatschappelijke kosten

We hebben de maatschappelijke kosten van de uitvoering van de Verordening in beeld gebracht, zie tabel 5. In deze MKBA zijn de totale maatschappelijke kosten geschat op minstens € 76 miljard tot 2050.

Binnen de totale kosten zijn de projectkosten het grootst. Naar schatting zullen tot 2050 eenmalige investeringen ter grootte van meer dan € 31 miljard gedaan moeten worden (inclusief kosten voor de inventarisatie van de staat van de natuur).

Een iets lager bedrag is gemoeid met de jaarlijks terugkerende kosten: hier gaat het naar schatting om meer dan € 29 miljard tot 2050. Dit is inclusief de kosten voor monitoring. De administratieve lasten die gemoeid gaan met het opstellen van plannen en maatregelen en het jaarlijks uitvoeren en handhaven ervan bedragen naar schatting bijna € 4 miljard tot 2050. Niet alleen moet rekening worden gehouden met de tijdsbesteding vanuit de overheid, maar ook met burgers en bedrijven die tijd moeten besteden om aan alle additionele maatregelen te voldoen. Dit noemen we de regeldrukkosten. Deze bedragen naar schatting zo'n € 12 miljard tot 2050.

Tabel 5. **Overzicht van de kosten in contante waarden, uitgaande van eerste schattingen op basis van expertkennis, een analyseperiode 2024-2050 en discontovoet 2,25% (zie ook algemene uitgangspunten en aannames in paragraaf 5.3 en bijlage 1).**

Kosten	Contante waarde over de analyseperiode tot 2050
Projectkosten: investeringskosten	€ 31 mld.
Projectkosten: kosten voor beheer en onderhoud	€ 29 mld.
Administratieve lasten	€ 4 mld.
Regeldruk voor bedrijfsleven en burgers	€ 12 mld.
Totale kosten	€ 76 mld.

In de paragrafen hierna hebben we de belangrijkste aannames en uitkomsten voor de berekening van de projectkosten, de administratieve lasten en de regeldruk voor burgers beschreven. Daarna plaatsen we de totale maatschappelijke kosten nog in het licht van de beschikbare gereserveerde budgetten van bestaande plannen en programma's.

Projectkosten

De projectkosten zijn opgebouwd uit investeringskosten (kosten voor de aanleg) en kosten voor beheer en onderhoud. We hebben de volgende kostenposten onderscheiden, zie tabel 6.

¹⁰⁴ Europese Commissie 2022. Impact Assessment and ANNEXES Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration. Zie ook: [resource.html\(europa.eu\)](https://resource.html(europa.eu)).

Tabel 6. De projectkosten nader uitgewerkt.

Kostenpost	Investeringskosten/ kosten voor beheer en onderhoud	Contante waarde over de analyse- periode tot 2050	Aannames, kengetallen en bronnen
Extra natuur buiten NNN aanleggen	Investeringskosten	€ 5 mld.	Uitgaande van: ¹⁰⁵ <ul style="list-style-type: none"> 60.000 ha extra natuur buiten NNN Aanlegkosten van € 20.000 per ha Beheerkosten van 2% van de aanlegkosten Aanschafkosten van de grond: € 80.000 per ha
	Beheer- en onderhoudskosten	€ 297 mln.	
Extra natuur binnen de NNN aanleggen	Investeringskosten	€ 2 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> 30.000 ha extra natuur binnen NNN Aanlegkosten van € 20.000 per ha Beheerkosten van 2% van de aanlegkosten Aanschafkosten van de grond: € 80.000 per ha
	Beheer- en onderhoudskosten	€ 148 mln.	
Nemen van emissie- reducerende maatregelen in de landbouw	Investeringskosten	€ 9 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Aantal agrarische bedrijven: 53.000 Kosten per agrarisch bedrijf: € 271.000¹⁰⁶
Vergroening van stedelijk gebied	Investeringskosten	€ 13 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Alle hittemaatregelen Een derde van de watermaatregelen € 92.000¹⁰⁷ per ha 370.140 ha bebouwd terrein volgens CBS 2017. Deel (50%) van het bebouwd terrein moet vergroend worden 2% kosten voor beheer en onderhoud
	Beheer- en onderhoudskosten	€ 3 mld.	
Waterkrachtcentrales verwijderen	Investeringskosten	€ 19 mln.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Vier waterkrachtcentrales € 5 mln. aan schadevergoeding en verwijderingskosten¹⁰⁸
Minder gebruik van bestrijdingsmiddelen	Beheer- en onderhoudskosten	€ 2 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Wegvallende opbrengsten op korte termijn: 10% in 2024 tot 0% in 2050 (natuurlijke bestrijding) Areaal akkerbouw: 539.000 ha Opbrengsten van akkerbouw per ha: € 3.690¹⁰⁹
Bij-vriendelijk beheer	Beheer- en onderhoudskosten	€ 0	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Minder maaien In sommige gevallen ook duurder maaien¹¹⁰ Netto-effect: 0
Vernatting veengronden	Investeringskosten	€ 1 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> 15.500 ha vernatte landbouwgrond Aanschafkosten van de grond: € 80.000 per ha
Kruidenrijk grasland, akker- en weidevogelbeheer, overgangszones Natura 2000, groenblauwe dooradering	Beheer- en onderhoudskosten	€ 22 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> ANLb-inzet Landbouwakkoord 334.168 ha € 1.117.140.120 per jaar
Extra areaal bos	Investeringskosten	€ 1 mld.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> 10.000 extra ha bos Grondverwervingskosten: € 80.000 Inrichtingskosten: € 28.000¹¹¹ Beheerkosten: 1%
	Beheer- en onderhoudskosten	€ 99 mln.	
Monitoring en inventarisatiekosten	Investeringskosten	€ 123 mln.	Uitgaande van: <ul style="list-style-type: none"> Monitoren van 75% van Nederland Aantal ha in Nederland: 4.154.302 Normkosten monitoring: 21 €/ha (op basis van ongewogen gemiddelde SKP Bij12 voor monitoring¹¹²) Inventarisatiekosten: 200% van de normkosten van monitoring
	Beheer- en onderhoudskosten	€ 852 mln.	

105 Fiche arealen en connectiviteit.

106 <https://www.abnamro.nl/nl/zakelijk/insights/sectoren-en-trends/agrarisch/pragmatische-aanpak-stikstofcrisis.html>107 https://klimaatadaptatienederland.nl/publish/pages/197257/mra-klimaatadaptatieve-stadsharten-def-d10040840_1.pdf

108 Gebaseerd op expert kennis Arcadis en Berenschot (2023).

109 <https://edepot.wur.nl/538873>110 <https://www.bijenlandschap.nl/wp-content/uploads/2016/06/Bijvriendelijk-beheer-brochure-10-digi.pdf>

111 WUR, Actualisatie normkosten natuur ten behoeve van kostenberekeningen (WOT-rapport 146 webversie).

112 <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/monitoring-en-natuurinformatie/normkosten-monitoring/>



Administratieve lasten juridische en instrumentele maatregelen

Om een inschatting te maken van de administratieve lasten hebben we met experts een concrete set instrumentele en juridische maatregelen bedacht die genomen zouden kunnen worden om aan de eisen van de verordening te voldoen. De experts adviseren in totaal vijftig maatregelen te nemen. Deze maatregelen vragen verdere uitwerking. In sommige gevallen gaat dit om uitwerking op landelijk niveau, in andere gevallen op provinciaal of gemeentelijk niveau (denk bijvoorbeeld aan het stellen van groennormen of het vastleggen van ruimte en spreiding voor natuur in omgevingsvisies en -plannen). In totaal schatten wij in dat hiermee bijna 3.000 plannen moeten worden gemaakt. We gaan ervan uit dat voor het maken van een plan gemiddeld 2 fte een jaar bezig is. Voor het ene plan zal dit een overschatting zijn en voor het andere plan een onderschatting. De contante waarde voor het maken en vastleggen van al deze plannen bedraagt, rekening houdend met een normuurtarief van € 63 per uur en 1.822 werkbare uren per jaar, circa € 624 miljoen tot 2050.

Om te komen tot het aantal plannen en maatregelen hebben onze experts plannen en maatregelen op een rij gezet die zij zouden adviseren. Vervolgens hebben we ingeschat of deze plannen op gemeentelijk, provinciaal of nationaal niveau zouden moeten worden vormgegeven en om hoeveel plannen en maatregelen het in totaal dus gaat. Bij het maken van plannen en het opstellen van maatregelen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: een plan maken voor het voordeliger maken van biologisch voedsel, het invoeren voor een gebruikersheffing natuur, onderzoek doen naar 'natuurneutrale' bedrijfsvoering van het Rijk, maar ook het vastleggen van ruimte en spreiding voor natuur in omgevingsvisies en omgevingsplannen of het opnemen van groennormen op decentraal niveau. De redenering achter de inschatting van 2 fte per plan is dat in de regel bij het maken van plannen of het invoeren van maatregelen al snel vier personen gedurende een jaar voor de helft van hun tijd betrokken zijn. In sommige gevallen worden externe partijen ingehuurd om een deel van het werk uit te voeren. De inschatting van 2 fte voor een jaar betreft dus niet enkel ambtenaren, maar omvat ook externe adviseurs, bedrijven en onderzoekers. De inschatting van de totale administratieve lasten zijn met grote onzekerheid omgeven, omdat nog niet bekend is tot welke plannen/maatregelen exact wordt besloten naar aanleiding van de Verordening. Het gaat dus om een indicatie van de kosten.

Naast het maken van plannen zijn er ook kosten verbonden aan het jaarlijks uitvoeren van bepaalde plannen. Op basis van de verschillende plannen hebben we een inschatting gemaakt voor de kosten van uitvoering van de voorgestelde maatregelen. We komen hierbij uit op bijna 1.700 fte die nodig is om de plannen uit te voeren. Rekening houdend met een normuurtarief van € 63 per uur en 1.822 werkbare uren per jaar, komen we voor de kosten voor het uitvoeren van al deze plannen uit op een contante waarde van circa € 3 miljard tot 2050.

Bewust presenteren we hier niet de individuele juridische en instrumentele maatregelen die door onze experts zijn bedacht. We gebruiken deze maatregelen enkel om de maatschappelijke kosten van het genoemde instrumentarium in te schatten. De wijze waarop aan de verplichtingen uit de Verordening invulling wordt gegeven, is een beleids- en politieke keuze.

Regeldruk voor bedrijfsleven en burgers door juridische en instrumentele maatregelen

We hebben een inschatting gemaakt van het aantal burgers en bedrijven dat per jaar per maatregel geraakt wordt en het aantal uur dat het een burger of bedrijf naar verwachting kost om aan de regelgeving te voldoen. Door sommige juridische en instrumentele maatregelen worden nauwelijks burgers en bedrijven geraakt. Door andere maatregelen worden burgers en bedrijven juist wel geraakt. Enkele voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn additionele verplichtingen in het Bouwbesluit of het opnemen van verplichte groennormen bij nieuwbouw of renovatie. We hanteren voor burgers een uurtarief van € 18 per uur en voor bedrijven € 58 per uur (op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten geïndexeerd naar prijspeil 2023).

Financiering

Een MKBA geeft inzichten in de kosten en baten voor de maatschappij als geheel, op het schaalniveau van Nederland. Hoe de kosten gefinancierd worden, is in beginsel voor een MKBA niet relevant. Echter, richting implementatie van de Verordening is het wel noodzakelijk om een duidelijk beeld te krijgen van beschikbare budgetten, in ieder geval tot het jaar 2030.



Er zijn verschillende financieringsbronnen op verschillende niveaus relevant voor de Verordening:

- Op Europees niveau: de EU ondersteunt haar lidstaten in de uitvoering van de Verordening.
- Op het niveau van Nederland: financiering voor de uitvoering van de Verordening door Nederland kan ook gevonden worden in bestaand beleid en programma's. Er is immers al budget gereserveerd door het kabinet voor de instandhouding en het herstel van natuur in Nederland, zoals blijkt uit de onderstaande programma's. Deze kunnen ook mede ingezet worden voor natuurherstel in het kader van de Verordening. Voorbeelden hiervan zijn¹¹³:
 - Het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur (€ 24 miljard tot 2035);
 - Het PAGW (€ 700 miljoen tot 2030);
 - Het KRW-programma (€ 1 miljard);
 - Het Deltafonds (€ 27 miljard, maar niet primair voor natuurherstel);
 - Het Programma Natuur (€ 3 miljard tot 2030);
 - Het Waddenfonds (€ 600 miljoen tot 2027);
 - Het Programma IRM (budget moet nog vastgesteld worden);
 - Het Aanvalsplan Grutto: hiervoor is financiering beschikbaar tot 2027 vanuit het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) voor bijvoorbeeld kruidenrijke grasland, maai- en peilbeheer via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap;
 - De financiering beschikbaar vanuit het GLB: dit is € 152 miljoen voor de eco-regeling. Deze eco-regeling omvat doelgerichte betalingen voor klimaat, bodemkwaliteit, biodiversiteit en milieukwaliteit. Dit bedrag is constant tot en met 2027;
 - Het Klimaatfonds: financiering beschikbaar voor het verhogen van het grondwaterpeil, maar ook voor de aanleg van landschapselementen van hoge diversiteit.
 - Het Klimaatakkoord: voor de inrichting van rijksgronden is € 15 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het Klimaatakkoord.

- Tot slot kan financiering ook in samenwerking met de private sector tot stand komen. In de Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel¹¹⁴ is daarover het volgende opgeschreven: 'Het recente advies vanuit de Raad voor de Leefomgeving (22 december 2022) stelt dat de financiële sector een belangrijke rol zou moeten spelen in de transitie naar een duurzame economie, maar dat sturing vanuit de overheid ook nodig is om de financiële sector hiertoe te bewegen. Dit kan op verschillende manieren en is ook voor de implementatie van de Verordening relevant als het gaat om financiering van maatregelen:
 - Veranker de duurzame ontwikkeling in het businessmodel van financiële instellingen.
 - Geef verduurzaming een grotere rol in de regels voor en toezicht op de financiële sector.
 - Stimuleer duurzame beleggingen in het nieuwe pensioenstelsel.
 - Creëer een volwaardige nationale investeringsinstelling.'¹¹⁵

Hiervoor gaand overzicht kent uiteraard nog de nodige onzekerheden, omdat programma's onderhevig zijn aan jaarlijkse bijstelling (bijvoorbeeld het Programma Natuur en het Transitiefonds). Ook is er geen informatie bekend over het doorlopen van budgetten na 2030. Daarnaast is er zowel op beleid als monitoring een beleidsopgave, waarvoor nog geen middelen gereserveerd zijn. Het exacte financieringsgat is derhalve nog niet exact bepaald.

5.5.3 Maatschappelijke baten

Tabel 7 presenteert de baten van de Verordening. Na de tabel worden de baten nader toegelicht en enkele rekenvoorbeelden gegeven.

