

QuickScan Impact EU- Verordening Natuurherstel

**Verkenkend onderzoek naar de impact van de EU-
Verordening Natuurherstel op Nederland**

Ministerie van LNV

2 mei 2023

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doelstelling van de QuickScan	6
1.3	Te beantwoorden vragen	7
1.4	Leeswijzer	7
1.5	Disclaimer	7
2	Methodiek	9
2.1	Afbakening en uitgangspunten	9
2.2	Analyse van impact	9
2.2.1	Te beoordelen aspecten en samenhang	9
2.2.2	Beoordeelde effecten per aspect	10
2.2.3	Beoordeling van de impact	11
2.2.4	Afstemming met IBO Biodiversiteit	11
3	Restopgave per artikel	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen	12
3.2.1	Eisen en borging	12
3.2.2	Onzekerheden	21
3.2.3	Restopgave	22
3.3	Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen	24
3.3.1	Eisen en borging	24
3.3.2	Onzekerheden	25
3.3.3	Restopgave	27
3.4	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	31
3.4.1	Eisen en borging	31
3.4.2	Onzekerheden	34
3.4.3	Restopgave	35
3.5	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	38
3.5.1	Eisen en borging	38
3.5.2	Onzekerheden	39
3.5.3	Restopgave	39
4	Impact op sectoren, functies en opgaven	41

4.1	Inleiding	41
4.2	Biodiversiteitsverbetering	41
4.2.1	Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen	42
4.2.2	Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen	43
4.2.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	44
4.2.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	44
4.3	Ruimtelijke effecten	45
4.3.1	Art. 4 en 5: herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen	45
4.3.2	Art. 6: herstel van stedelijke ecosystemen	50
4.3.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	51
4.3.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	52
4.4	Uitvoering	53
4.4.1	Art. 4 en 5: herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen	53
4.4.2	Art. 6: herstel van stedelijke ecosystemen	54
4.4.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	55
4.4.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	55
4.5	Effecten op sectoren	56
4.5.1	Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen	56
4.5.2	Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen	56
4.5.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	57
4.5.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	57
4.6	Effecten op maatschappelijke opgaven	57
4.6.1	Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen	57
4.6.2	Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen	58
4.6.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	59
4.6.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	59
4.7	Financieel-economische effecten	60
4.7.1	Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen	61
4.7.2	Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen	62
4.7.3	Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	63
4.7.4	Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen	64
5	Betekenis voor brede welvaart in Nederland	66
5.1	Inleiding	66

5.2	Natuur	68
5.3	Milieu	68
5.4	Klimaat	69
5.5	Gezondheid, leefomgeving en sociale cohesie	69
5.6	Materiële bestaanszekerheid	70
6	Conclusies en aanbevelingen voor vervolg	71
	Bijlage A – Gehanteerde definities	75
	Colofon	78

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Europese Commissie signaleert met het voorstel voor de Verordening Natuurherstel¹ dat biodiversiteitsherstel in Europa te traag gaat. In Nederland wordt dit signaal erkend. Het kabinet onderschrijft dan ook de doelen die de Commissie met de ontwerpverordening beoogt te bereiken.

De Europese Verordening Natuurherstel (hierna: Verordening) komt voort uit de Europese Green Deal en de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030. De Verordening heeft een drietal overkoepelende doelstelling:

1. “Ten eerste heeft dit voorstel als doel om bij te dragen aan een doorlopend, langdurig en bestendig herstel van diverse en veerkrachtige natuur in de EU, zowel op land als zee, door herstel van ecosystemen, habitattypen en soorten.
2. Ten tweede beoogt het bij te dragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie.
3. Ten derde is het voorstel bedoeld om bij te dragen aan de internationale inzet van de EU op natuurterrein, onder meer in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag².

Om deze doelen te bereiken zijn er in het voorstel van de Verordening verschillende juridisch bindende verplichtingen vastgesteld, deze zijn beschreven in een aantal artikelen met bijbehorende eisen.

Arcadis is door het ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) gevraagd om een QuickScan uit te voeren naar de mogelijke impact van de Verordening. Gezien de beperkte beschikbare tijd is gekozen voor een QuickScan naar de impact van de artikelen waar in potentie de grootste gevolgen verwacht worden op basis van de eerdere BNC-fiche. Dit betreft de artikelen 4, 5, 6, 7 en 9:

- Art. 4: Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen
- Art. 5: Herstel van mariene ecosystemen
- Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen
- Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden
- Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

1.2 Doelstelling van de QuickScan

Het doel van de QuickScan is tweeledig:

1. Op QuickScan-niveau de Kamer informeren over de impact van de Verordening en aanwijzen waar de belangrijkste uitdagingen liggen als de Verordening in werking treedt
2. Het onderbouwen en toetsen van de zorgen die genoemd zijn in de “BNC-fiche 3: Verordening betreffende natuurherstel”.³ Dit dient als input voor de gesprekken die het Rijk voert binnen de Europese Unie over de Verordening.

Voorliggend rapport betreft een hoog-over, kwalitatieve en op feiten gebaseerde analyse waarin uiteengezet wordt waar de grootste impact van de Verordening te verwachten is (zowel positieve als negatieve impact).

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0304>

² BNC-fiche 3: Verordening betreffende natuurherstel

³ BNC-fiche 3: Verordening betreffende natuurherstel

1.3 Te beantwoorden vragen

In deze QuickScan worden de volgende twee hoofdvragen beantwoord:

1. Wat is in Nederland de verwachte (positieve en negatieve) impact van de Verordening op de onderstaande aspecten:
 - a) Biodiversiteitsverbetering (effect op het behalen van de Natura 2000-doelen en de basiskwaliteit natuur);
 - b) Ruimtelijke effect (effect op de ruimtelijke indeling in Nederland);
 - c) Financieel-economisch effect (op de begroting en de Nederlandse economie)
 - d) Effect op (het realiseren van) maatschappelijke opgaven (klimaatopgave/energietransitie, woningbouw, onderhoud en ontwikkeling infrastructuur, defensie);
 - e) Effect op economische activiteiten van diverse sectoren (landbouw, visserij, energie, transport, binnenvaart en zeevaart);
 - f) Uitvoering (administratief, handhaving, vergunningverlening, juridisch).

2. Wat betekent bovenstaande op hoofdlijnen voor de brede (sociaaleconomische) welvaart?

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bevat de resultaten van de uitgevoerde QuickScan. Uitgangspunten en de gehanteerde werkwijze zijn beschreven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de restopgave voor Nederland per artikel van de Verordening, volgend uit een analyse van de eisen en verplichtingen van de Verordening in relatie tot bestaand Nederlands beleid en inzet. Op basis van deze restopgaven wordt de verwachte impact van de Verordening (deelvraag 1) beschreven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van hoofdstukken 2 en 3 doorvertaald naar impact op brede welvaartsaspecten (deelvraag 2). Tot slot bevat hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies op basis van de uitgevoerde QuickScan, alsmede aanbevelingen voor het vervolgtraject richting implementatie en uitvoering van de Verordening.

1.5 Disclaimer

Deze QuickScan betreft de voorspelde gevolgen van het voorstel van de Europese Commissie zoals ze op 22 juni 2022 is gepubliceerd. Echter, de uiteindelijke Verordening is het resultaat van onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de Raad en het EP, die naar verwachting eind december 2023 zijn afgerond. Het is dan ook aannemelijk dat de uiteindelijke Verordening een andere inhoud kent dan de Verordening die de Europese Commissie heeft voorgesteld. In dat aannemelijke geval zullen de werkelijke gevolgen van deze Verordening dus afwijken van hetgeen deze QuickScan weergeeft.

2 Methodiek

2.1 Afbakening en uitgangspunten

De QuickScan is gebaseerd op een bureaustudie van bestaande informatie en data, waaronder:

- Informatie vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ambtelijke verkenning impact verslechtingsverbod buiten Natura 2000-gebieden van de Verordening natuurherstel)
- Informatie vanuit onderzoeksinstituten en universiteiten (zoals het PBL en de WUR)
- Informatie vanuit nationaal/provinciaal beleid, beleidsprogramma's en wet- en regelgeving.

De bevindingen uit de bureaustudie zijn getoetst in externe expertsessies met relevante betrokken ministeries en organisaties en met interne experts van Arcadis. Tevens wordt in de QuickScan voor zover mogelijk aangegeven waar onduidelijkheid en onzekerheid over bestaat als het gaat om de Verordening. De gehanteerde definities, aanvullend op de definities uit de Verordening, zijn, inclusief bronvermelding, weergegeven in Bijlage A.