113 Zie ook de financieringsparagrafen in hoofdstuk 3.

114 Arcadis (2022). Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-581e29b92259088a9ef0ca85e761dac27b8aa9b2/pdf>

115 <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/financiering-in-transitie>



Tabel 7. **Overzicht van de baten in contante waarden, uitgaande van eerste schattingen op basis van expertkennis, een analyseperiode 2024-2050 en discontovoet 2,25% (zie ook algemene uitgangspunten, paragraaf 5.3).**

De driepuntsschaal: +: de Verordening draagt in positieve zin bij aan deze baat. 0: er is geen effect (niet positief en niet negatief) te verwachten. -: de Verordening draagt in negatieve zin bij aan deze baat.

Baat	Contante waarde (CW) of beoordeling	Uitleg
Biodiversiteit	+ Positief effect CW voor 50% vermeden herstelkosten: € 9 miljard.	De Verordening heeft een positief effect op de (niet-) gebruikswaarde en intrinsieke waarde van biodiversiteit door het bevorderen van ecosysteemdiensten en het behoud van flora en fauna. Mits zorgvuldige herstelmaatregelen worden gekozen en geïmplementeerd, zal de Verordening leiden tot een verbetering van biodiversiteit. Hiermee kan mogelijk (een deel van) de geraamde kosten worden vermeden voor de uitvoering van de Habitatrichtlijn waar de Natura 2000-gebieden in Nederland onder vallen, wat neerkomt op een bedrag van circa € 900 miljoen per jaar. ¹¹⁶
(Drink)water- beschikbaarheid Ecosysteemdiensten: productiediensten	+ Positief effect	De Verordening heeft een positief effect op de (drink)waterbeschikbaarheid door het toevoegen en herstellen van natuur. Natuur bevordert waterbuffering en verhoogt (drink)waterbeschikbaarheid tijdens droogte. Verhoging van het grondwaterpeil draagt bij aan duurzaam waterbeheer, vergroot directe beschikbaarheid en behoud van huidige verdrogingsgevoelige natuurwaarden.
Voedselzekerheid Ecosysteemdiensten: productiediensten	+ Positief effect CW voor 5% vermeden kosten- stijging voedsel: € 45 miljard.	Via positieve effecten van de anderen baten van de Verordening, zoals toename in biodiversiteit en bodemkwaliteit, zal de voedselzekerheid ook toenemen. Dit geldt voor zowel groenten en fruit, als voor vissoorten. Het niet verder achteruitgaan van natuurlijke bestuivers etc. kan kostenstijgingen van voedsel tegengaan. Bij 5% vermeden kosten, is dit € 2 miljard per jaar op de boodschappenrekening van de consument.
Bodemkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	+ Positief effect	De Verordening heeft een positief effect op de bodemkwaliteit door het toevoegen van agrarische natuur en het verminderen van verzuring, verdroging en vermessing door intensieve landbouw. Dit is essentieel voor het herstel en de verbetering van habitats en biodiversiteit, wat weer bijdraagt aan een gezondere bodem. De exacte omvang van het effect is nader te bepalen bij verdere concretisering van het Nationaal Herstelplan.
Waterkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	+ Positief effect	De Verordening heeft een positief effect op de waterkwaliteit door het bevorderen van natuurherstel en het verminderen van verontreinigende stoffen in water. Herstelmaatregelen dragen bij aan filtratie, opname van nutriënten en vermindering van erosie. Hoewel het effect sterker kan zijn in beekdalen, zal het over het algemeen positieve resultaten opleveren voor de waterkwaliteit, ongeacht het specifieke gebied. De exacte reductie van emissies van schadelijke stoffen naar water door de herstelmaatregelen is momenteel onzeker en afhankelijk van maatregelkeuzes in het Nationaal Herstelplan. Additioneel groen in stedelijk gebied, zoals bomen, gras en groene daken, kan volgens het TEEB Stad-rapport (2019) leiden tot een aanzienlijke reductie van 34% tot 99% in waterzuiveringskosten, waarvan de gemiddelde kosten € 0,86 per m ³ bedragen.
Luchtkwaliteit Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	+ Positief effect CW voor afvang fijnstof: € 8 miljard.	De Verordening heeft een positief effect op de luchtkwaliteit door het bevorderen van natuurherstel en het vergroten van natuurgebieden. Meer natuur zorgt voor filtering van verontreinigende stoffen en zuurstofproductie, wat resulteert in een verbeterde luchtkwaliteit. Daarnaast helpt groen ook bij het verminderen van het 'stedelijke hitte-eilandeffect' en de behoefte aan energie-intensieve activiteiten. Dit resulteert in aanzienlijke voordelen, zoals een jaarlijkse baat van ongeveer € 12 miljoen voor afvang van fijnstof door extra natuur en een baat van ongeveer € 396 miljoen per jaar voor afvang van fijnstof door extra boomkronen. De contante waarde van de totale baat van afvang van fijnstof is tot 2050 ongeveer € 8 miljard.
Klimaat Ecosysteemdiensten: regulerende diensten	+ Positief effect CW voor afvang CO ₂ : circa € 500 miljoen. CW voor vermeden kosten waterschade: circa € 66 miljard.	Het treffen van herstel- en verbeteringsmaatregelen voor habitats en biodiversiteit heeft een positief effect op klimaatdoelstellingen. Het verhoogt de lokale temperatuurverlaging door extra groen in stedelijke gebieden, draagt bij aan afvang van CO ₂ en vermindering van broeikasgasemissies en resulteert in een robuustere waterhuishouding met minder waterschade. De Verordening leidt dus tot een positief effect op klimaatdoelstellingen, met onder andere een jaarlijkse baat van ongeveer € 26 miljoen voor afvang van CO ₂ door extra boomkronen. De totale baat voor afvang van CO ₂ is in contante waarde tot 2050 circa € 500 miljoen. Hogere grondwaterstanden in veenweidegebieden, zoals voorgesteld in het Klimaatakkoord, dragen bij aan CO ₂ -reductie, maar de baten worden niet toegeschreven aan de Verordening. De Verordening resulteert in een robuustere waterhuishouding, met meer buffercapaciteit en minder waterschade, wat volgens TEEB Stad actualisatie (2019) kan resulteren in herstelkosten per huishouden van circa € 26.000. Uitgaande van 140.000 kwetsbare huishoudens kan dit resulteren in vermeden waterschade van circa € 66 miljard in contante waarde tot 2050.

¹¹⁶ https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en. Dit is exclusief de kosten voor niet-beschermde gebieden en aanvullende bescherm- en herstelmaatregelen.

Baat	Contante waarde (CW) of beoordeling	Uitleg
Groene recreatie Ecosysteemdiensten: culturele diensten	+ Positief effect	De Verordening heeft een positief effect op groene recreatie en culturele ecosysteemdiensten door het toevoegen van groene ruimtes. Dit biedt mogelijkheden voor recreatieve activiteiten. Hoewel groene recreatie negatieve effecten zoals verstoring van de natuurlijke omgeving met zich mee kan brengen, kunnen passende maatregelen voor bezoekersbeheer deze effecten beheersen.
Gezondheid	+ Positief effect CW: circa € 408 miljoen.	De Verordening heeft een positief effect op de gezondheid door het bevorderen van groene ruimtes. Additioneel groen heeft aantoonbare positieve effecten op zowel het mentale welzijn als de fysieke gezondheid. Het regelmatig spenderen van tijd in de natuurlijke omgeving kan stress verminderen, de stemming verbeteren en ontspanning bevorderen. Bovendien kan groen uitnodigen tot fysieke activiteit, wat gunstig is voor de gezondheid. De Verordening leidt tot gezondheidsvoordelen zoals vermeden zorgkosten en minder arbeidsverlies, met een totale contante waarde van ongeveer € 408 miljoen over de hele analyseperiode.
Vestigingsklimaat en vastgoedwaarde	+ Positief effect	De Verordening heeft een positief effect op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde door het bevorderen van groene ruimtes en natuurlijke omgevingen. Onderzoeken tonen aan dat de aanwezigheid van groen de vastgoedwaarde kan verhogen en dat mensen bereid zijn meer te betalen voor panden met toegang tot groen. Het specifieke effect varieert echter afhankelijk van factoren zoals locatie, kwaliteit en toegankelijkheid van het groen, en de marktvraag. Het grootste effect wordt waarschijnlijk bereikt binnen de bebouwde kom, met name door de invulling van artikel 6 (stedelijke ecosystemen).
Sociale cohesie	+ of – Positief of negatief effect	De Verordening kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op sociale cohesie, zoals de verbetering van sociale banden door groene omgevingen, maar ook het risico op criminaliteit in rustige parken. Anderzijds kunnen herstelmaatregelen in sectoren zoals bodemberoerende visserij negatieve gevolgen hebben, met potentiële werkloosheid, omscholing en sociale spanningen in vissersdorpen.
Ruimte voor vergunningen onder de Wet natuur- bescherming (Wnb)	+ Mogelijk een positief effect	De Verordening kan een positief effect hebben op de ruimte voor vergunningverlening, aangezien het nemen van maatregelen om stikstofdepositie te verminderen leidt tot natuurherstel en het behalen van stikstofdoelen, wat weer de mogelijkheid vergroot om vergunningen te verlenen, inclusief voor activiteiten zoals woningbouw.
Verdringingseffecten	- Negatief effect	De implementatie van de Verordening kan zowel positieve als negatieve effecten hebben, zoals het combineren van klimaat- en natuurmaatregelen, maar ook concurrentie om schaarse ruimte en potentieel verlies van ruimte voor sectoren zoals landbouw en visserij. Specifiek kunnen de artikelen 4, 5, 6 en 9 van de Verordening leiden tot verdringingseffecten, met potentiële negatieve impact op betrokken sectoren.
Verkeer en bereikbaarheid	0 Geen effect	De implementatie van maatregelen in het kader van de Verordening, zoals het aanpassen van de maximaalsnelheid op wegen en ecologisch maai-beheer, kan leiden tot een beperkte afname van stikstofdepositie, verbetering van de biodiversiteit en mogelijke voordelen zoals verminderde geluidsoverlast en verhoogde verkeersveiligheid. Over het algemeen wordt echter geen significant effect verwacht op verkeer en bereikbaarheid door de genomen maatregelen in alle artikelen van de Verordening.
TOTAAL	Meer dan 129 mld. contante waarde tot 2050	<p>Positief effect:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biodiversiteit • (Drink)waterbeschikbaarheid • Bodemkwaliteit • Voedselzekerheid • Waterkwaliteit • Luchtkwaliteit • Klimaat • Groene recreatie • Gezondheid • Vestigingsklimaat en vastgoedwaarde • Sociale cohesie • Ruimte voor vergunningen onder de Wnb <p>Geen effect:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verkeer en bereikbaarheid <p>Negatief effect:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sociale cohesie • Verdringingseffecten



Biodiversiteit

Introductie

Biodiversiteit werkt op meerdere wijzen door in de economische waarde van natuur: via de gebruikswaarde en de niet-gebruikswaarde¹¹⁷; zie paragraaf 2.1.

- Voor het kunnen voldoen aan de normen van de Habitatrictlijn in de Natura 2000-gebieden in Nederland is naar schatting € 900 miljoen per jaar nodig.¹¹⁸ Een deel van deze kosten kan mogelijk vermeden worden bij uitvoering van de Verordening. We gaan uit van 50% vermeden kosten, ofwel € 450 miljoen per jaar. Dit komt neer over de analyseperiode op een contante waarde van € 8,8 miljard.
- Daarnaast wordt aan biodiversiteit vaak een intrinsieke waarde toegekend. Dit gaat over de waarde die mensen toekennen aan het voortbestaan van flora en fauna.

Effect

Zoals ook al gesteld in de quickscan¹¹⁹ leidt de Verordening tot een positief effect op de biodiversiteit van verschillende ecosystemen. Hierbij horen dus ook de mariene ecosystemen waarin biodiversiteit verbetert. Een verhoging van de biodiversiteit geeft een positief effect op zowel de (niet-) gebruikswaarde als de intrinsieke waarde van biodiversiteit. De Verordening heeft een positief effect op flora en fauna en de omvang en kwaliteit van natuurgebieden, mits herstelmaatregelen zorgvuldig gekozen en geïmplementeerd worden.

Indicatief rekenvoorbeeld

In het tekstkader hieronder staat een rekenvoorbeeld over de betalingsbereidheid en de niet-gebruikswaarde van biodiversiteit.¹²⁰ Hier wordt inzicht gegeven in de economische waardering van biodiversiteit, los van het directe gebruik, aan de hand van concrete berekeningen per huishoudtype en natuurtype.

Tekstkader.

Indicatief rekenvoorbeeld betalingsbereidheid niet-gebruikswaarde biodiversiteit

Biodiversiteit kent niet-gebruiksbaten: de welvaart die men ontleent aan het bestaan van planten en dieren, los van hun eigen gebruik. Voor de gebruikswaarde van natuur en biodiversiteit, zoals recreatieve beleving, worden deze baten bepaald in paragraaf de paragraaf Groene Recreatie. De niet-gebruiksbaten worden in euro's bepaald per huishouden per jaar voor verschillende natuurtypen. De prijzen per natuurtype verschillen van € 25 voor grasland tot € 8 voor heide. De prijs voor alle natuurtypen gemiddeld is € 13. Gekeken naar de huishoudensprognose van CBS (2021) zijn de baten voor natuurtypen in Nederland daarmee:

- 2021: 8,04 miljoen huishoudens x € 13 ≈ € 105 miljoen.
- 2035: 8,88 miljoen huishoudens x € 13 ≈ € 115 miljoen.

Verschillen tussen de artikelen in de Verordening

Alle artikelen uit de Verordening leiden tot een positief effect op biodiversiteit. De volgende specifieke aandachtspunten zijn nog te benoemen:

- Artikel 7 stelt dat de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden hersteld moeten worden. Het is noodzakelijk om 'barrières voor de verbindingen in de lengte en breedte van oppervlaktewateren' in kaart te brengen en waar nodig te verwijderen. Dit heeft onder andere als doel om vispasseerbaarheid te garanderen. Als het gaat om de rivieren in Nederland, zijn bij veel barrières (zoals stuwen en sluisen) al maatregelen getroffen om de vispasseerbaarheid te borgen.¹²¹ De Verordening heeft daarmee geen aanvullend effect op vispasseerbaarheid en habitatconnectiviteit. Dit geldt mogelijk wel voor de Deltawerken. De Verordening geeft op dit moment geen uitsluitel over de barrièrewerking van de Deltawerken in Nederland. Het is bekend dat de Deltawerken een knelpunt vormen voor migrerende vissen.¹²² Als deze ook verbeterd dienen te worden, kan dit wel positieve aanvullende effecten voor de biodiversiteit van mariene ecosystemen teweegbrengen.