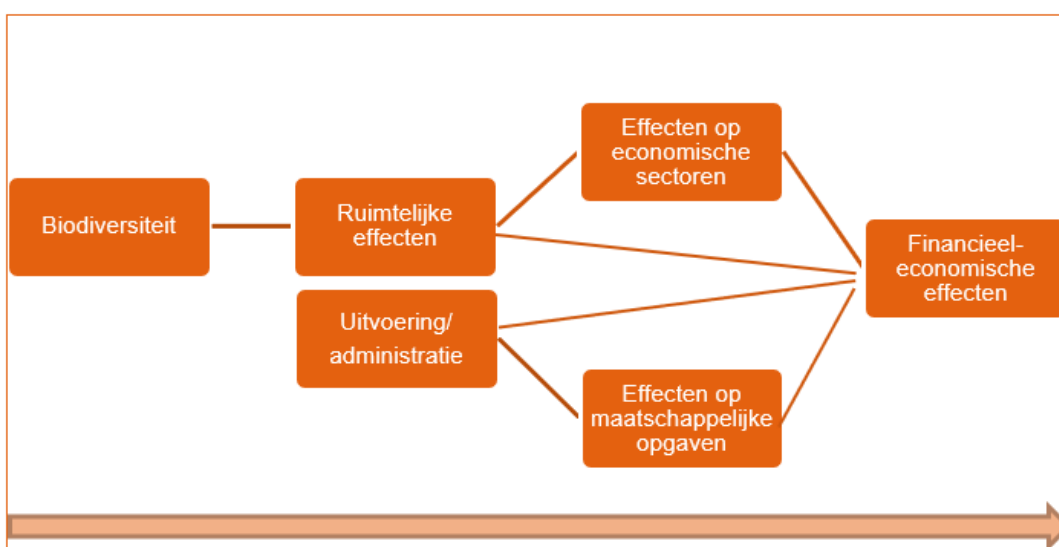
De doorlooptijd van deze QuickScan bedroeg acht weken. Gezien deze beperkte doorlooptijd is de diepgang van analyses noodgedwongen beperkt geweest. Ook is het mogelijk dat niet alle beschikbare informatie is achterhaald en betrokken.

Daarnaast zijn onderhandelingen over de tekst van de Verordening op Europees niveau nog niet zijn afgerond. Het is daarom nog niet definitief aan te geven hoe de uiteindelijke inhoud van de Verordening zal luiden. Er wordt in de QuickScan gekeken naar de uiteindelijke vaststelling van de Verordening met de tekst zoals opgenomen in het conceptvoorstel van de Europese Commissie van 22 juni 2022⁴.

2.2 Analyse van impact

2.2.1 Te beoordelen aspecten en samenhang

Bij de analyse van de impact van de Verordening op de zes aspecten zoals beschreven in paragraaf 1.2 is allereerst de samenhang tussen deze aspecten in beeld gebracht. Dit heeft geresulteerd in een aanpak die uitgaat van de afbakening van en van de samenhang tussen de te beoordelen aspecten zoals weergegeven in



Figuur 1. Schematische weergave van beoordeelde aspecten.

⁴ European Commission (2022) Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on nature restoration.

Hieraan liggen de volgende overwegingen en gehanteerde uitgangspunten ten grondslag:

- Het aspect biodiversiteit staat in de analyse grotendeels op zichzelf, maar er is een relatie met ruimtebeslag (gebieden met habitattypen) en met de maatschappelijk-economische waarde van natuur.
- Effecten op sectoren kunnen divers zijn, maar met name de regulering van activiteiten in de fysieke ruimte als gevolg van het verslechteringsverbod (artikelen 4 en 5 van de Verordening) kunnen impact hebben op ruimtegebruik en economische sectoren.
- De impact op ruimte(gebruik) wordt enerzijds bepaald door een analyse van het mogelijke ruimtebeslag als direct gevolg van de implementatie van de EU-Verordening. Anderzijds kan ruimtegebruik voor andere functies dan natuur indirect worden beïnvloed via externe werking, de hierboven beschreven regulering van activiteiten en daarmee andere ruimtelijke functies dan natuur. Beide typen effecten kunnen impact hebben op economische sectoren.
- De wijze van bepaling van impact van de Verordening op economische sectoren is hierboven al toegelicht.
- De impact van de Verordening op financieel-economische effecten is afhankelijk gesteld van effecten van de EU-Verordening op economische sectoren en van lasten als gevolg van uitvoeringsaspecten.
- Voor effecten van de Verordening op maatschappelijke opgaven geldt dat ruimtegebruik en regulering van activiteiten aan de orde kunnen zijn. Er ligt hier ook een relatie met effecten op economische sectoren.

De mate van detail en diepgang in de analyse van de genoemde aspecten verschilt vanwege de beschikbare tijd voor het uitvoeren van deze QuickScan en vanwege het in meer of mindere mate beschikbaar zijn van relevante informatie.

2.2.2 Beoordeelde effecten per aspect

In Tabel 1 is weergegeven welke effecten zijn beoordeeld bij de in sub-paragraaf 2.2.1 beschreven beoordelingsaspecten. Bij een aantal termen is de definitie ervan relevant. Voor een beschrijving van definities wordt verwezen naar het hoofdstuk 'Definities'.

Tabel 1. Overzicht van beoordeelde effecten per beoordelingsaspect.

Aspect	Beoordeelde effecten	Opmerkingen
Biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Biodiversiteit in algemene zin • N2000-doelbereik • Bijdragen aan Basiskwaliteit Natuur 	<p>Bij 'Biodiversiteit in algemene zin' wordt waar mogelijk ook een relatie gelegd met de mate van realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).</p> <p>Maatschappelijke waarde van natuur wordt betrokken bij de analyse op brede welvaart (zie hoofdstuk 5).</p>
Ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtebeslag van (herstel)maatregelen • Externe werking op andere vormen van landgebruik dan natuur. 	<p>Externe werking: gevolgen voor activiteiten en functies buiten natuur als gevolg van herstelopgave(n) in gebieden met de functie natuur.</p>
Uitvoering/administratie	<ul style="list-style-type: none"> • Kennis, onderzoek en monitoring • Administratieve lasten voor overheden vanwege regulering • Administratieve lasten voor overheden overig • Administratieve lasten voor sectoren 	<p>Directe gevolgen voor uit te voeren onderzoek en monitoring als gevolg van eisen en verplichtingen.</p> <p>Indirecte gevolgen in termen van administratieve lasten voor regulering, rapportage voor zowel bevoegde gezagen als initiatiefnemers van activiteiten.</p>
Economische sectoren	<ul style="list-style-type: none"> • Landbouw • Industrie • (beroepsmatige) Zeevisserij • Nutsvoorzieningen (energie, water) • Wegtransportsector • Zee- en binnenvaart • Zandwinning 	<p>Gekozen is voor de economische sectoren waarvoor er mogelijk (negatieve) effecten kunnen optreden als gevolg van de Verordening.</p>

Aspect	Beoordeelde effecten	Opmerkingen
Maatschappelijke opgaven	<ul style="list-style-type: none"> Energietransitie Klimaatdoelen (CO₂-uitstoot en klimaatadaptatie) Woningbouw Transitie landelijk gebied Defensie Beheer en onderhoud en vervangingsopgave natte en droge infrastructuur 	Gekozen is voor de belangrijkste, actuele opgaven op nationaal niveau.
Financieel-economisch	<ul style="list-style-type: none"> Nederlandse economie Rijksbegroting 	Betreft een kwalitatieve inschatting van de impact.

2.2.3 Beoordeling van de impact

Bij de analyse van impact voor deze QuickScan is systematisch gewerkt door achtereenvolgens een aantal vragen te beantwoorden voor de beide scenario's. Voor alle onderdelen van artikelen en onderliggende leden worden de volgende vragen beantwoord (zie ook figuur 2):

- Welke eisen en randvoorwaarden geeft de Verordening aan en wat is de daaruit volgende opgave?
- Hoe is deze opgave – al dan niet deels – al opgenomen in bestaand landelijk en/of provinciaal beleid, programma's en/of wet- en regelgeving?
- Voor de onderdelen die al (deels) opgenomen zijn in bestaand landelijk en/of provinciaal beleid, programma's of wet- en regelgeving: In welke mate is de uitvoering ervan al geborgd in concrete, uitvoeringsgerichte plannen of programma's met bijbehorende middelen in termen van financiën, uitvoeringstermijnen en capaciteit?
- Welke restopgave resteert er op basis van de voorgaande vragen voor de beoordelingsaspecten biodiversiteit, ruimtegebruik en uitvoering/administratieve lasten, waar relevant en mogelijk met onderscheid in de zichtjaren 2030, 2040 en 2050? Het gaat hierbij dus om het in beeld brengen van de extra opgave die de Verordening met zich meebrengt ten opzichte van al bestaand beleid en geborgde uitvoering daarvan.
- Welke effecten heeft deze restopgave op de beoordelingsaspecten zoals beschreven in paragraaf 2.2.1.



Figuur 2. Schematische weergave van de gevolgde redeneerlijn om te komen tot uitspraken over de impact van de Verordening.

2.2.4 Afstemming met IBO Biodiversiteit

In 2022 is het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit gestart. In dit IBO worden onder meer de beleidsopties in beeld gebracht die mogelijk zijn voor het voldoen aan de vereisten van de artikelen 4 en 5 van de Verordening, in combinatie met de realisatie van ander natuurbeleid. Aangezien hiervoor deels dezelfde informatie nodig was als voor analyse van de impact in deze QuickScan, is daar waar nuttig en mogelijk aangesloten bij sessies en overlegmomenten vanuit het IBO Biodiversiteit en informatie uitgewisseld:

- Het IBO Biodiversiteit heeft informatie aangeleverd voor gebruik bij de analyse van impact van de Verordening in de uitgevoerde QuickScan.
- Andersom is vanuit het traject voor het opstellen van deze QuickScan informatie aangereikt aan het IBO Biodiversiteit.
- De resultaten en conceptteksten van de voorliggende QuickScan zijn voor wat betreft de artikelen 4 en 5 afgestemd met de resultaten en conceptteksten van het IBO Biodiversiteit, waardoor er geen sprake is van uiteenlopende bevindingen.

3 Restopgave per artikel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per artikel van de Verordening ingegaan op de eisen van het artikel, de afbakening van de eisen en relevante definities, relevant Nederlands beleid waarin de eisen (ten dele) geborgd zijn, en de restopgave die daaruit volgt. Dit hoofdstuk dient ter input van de effectbepalingen in hoofdstuk 4.

3.2 Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen

3.2.1 Eisen en borging

In Tabel 2 zijn de eisen van artikel 4 en 5 van de Verordening opgenomen. In principe gelden dezelfde eisen voor beide artikelen, maar wordt bij artikel 4 verwezen naar bijlage I bij de Verordening en bij artikel 5 naar bijlage II omdat de eisen betrekking hebben op andere ecosystemen (met andere habitattypen).

Een deel van het bestaande Nederlands beleid geeft reeds invulling aan aantal van de eisen van artikel 4 en 5, zoals met het Programma Natuur, Nationaal Programma Landelijk Gebied, Natuurpact en Programma Noordzee. Daarmee is een deel van de eisen reeds beleidsmatig geborgd.

Tabel 2. Eisen en borging artikel 4 en 5

Eisen uit de Verordening

Herstelmaatregelen nemen tot goede toestand van habitattypen: in 2030 op ten minste 30% van het gebied van elke groep habitattypen, in 2040 op ten minste 60% en in 2050 op ten minste 90%.

Beleidsmatige borging in Nederland

Art. 4: een deel van de herstelmaatregelen om een goede toestand van habitattypen te bereiken – voornamelijk binnen N2000-gebieden – wordt met de uitvoering van het NPLG gerealiseerd. Het NPLG-doel voor natuurherstel is echter in andere termen geformuleerd dan de Verordening en interpretatie komt daarom mogelijk niet overeen. Voor het NPLG is als doel gesteld om voor 2030 30% van het gat naar een gunstige staat van instandhouding te overbruggen. Na 2030 streeft het NPLG op termijn naar 100% bereik van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) doelen, zonder verdere concrete zichtjaren na 2030.⁵ In gebiedsprogramma's wordt aangegeven met welke maatregelen invulling gegeven wordt aan het doel voor 2030 en hoe er ruimtelijk rekening gehouden wordt met 100% VHR-doelbereik op termijn. Het NPLG houdt nog niet expliciet rekening met de eisen van de Verordening. In het NPLG wordt gesproken van 'een gunstige staat van instandhouding'⁶ en in de Verordening van 'een goede toestand'. Deze begrippen worden niet eenduidig gedefinieerd en kennen daarmee mogelijk ook een verschillende interpretatie. Beide begrippen hebben echter wel als achterliggende doelstelling om duurzaam voortbestaan van soorten te borgen.

Vanuit het Natuurpact worden in Natuur Netwerk Nederland (NNN) gebieden herstelmaatregelen uitgevoerd door de provincies. In het Programma Natuur is financiering geborgd (3 miljard over een periode van 10 jaar) om herstelmaatregelen in natuurgebieden uit te voeren. Deze maatregelen zijn gericht op stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten⁷.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied>

⁶ [https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/\(hst-17-2\)/handreiking/hoofdstuk_2/schadedrempel/#:~:text=De%20staat%20van%20instandhouding%20van,lange%20termijn%20zal%20blijven%2C%20en](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/(hst-17-2)/handreiking/hoofdstuk_2/schadedrempel/#:~:text=De%20staat%20van%20instandhouding%20van,lange%20termijn%20zal%20blijven%2C%20en)

⁷ <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen>

Provincies kiezen welke gebieden hersteld worden en er wordt per gebied een aanpak gemaakt met concrete maatregelen. Het NNN overlapt voor een groot deel met de waarschijnlijke ligging van habitattypen buiten N2000 (zie figuren 3 en 4). Een deel van de opgave uit de Verordening wordt waarschijnlijk dan ook al ingevuld met de realisatie van het NNN, al is het aan de provincies om te bepalen welke natuurdoelen (al dan niet met habitattypen en/of leefgebieden van soorten) zij aan het NNN koppelen. Daarin hebben provincies veel beleidsvrijheid. Dit leidt mogelijk tot inhoudelijke discrepantie tussen de NNN-doelen/-invulling en de opgaven voor natuurherstel vanuit de Verordening. Overlap van habitattypen met het NNN wil dus niet automatisch zeggen dat de volledige opgave vanuit de Verordening met realisatie van het NNN wordt ondervangen.

Art. 5: Binnen Natura 2000-gebieden worden instandhoudingsdoelstellingen volgend uit de VHR gerealiseerd. De kwaliteit van habitat dat onder een bepaald habitatype van de HR valt en buiten N2000-gebieden ligt, telt mee voor de landelijke staat van instandhouding voor HR-doelen. Dit geldt ook voor instandhoudingsdoelen voor soorten.

Realisatie van de N2000-doelen draagt ook bij aan de doelen uit die voortkomen uit de KRM.

Daarnaast vallen alle habitattypen (ook binnen N2000) onder de KRM. De KRM verplicht lidstaten om de goede milieutoestand te bereiken. In dat kader heeft de rijksoverheid al enkele grote beschermde gebieden ingesteld, deels ook buiten N2000 - de zogenaamde KRM-gebieden (zie figuur 5), zoals Zuidelijke Doggersbank, Borkumse Stenen, Centrale Oestergronden, Friese Front. In deze gebieden zijn al of worden in de komende jaren visserijbeperkingen ingesteld. Hiermee wordt ingezet op het verbeteren van de benthische habitattypen.

De verspreiding van habitattypen in de Noordzee is overigens goed bekend – zie figuur 6. Er komen 12 EUNIS-habitattypen – een andere indeling dan de HR-habitattypen – voor op de Noordzee:

3. MB32 Atlantic infralittoral coarse sediment
4. MB42 Atlantic infralittoral mixed sediment
5. MB52 Atlantic infralittoral sand
6. MB62 Atlantic infralittoral mud
7. MC32 Atlantic circalittoral coarse sediment
8. MC42 Atlantic circalittoral mixed sediment
9. MC52 Atlantic circalittoral sand
10. MC62 Atlantic circalittoral mud
11. MD32 Atlantic offshore circalittoral coarse sediment
12. MD42 Atlantic offshore circalittoral mixed sediment
13. MD52 Atlantic offshore circalittoral sand
14. MD62 Atlantic offshore circalittoral mud

Voor de laatste 4 is geen overeenkomend HR-habitatype bekend. Deze habitattypen zijn wel onderdeel van Bijlage II bij de Verordening en zijn waarschijnlijk van toepassing op een groot deel van de Noordzee op Nederlands grondgebied. V Alle EUNIS-habitattypen vallen in principe ook onder de KRM-opgave, die via het Programma Noordzee al is en wordt geborgd.