¹¹⁷ Gebruikswaarde: de ecosysteemdiensten die de natuur levert. Niet-gebruikswaarde: het belang dat mensen hechten aan het voortbestaan van biodiversiteit. Bron: Arcadis en CE Delft (2018), 'MKBA Werkwijzer Natuur'.

¹¹⁸ https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en. Dit is exclusief de kosten voor niet-beschermde gebieden en aanvullende bescherm- en herstelmaatregelen.

¹¹⁹ Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel, verkennend onderzoek naar de impact van de EU-Verordening Natuurherstel op Nederland, 2 mei 2023.

¹²⁰ Bronnen uit het tekstkader:
<http://www.omgevingseconomie.nl/wp-content/uploads/2012/03/KengetallenOmgevingskwaliteiten.pdf>;
 Huishoudensprognose 2021-2070: Groei aantal huishoudens houdt aan (cbs.nl).

¹²¹ Ruim baan voor vis | Rijkswaterstaat.

¹²² Zie onder andere 'Vis intrek in de Delta Een inventarisatie van migratieknelpunten' door E. M. Hartgers, J.J.G.M. Backx & T. Walhout, rapport RIKZ-2001.049, Rapport RIZA 2001.057 en <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/waterbeheer/waterkwaliteit/maatregelen-waterkwaliteit/ruim-baan-voor-vis-kier-haringvlietsluisen#:~:text=Maar%20voor%20trekvis%20betekent%20zo%20voor%20bedacht%3A%20het%20zogeheten%20Kierbesluit.Geraadpleegd op 30-11-2023>.



- Bestuivers spelen een belangrijke rol in het behoud en de bevordering van biodiversiteit.¹²³ Enerzijds zorgen zij voor het behoud van plantendiversiteit door kruisbestuiving te faciliteren.¹²⁴ Dit draagt bij aan het behoud van verschillende genotypen binnen plantensoorten, wat essentieel is voor hun aanpassingsvermogen aan veranderende omgevingsomstandigheden.¹²⁵ Anderzijds hebben zij een rol in het onderhoud van ecosysteemdiversiteit. Bestuivers zijn namelijk ook cruciaal voor de productie van zaden en vruchten¹²⁶, die dienen als voedselbronnen voor diverse dieren in een ecosysteem. Door het faciliteren van de voortplanting van planten, ondersteunen bestuivers indirect de biodiversiteit van dieren die afhankelijk zijn van deze planten voor voedsel. Kortom, artikel 8 uit de Verordening draagt bij aan het positieve effect op biodiversiteit.

(Drink)waterbeschikbaarheid

Introductie

Herstelmaatregelen die leiden tot meer groen binnen stedelijke¹²⁷ en natuurlijke¹²⁸ omgevingen hebben gunstige effecten op de buffercapaciteit van water door regenwater op te vangen en vast te houden. Groene buffers verminderen het risico op overstromingen en zorgen voor een tragere en gelijkmatigere afvoer van water, wat resulteert in een verhoogde beschikbaarheid van water tijdens droge periodes.

Daarnaast heeft een verhoging van het grondwaterpeil voordelen voor het aanvullen van waterreservoirs.¹²⁹ Een verhoogd grondwaterpeil kan leiden tot een toename van de beschikbaarheid van water in de bodem. Dit kan gunstig zijn voor planten, landbouwgewassen en natuurlijke ecosystemen, omdat ze gemakkelijker toegang hebben tot water. Daarnaast kan een hoger grondwaterpeil ook bijdragen aan de aanvulling van oppervlaktewaterbronnen zoals rivieren, meren en moerassen.

Effect

Het bevorderen van groen en het verhogen van het grondwaterpeil zijn geïntegreerde benaderingen die niet alleen de waterbuffercapaciteit vergroten, maar ook bijdragen aan een duurzaam waterbeheer. De Verordening heeft daarmee een positief effect op (drink)waterbeschikbaarheid in diverse omgevingen.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De toename in (drink)waterbeschikbaarheid is met name te verwachten als gevolg van invulling van de eisen uit de volgende artikelen:

- Artikel 4 (terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen), artikel 9 (landbouwareaal) en artikel 10 (bosecosystemen): extra groen in het landelijk gebied leidt tot aanvulling van de grondwaterstanden en daarmee tot een grotere (drink)waterbeschikbaarheid.
- Artikel 6 (stedelijk gebied): extra groen in stedelijk gebied leidt tot meer opvang van hemelwater. Dit kan de grondwaterpeilen verhogen en daarmee ook de waterbeschikbaarheid voor bijvoorbeeld irrigatiedoeleinden vergroten.

Voedselzekerheid

Introductie

Verschillende baten van de Verordening dragen op hun beurt bij aan een verbeterde voedselproductie en duurzame landbouwpraktijken. Vooral een waarborging van een voldoende hoeveelheid bestuivers zal hier een cruciale rol in spelen. Deze insecten zorgen namelijk dat planten, waaronder voedselgewassen, zich kunnen voorplanten en dus voor vruchten kunnen zorgen die wij vervolgens eten. Daarbij heeft biodiversiteit ook een positieve wisselwerking met de vispopulatie uit mariene ecosystemen.

Effect

De Verordening leidt tot verschillende positieve effecten die bijdragen aan meer voedselzekerheid. Zo zal een hogere biodiversiteit onder andere bijdragen aan het in stand houden van bestuivers. Dit is cruciaal voor de voedselproductie in Nederland omdat meer dan 75% afhankelijk is van hun bestuiving.¹³⁰ Tegelijkertijd zal een toename van de bodemkwaliteit ook gunstige effecten kunnen hebben op opbrengsten uit de landbouw.

Ook via een toename van de vispopulatie in mariene ecosystemen zal biodiversiteit een positieve doorwerking hebben op de voedselzekerheid. Hoe meer biodiversiteit in mariene ecosystemen, hoe groter de overlevingskans van een (vis)soort en hoe weerbaarder deze soort wordt tegen veranderend klimaat of overbevissing. Hierdoor stijgt niet alleen de voedselzekerheid van groenten en fruit, maar ook van vissoorten.

Indicatief rekenvoorbeeld

¹²³ Bescherming bijen en andere bestuivers | Natuur en biodiversiteit | Rijksoverheid.nl.

¹²⁴ Eigenschappen bijen in bestuiving - De Valksche Bijenhof - Bijen bestuiving.

¹²⁵ Het belang van genetische variatie (greelane.com).

¹²⁶ Bijenhouden (wur.nl).

¹²⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7be932b6-6ebb-4a78-9596-7bd39cfcfd23/pdf>

¹²⁸ Bomen, Bos en Waterbeheer | STOWA.

¹²⁹ [pdf\(overheid.nl\)](pdf(overheid.nl)), Kamerbrief Water en Bodem sturend 2022.

¹³⁰ Bescherming bijen en andere bestuivers | Natuur en biodiversiteit | Rijksoverheid.nl.



Gemiddeld besteden consumenten circa 11% van hun uitgaven aan voeding, wat in totaal neerkomt op bijna € 45 miljard in 2021. Hiervan gaat een kwart naar vlees en vis. Van alle voedingsmiddelen werd gemiddeld 23% aan groente en fruit uitgegeven. Een consument besteedt gemiddeld 21% aan brood en graanproducten. De uitgaven aan zuivel zijn goed voor 14% van de totale uitgaven aan voedingsmiddelen.¹³¹

Indien we – zeer conservatief – veronderstellen dat de maatregelen uit de Verordening een kostenstijging van 5% kunnen voorkómen vanwege een vermeden afname van natuurlijke bestuiving etc., dan bedragen de vermeden kosten € 2 miljard per jaar. In contante waarde tot 2050 is dit ruim € 45 miljard.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

Alle artikelen uit de Verordening leiden tot een verbeterde voedselvoorziening.

Bodemkwaliteit

Introductie

Een gezonde bodem houdt water en voedingsstoffen vast en biedt een goed milieu voor flora en fauna om in of op te leven. Een gezonde bodem is dus nodig voor herstel en verbetering van habitats en biodiversiteit.¹³² Aan de andere kant leiden herstel en verbeteringsmaatregelen voor habitats en biodiversiteit ook tot een gezondere bodem. Er is dus een wisselwerking tussen de kwaliteit van de bodem en de kwaliteit van natuur en biodiversiteit.

Effect

In 2020 was 54% van de Nederlandse bodem in gebruik als agrarisch terrein.¹³³ De areaaluitbreiding van agrarische natuurtypen vindt plaats op het huidige agrarisch areaal van Nederland. Dit betekent dat er een verschuiving plaatsvindt van het areaal van agrarisch terrein naar agrarische natuur. De Verordening leidt dus tot een toename in agrarische natuur en daarmee tot een verbetering van de bodemkwaliteit, omdat verzuring, verdroging of vermessing door intensieve landbouw worden gereduceerd, wat essentieel is voor het herstel en de verbetering van habitats en biodiversiteit. De Verordening heeft dus een positief effect op de bodemkwaliteit.

Indicatief rekenvoorbeeld

Het Handboek Milieuprijzen¹³⁴ biedt kengetallen voor de emissies naar de bodem in euro's per kilogram emissies van bepaalde stoffen. Het is op dit moment niet te zeggen tot welke afname in emissies¹³⁵ van bepaalde stoffen naar de bodem de natuurherstelmaatregelen van de Verordening leiden. Dit is ook sterk afhankelijk van de maatregelkeuze in het Nationaal Herstelplan en de specifieke locaties van deze maatregelen.

Deposities naar de bodem kunnen plaatsvinden door afval of vermessing. De kengetallen voor de emissies naar de bodem vanuit het Handboek Milieuprijzen betreffen hoofdzakelijk metalen. Baten van maatregelen die leiden tot een vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen zijn te berekenen met deze kengetallen, als bekend is welke stoffen aanwezig zijn in de gewasbeschermingsmiddelen en/of meststoffen die verminderd zullen worden.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

Alle artikelen uit de Verordening leiden tot een verbeterde bodemkwaliteit. Een verbetering van habitats in landelijk gebied hebben het meest directe positieve effect op de bodemkwaliteit. Ook in stedelijk gebied (artikel 6) geldt dat het additionele stedelijk groen resulteert in een verbetering van de bodemkwaliteit.¹³⁶

Waterkwaliteit

Introductie

Natuurlijke ecosystemen hangen nauw samen met de waterkwaliteit. Natuurherstel heeft een positieve invloed op de waterkwaliteit door het zuiveren en filteren van water, verminderen van voedingsstoffen en het creëren van geschikte habitats voor waterorganismen.

¹³¹ Voedingsmiddelen ruim 11 procent in prijs gestegen (cbs.nl).

¹³² <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubevuust-eten/milieugevolgen-van-landbouw/#slechte-bodemkwaliteit>.

¹³³ Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt? (CBS 2020). Zie: <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>.

¹³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/handboek-milieuprijzen-2023>.

¹³⁵ Wij maken gebruik van de prijzen van emissies vanuit het Handboek Milieuprijzen. In de praktijk gaat het hier om deposities, ofwel wat slaat neer. Emissies zijn de uitstoot van verontreinigende stoffen in de lucht, terwijl deposities de neerslag of afzetting van deze stoffen op oppervlakken betreffen. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het Handboek Milieuprijzen gebruiken we in dit geval de term emissie in plaats van depositie.

¹³⁶ Zie bijvoorbeeld: <https://openresearch.amsterdam.nl/page/68327/bodemkwaliteitsindicatoren-voor-stadslandbouw-en-stedelijk-groen>.



Effect

De Verordening heeft een positief effect op de waterkwaliteit. Herstelmaatregelen voor habitats en biodiversiteit dragen als volgt bij aan een betere waterkwaliteit:

- **Filtratie:** natuurlijke ecosystemen fungeren als natuurlijke filters voor water. Planten, bodem en micro-organismen kunnen verontreinigende stoffen, zoals sediment, nutriënten en chemicaliën, uit het water halen en vasthouden. Hierdoor wordt het water gezuiverd en verbetert de waterkwaliteit.
- **Opname van nutriënten:** bepaalde planten en algen kunnen voedingsstoffen, zoals stikstof en fosfor, uit het water opnemen. Deze voedingsstoffen zijn vaak in overmaat aanwezig in waterlichamen als gevolg van menselijke activiteiten, zoals landbouw. Door natuurherstelmaatregelen kunnen deze voedingsstoffen worden opgenomen door planten en algen, waardoor het water wordt gezuiverd en de waterkwaliteit verbetert.
- **Vermindering van erosie:** natuurlijke vegetatie, zoals bossen en graslanden, helpt bij het voorkomen van erosie.¹³⁷ Erosie kan leiden tot sedimentafzetting in waterwegen, wat de waterkwaliteit kan verminderen. Door natuurherstelmaatregelen worden erosie en sedimentafvoer verminderd, waardoor de waterkwaliteit verbetert.

Het positieve effect op de waterkwaliteit is naar verwachting sterker in beekdalen dan in uiterwaarden langs grote rivieren. In beekdalen vinden meestal intensievere landbouwactiviteiten plaats dan de vaak extensievere landbouwactiviteiten in uiterwaarden langs grote rivieren.

Indicatief rekenvoorbeeld

Het Handboek Milieuprijzen (2023)¹³⁸ biedt kengetallen voor de emissies¹³⁹ naar water in euro's per kilogram emissies van bepaalde stoffen. Het is bij het schrijven van dit rapport niet te zeggen tot welke exacte emissieafname naar water de natuurherstelmaatregelen van de Verordening leiden. Dit is ook sterk afhankelijk van de maatregelkeuze in het Nationaal Herstelplan en de specifieke locatie.

De kengetallen in het Handboek Milieuprijzen geven milieuprijzen voor een aantal stoffen die in het waterbeleid een rol spelen. Hierbij zijn de milieuprijzen voor emissies naar zoetwater hoger dan voor zoutwater. Deze stoffen betreffen voornamelijk metalen en organische verbindingen. Baten van maatregelen die leiden tot een vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen zijn te berekenen met deze kengetallen, als bekend is welke stoffen aanwezig zijn in de gewasbeschermingsmiddelen en/of meststoffen die verminderd worden.

Daarnaast geldt dat additioneel groen in stedelijk gebied kan leiden tot een reductie van de waterzuiveringsopgave doordat planten en bomen helpen bij het absorberen en vasthouden van regenwater, het verminderen van oppervlakkige afstroming en het bevorderen van infiltratie, waardoor de belasting van het riool- en afvoersysteem wordt verminderd en de zuiveringsbehoefte afneemt. Bomen, gras, groene daken en open water in stedelijk gebied leiden tot 34% tot 100% reductie in zuiveringskosten (TEEB, 2019). De kosten voor zuivering zijn gemiddeld € 0,93 per m³ (prijspeil 2022).

In het tekstkader¹⁴⁰ hierna staat een indicatief rekenvoorbeeld aan de hand van de vermeden kosten van waterzuivering doordat additioneel groen zorgt voor een reductie van de hoeveelheid water die in het riool terechtkomt en gezuiverd moet worden.