Herstelmaatregelen nemen die nodig zijn om habitattypen te herstellen in gebieden waar die habitattypen niet (meer) voorkomen: in 2030 in

Art. 4: Buiten het realiseren van N2000-doelstellingen in N2000-gebieden is er op dit moment geen Nederlands beleid dat primair gericht is op het herstellen van habitattypen in gebieden waar die

gebieden die ten minste 30% uitmaken van de totale extra oppervlakte die nodig is om het totale gunstige referentiegebied van elke groep habitattypen te bereiken, 60% in 2040 en 100% in 2050.

Dit gaat om oppervlakte die nodig is voor een gunstige staat van instandhouding, waarbij rekening gehouden wordt met de gedocumenteerde verliezen van habitattypen van de afgelopen 70 jaar en de verwachte veranderingen in de milieumomstandigheden als gevolg van klimaatverandering.

typen niet (meer) voorkomen. Echter, ook buiten N2000-gebieden kunnen habitattypen verdwenen zijn. Een dergelijk beeld van verspreiding van habitattypen tot ca. 70 jaar geleden is op dit moment niet beschikbaar. De definities en beelden van het 'gunstige referentiegebied' geven mogelijk een indruk van de benodigde omvang en zijn wel (gedeeltelijk) bekend⁸, maar nog niet beleidsmatig geborgd. Deze gegevens geven ook geen geografisch beeld van de (historische) verspreiding van habitattypen. Voor de habitattypen geldt bijvoorbeeld dat ruim 50% van de habitattypen een uitbreiding van oppervlakte nodig hebben om een gunstige staat van instandhouding te verkrijgen. Bijna 25% van de habitattypen vereist een uitbreiding van verspreidingsgebied en 20% van de habitattypen vereist beiden⁹.

Vanuit de afspraken in het Natuurpact wordt wel nieuwe natuur ingericht dat als NNN-gebied zal worden bestempeld. Het doel is 80.000 hectare als nieuwe natuur inrichten voor eind 2027. Daarvan was op het 1 januari 2022, volgens de achtste voortgangsrapportage natuur (IPO & LNV 2022) iets meer dan de helft (45.568 hectare) als natuur ingericht. Het is niet bekend in welke mate hiermee invulling wordt gegeven aan de inhoudelijke vereisten uit de Verordening. Zie ook de eerdere opmerkingen hierover.

Art. 5: Zie de eerdere analyse. Er zijn voor zover bekend geen gegevens bekend van historische verspreiding van habitattypen in de Noordzee. Verwacht wordt dat deze eis niet leidt tot een aanvullende opgave ten opzichte van de eerdere analyse bij de eis voor herstel, aangezien de habitattypen van bijlage II van de Verordening naar verwachting ook in het verleden al het gehele Nederlandse deel van de Noordzee bedekten.

Herstelmaatregelen nemen voor de terrestrische, kust- en zoetwater en mariene leefgebieden van soorten van de HR en VR die nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van die leefgebieden te verbeteren, inclusief vergroting van verbindingsmogelijkheden.

Art. 4: Bescherming van leefgebieden van soorten is in Nederland geborgd via de Wet Natuurbescherming, met decentrale uitvoering door provincies. Deze soortbescherming is echter niet gericht op specifieke herstelopgaven voor leefgebieden, zoals de Verordening beoogt, maar op voorkómen van achteruitgang van soorten.

De beheerplannen voor VHR-gebieden zijn primair gericht op instandhouding van habitattypen en (populaties van) soorten, maar gedeeltelijk ook op verbetering en herstel van leefgebieden. Voor een deel van de soorten uit bijlage II van de HR is bekend hoe groot de Nederlandse populatie moet zijn, maar dit is niet omgezet naar een beleidsmatig geborgde oppervlakte (van het leefgebied; bron: Ministerie van LNV). Vergroten van verbindingsmogelijkheden voor soorten maakt beperkt deel uit van de bestaande N2000-beheerplannen.

Zie verder de eerdere, bovenstaande analyse. Vanuit het Natuurpact worden extra (NNN) natuur en verbindingszones gerealiseerd. Daarmee wordt naar verwachting bijgedragen aan deze eis, al vraagt

⁸ Zie: Habitattypen: <https://edepot.wur.nl/342755> en HR-soorten: <https://edepot.wur.nl/359115>

⁹ Gunstige referentiewaarden voor oppervlakte en verspreidingsgebied van Natura 2000habitattypen in Nederland (WUR 2014). <https://edepot.wur.nl/342755>

dit wel om inhoudelijke afstemming van NNN-doelen op deze eisen uit de Verordening (zie ook eerdere opmerkingen hierover).

Art. 5: Zie de eerdere, bovenstaande analyse. Vanuit de KRM-opgave (Programma Noordzee, onderdeel van het Nationale Waterprogramma) worden in delen van de Noordzee al herstelmaatregelen genomen, met name door beperkingen voor bodemberoerende visserij. Dit betreft echter enkele gebieden en niet de gehele Noordzee (zie figuur 5).

Bij het vaststellen van de meest geschikte gebieden voor herstelmaatregelen overeenkomstig de leden 1, 2 en 3 van dit artikel uitgaan van de beste beschikbare kennis en de meest recente wetenschappelijke bevindingen over de toestand van de habitattypen, met inbegrip van hun typische soorten volgens de HR, en van de kwaliteit en kwantiteit van de leefgebieden van de in lid 3 van dit artikel bedoelde soorten.

Van alle N2000-gebieden bestaan habitatkaarten (T0). Deze zijn op dit moment (2023) echter vaak verouderd. Provincies dienen voor de tweede serie N2000-beheerplannen de habitatkaarten te actualiseren (T1). Niet alle provincies zijn al zover. Soms zijn er wel T1-vegetatiekarteringen uitgevoerd, maar nog niet verwerkt in een T1-habitatkaart. Soms zijn de T1-vegetatiekarteringen alleen voor delen van N2000-gebieden uitgevoerd, of in verschillende jaren, afhankelijk van de TBO (Natuurmonumenten, SBB of provinciaal landschap). De kwaliteit/toestand van deze habitattypen is echter niet altijd bekend, evenals de gebieden waar herstel moet plaatsvinden.

Buiten N2000-gebieden is kennis over habitattypen en kenmerkende soorten beperkt. Er bestaat voor die gebieden geen complete en recente gemeten informatie over het oppervlak en de staat van de habitattypen die zich buiten Natura 2000 bevinden en/of 70 jaar geleden bevonden. Het beeld van figuur 3 met inschatting van verspreiding van habitattypen buiten N2000 kan hierbij als richtinggevend worden gezien, ook al betreft dit andere, oudere inschattingen (bron: Ministerie van LNV). Met de huidige wetenschappelijke kennis is dus niet duidelijk waar habitattypen buiten het huidige N2000 historisch voorkwamen of op dit moment voorkomen.

Van leefgebieden van VHR-soorten is voor stikstofgevoelige soorten meer bekend over de kwaliteit van het leefgebied en voor dan voor andere soorten. Voor leefgebieden van stikstofgevoelige soorten binnen Natura 2000 bestaan er herstelstrategieën. Over het voorkomen en de kwaliteit van leefgebieden van soorten is nog niet genoeg informatie voor bekend om aan deze eisen van de Verordening te kunnen voldoen, maar dus ook niet om de herstelopgave volledig en juist te kunnen bepalen.

Voor de Noordzee is de verspreiding van habitattypen en kenmerkende soorten in beeld, maar zijn de kwaliteit en toestand ervan niet bekend voor gebieden buiten N2000- en KRM-gebieden (bron: Ministerie van LNV).

Bij de in de leden 1 en 2 bedoelde herstelmaatregelen rekening houden met de noodzaak van betere verbindingen tussen habitattypen en met de ecologische vereisten van de in lid 3 bedoelde soorten die in die habitattypen voorkomen.

Bij de realisatie van het NNN worden ecologische verbindingzones gerealiseerd. In de praktijk betekent dit dat er verbindingen worden gerealiseerd tussen (natuur)gebieden, waaronder N2000-gebieden. Vanuit het Natuurpact is dit geborgd.

Figuur 4 laat zien dat deze verbindingen ook worden gerealiseerd buiten N2000-gebieden. Hoewel de koppeling met habitattypen of leefgebieden van soorten nog niet is gelegd en geborgd in het bestaande beleid, wordt verwacht dat met het Natuurpact al een aanzienlijk deel van de opgave uit deze eis van de Verordening is geborgd.