¹³⁷ Volgens STOWA beïnvloeden bomen het waterbeheer en de waterveiligheid aanzienlijk. Bomen dragen bij aan het vasthouden van water in de bodem, wat weer gerelateerd is aan het voorkomen van aspecten zoals wateroverlast, uitspoeling van nutriënten, en aan het verbeteren van waterkwaliteit, klimaatbeleid en biodiversiteit. Dit toont de veelzijdige rol van bomen in het voorkomen van erosie en het verbeteren van de waterkwaliteit. Zie: <https://www.stowa.nl/deltafacts/waterveiligheid/innovatieve-dijkconcepten/bomen-bos-en-waterbeheer>.

¹³⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/handboek-milieuprijzen-2023>.

¹³⁹ Wij maken gebruik van de prijzen van emissies vanuit het Handboek Milieuprijzen. In de praktijk gaat het hier om deposities, ofwel wat slaat neer. Emissies zijn de uitstoot van verontreinigende stoffen in de lucht, terwijl deposities de neerslag of afzetting van deze stoffen op oppervlakken betreffen. Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het Handboek Milieuprijzen gebruiken we in dit geval de term emissie in plaats van depositie.

¹⁴⁰ Bronnen uit het tekstkader: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0152-zuivering-van-stedelijk-afvalwater-stikstof-en-fosfor#:~:text=De%20rioolwaterzuivering%20is%20een%20taak,daardoor%20fluctuerende%20aanvoer%20van%20hemelwater,Soorten%20riolering%20-%20RIOOLINFO>.



Tekstkader.

Indicatief rekenvoorbeeld vermeden kosten waterzuivering

In 2021 is in Nederland in totaal 1,96 miljard m³ rioolwater verwerkt, iets meer dan in 2020 (CLO 2023). Uitgaande van gemiddeld € 0,93 per m³ (prijspeil: 2022) komt dit neer op circa € 2 miljard per jaar.

In Nederland is twee derde van alle riolering gemengd. Hier wordt hemelwaterafvoer en rioolafvalwater gemengd afgevoerd. Extra groen binnen de bebouwde kom zorgt voor extra bergingscapaciteit tijdens hevige regenval. Door deze extra berging kan het aantal overstorten tijdens extreem weer vermeden worden. Dit resulteert in een reductie in de waterzuiveringsopgave.

Om te berekenen hoeveel waterzuiveringskosten vermeden worden door extra groen binnen de bebouwde kom kan men de volgende berekening hanteren:

- Extreme regenbui minus de capaciteit van het hemelwaterafvoerstelsel geeft de totale hoeveelheid m³ overstorten.
- De hoeveelheid m³ overstort vermenigvuldigen met de zuiveringskosten per m³, namelijk: € 0,93 per m³.
- Het type groen bepaalt de reductie in zuiveringskosten:
 - 35% reductie in waterzuiveringskosten (groen dak)
 - 77% reductie in waterzuiveringsopgave (bomen)
 - 99% reductie in waterzuiveringsopgave (gras).

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De positieve effecten van de Verordening op de waterkwaliteit zijn met name gerelateerd aan de artikelen 4, 6 en 7:

- Artikel 4: herstelmaatregelen voor habitattypen en de aanleg van bufferzones leiden tot een verminderde uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater en grondwater.
- Artikelen 4 en 7: de meer natuurlijke inrichting van uiterwaarden en beekdalen kan de landbouwinvloeden op de natuur doen reduceren. Als dat het geval is, dan kan dit vervolgens ook resulteren in minder uitspoeling van schadelijke stoffen.
- In stedelijk gebied (artikel 6) geldt dat additioneel groen kan leiden tot een vermindering in de waterzuiveringsopgave.

Luchtkwaliteit

Introductie

Natuurherstel verbetert de luchtkwaliteit doordat bomen, planten en vegetatie schadelijke stoffen uit de lucht filteren, zuurstof produceren en energie-intensieve activiteiten verminderen.

Effect

De Verordening leidt tot het voorkomen van verlies en daarna tot toename van groen in gebieden en heeft daarmee een positief effect op de luchtkwaliteit.¹⁴¹ Meer groen en herstel van natuur dragen bij aan een betere luchtkwaliteit om verschillende redenen:

- Ten eerste fungeren planten, bomen en ander groen als filters voor verontreinigende stoffen, zoals fijnstof.¹⁴² Groene gebieden, zoals bossen en parken, dragen bij aan het verminderen van luchtverontreinigende stoffen, doordat ze deze deeltjes vasthouden en uit de lucht verwijderen. Hierdoor wordt de hoeveelheid schadelijke stoffen in de lucht verminderd.
- Daarnaast produceren bomen en planten ook zuurstof, waardoor de luchtkwaliteit verbetert.
- Tot slot kan de aanwezigheid van groen de temperatuur in stedelijke gebieden reguleren, waardoor het zogenaamde 'stedelijke hitte-eilandeffect' wordt verminderd. Dit leidt ook tot een vermindering van de behoefte aan energie-intensieve activiteiten, zoals koeling of verwarming van gebouwen. En de lagere temperaturen verminderen ook de vorming van luchtverontreinigende stoffen, waardoor de luchtkwaliteit verbetert. Dit brengt ook gezondheidsvoordelen.

We hebben in deze MKBA de afvang van fijnstof door extra groen berekend. We maken hierbij onderscheid tussen afvang van fijnstof door extra groen en afvang van fijnstof door extra boomkronen:

- Afvang van fijnstof door aanleg van extra groen:
 - We gaan uit van een areaal van additioneel groen van 172.000 hectare.¹⁴³
 - Op basis van TEEB Stad (2019) en Handboek Milieuprijzen (2023) gaan we uit van de afvang van 1 kilogram fijnstof per hectare groen.
 - Volgens het Handboek Milieuprijzen (2023) resulteert de afvang van 1 kilogram fijnstof in € 69 per jaar.
 - Bij elkaar resulteert dit in een baat van circa € 12 miljoen per jaar.

¹⁴¹ Arcadis Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel (2023) [Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁴² Factsheet Luchtkwaliteit <https://edepot.wur.nl/460539>.

¹⁴³ Waarvan 58.000 hectare donkergroene natuur buiten NNN/Natura 2000, 30.000 hectare donkergroene natuur binnen NNN en 84.000 hectare agrarische natuur. Bron: WUR/SOVON 2022, zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z24248&did=2022D52295.



- Afvang van fijnstof door extra boomkronen:
 - We gaan uit van 555.014 extra boomkronen binnen de bebouwde kom en 5.158.177 extra boomkronen buiten de bebouwde kom. Zie ook paragraaf 5.4 Methodiek voor uitleg over deze inschatting.
 - Op basis van TEEB Stad (2019) en Handboek Milieuprijzen (2023) gaan we uit van de afvang van 1 kilogram fijnstof per boom.
 - Volgens het Handboek Milieuprijzen (2023) resulteert de afvang van 1 kilogram fijnstof in € 69 per jaar.
 - Bij elkaar resulteert dit in een baat van circa € 395 miljoen per jaar

De contante waarde van de totale baat van afvang van fijnstof is tot 2050 circa € 8 miljard.

Indicatief rekenvoorbeeld

Het Handboek Milieuprijzen (2023)¹⁴⁴ geeft kengetallen voor de emissies naar lucht in euro's per kilogram emissies van bepaalde stoffen. Het is bij het schrijven van dit rapport niet te zeggen tot welke exacte emissieafname naar lucht de natuurherstelmaatregelen van de Verordening leiden. Dit is ook sterk afhankelijk van de maatregelkeuze in het Nationaal Herstelplan en de specifieke locatie.

In het tekstkader hierna wordt een indicatief rekenvoorbeeld gepresenteerd, gericht op de reductie van stikstofdepositie. Dit voorbeeld biedt inzicht in zowel de financiële impact als de milieu-impact van een strategische Nederlandse aanpak om stikstofbelasting in kwetsbare gebieden te verminderen. Het beschrijft twee scenario's voor de vermindering van stikstofemissies door de veehouderij, met berekeningen van de jaarlijkse stikstofuitstoot en de baten van de vermindering ervan.

Tekstkader.

Indicatief rekenvoorbeeld stikstofaanpak

Met de Landelijke aanpak piekbelasting wordt aan circa 3.000 bedrijven die de meeste stikstofneerslag veroorzaken op overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de mogelijkheid geboden om het bedrijf om te vormen of te stoppen. Hiervoor geldt de subsidieregeling Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocatie met piekbelasting. Hierbij wordt uitgegaan van 600 aanvragen en positieve subsidiebeschikkingen. Indien er voor de overige 2.400 piekbelasters een vergelijkbare regeling getroffen wordt, dan kan gebruikgemaakt worden van het volgende indicatieve rekenvoorbeeld.

Het RIVM stelt een drempelwaarde voor van 2500 mol stikstofdepositie per jaar, ofwel 35 kg stikstof per jaar. Een groot deel van de stikstofuitstoot komt uit de melkveesector. Melkveehouders vormen ook de grootste groep binnen de piekbelasters, met 1063 (35,4%) in 2020. Voor dit rekenvoorbeeld worden twee scenario's geschetst:

- Scenario laag: alle piekbelasters die al subsidie hebben ontvangen waren melkveehouders (1063-600 = 463);
- Scenario hoog: geen van de piekbelasters die al subsidie hebben ontvangen waren melkveehouders (= 1063).

De emissies naar de lucht (stikstofoxiden) in kg zijn daarmee

- 35 kg stikstof per jaar maal 463 = 16.205 kg per jaar (scenario laag);
- 35 kg stikstof per jaar maal 1063 = 37.205 kg per jaar (scenario hoog).

Op basis van het Handboek Milieuprijzen (2023) kan met de milieuprijzen voor emissies van luchtverontreinigende stoffen (stikstof) een indicatieve berekening gemaakt worden. Uitgaande van milieuprijs centraal (€ 29,9) zijn de baten in scenario laag circa € 485.000 per jaar en in scenario hoog € 1 miljoen per jaar.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

Alle artikelen uit de Verordening leiden tot een positief effect op de luchtkwaliteit. Wel is het geval dat de artikelen die vragen om de aanleg van extra groen (artikelen 4, 6, 9 en 10) leiden tot de meest positieve directe effecten op luchtkwaliteit.

¹⁴⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/handboek-milieuprijzen-2023>



Klimaat

Introductie

Het treffen van fysieke maatregelen om habitattypen en biodiversiteit te herstellen en verbeteren, kan een positief effect opleveren voor klimaatdoelstellingen door:

- het verlagen van de lokale temperatuur. Groen in stedelijke centra biedt bijvoorbeeld verkoeling door extra schaduw, verdamping en isolatie. Dit is een vorm van klimaatadaptatie;
- afvang van CO₂ door extra groen en vermindering van uitstoot van broeikasgassen (onder andere door vernatting en de transformatie van agrarische grond naar agrarische natuur);
- een robuustere waterhuishouding en daarmee minder waterschade.

Effect

Door herstel en uitbreiding van groen leidt de Verordening tot een positief effect op klimaatdoelstellingen op diverse fronten. Allereerst draagt het voorkomen van verlies van groen en de toename van groen, met name in stedelijk gebied, bij aan het verlagen van de lokale temperatuur door het bieden van extra schaduw, verdamping en isolatie.¹⁴⁵ Daarnaast zorgt extra groen voor meer afvang van CO₂. En tot slot leidt de Verordening tot minder waterschade door een robuustere waterhuishouding.

Afvang van CO₂

Meer groen zorgt voor een toename van de opname van broeikasgassen. Het Handboek Milieuprijzen (2023) geeft milieuprijzen voor emissies van luchtverontreinigende stoffen in Nederland, in euro's per kilogram. Voor CO₂ kunnen we daarmee de volgende berekening doen:

- We gaan uit van aanplant van 5.713.191 extra boomkronen.
- Op basis van het Handboek Milieuprijzen (2023) gaan we uit van € 0,13 per kilogram CO₂.
- Bomen nemen 34,5 kilogram CO₂ per jaar op (TEEB, 2019).
- Dit resulteert bij 5.713.191 extra boomkronen in 197.105.090 kilogram opgenomen CO₂ per jaar en circa € 26 miljoen per jaar. De contante waarde over de gehele analyseperiode is dan circa € 500 miljoen.

Een andere belangrijke maatregel voor CO₂-reductie is het verhogen van de grondwaterstanden in veenweidegebied. Het nationale beleid, vanuit het Klimaatakkoord, is gericht op het realiseren van hogere grondwaterstanden (tot circa 20-40 cm onder het maaiveld) op agrarische percelen met een totaal van 80.000 hectare met behoud van de landbouwfunctie (melkveehouderij) en daarnaast verdergaande vernatting op een totaal van 10.000 hectare (natte teelten, omzetting naar natte natuur).¹⁴⁶ Met de aanname dat met huidig beleid voldaan wordt aan de eisen uit de Verordening, is er geen resterende beleidsopgave. De baten worden daarom niet toegeschreven aan de Verordening en dus ook niet berekend in deze MKBA.

Mogelijk leidt de Verordening ook tot minder uitstoot van CO₂ wanneer bedrijven die vlakbij natuurgebieden gelegen zijn hun bedrijfsvoering aanpassen. Deze effecten behoeven nader onderzoek op het moment dat beleidskeuzes rondom maatregelen en locaties van maatregelen genomen zijn.

Robuustere waterhuishouding

De Verordening leidt tot een robuustere waterhuishouding, zie ook de baat (Drink)waterbeschikbaarheid. Extra groen zorgt voor meer waterbuffercapaciteit en meer mogelijkheden voor het watersysteem om zich aan te passen aan meer of minder water bij extreme weersomstandigheden. Dit kan uiteindelijk ook leiden tot minder waterschade.

Volgens TEEB Stad actualisatie (2019) zijn de herstelkosten bij waterschade per huishouden € 26.201,- (bij het prijspeil 2022). Uit eerder onderzoek bleek dat zo'n 140.000 huishoudens potentiële schade kunnen hebben bij een extreme regenbui. De vermeden herstelkosten van waterschade betreft dan circa € 3 miljard per jaar indien al het teveel aan water door de Verordening verholpen zou worden. Dit komt neer op circa € 66 miljard over de analyseperiode tot 2050 (contante waarde).

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

Alle artikelen uit de Verordening leiden tot meer afvang van CO₂ en daarmee tot een positief effect op klimaat. Dit geldt ook voor een robuustere waterhuishouding.

Het verlagen van de lokale temperatuur door groen is met name in stedelijk gebied (artikel 6) relevant. Zie ook de resultaten van de baten 'Luchtkwaliteit' en 'Gezondheid' (respectievelijk paragraaf 5.5.11 en 5.5.14).

¹⁴⁵ <https://www.hva.nl/kc-techniek/gedeelde-content/contentgroep/klimaatbestendige-stad/resultaten/groene-gevels.html>

¹⁴⁶ Arcadis Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel (2023) Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl.



Groene recreatie

Introductie

Groene ruimtes, zoals parken, tuinen en natuurgebieden, worden vaak gebruikt als plekken voor recreatie en ontspanning. Een groene omgeving biedt ruimte voor activiteiten zoals wandelen, joggen, fietsen, picknicken, sporten en sociale bijeenkomsten.

Effect

De Verordening leidt tot meer groene ruimte en heeft daarmee een positief effect op culturele ecosysteemdiensten, vooral met betrekking tot groene recreatie. Het herstel en de uitbreiding van natuurlijke gebieden zorgt niet alleen voor een gezonde leefomgeving, maar biedt ook diverse mogelijkheden voor recreatieve activiteiten.¹⁴⁷

Deze groene recreatiemogelijkheden dragen bij aan het verbeteren van de levenskwaliteit en het welzijn van de gemeenschap. Bovendien kan de toenemende toegankelijkheid van natuurlijke gebieden het bewustzijn vergroten over milieukwesties en de waarde van ecologisch verantwoord gedrag benadrukken. Het creëren van ruimtes voor groene recreatie biedt niet alleen fysieke voordelen, maar fungeert ook als een platform voor educatie en bewustwording, waardoor mensen een diepere verbinding met de natuur ontwikkelen en zich meer bewust worden van het belang van duurzaamheid.

Hoewel groene recreatie en natuurlijke gebieden doorgaans hand in hand gaan, kan een stijging van groene recreatie ook negatieve effecten hebben op de omgeving door bijvoorbeeld verstoring en beschadiging van de natuurlijke omgeving. Het is echter meestal geen primaire drukfactor.¹⁴⁸ En deze negatieve effecten kunnen beheerst worden met passende maatregelen voor bijvoorbeeld bezoekersbeheer.

Indicatief rekenvoorbeeld

Zie hiernavolgend kader voor een rekenvoorbeeld aan de hand van de betalingsbereidheid voor groene recreatie.¹⁴⁹

Tekstkader.

Indicatief rekenvoorbeeld betalingsbereidheid voor groene recreatie

Volgens TEEB Stad (2019) is de betalingsbereidheid van Nederlanders € 1,24 per bezoek aan de natuur (prijsspeel 2022). Volgens het Nationale Parkenbureau waren er 6.742.000 bezoekers per jaar voor alle nationale parken in Nederland in de periode 2012-2015. Stel dat deze 6,7 miljoen bezoekers allemaal € 1,24 willen betalen voor extra natuur. Dan resulteert dat in circa € 8 miljoen per jaar.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De artikelen 4, 6, 9 en 10 leiden tot meer groene ruimte waar mensen gebruik van kunnen maken voor recreatieve doeleinden. De positieve effecten van de Verordening op groene recreatie zijn bij de uitvoering van deze artikelen dus het grootst.

Gezondheid

Introductie

Een groenere omgeving heeft een positief effect op de gezondheid, zo blijkt uit de Kennisbundeling 'Groen en Gezondheid' van het RIVM.¹⁵⁰ Andere onderzoeken bevestigen dit.¹⁵¹ Het regelmatig spenderen van tijd in de natuurlijke omgeving heeft een positief effect op het verminderen van stress, het verbeteren van het humeur en het bevorderen van ontspanning. Groene ruimtes kunnen ook bijdragen aan een verhoogde fysieke activiteit, aangezien ze uitnodigen tot lichamelijke beweging zoals wandelen, joggen of fietsen.

¹⁴⁷ Het CBS benadrukt dat natuurrecreatie en natuurtoerisme belangrijke culturele ecosysteemdiensten zijn. Natuur en de bijbehorende ecosystemen spelen een belangrijke rol in buitenrecreatie, waaronder wandelen, hardlopen, fietsen en zeilen. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/natuurlijk-kapitaal/ecosysteemdiensten/culturele-ecosysteemdiensten>.

¹⁴⁸ Recreatie en Natuur Definitief omslag Rapport 2334.indd (wur.nl).

¹⁴⁹ Kengetallen uit TEEB Stad actualisatie 2019 en Natuur in Nederland: <https://www.nationaleparkenbureau.nl/documenten/en+verslagen/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=977431>.

¹⁵⁰ Kennisbundeling 'Groen en Gezondheid' (RIVM, 2022). https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-05/Kennisbundeling%20Groen%20en%20Gezondheid_V6.pdf

¹⁵¹ WUR (2023), zie: <https://www.wur.nl/nl/dossiers/dossier/effect-van-natuur-op-gezondheid.htm>. RIVM (2022), zie: <https://www.rivm.nl/nieuws/effecten-van-groen-op-fysieke-en-mentale-gezondheid>. SWECO (2022) zie ook: https://www.sweco.nl/wp-content/uploads/sites/5/2022/12/Whitepaper_Groene-Gezonde-Stad-21-november.pdf. En TEEB Stad, zie: <https://www.teebstad.nl/>



Effect

De Verordening heeft door de toevoeging van groene ruimte een positief effect op gezondheid. Additioneel groen heeft op de volgende manieren invloed op de gezondheid:

- Mentaal welzijn: talrijke studies tonen aan dat blootstelling aan natuurlijke omgevingen kan leiden tot stressvermindering, verbeterde stemming en verminderde symptomen van depressie.
- Fysieke gezondheid: nabijheid van groene ruimtes wordt geassocieerd met een actievere levensstijl en kan obesitas en gerelateerde gezondheidsproblemen helpen verminderen. Het RIVM heeft onderzoek gedaan naar de relatie tussen de inrichting van de leefomgeving en gezondheid, waarbij groene ruimtes als positieve invloed werden genoemd.
- Herstel van ziekte: natuurlijke omgevingen kunnen het herstel van ziekten versnellen. Het rapport 'Groen en Gezondheid' van het RIVM benadrukt de heilzame effecten van natuur op het herstelproces van patiënten.
- Luchtkwaliteit: zoals eerder besproken, draagt meer groen bij aan een betere luchtkwaliteit, wat directe gezondheidsvoordelen oplevert. Dit effect is bij de baat 'Luchtkwaliteit' beschreven.

Het bevorderen van toegang tot groene ruimtes kan dus een integraal onderdeel zijn van gezondheidsbevorderende initiatieven. TEEB Stad (2019) toont aan dat het gezondheidseffect door meer groen beschreven kan worden aan de hand van vermeden zorgkosten en minder arbeidsverlies:

- Stel: 25% van het additioneel groen ligt binnen een straal van 1 kilometer van woningen. Dan resulteert dit in:
 - circa € 3 miljoen minder zorgkosten per jaar;
 - circa € 18 miljoen minder arbeidsverlies per jaar.
- De totale gezondheidsbaten in netto contante waarde over de gehele analyseperiode zijn dan circa € 408 miljoen.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De artikelen 4, 6, 9 en 10 leiden tot meer groene ruimte. De positieve effecten van de Verordening op de gezondheid zijn bij de uitvoering van deze artikelen dus het grootst.

Vestigingsklimaat en vastgoedwaarde

Introductie

Een groene en natuurlijke omgeving wordt vaak gezien als aantrekkelijk en biedt voordelen voor zowel bewoners als bedrijven. Daarnaast kan de aanwezigheid van groen en natuur de vastgoedwaarde van een gebied verhogen. Onderzoeken hebben aangetoond dat woningen en commercieel vastgoed in de buurt van groene ruimtes vaak een hogere waarde hebben dan vergelijkbare panden zonder directe toegang tot groen.¹⁵² Mensen zijn bereid meer te betalen voor woningen en kantoren met uitzicht op groen, toegang tot parken of nabijheid van natuurgebieden. Het creëren of behouden van groene ruimtes en natuurlijke omgevingen kan daarom een positieve invloed hebben op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde.

Effect

Naar verwachting leidt de Verordening tot positieve effecten op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde¹⁵³ onder de aanname dat de Verordening zal leiden tot additioneel groen in stedelijk en landelijk gebied.¹⁵⁴

Het is echter belangrijk op te merken dat de specifieke impact van natuurherstel en groen op het vestigingsklimaat en vastgoedwaarde afhankelijk is van verschillende factoren, zoals de locatie, de kwaliteit en de toegankelijkheid van het groen en de vraag vanuit de markt.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De Verordening heeft waarschijnlijk het meest positieve effect op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde op locaties waar naar verhouding veel groen toegevoegd wordt en waar woningen of bedrijfslocaties in de buurt liggen. Dit zal met name binnen de bebouwde kom zijn. Het effect van artikel 6 (stedelijke ecosystemen) op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde is daarmee het grootst.

¹⁵² Zie ook: <https://www.wur.nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm#:~:text=Groen%20verhoogt%20de%20waarde%20van%20huizen%20en%20kantoren&text=%E2%80%9CAanleg%20van%20groen%20kan%20dus,meer%20waard%20is%20dan%20woningbouw>.

¹⁵³ Arcadis Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel (2023) Quickscan Impact EU-Verordening Natuurherstel | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹⁵⁴ <https://www.wur.nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm>.



Sociale cohesie

Introductie

Extra groene ruimtes kunnen bijdragen aan het bevorderen van sociale cohesie doordat deze een ontmoetingsplek kunnen vormen voor gemeenschappen, waar mensen samen kunnen komen, activiteiten kunnen ondernemen en sociale banden kunnen versterken. Daarnaast zijn er ook bepaalde sectoren waarin een grote mate van sociale cohesie is (bijvoorbeeld de land- en tuinbouw of visserij). Het uitvoeren van de Verordening kan ook felle discussies oproepen in de maatschappij tussen voor- en tegenstanders van natuurherstel waardoor sociale cohesie juist vermindert.

Effect

De Verordening kan zowel positieve als negatieve effecten hebben op sociale cohesie. Een groene omgeving kan de sociale cohesie in de wijk verbeteren door uitnodigende mogelijkheden voor ontmoeting. Een toename van groen in stedelijk gebied heeft een **positief effect** op 'de mate van verbondenheid en solidariteit binnen groepen en gemeenschappen'.¹⁵⁵ Dit kan specifiek gemaakt worden door de vermeden verhuiskosten en de vermeden delictskosten te berekenen die het gevolg zijn van een toename van plantsoen en/of waterareaal. Echter, een belangrijke kanttekening hierbij is dat het bieden van meer mogelijkheden tot ontmoeting ook kan leiden tot een toename van criminaliteit, bijvoorbeeld in parken waar het 's avonds rustig is. Zie onderstaand tekstkader.¹⁵⁶

Tekstkader.

Indicatief rekenvoorbeeld vermeden verhuiskosten en delictskosten

Stel het plantsoenareaal neemt met 3 hectare toe in een wijk met 5.000 inwoners, dan zijn de vermeden verhuiskosten door stijging van de sociale cohesie in deze wijk: € 16.000 per jaar. De contante waarde over 30 jaar is € 242.000. Wat betreft delictskosten leidt dit tot in totaal tot € 2 minder totale delictskosten van straatroven per jaar en bedragen de maatschappelijke baten over 30 jaar € 52.000 (contante waarde).

Aan de andere kant kan de reductie van het aantal banen in bepaalde sectoren, zoals bodemberoerende visserij, negatieve effecten hebben op sociale cohesie. Indien bodemberoerende visserij gereduceerd wordt, heeft dit een negatief effect op sociale cohesie. Werkenden in de sector zullen omgeschoold moeten worden. Dit kan leiden tot polarisatie en weerstand tegen beleid.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

Het additioneel groen in stedelijk gebied (artikel 6) leidt tot positieve effecten op sociale cohesie. Terwijl de impact die de Verordening heeft op de sectoren land- en tuinbouw en visserij (artikelen 4, 5 en 9) een negatief effect kunnen hebben op sociale cohesie binnen de gemeenschappen in deze sectoren als het betekent dat het aantal banen in deze sectoren afneemt.

Ruimte voor vergunningen onder de Wet natuurbescherming

Introductie

Op dit moment wordt Nederland geconfronteerd met beperkingen op het gebied van vergunningverlening vanwege strenge milieuraandvoorwaarden. Wanneer de depositie van stikstof echter wordt vermindert, kan er ruimte ontstaan voor de overheid om vergunningen te verlenen voor activiteiten zoals woningbouw.

Effect

Een van de manieren om natuur te herstellen of in huidige staat te behouden, zoals gevraagd in de Verordening, is het nemen van maatregelen die leiden tot reductie van stikstofdepositie. Minder stikstofdepositie leidt namelijk tot natuurherstel.¹⁵⁷ En dit leidt uiteindelijk ook weer tot het behalen van stikstofdoelen. Hoe dichter we bij het behalen van deze doelen zijn, hoe makkelijker een vergunning verleend kan worden. Volgens deze redeneerlijn kan de Verordening dus **mogelijk een positief effect** hebben op de ruimte voor vergunningen onder de Wet natuurbescherming. Dit geldt voor alle artikelen.

Daarnaast kan Nederland middels de Verordening beter voldoen aan EU-wetgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit kan resulteren in vermeden rechtszaken/ingebrekestellingen.

¹⁵⁵ PBL (2015). <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-2015-Waardering-van-Stedelijk-Groen-en-Blauw-1761.pdf>

¹⁵⁶ Zie ook: <https://www.pbl.nl/onderwerpen/stikstof-en-natuur/feiten-en-cijfers-clo>

¹⁵⁷ Zie ook: <https://www.pbl.nl/onderwerpen/stikstof-en-natuur/feiten-en-cijfers-clo>



Verdringingseffecten

Introductie

Verdringingseffecten verwijzen naar de situatie waarin de implementatie van de Verordening ten koste gaat van bijvoorbeeld de beschikbaarheid van ruimte of een andere activiteit in specifieke sectoren.

Effect

De Verordening zal **zowel positieve als negatieve effecten** teweegbrengen. Positieve effecten liggen in het combineren van klimaatmaatregelen met natuurmaatregelen, waardoor één enkele maatregel meerdere doelen kan dienen.

De Verordening kan leiden tot een negatief effect op de beschikbaarheid van ruimte en op ruimte voor sectoren. Het streven naar meer groen en meer ruimte voor natuur betekent dat er minder ruimte beschikbaar is voor andere doeleinden, zoals woningbouw. Dit kan leiden tot concurrentie om schaarse ruimte. Maar het kan ook leiden tot innovatie en mogelijkheden bieden voor het combineren van functies. Daarbij kan ruimte voor de natuur niet zonder meer een andere functie houden of krijgen. Sectoren die afhankelijk zijn van deze ruimte, zoals bijvoorbeeld agrariërs en vissers, kunnen verlies van ruimte ervaren.