Voor het mariene milieu (artikel 5) geldt dit niet: de gehele Noordzee wordt afgedekt met habitattypen (zie figuur 6), al is niet altijd sprake van verbinding tussen gebieden van hetzelfde habitatype. Er is geen beleid gericht op de samenstelling van habitattypen of de connectiviteit tussen verschillende gebieden en/of habitattypen. Gezien de natuurlijke verspreiding van habitattypen (zie figuur 6) is van herstel of verbetering van verbindingen tussen gebieden/habitattypen op de Noordzee waarschijnlijk geen sprake.

Gebieden waar de toestand van de in bijlage I/bijlage II opgenomen habitattypen onbekend is, worden geacht niet in een goede toestand te verkeren.

Voor zowel de habitattypen 'op land' (artikel 4) als in het mariene milieu (artikel 5) is binnen en buiten N2000 en KRM-gebieden geen volledig inzicht in de huidige toestand/kwaliteit van habitattypen. Vergroten van dit inzicht is voor zover bekend ook nog niet geborgd in bestaand beleid of programma's. Het Ministerie van LNV zet op dit moment (2023) een business case voor natuurmonitoring op (bron: Ministerie van LNV). Aangezien hier nog geen resultaten van zijn, moet conform deze eis voor veel gebieden vooralsnog rekening worden gehouden met habitattypen die niet in een goede toestand verkeren

Erop toezien dat in gebieden waarop herstelmaatregelen (leden 1-3) van toepassing zijn de toestand van habitattypen voortdurend verbetert totdat een goede toestand is bereikt of totdat de toereikende kwaliteit van leefgebieden bereikt (voor HR- en VR-soorten).

Er bestaat nog geen concrete vertaling van 'toezien op voortdurende verbetering' naar Nederlands beleid. Daardoor is het beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin deze eis reeds is geborgd in beleid en/of wet- en regelgeving. Dit wordt versterkt door de eerdere opmerking over het thans ontbrekende inzicht in de toestand of kwaliteit van gebieden.

Monitoring vindt in de huidige situatie plaats voor N2000-gebieden en met het oog op andere doelen dan de toestand van habitattypen. Nederland rapporteert periodiek aan de EU over de landelijke staat van instandhouding, als indicator voor het resultaat van uitgevoerde maatregelen. Voor de Noordzee geldt dit met de KRM-maatregelen nog breder.

Hiermee wordt de opgave van dit onderdeel van de Verordening naar verwachting al deels ingevuld met bestaande inzet en beleid voor N2000- en KRM-gebieden. Daarbuiten is monitoring niet geborgd en geldt deze invulling dus niet.

Erop toezien dat gebieden waar een goede toestand is bereikt en waar de kwaliteit van de leefgebieden van de soorten toereikend is geworden, niet verslechteren.

Deze verplichting betreft het voorkómen van verslechtering van gebieden waarin (al dan niet door te nemen maatregelen) de gewenste toestand of kwaliteit is bereikt.

Verslechtering in Natura 2000-gebieden wordt via bestaande Nederlandse wetgeving tegengegaan voor de instandhoudingsdoelen waarvoor het gebied aangewezen is. Deze verplichting houdt vooral in dat er passende maatregelen moeten worden genomen om verslechtering of verstoring van deze gebieden te voorkomen. Dit is dus geen absoluut verslechteringsverbod zoals opgenomen in de Verordening. Voor vogels in HR-gebieden en habitattypen in VR-gebieden zijn in de bestaande Nederlandse wetgeving geen bepalingen opgenomen om verslechtering tegen te gaan.).

De verplichtingen gelden alleen voor respectievelijke VR- en HR-gebieden en niet daarbuiten. Buiten N2000-gebieden geldt het (soorten)beschermingsregime van de Wet Natuurbescherming en – indien een gebied onderdeel is van het NNN – planologische bescherming.

De lidstaten zien erop toe dat gebieden waar de habitattypen voorkomen, niet verslechteren.

Buiten N2000-gebieden is hiervoor in Nederland geen bestaand beleid en wet- en regelgeving van toepassing. Voor land bestaat de provinciale bescherming van het NNN met bijbehorende, vooral planologische beschermingsregimes. Wanneer er activiteiten plaatsvinden binnen of nabij NNN gelden er regels waarmee de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN niet worden aangetast, en eisen voor compensatie wanneer er desondanks wel effecten op die kenmerken en waarden te verwachten zijn. Dit alles betekent echter geen absoluut verslechtingsverbod zoals bedoeld in deze eis van de Verordening. Buiten het NNN geldt – behalve soortbescherming – onder bestaand beleid geen beschermingsregime.

Op (artikel 5) zee wordt bescherming geboden voor habitattypen in de KRM-gebieden. Dit is echter niet één-op-één te vergelijken met het in deze eis van de verordening opgenomen verslechtering via de beoordeling van de toestand van habitattypen.

Het schaalniveau waarop verslechtering moet of kan worden beoordeeld, is overigens niet nader aangegeven in de Verordening.

Buiten Natura 2000-gebieden is het niet nakomen van de in de leden 6 en 7 vastgestelde verplichtingen gerechtvaardigd indien dit wordt veroorzaakt door:

- a. overmacht;
- b. onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering; of
- c. een project van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, wat per geval moet worden bepaald.

Idem als hierboven.

De provincies hebben in hun omgevingsbeleid bescherming van het NNN opgenomen en geven daarin ook de voorwaarden en omstandigheden aan waarbij afgeweken kan worden van de beschermingsregels. Dit sluit echter niet direct aan op de bepalingen in de Verordening, aangezien het beschermingsregime gericht is op ruimtelijke ordening en niet op natuurkwaliteit.

Voor Natura 2000-gebieden is het niet nakomen van de in de leden 6 en 7 vastgestelde verplichtingen gerechtvaardigd indien dit wordt veroorzaakt door:

- a. overmacht;
- b. onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering;
- c. een plan of project dat is goedgekeurd o.b.v. HR-artikel 6, lid 4

In de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving die voortvloeit uit de HR en VR is door middel van de ADC-toets nog wel ruimte voor afwijking (met compensatie).

Met deze eisen uit de Verordening lijken afwegingsmogelijkheden binnen N2000-gebieden dus groter te zijn dan buiten N2000-gebieden, vanwege de bestaande ADC-toetsing aan N2000-doelen.

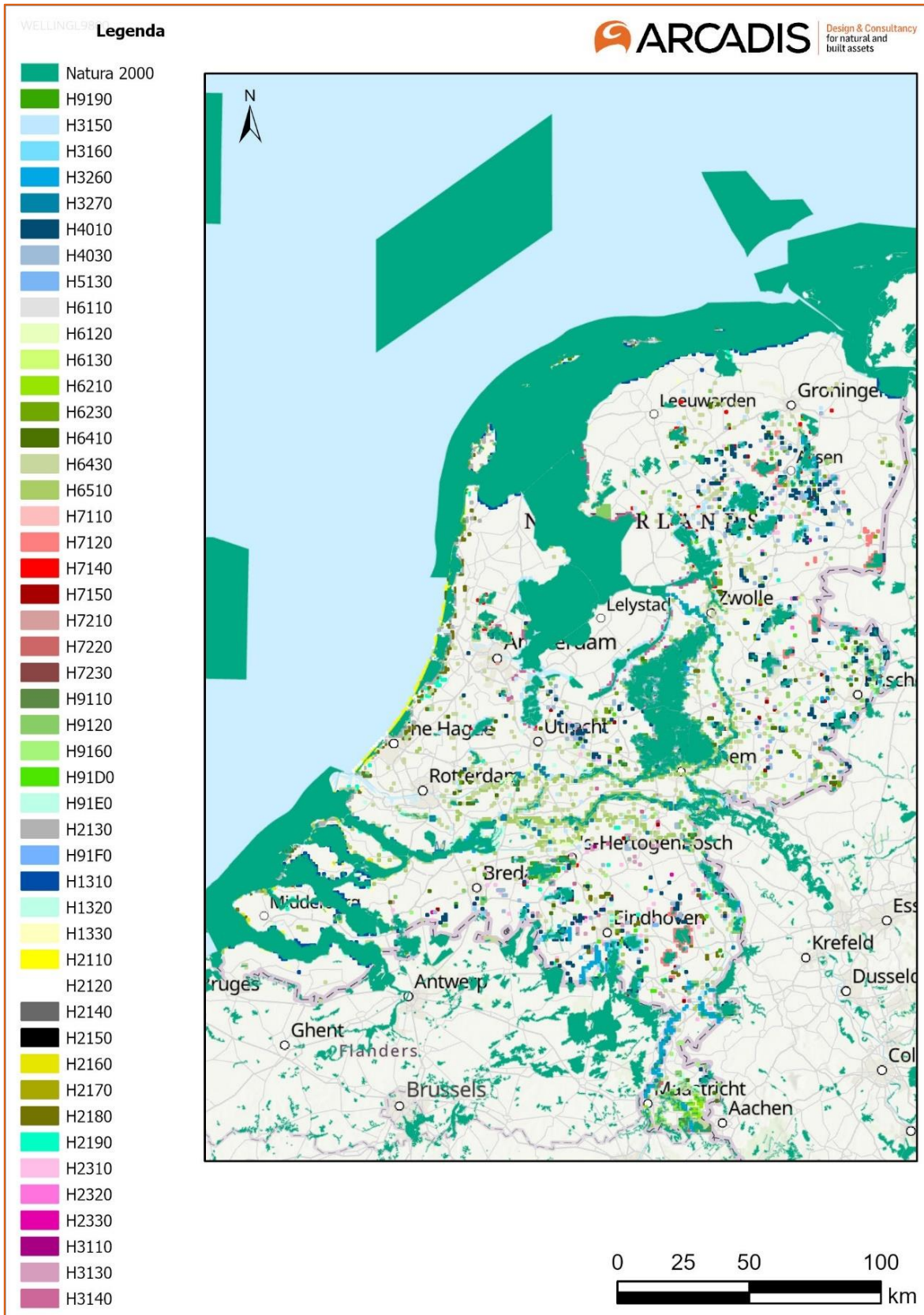
Ervoor zorgen dat een toename van gebied in goede toestand voor de habitattypen wordt bereikt totdat:

- a. ten minste 90 % in een goede toestand verkeert;
- b. totdat het gunstige referentiegebied voor elk habitatype in elk biogeografisch gebied van hun grondgebied is bereikt.

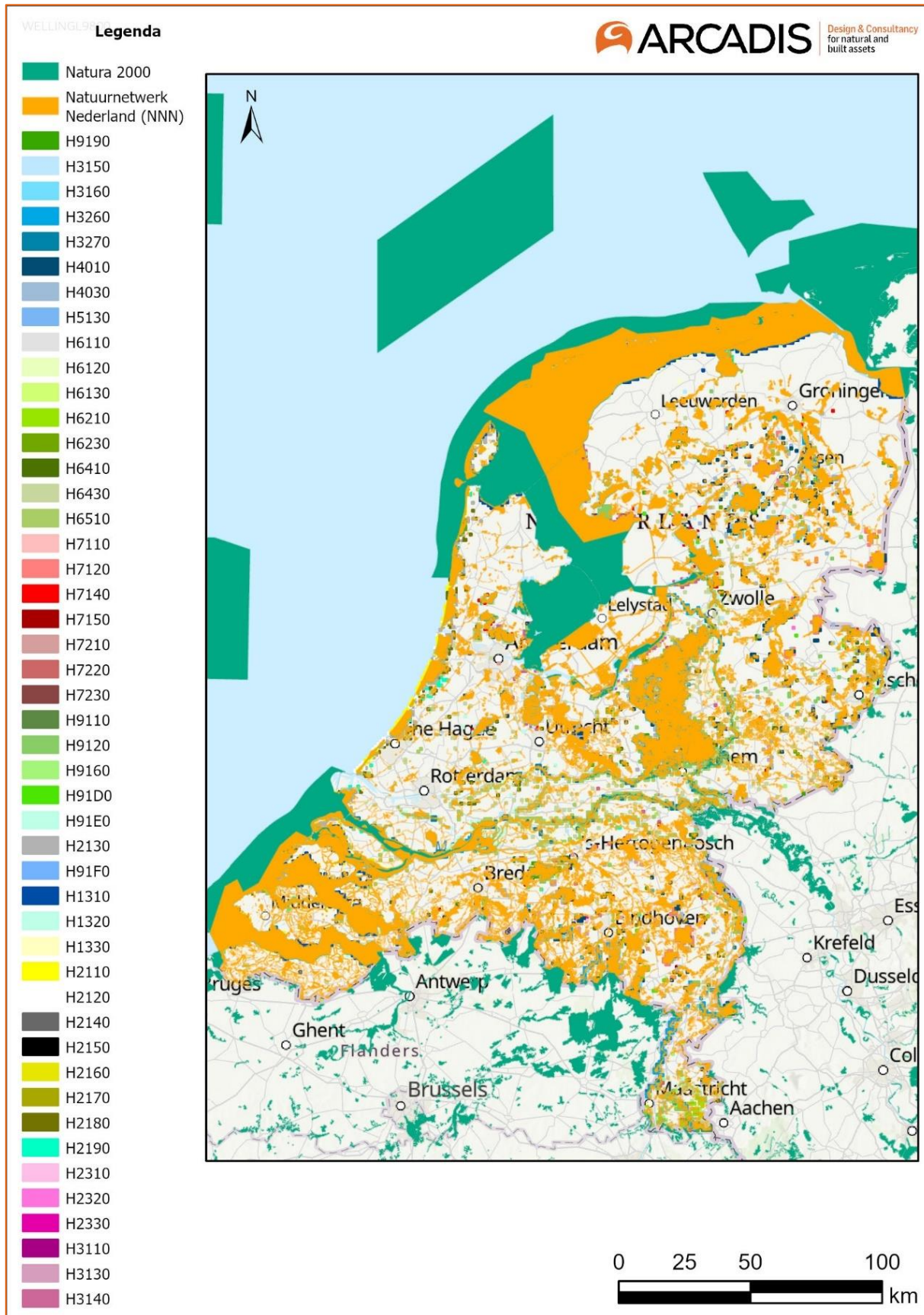
Deze bepaling is nog niet geborgd in Nederlands beleid en wet- en regelgeving, behalve voor N2000- en KRM-gebieden. Het Programma Natuur en het NPLG dienen voor het toewerken naar de gunstige staat van instandhouding voor habitattypen voor N2000-gebieden, niet daarbuiten.

De doelen in het NPLG zijn daarop afgesteld. De maatregelen en financiering van het NPLG zijn echter geborgd tot 2030 en daarna (nog) niet. De term 'gunstig referentiegebied' is nog niet bekend voor mariene habitattypen (artikel 5), en is ook niet expliciet verankerd in beleid en wet- en regelgeving.

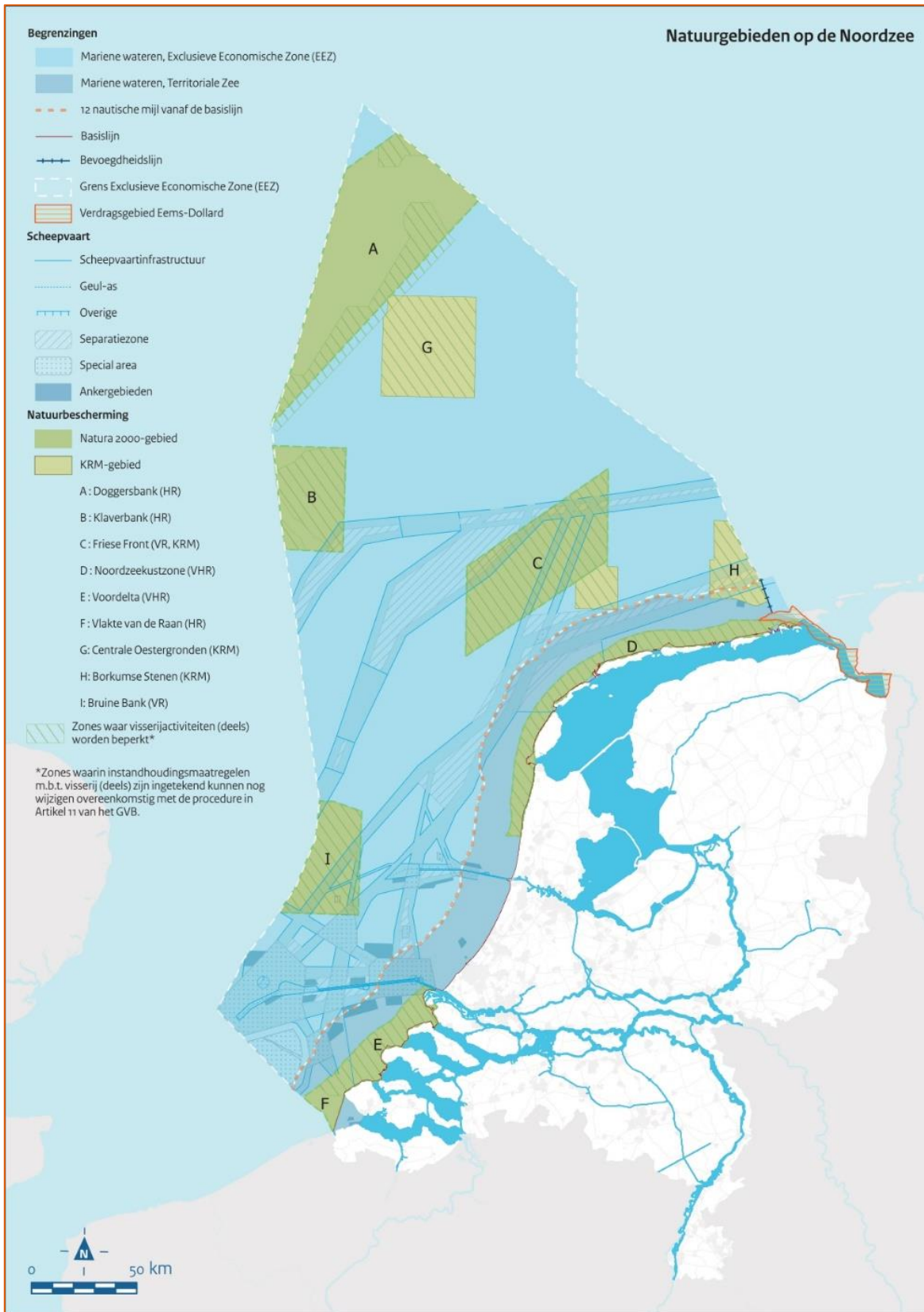
Zie ook de eerdere analyses in deze tabel over herstelopgaven.



Figuur 3. Ingeschatte verspreiding van HR-habitattypen over Nederland in 2014 (bron: data verzameld, verwerkt en gerapporteerd door Janssen et al., 2014, beschikbaar gesteld via het Ministerie van LNV).

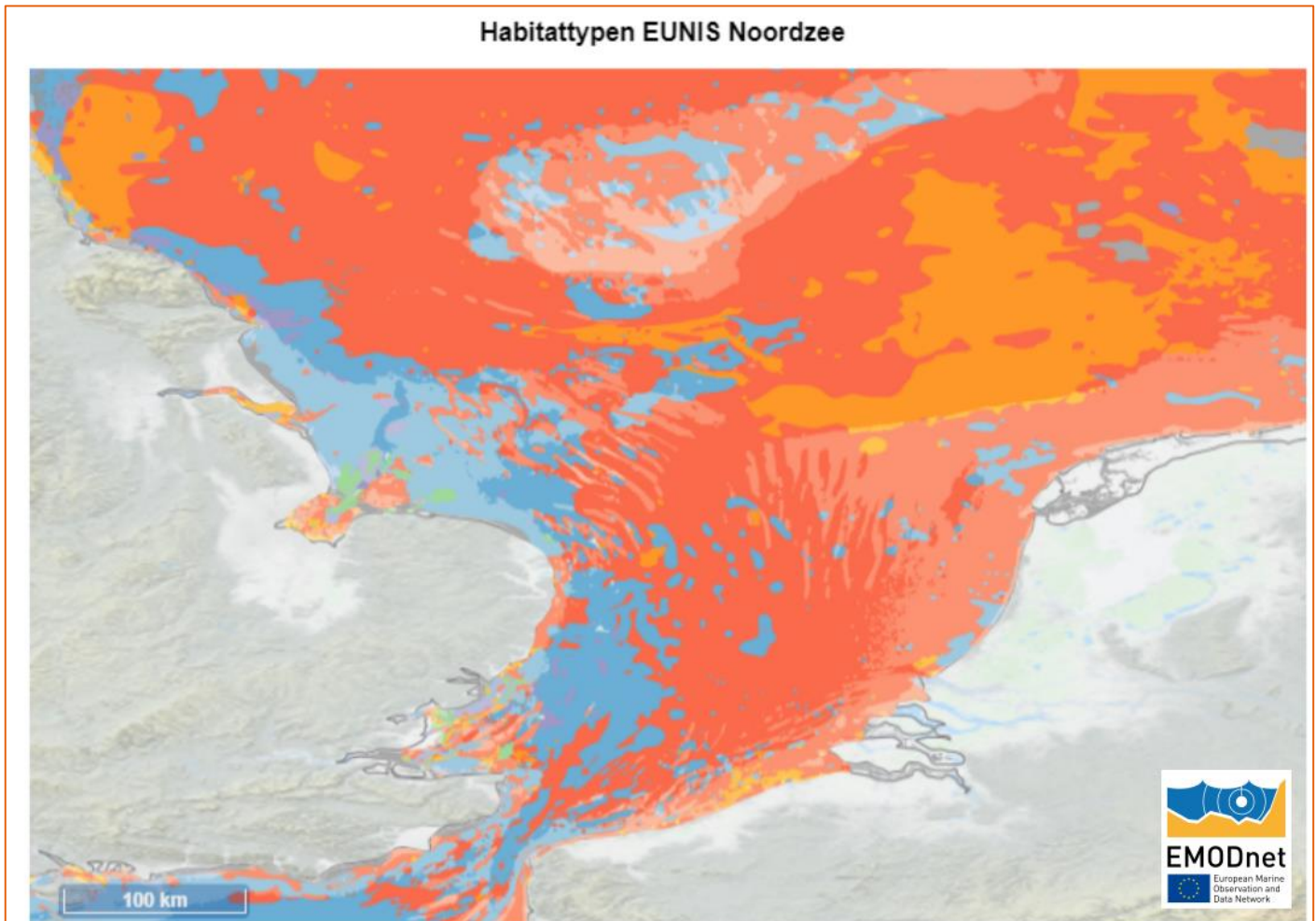


Figuur 4. Indicatie van overlap tussen begrenzing van het NNN (2023, bron: nationaal georegister) met HR-habitattypen zoals opgenomen in figuur 3.



Figuur 5. Bestaande natuurgebieden op de Noordzee¹⁰

¹⁰ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/natura-2000-noordzee/>



Figuur 6. Overzicht van verspreiding van EUNIS-habitattypen in de Noordzee (bron: <https://emodnet.ec.europa.eu/geoviewer/>). De legenda bij deze kaart is omwille van omvang en leesbaarheid weggelaten, maar kan worden bekeken via de hier opgenomen weblink).

3.2.2 Onzekerheden

Een actueel beeld van verspreiding van habitattypen, samengesteld op basis van objectieve monitoringdata, ontbreekt voor land (artikel 4). Dit geldt nog sterker voor de historische omvang en verspreiding van habitattypen (70 jaar geleden, ook voor mariene habitattypen). Ontbreken hiervan maakt het doen van concrete uitspraken over opgaven volgend uit de Verordening lastig. De wel beschikbare data (2014) betreffen uitsluitend gegevens op basis van toenmalige kennis en expert judgement. Nader, geactualiseerd en geobjectiveerd onderzoek is nodig om een goede referentiesituatie ($T = 0$) te kunnen vaststellen voor de toestand van habitattypen en kwaliteit van leefgebieden van soorten. De voor deze QuickScan gebruikte informatie van verspreiding van habitattypen op land geeft desondanks een eerste indruk van de actuele of recente verspreiding, maar niet van de toestand van habitattypen en niet van de kwaliteit van leefgebieden van VR- en HR-soorten. Een goede referentiesituatie is uiteraard mede van invloed op de restopgave uit de verordening en uiteindelijk ook op de impact op ruimtegebruik, sectoren, maatschappelijke opgaven, economie en brede welvaart.

Het areaal aan habitattypen buiten N2000-gebieden wat nog niet in goede toestand verkeert in Nederland, moet vervolgens ook nog worden bepaald. Daarnaast is de gunstige referentiewaarde voor oppervlakte per habitatype wel bepaald, maar nog niet gelokaliseerd. Hierdoor is het nog onduidelijk in hoeveel gebieden er herstelmaatregelen nodig zijn boven op de afspraken uit het Natuurpact, en welke habitattypen daar zouden moeten komen. Voor leefgebieden van soorten geldt dat alleen de benodigde populatieomvang van soorten in beeld is gebracht, maar dat niet de ruimtelijke doorvertaling is gemaakt naar benodigde omvang van leefgebieden en de geografische ligging daarvan.