Verschillen tussen de artikelen uit de Verordening

De negatieve gevolgen van verdringing zijn met name relevant voor artikelen 5, 6 en 9 van de Verordening. Artikel 5 behandelt het herstel van mariene ecosystemen waardoor mogelijk visserij verdrongen of beperkt wordt in bepaalde gebieden, terwijl artikel 6 zich richt op de toename van groen in stedelijk gebied, waar de ruimte al beperkt is. Daarnaast veroorzaakt artikel 9 het verdringen van beschikbare economisch rendabele landbouwgrond door het vernatten van veenweidegebieden. Deze vormen van verdringing hebben een potentiële negatieve impact op de betrokken sectoren en de economische haalbaarheid van bepaalde activiteiten.

Verkeer en bereikbaarheid

Introductie

Om aan de eisen van de Verordening tegemoet te komen, worden mogelijk maatregelen getroffen die een relatie hebben met verkeer en bereikbaarheid. Denk hierbij aan het aanpassen van de maximale snelheid op (snel)wegen¹⁵⁸ of aan ander maaibeheer om de biodiversiteit in groenstroken langs wegen te bevorderen.

Effect

Maatregelen die betrekking hebben op het verlagen van de maximale snelheid op (snel)wegen kunnen leiden tot een beperkte afname van stikstofdepositie en een lichte toename van de reistijd. Bovendien wordt verwacht dat deze maatregelen mogelijk resulteren in verminderde geluidsoverlast en een verbetering van de verkeersveiligheid.

Maatregelen zoals ecologisch maaibeheer en de aanleg van kruidenrijke bermen dragen bij aan het realiseren van doelstellingen voor bestuiverpopulaties. Daartegenover staat dat opgaande begroeiing langs wegen de zichtbaarheid kan beperken en afleiding kan veroorzaken voor weggebruikers. In het kader van de MKBA wordt ervan uitgegaan dat voldoende aandacht wordt besteed aan verkeersveiligheid bij de uitvoering van deze maatregelen.

Al met al verwachten we **geen effect** op verkeer en bereikbaarheid. Dit geldt voor alle artikelen uit de Verordening.

¹⁵⁸ Wegverkeer draagt circa 6,5% bij aan het totaal aan stikstofdepositie in Nederland. RIVM (2021). <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0200.pdf>



5.6 Conclusies van de MKBA

Met behulp van een indicatieve MKBA hebben we een duidelijk beeld gekregen van de brede kosten en baten die gepaard gaan met de implementatie van de Verordening Natuurherstel in Nederland. Het doel van deze analyse is om deze informatie te gebruiken als uitgangspunt voor verdere besluitvorming met betrekking tot de implementatie van de Verordening. Het is echter belangrijk om op te merken dat in deze fase van de besluitvorming de baten in de indicatieve MKBA niet direct kunnen worden vergeleken met de verwachte kosten van de Verordening. Dit komt doordat de concrete uitwerking van de Verordening op nationaal niveau nog moet plaatsvinden. Er zijn nog geen specifieke maatregelen bedacht en goedgekeurd. Ondanks deze beperking hebben we wel een algemeen beeld gekregen van de maatschappelijke kosten en baten van de Verordening, zie ook figuur 1. Over het geheel genomen wordt verwacht dat de maatschappelijke baten gedurende de analyseperiode tot 2050 groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

De totale baten van de Verordening zijn minstens 129 miljard tot 2050 en zijn waarschijnlijk nog velen malen hoger

De Verordening heeft diverse maatschappelijke baten, zoals het verbeteren van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, een hogere kwaliteit van bodem, water, lucht en klimaat en het bieden van mogelijkheden voor groene recreatie. Bovendien worden ook aanzienlijke gezondheidsbaten verwacht.

Wat betreft biodiversiteit kan de Verordening bijdragen aan het behoud en herstel van diverse soorten en habitats, wat cruciaal is voor het behoud van de Nederlandse ecosystemen. Een toename van de biodiversiteit heeft een positief effect op zowel de waarde van gebruik als de intrinsieke waarde van biodiversiteit. Om positieve effecten te bereiken op flora, fauna en de omvang en kwaliteit van natuurgebieden, moeten herstelmaatregelen zorgvuldig worden gekozen en geïmplementeerd.

Een verbeterde biodiversiteit zorgt op zijn beurt voor een grotere diversiteit aan functies en interacties binnen het ecosysteem. Deze interacties zijn essentieel voor het behoud van verschillende ecosysteemdiensten en maken ecosystemen ook robuuster voor bijvoorbeeld extreme weersomstandigheden zoals wateroverlast en droogte. Ecosystemen leveren ecosysteemdiensten die belangrijk zijn voor onze levenskwaliteit en welvaart.

Denk hierbij aan (drink)watervoorziening, voedselvoorziening en regulerende diensten zoals kwaliteit van bodem, water en lucht en klimaat. Een hoge biodiversiteit kan bijvoorbeeld zorgen voor een efficiëntere bestuiving van gewassen, wat resulteert in een hogere opbrengst en kwaliteit van landbouwproducten. Diverse ecosystemen dragen ook bij aan een betere waterzuivering door schadelijke stoffen uit het water te filteren. Daarnaast reguleren diverse ecosystemen het klimaat, bijvoorbeeld door CO₂ op te nemen en door bij te dragen aan de vermindering van klimaatverandering.

Het creëren en behouden van groene en natuurlijke omgevingen draagt ook bij aan aantrekkelijke leefomgevingen en stedelijke gebieden, wat zowel bewoners als bedrijven aantrekt. De Verordening kan hiermee dus een positieve invloed hebben op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde van woningen en bedrijven.

Ook op het gebied van sociale cohesie kan de Verordening voordelen bieden. Het creëren van groene ruimtes en natuurlijke omgevingen brengt mensen samen en biedt mogelijkheden voor ontmoeting, sociale interactie, recreatie en educatie. Het is echter belangrijk op te merken dat de Verordening ook negatieve effecten kan hebben sociale cohesie. De uitvoering van de Verordening kan irritaties en verdeeldheid in de samenleving veroorzaken, vooral bij delen van de bevolking die geen voorstander zijn van natuurherstel. Deze tegenstellingen kunnen leiden tot spanningen. Ook kan verdringing optreden wanneer bepaalde activiteiten of sectoren worden beperkt of beïnvloed door de maatregelen van de Verordening.

Om potentiële negatieve effecten te minimaliseren en de positieve effecten te maximaliseren, is het cruciaal om de Verordening zorgvuldig uit te voeren en te monitoren. Er zijn namelijk nog veel onzekerheden, zowel wat betreft de keuze van maatregelen als de effecten ervan.



De totale kosten van de Verordening schatten we op € 76 miljard tot 2050, maar zijn in grote mate afhankelijk van de huidige beleidsopgave. Het is essentieel om het al bestaande Nederlandse beleid uit te voeren om te voldoen aan de eisen en verplichtingen van de Verordening. Het Nederlandse natuurbeleid is al in beweging, mede als gevolg van eerdere Europese wet- en regelgeving. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wordt momenteel verder uitgewerkt op provinciaal niveau, wat aanzienlijk bijdraagt aan het behalen van de doelen en opgaven van de Verordening. Daarnaast zijn er verschillende bestaande programma's gericht op biodiversiteit, klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw, zoals het Nationaal Strategisch Plan, het Aanvalsplan Grutto, het Aanvalsplan Landschap en de Bijenstrategie. Ook zijn er verschillende programma's gerelateerd aan natuurherstel in mariene gebieden, zoals het Programma Noordzee. Hoewel veel van het bestaande Nederlandse beleid geen resultaatverplichting heeft, draagt het wel bij aan het behalen van de beleidsdoelen. De impact van de Verordening hangt dus sterk af van de al behaalde resultaten van het bestaande beleid.

Het bepalen van de impact van de Verordening is complex binnen de context van het voortdurend evoluerende Europese en Nederlandse beleid. De uitvoering van de Verordening draagt echter in sterke mate bij aan het realiseren van de bestaande Nederlandse beleidsdoelen. Hoe meer synergiën er gevonden en benut kunnen worden met het bestaande beleid, des te lager de kosten van de Verordening zullen zijn.

In deze MKBA zijn de totale maatschappelijke kosten geschat op circa € 76 miljard tot 2050. De projectkosten vormen het grootste deel van de totale kosten, waarbij geschat wordt dat er eenmalige investeringen van meer dan € 31 miljard tot 2050 nodig zijn, inclusief kosten voor het in kaart brengen van de huidige staat van de natuur. Daarnaast zijn er jaarlijks terugkerende kosten van naar schatting € 29 miljard tot 2050, inclusief monitoringkosten. De administratieve lasten, zoals het opstellen, uitvoeren en handhaven van plannen en maatregelen, worden geschat op circa € 4 miljard tot 2050. Hierbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de tijdsbesteding van de overheid, maar ook van burgers en bedrijven die moeten voldoen aan de aanvullende maatregelen. Dit brengt regeldrukkosten met zich mee, geschat op ongeveer € 2 miljard tot 2050.

Aanbeveling voor vervolg

Deze MKBA geeft een eerste beeld van de mogelijke kosten en baten van de Verordening voor de maatschappij. We raden aan om na de inwerkingtreding van de Verordening en bij de concrete uitwerking van het Nationaal Herstelplan de kosten en baten op maatregelniveau af te wegen. Hierdoor kunnen er concrete beslissingen worden genomen over de maatregelen binnen het Nationaal Herstelplan.

Om de implementatie van de Verordening Natuurherstel te financieren, is er aanzienlijk budget nodig. Daarom is het essentieel om een gedegen uitvoeringsplan op te stellen. De MKBA op maatregelniveau vormt de basis voor dit bredere uitvoeringsplan.¹⁵⁹ Het biedt besluitvormers informatie bij het maken van keuzes voor maatregelen binnen het Nationaal Herstelplan. In het uitvoeringsplan wordt de uitvoering van de Verordening, inclusief monitoring en financiering, verder uitgewerkt.

Het is belangrijk om aandacht te besteden aan de monitoring van de maatregelen, zodat kan worden geanalyseerd of de uitvoering van de Verordening op de juiste koers ligt en kan worden bijgestuurd indien nodig. Dit helpt ook bij het identificeren van synergiën en mogelijke conflicten tussen verschillende beleidsdoelstellingen, zodat een gebalanceerde benadering kan worden gehanteerd. Nederland loopt wat monitoren betreft op dit moment achter de feiten aan en daarom is het belangrijk dat het opstarten van deze monitoring zo snel mogelijk gebeurt.

¹⁵⁹ Arcadis rondt in het eerste kwartaal van 2024 een onderzoek af waarin de kosten van maatregelen voor stedelijk gebied (als invulling van artikel 6 van de Verordening) nader uitgewerkt zijn: 'Calculaties GIOS MRA: kosten voor groen in en om de stad' en 'Calculaties GIOS Nationaal: kosten voor groen in en om de stad'. Deze onderzoeken bieden een nadere uitwerking voor de maatregelkosten van artikel 6. Gelijktijdig voert Rebel Group een onderzoek uit naar de baten: 'Financiële baten quickscan GIOS nationale opgave'. Dit onderzoek wordt tevens afgerond in het eerste kwartaal van 2024. De resultaten van deze onderzoeken zijn nog niet verwerkt in deze indicatieve MKBA, omdat ze nog niet beschikbaar zijn en vanwege de twee verschillende detailniveaus van voorliggende impactanalyse en de onderzoeken op maatregelniveau specifiek voor artikel 6.



Financiering

Een gedetailleerde MKBA biedt inzicht in de kosten en baten op nationaal niveau, zonder specifiek naar de financiering te kijken. Bij de implementatie van de Verordening is het echter belangrijk om een duidelijk beeld te krijgen van de beschikbare budgetten, met name tot het jaar 2030.

Er zijn verschillende financieringsbronnen relevant voor de Verordening. Op Europees niveau ondersteunt de EU haar lidstaten bij de uitvoering ervan. In Nederland kunnen financieringsbronnen worden gevonden in bestaand beleid en programma's, waar al budget is gereserveerd voor het behoud en herstel van natuur. Ook samenwerking met de private sector kan leiden tot financieringsmogelijkheden. Het financiële plaatje is echter nog onzeker, aangezien programma's jaarlijks kunnen worden bijgesteld en er geen informatie is over budgetten na 2030. Bovendien is er nog een beleidsuitdaging op het gebied van monitoring waarvoor geen middelen zijn gereserveerd. Het exacte financieringstekort kan dus nog niet worden vastgesteld.

Naast het benutten van bestaande financieringsbronnen op Europees en nationaal niveau, is het belangrijk om de private sector te betrekken bij de financiering. Het opstellen van een duidelijk financieringsplan, waarbij zowel publieke als private financieringsbronnen worden aangesproken, is cruciaal om de implementatie van de Verordening mogelijk te maken.



HOOFDSTUK 6

Verantwoording

Dit impactassessment is tot stand gekomen in een korte doorlooptijd in een veranderende Brusselse context. Dit heeft invloed gehad op onze werkwijze en aanpak en daarmee op onze uitkomsten. Wij lichten onze keuzes binnen deze context hieronder verder toe.

Veranderende Brusselse context

De opdracht voor het impactassessment werd verstrekt op dinsdag 26 september 2023. Er lagen op dat moment drie perspectieven op de Verordening Natuurherstel: het voorstel van de Commissie¹⁶⁰, de positie van de Raad¹⁶¹ en de positie van het Europees Parlement¹⁶². In overleg met de opdrachtgever (ministerie van LNV) is besloten om de positie van de Raad als uitgangspunt te nemen voor het impactassessment. Op 9 november 2023 werd een voorlopig akkoord bereikt¹⁶³, dat op 22 november 2023 bekrachtigd is door de permanente vertegenwoordigers van de Europese lidstaten en op 29 november 2023 aangenomen is door het Milieucomité van het Europees Parlement.

Nadat het voorlopig akkoord aangenomen werd in de Milieucomité, is de compromistekst op 29 november 2023 ook openbaar gemaakt. In overleg met de opdrachtgever hebben we de compromistekst waar mogelijk als uitgangspunt genomen voor het impactassessment. Dit is het geval voor hoofdstuk 2, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 van het impactassessment. Voor hoofdstuk 5 van het impactassessment, de MKBA, was dit impactassessment in een fase waarbij het niet mogelijk was om het uitgangspunt bij te stellen. Daarom is voor de MKBA de positie van de Raad het uitgangspunt gebleven.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van de opdracht was veertien weken. Binnen deze doorlooptijd heeft het ministerie van LNV ons gevraagd om in te gaan op de impact van de Verordening op Nederland.

In eerste instantie hebben we ons, op verzoek van opdrachtgever, gericht op de juridische duiding van het verslechteringsverbod in artikel 4 en artikel 5 van de Verordening. De analyse die wij hiervan hebben gemaakt, heeft geresulteerd in de in paragraaf 3.2 uitgewerkte analyse.

Vervolgens hebben we, om de vormgeving en invulling bij de implementatie van de Verordening in kaart te brengen, de vereisten vanuit de Verordening inzichtelijk gemaakt. Hierbij zijn we uitgegaan van de raadspositie. Vervolgens hebben we, op basis van de eerder uitgevoerde quickscan en documenten aangeleverd door de opdrachtgever, geanalyseerd welke bestaande doelstellingen, maatregelen, monitoring en financiering aansluiten bij de vereisten vanuit de Verordening. We hebben, voortbouwend op de quickscan, ons beperkt tot de aangeleverde documenten en beelden van onze gesprekspartners, die door de opdrachtgever zijn aangedragen. We hebben beperkt aanvullend onderzoek verricht. Tabel 8 geeft een overzicht van de functies van de personen die we voor dit impactassessment gesproken hebben.

¹⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>.

¹⁶¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/65128/st10867-en23.pdf>.

¹⁶² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0277_EN.html.

¹⁶³ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>.



Op basis van deze informatie hebben wij een conceptrapportage opgesteld, welke is becommentarieerd door de opdrachtgever na afstemming met diverse betrokkenen. Wij hebben onze analyse in lijn gebracht met de compromistekst. Het conceptrapport is door de opdrachtgever afgestemd met betrokkenen en hun terugkoppeling is door ons verwerkt. Op ons verzoek heeft prof.dr. C.W. Backes (hoogleraar Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht) hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2 in de conceptversie van dit rapport van commentaar voorzien.

Tabel 8. **Overzicht gesprekspartners voor het impactassessment.**

Organisatie	Functie	Onderwerp
Ministerie van BZK	Beleidsmedewerker Verstedelijking	Stedelijke ecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Programma Verbinden Natuur en Landbouw	Bestuivers
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Klimaatbeleid, Natuur en Bos	Bosecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Natuur en Samenleving	Omgevingswet
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Natura 2000	Terrestische ecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker NBSAP	NBSAP
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker NBSAP	NBSAP
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker versterken organisatie natuurinclusief beleid	Organisatie
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker basiskwaliteit natuur in Nederland	Basiskwaliteit natuur
Ministerie van IenW	Beleidsmedewerker Kaderrichtlijn Water (KRW) en Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KMS)	KRW en KMS
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Agenda Natuurinclusief	Agenda Natuurinclusief
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Agenda Natuurinclusief	Agenda Natuurinclusief
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker marine	Mariene ecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker marine	Mariene ecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker marien	Mariene ecosystemen
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker International Biodiversity & Finance	MKBA
Staatsbosbeheer	Programmamanager deltanatuur	Grote wateren
Ministerie van IenW	Beleidsmedewerker Programmatische Aanpak Grote Wateren	Grote wateren
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker Programmatische Aanpak Grote Wateren	Grote wateren
RWS	Plv. programmamanager Programmatische Aanpak Grote Wateren	Grote wateren
RWS	Programmamanager Programmatische Aanpak Grote Wateren	Grote wateren
Ministerie van LNV	Beleidsmedewerker NPLG	NPLG

Naast gesprekken met beleidsmedewerkers van departementen, hebben we ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de VNG en het IPO en met meerdere juristen van het ministerie LNV. Wij danken eenieder voor hun inbreng en bereidwilligheid tot gesprek.

BIJLAGE 1

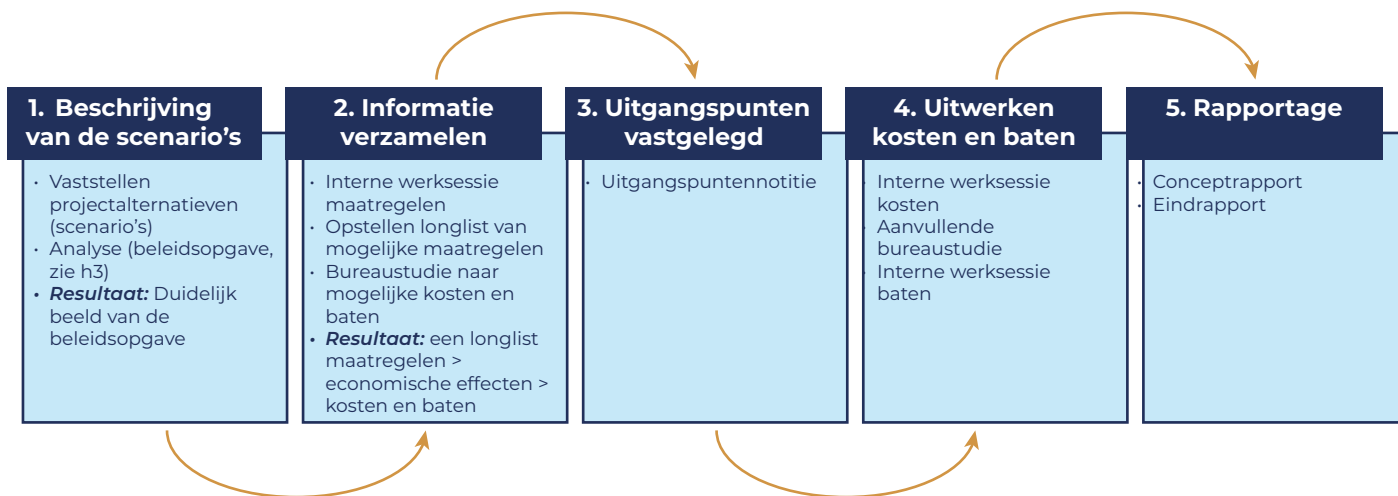
Methodiek nader uitgewerkt (inclusief algemene aannames)

Stapsgewijze aanpak

Het relevante kader voor MKBA's in Nederland is de Algemene Leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het CPB en het PBL¹⁶¹ in combinatie met werkwijzers voor specifieke thema's.

We hanteren een stapsgewijze aanpak om te komen tot een eerste inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van de Verordening, zie figuur B1. Onder het figuur lichten we de belangrijkste stappen toe.

Figuur B1. **Stapsgewijze aanpak MKBA.**



Beschrijving van de scenario's

De behandeling van de Verordening in Europa gaat sneller dan voorzien. Dit betekent dat er al meer duidelijkheid is over de daadwerkelijke tekst die binnen een aantal maanden beschikbaar komt. Het is daarmee niet zinvol en ook niet haalbaar om in het korte tijdsbestek van deze opdracht onderscheid te maken tussen verschillende scenario's. We beschouwen in deze MKBA daarom de tekst van het Raadsvoorstel General Approach on the Nature Restoration Law van 20 juni 2023 van de Verordening als uitgangspunt. In paragraaf 5.2 zijn de referentiesituatie en het projectalternatief (de scenario's) nader toegelicht.

Het bepalen van het projectalternatief is gedaan op basis van een analyse van de beleidsopgave, waarbij gestructureerd per artikel gekeken is naar de mate waarin de eisen uit de Verordening al ingevuld worden door staand nationaal beleid in Nederland. De eisen die niet ingevuld worden door bestaand beleid vormen de beleidsopgave. Voor deze beleidsopgave dient, bij inwerkingtreding van de Verordening, aanvullend beleid ontwikkeld te worden.

Daarnaast geeft de analyse van de beleidsopgave een aanwijzing over welke elementen van de Verordening met welk bestaand beleid geïntegreerd zouden kunnen worden. Deze analyse van de beleidsopgave wordt in de MKBA als basis gebruikt (zie hoofdstuk 3).

Omdat de teksten uit de Verordening op sommige punten nog nadere uitwerking behoeven en in sommige gevallen ook ruimte laten voor interpretatie, hebben we een aantal uitgangspunten en aannames per artikel opgenomen. Met deze aannames maken we de resterende beleidsopgave voor de MKBA concreet. De aannames zijn gepresenteerd in tabel B1.

¹⁶⁴ Romijn en Renes. (2013). Zie: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-pbl-boek-10-algemene-leidraad-voor-maatschappelijke-kosten-batenanalyse.pdf>

Tabel B1. **Uitgangspunten per artikel.**

Artikel	Aannames
Art. 4	Er is aanvullend beleid, maatregelen en monitoring nodig. Nationaal natuurbeleid (BKN, Groen in en om de stad, groenblauwe dooradering, klimaatadaptatie natuur, Agenda Natuurinclusief) vult de eisen vanuit de Verordening onvolledig in.
	Er is geen informatie bekend over de toestand van habitattypen en de kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden van soorten buiten Natura 2000-gebieden. Aannames zijn gebaseerd op de benodigde hectares aan natuurtypen zoals ingeschat door WUR/SOVON 2022 voor het NPLG. ¹⁶²
	De opgave met betrekking tot stikstof overlapt met de beleidsopgave van de Verordening . In deze MKBA worden geen nauwkeurige kosten en baten voor de stikstofopgave bepaald. Er wordt gewerkt met indicatieve rekenvoorbeelden.
Art. 5	Er zijn aanvullend beleid, aanvullende maatregelen en aanvullende monitoring nodig. Bestaand beleid (Programma Noordzee, instandhoudingsdoelstellingen Vogel- en Habitatrichtlijn, Noordzeeakkoord) vullen de eisen van de Verordening onvolledig in.
Art. 6	Er zijn aanvullend beleid en aanvullende maatregelen nodig. Nationaal natuurbeleid (BKN, Groen in en om de stad, groenblauwe dooradering, klimaatadaptatie natuur, Agenda Natuurinclusief) vult de eisen van de Verordening onvolledig in.
	Monitoring op nationaal niveau van stedelijk groen en van stedelijke boomkronen bestaat nog niet en moet volledig ingericht worden.
	Er zijn structureel aanvullende middelen nodig om te voldoen aan de eisen.
	Stedelijke ecosysteemgebieden zijn nog niet gedefinieerd. Uitgangspunt is dat deze gunstig gedefinieerd kunnen worden voor het doelbereik van de eisen.
	Op basis van een GIS-analyses wordt een inschatting gemaakt van het huidige areaal groen en boomkronen en de beleidsopgave.
Art. 7	Onder rivieren worden enkel de grote wateren in Nederland verstaan.
	Met de KRW en maatregelen voor vispasseerbaarheid is de inventarisatie van kunstmatige barrières al gedaan.
	Deltawerken, stuwen en dergelijke kunstwerken voor waterbeheer en hoogwaterveiligheid zijn uitgesloten van barrières die verwijderd zouden moeten worden.
	Vanuit de PAGW is financiering beschikbaar tot 2032. Daarna is aanvullende financiering nodig, ook voor monitoring en rapportage.
Art. 8	Lidstaten hebben enige vrijheid in het bepalen van ‘bevredigende niveaus’ van bestuiverpopulaties. Het meest gunstige niveau voor het doelbereik van de eisen wordt gekozen.
	Er zijn aanvullend beleid, aanvullende financiering en een aanvullend mandaat op de Nationale Bijenstrategie nodig.
	Op landelijk niveau is er onvoldoende beeld van de huidige situatie van bestuiverpopulaties.
Art. 9	Lidstaten hebben enige vrijheid in het bepalen van ‘bevredigende niveaus’ voor de indicatoren. Het meest gunstige niveau voor het doelbereik van de eisen wordt gekozen.
	Er zijn aanvullend beleid en aanvullende monitoring voor alle indicatoren in artikel 9(2) nodig. Aangenomen wordt dat met de NPLG-doelstelling van 10% groenblauwe dooradering invulling gegeven zal gaan worden aan indicator C met betrekking tot landschapselementen met hoge diversiteit. Uitgangspunt is ook 10% kruidenrijke akkerranden.
	Aannames voor de hoeveelheid hectare aan agrarische natuur zijn gebaseerd op de benodigde hectares aan natuurtypen zoals ingeschat door WUR/SOVON 2022 voor het NPLG. ¹⁶³
	Er is aanvullend beleid nodig voor akker- en weidevogels.
	Lidstaten hebben de vrijheid om te bepalen welk grondwaterpeil nodig is om te voldoen aan de eisen van de Verordening.
Art. 10	De Bossenstrategie zal leiden tot meer areaal bos in Nederland en revitalisering van bestaand bos. Aanname is dat bij deze aanleg rekening gehouden kan worden met de indicatoren uit de Verordening. Daarnaast zal het bestaande areaal bos ook verbeterd moeten worden met betrekking tot deze indicatoren.

Informatie verzamelen

Na vaststelling van de alternatieven die in de MKBA beschouwd worden (de scenario's), hebben we een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen. Ofwel, wat moet er daadwerkelijk gebeuren in Nederland om te voldoen aan de eisen die de Verordening stelt? Deze inventarisatie moet beschouwd worden als een eerste indicatie van mogelijke maatregelen. Deze zijn vervolgens gelegd naast de maatregelen die in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit genoemd worden. De lange lijst van potentiële maatregelen vormt de basis voor de interne werksessies waarin we kosten en baten nader hebben uitgewerkt.

Uitwerken van kosten en baten

Vanwege het indicatieve karakter van deze MKBA hebben we ons gebaseerd op expertkennis en beschikbare informatie. In twee interne werksessies hebben we de kosten en baten van de Verordening bepaald. Met behulp van aannames hebben we geprobeerd zoveel mogelijk kosten en baten te kwantificeren. In tabel B2 worden de aannames beschreven die ten grondslag liggen aan de bepaling van de maatschappelijke kosten en baten, zoals het huidige bodemgebruik in Nederland en de hoeveelheid aan te leggen natuur en boomkronen als onderdeel van de implementatie van de Verordening.

¹⁶⁵ Bron: WUR/SOVON 2022, zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z24248&did=2022D52295.

Tabel B2. Algemene aannames.

Aanname	Beschrijving	Bron
Huidig bodemgebruik in Nederland volgens het BBG ¹⁶⁶	<ul style="list-style-type: none"> • 108.335 ha recreatieterrein, waarvan 32.863 ha park en plantsoen • 2.230.445 ha agrarisch terrein • 501.461 ha bos en open natuurlijk terrein, waarvan: <ul style="list-style-type: none"> - 340.646 ha bos - 93.780 ha open droog natuurlijk terrein - 67.035 open nat natuurlijk terrein 	CBS (2017)
Aanleg van natuur: <ul style="list-style-type: none"> • 58.000 ha donkergroene natuurtypen • 84.000 ha agrarische natuurtypen • 10.000 ha bostypen 	<p>Er is weinig informatie bekend over de huidige toestand van habitattypen en leefgebieden van soorten. Wel is duidelijk dat er aanvullende natuur, buiten Natura 2000- en NNN-gebieden, nodig is om te voldoen aan de eisen uit de Verordening.</p> <p>In dit onderzoek wordt uitgegaan van de benodigde hectare aan natuurtypen zoals ingeschat door WUR/SOVON 2022 voor het NPLG. Op basis van deze studie is het additioneel areaal natuurgebied buiten Natura 2000/NNN voor 100% gunstige staat van instandhouding voor deze indicatieve MKBA becijferd.</p>	WUR/SOVON 2022 ¹⁶⁷
Aantal boomkronen: <ul style="list-style-type: none"> • Huidig gemiddelde aantal boomkronen in de bebouwde kom: 30 bomen per ha • Aantal extra boomkronen in de bebouwde kom: 555.014. • Aantal extra boomkronen buiten de bebouwde kom: 5.158.177 	<p>Het aantal boomkronen is als volgt berekend:</p> <p>Binnen de bebouwde kom</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanname: er moet gemiddeld 5% boomkronen toegevoegd worden. • Het totaal aantal ha bebouwd gebied (CBS) vermenigvuldigd met 30 bomen per ha. En daar vervolgens 5% van genomen onder bovenstaande aanname. <p>Buiten de bebouwde kom</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het aantal extra ha natuur (172.000) vermenigvuldigd met 30 bomen per ha. 	GIS-analyse door Arcadis: gebaseerd op het aantal boomkronen voor drie steden (Nijmegen, Maastricht en Amersfoort) ¹⁶⁸
Stikstofopgave	Invulling geven aan de stikstofopgave zal bijdragen aan natuurherstel. In deze MKBA worden geen nauwkeurige kosten en baten voor de stikstofopgave bepaald. Er wordt voor zover mogelijk gewerkt met indicatieve rekenvoorbeelden.	

¹⁶⁶ Het Bestand Bodemgebruik (BBG) is een door het CBS gepubliceerde digitale kaart van Nederland. Deze kaart geeft per gebied het dominante bodemgebruik op maaiveldniveau weer. Zie: <https://cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/geografische-data/bestand-bodemgebruik>.

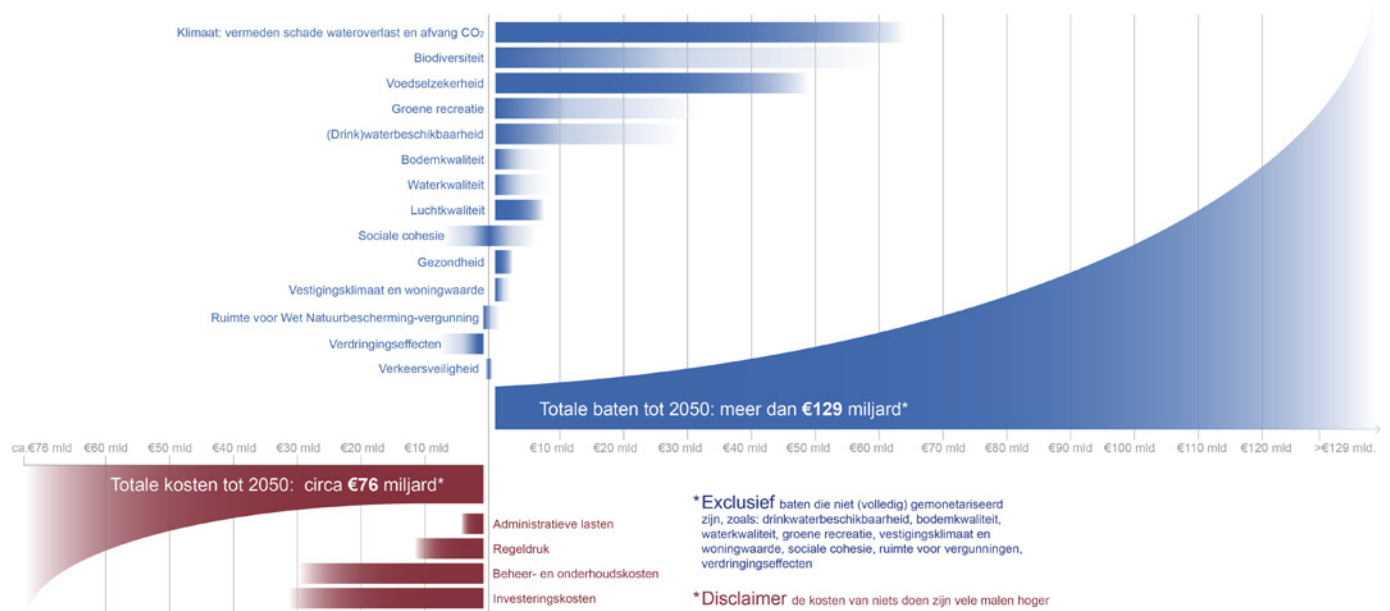
¹⁶⁷ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z24248&did=2022D52295.

¹⁶⁸ Er is voor deze drie steden gekozen omdat deze steden ook gebruikt zijn in een lopend onderzoek naar artikel 6 (stedelijke ecosystemen) door Arcadis, in opdracht van LNV (2023).

BIJLAGE 2

De maatschappelijke kosten en baten van de Verordening in een oogopslag

Figuur B2. **Maatschappelijke kosten en baten van de Verordening Natuurherstel in een oogopslag. Een aantal van deze kosten en baten zijn in euro's uitgedrukt. De contante waarden over de analyseperiode tot 2050 van deze kosten en baten staan erbij vermeld.**





Arcadis Nederland B.V.

Piet Mondriaanlaan 26
3812 GV Amersfoort
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
088 426 12 61
www.arcadis.nl

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51
3528 AG Utrecht
Postbus 8039
3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl

ONDERWERP

Impact Assessment NHV - Aannames MKBA

DATUM

20 februari 2024

VAN

Berenschot-Arcadis

AAN

Min. LNV

Aanleiding

De combinatie Berenschot-Arcadis heeft in opdracht van het ministerie LNV een Impact Assessment uitgevoerd over de Natuurherstel Verordening (NHV). Het doel van dit Impact Assessment was driedelig. Allereerst om een beeld te geven van wat de NHV voor Nederland betekent. Ten tweede om een beeld te geven van welke aanpak en organisatie daarbij gevraagd zijn en wat de urgentie daarvan is. En ten derde om de maatschappelijke kosten en baten van de NHV inzichtelijk te maken.

Op 30 januari 2024 is het Impact Assessment afgerond. Na afronding zijn er terechte vragen ontstaan over de baat *Klimaat* en de in dat kader gehanteerde aannames in de indicatieve maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). De vragen gaan concreet over de aanname in de berekening van de baat *vermeden waterschade*. Dit memo geeft een toelichting op de gedane aanname en schetst de context van de opdracht waarbinnen deze aanname gedaan is.

Context van de opdracht

Het is belangrijk om de context voor ogen te hebben waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd:

- De indicatieve MKBA die wij hebben uitgevoerd, heeft zich gericht op aanvullend beleid en maatregelen ten opzichte van het reeds bestaande geborgde beleid. Het is essentieel om te begrijpen dat de MKBA een marginale verschilanalyse betreft, waarbij gekeken is naar de kosten en baten van nieuwe (beleids)maatregelen in vergelijking met het huidige beleid en reeds voldoende geconcretiseerde maatregelen daarin.
- Wij hebben in de uitvoering van ons onderzoek rekening moeten houden met de beperking dat nog niet bekend is welke aanvullende (beleids)maatregelen genomen worden. Daarvoor moeten namelijk eerst nog politieke- en beleidskeuzes gemaakt worden. Het uitvoeren van een MKBA voordat maatregelen zijn voorgesteld resp. vastgesteld is uitzonderlijk. Het gevolg is dat we in de MKBA enkel algemene conclusies hebben kunnen trekken.
- Hieruit volgt dat deze MKBA slechts een eerste indicatie geeft van mogelijke maatschappelijke kosten en baten. Hierbij gelden grote onzekerheden die gepaard gaan met alle kosten- en batenposten. Dit maakt dat voorzichtigheid geboden is bij het interpreteren van de resultaten en het trekken van conclusies.
- Tot slot is voor ons een belangrijk gegeven dat de MKBA uitgevoerd werd in een relatief kort tijdsbestek van drie maanden met beperkte middelen en in een constant veranderende context. Binnen deze kaders hebben we ons moeten beperken tot de op dat moment direct beschikbare informatie en expert judgement.

In het verlengde hiervan ligt dat het ministerie van LNV vervolgonderzoek kan verrichten, waarvoor wij nog een aantal richtingen meegeven in dit memo.

Toelichting van de aanname vermeden waterschade

De indicatieve MKBA laat zien dat de NHV resulteert in een breed spectrum maatschappelijke kosten en baten. Een deel van deze kosten en baten zijn in de indicatieve MKBA gekwantificeerd en gemonetariseerd, maar een groot deel niet. De indicatieve MKBA geeft weer dat de maatschappelijke baten over de analyseperiode tot 2050 naar verwachting per saldo groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Dit is in lijn met conclusies uit andere studies, bijvoorbeeld het Impact Assessment naar de NHV op Europees niveau door de Europese Commissie¹.

¹ Zie: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:01891e84-f5e2-11ec-b976-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.

De maatschappelijke kosten en baten zijn geschat met behulp van beschikbare informatie en expert judgement. De NHV beoogt diverse maatschappelijke baten, zoals het verbeteren van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, waaronder (drink)watervoorziening, bodem-, lucht- en waterkwaliteit, klimaat en voedselvoorziening. Daarnaast kan de Verordening een positieve invloed hebben op het vestigingsklimaat en de vastgoedwaarde en op de bevordering van sociale cohesie.

Na de afronding van de MKBA zijn aan ons vragen gesteld over de baat *Klimaat* en specifiek het onderdeel *vermeden waterschade*. We hebben in de indicatieve MKBA de volgende redenering gehanteerd bij de omvang en waardering van vermeden schade:

- De natuurherstelmaatregelen als gevolg van de NHV leiden tot een robuustere waterhuishouding en daarmee tot zowel een geringere kans op als impact van waterschade.
- Uitgangspunt is de huidige gemiddelde waterschade van een huishouden € 26.201,-².
- Daarnaast is een uitgangspunt dat 140.000 huishoudens kwetsbaar zijn voor waterschade³. We hebben impliciet aangenomen dat in de analyseperiode van de indicatieve MKBA, de kwetsbare huishoudens (zonder maatregelen) ieder jaar schade ondervinden. De achterliggende berekening van de 140.000 kwetsbare huishoudens gaat uit van een bui van 70 mm gedurende 2 uur. Deze bui vindt circa 70x per jaar ergens in Nederland plaats. De frequentie van zo'n bui op een willekeurige plek in Nederland is echter fors kleiner dan eens per jaar. Bij de gehanteerde aanname is dus sprake van een *overschatting*.
- De gebruikte schadebedragen zijn tegelijkertijd ook een *onderschatting*:
 - De schadeberekeningen gaan namelijk uit van uitsluitend huishoudens en uitsluitend schade door wateroverlast door hevige regenval. Zo kan een heftige bui bijvoorbeeld gepaard gaan met hagel, onweer en flinke windstoten. De schade als gevolg daarvan is niet meegerekend.
 - Ook schade aan kelders, tuinen en schuurtjes is buiten beschouwing gelaten in het bovengenoemde bedrag.
 - Verder is ook schade aan bedrijven, andere instellingen, gebruikers en beheerders van infrastructuur niet meegenomen in het schadebedrag.
 - Daarnaast is ook waterschade door andere oorzaken dan regenval, bijvoorbeeld overstromingen van rivieren, niet meegenomen.
- Schade door droogte is evenmin kwantitatief (of kwalitatief) meegenomen in de MKBA, hetgeen wel onderdeel is van de maatschappelijke baat *Klimaat*. De Klimaatschadeschatter komt op de volgende totale schadebedragen voor respectievelijk water en droogte: 31,9-41,5 miljard en 38,5-124 miljard tot 2050⁴. Een substantieel deel van die schade zal naar verwachting door maatregelen die nodig zijn om aan de NHV te voldoen voorkomen worden.
- De vermeden schade van 66 miljard tot en met 2050 ligt dus ook in de lijn met de uitkomsten van de Klimaatschadeschatter.
- Er is dus enerzijds sprake van een zekere overschatting (want niet elk huishouden heeft elk jaar wateroverlast), maar ook sprake van flinke onderschattingen, zowel binnen de categorie huishoudens zelf, maar ook doordat andere groepen (bedrijven, voorzieningen, infrastructuur) en schade door droogte niet zijn inbegrepen.

Op basis van bovenstaande bevindingen concluderen wij dat in de uitgevoerde MKBA het indicatieve bedrag van 3 miljard euro per jaar aan vermeden schade redelijk is en daarmee het totale Netto Contante Waarde (NCW) bedrag van 66 miljard euro tot en met 2050 voor deze post.

Vervolgstappen

Indien gewenst, kan in een vervolganalyse beter zicht verkregen worden van de maatschappelijke kosten en baten van de NHV (waaronder dus ook het voorkomen van schade):

1. Deze MKBA geeft een eerste beeld van de mogelijke kosten en baten van de NHV voor de maatschappij. We raden aan om na de inwerkingtreding van de NHV en bij de concrete uitwerking van het Nationaal Herstelplan

² Bron: TEEB Stad 2019

³ Bron: schadekaart van Arcadis, zie: Duizenden woningen met risico op neerslagschade: loopt jouw huis onder? | RTL Nieuws

⁴ <http://www.klimaatschadeschatter.nl/>

de kosten en baten op maatregelniveau af te wegen. Hierdoor kunnen er concrete beslissingen worden genomen op basis van de effectiviteit van de maatregelen binnen het Nationaal Herstelplan.

2. In een ruimere scope van onderzoek kunnen bepaalde effecten resp. kosten en baten in meer detail uitgewerkt worden, zodra maatregelen gedefinieerd zijn.
3. Nader onderzoek naar de baten van vermeden schade zou als volgt kunnen worden vormgegeven:
 - a. Bepalen wat voor soorten schade en waaraan (bedrijfsopbrengsten, huizen, gebouwen etc....) er verwacht worden door klimaatverandering (wateroverlast en droogte) voor heel Nederland.
 - b. Inschatten wat de financiële omvang is van de verschillende soorten schades t/m 2050.
 - c. Bepalen welk deel (%) van de schades met het veronderstelde maatregelenpakket voorkomen worden.

Conclusie

De aanleiding van dit memo zijn terechte vragen die na afronding van ons onderzoek zijn ontstaan. Deze vragen gaan over de baat *Klimaat* en specifiek het onderdeel *vermeden waterschade* en de daarbij door ons gedane aannames. Onze conclusie is dat het indicatieve bedrag van 3 miljard euro per jaar aan vermeden schade redelijk is. Dit leidt tot een baat met het totale Netto Contante Waarde (NCW) bedrag van 66 miljard euro tot en met 2050. Dit memo voorziet in een (verder) uitgewerkte onderbouwing, waarbij wij tevens enkele vervolgstappen hebben geadviseerd die het ministerie van LNV kan nemen om beter zicht te krijgen op de baat Klimaat, waaronder vermeden waterschade.

Wij adviseren het ministerie van LNV deze nadere toelichting op de baat 'vermeden waterschade' te publiceren tezamen met het Impact Assessment.