De benodigde typen herstelmaatregelen zijn voor habitattypen in het mariene milieu (artikel 5) gedeeltelijk in beeld vanuit eerdere onderzoeken, analyses en maatregelenpakketten van het Programma Noordzee (met KRM-maatregelen)¹¹, maar zijn voor de habitattypen 'op land' nog niet bekend. Voor Natura 2000-gebieden is het aannemelijk dat hier gewerkt zal worden met de herstelstrategieën zoals bedacht vanuit de Programmatische Aanpak Stikstof en later in het Programma Natuur¹² verwerkt. Buiten Natura 2000-gebieden zal er naar verwachting aanvullend beleid opgesteld moeten worden. De realisatie van het NNN draagt gedeeltelijk waarschijnlijk bij aan herstel en bescherming van habitattypen en leefgebieden van soorten buiten N2000-gebieden. Daarbij is het echter wel noodzakelijk dat NNN-doelen inhoudelijk en qua programmering van realisatie afgestemd worden op de opgaven voor de relevante habitattypen en leefgebieden uit de Verordening.

Het schaalniveau van beoordeling van aspecten als 'goede toestand', 'goede kwaliteit', 'verbetering' en 'verslechtering' is in de Verordening niet specifiek gedefinieerd. De uiteindelijke invulling hiervan kan belangrijke impact hebben op de opgave die volgt uit de Verordening, zowel op land al op zee, maar is dus nog deels onzeker.

Door deze onzekerheden is niet exact te zeggen voor welk oppervlakte gebied welk type maatregelen genomen moeten worden. Daardoor is het ook niet mogelijk om heel concrete uitspraken te doen over de impact van vooral artikel 4.

3.2.3 Restopgave

Op basis van de analyse van de Verordening in relatie tot bestaand beleid en bestaande inzet (paragraaf 3.2.1) en rekening houdend met de hierboven (paragraaf 3.2.2) onzekerheden volgt de volgende restopgave voor de artikelen 4 en 5 van de Verordening.

Artikel 4

de herstelopgave voor habitattypen en leefgebieden van soorten is aanzienlijk en speelt met name buiten bestaande N2000-gebieden. De realisatie van doelen voor N2000-gebieden is voor de periode tot 2030 deels geborgd via het NPLG. Dit NPLG richt zich echter voornamelijk stikstofgevoelige natuur en bevat slechts deels het herstel van leefgebied van VR- en HR-soorten. Dit laatste is wel onderdeel van N2000-beheerplannen. In het NPLG zijn geen doelen gesteld voor na 2030, maar wordt er op termijn gestreefd naar 100% doelbereik van de VHR-doelen. Zowel inhoudelijk als qua herstelopgave na 2030 geeft de Verordening dus een aanvullende opgave ten opzichte van het NPLG en ander bestaand beleid en programma's.

In het kader van het NPLG hebben de WUR/SOVON in 2022 een QuickScan¹³ uitgevoerd 'om te komen tot een indicatie van de minimale oppervlakte extra natuur (buiten N2000 en NNN) die per provincie nodig is om een 100% gunstige staat van instandhouding van typen en soorten van de VHR te halen'. De indicatie is ca. 58 duizend hectare aan natuurtypen en ca. 10 duizend hectare aan bostypen. Daarnaast wordt aangegeven dat er ruim 700 duizend hectare aan agrarische natuurtypen benodigd is. Hierbij is geen rekening gehouden met wat daar al is vanuit bijvoorbeeld ANLb areaal. In totaal is er dus bijna een derde van het huidig agrarisch areaal (ca. 2,2 miljoen hectare) nodig aan natuur om te komen tot 100% doelrealisatie voor HR en VR¹⁴, nog los van de Verordening. Met 100% VHR-doelbereik is dus nog niet de volledige lading van lid 1 van artikel 4 van de Verordening gedekt. Bovendien geven de WUR/SOVON in het rapport expliciet aan dat 'Naast extra oppervlakte natuur en natuurinclusieve landbouw bestaan voor alle VR- en HR-soorten en habitattypen ook opgaven die los staan van extra hectares om een gunstige staat van instandhouding te realiseren of te behouden'. De Verordening vergroot deze opgave verder, door herstelopgaven toe te voegen aanvullend op de bestaande N2000-beheerplannen voor het realiseren VR- en HR-doelstellingen, ook voor gebieden en soorten buiten N2000-gebieden.

¹¹ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/programma-noordzee-2022-2027/>. Bijlage 1 hieruit, het programma van maatregelen KRM, is te vinden op <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/>

¹² Uitvoeringsprogramma Natuur, IPO & LNV 2020

¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z24248&did=2022D52295

¹⁴ <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

Buiten bestaande N2000-gebieden is de herstellopgave die volgt uit de Verordening dus aanzienlijk. Voor deze gebieden geldt nu geen concreet herstelbeleid, al valt een groot deel van de te herstellen gebieden met habitattypen (los van leefgebieden van soorten) wel onder het bestaande NNN.

In het Natuurpact is afgesproken dat er tussen 2011 en 2027 80.000 hectare nieuwe natuur (NNN) wordt ingericht. Volgens de achtste voortgangsrapportage (IPO & LNV 2022) moest vanaf 1 januari 2022 nog 34.432 hectare daarvan worden gerealiseerd. Provincies hebben versnellingsstrategieën ingezet of werken op dit moment deze strategieën uit om het doel voor 2027 te behalen. Hiervoor hebben Rijk en provincie het Taskforce 'Versnelling inrichting restopgave 80.000 ha extra natuur' ingesteld.¹⁵ De verwachting is dat het Natuurpact bij volledige realisatie van de voorgenomen uitbreiding en kwaliteitsverbetering van het NNN het VHR-doelbereik op het land tot maximaal 65% kan toenemen in 2027. De structurele aanpak stikstof (via NPLG) zou een extra 5-7% VHR-doelbereik daaraan toevoegen.¹⁶ Hiermee is nog niet voldaan aan de eisen van de Verordening, maar met het realiseren van bestaande N2000-doelen kan wel aanzienlijk bijgedragen worden aan invulling van de opgaven die volgen uit de Verordening. De eis van de Verordening om natuur te herstellen voor de gunstige staat van instandhouding is inhoudelijk echter nog niet gekoppeld aan NNN-doelen, dus is het mogelijk dat de nieuwe natuur vanuit het Natuurpact niet (volledig) aansluit op de Verordening. Daarmee is er nog niet automatisch sprake van synergie tussen de Verordening en het NNN, en is er sprake van een aanzienlijke opgave voor herstel van habitattypen en leefgebieden van soorten buiten N2000-gebieden.

Artikel 5

Voor het mariene milieu wordt in het kader van de KRM-opgave gewerkt aan het behalen van de goede milieutoestand. Dit heeft betrekking op alle EUNIS-habitattypen onder de KRM-opgave. De goede milieutoestand voor de gehele Noordzee volgens de doelen en vereisten van de KRM is echter nog niet gehaald, maar ook elk habitatype scoort op dit moment nog te laag. Voor de gehele Noordzee geldt dat in de afgelopen decennia de biodiversiteit van de Noordzee is afgenomen. Verduurzaming van gebruik, onder andere door vermindering van impact zoals bodemberoering en onderwatergeluid, is ook zeer relevant buiten beschermde gebieden (N2000 en KRM – zie figuur 5) en vormt nog een aanzienlijke restopgave. Daarbij komt dat de 'goede milieutoestand' een ander begrip is dan de 'goede toestand' van habitattypen en/of de 'goede kwaliteit' van leefgebieden van soorten volgens de Verordening. De Verordening kent daarmee een bredere, ecologische insteek dan de KRM, met als gevolg een grotere restopgave dan volgens de KRM.

De meeste habitattypen op zee zijn onder de huidige HR nog niet beschermd. Daarnaast zijn er 4 mariene EUNIS-habitattypen en enkele soorten toegevoegd met de Verordening die nog niet in HR-habitattypen waren meegenomen. Deze worden voor een deel dus al wel beschermd vanuit de KRM, maar vallen nog niet onder de HR-verplichtingen. Niet alleen de 4 toegevoegde mariene habitattypen, maar ook delen van de EUNIS level 3 habitattypen die wel een gerelateerde HR-code hebben, vallen op dit moment niet onder de HR.

De Verordening leidt ertoe dat vrijwel de gehele Noordzee wordt aangewezen als gebied waar herstelmaatregelen moeten plaatsvinden en waar bescherming tegen verslechtering aan de orde zal zijn. Het absolute verslechtingsverbod buiten N2000, de gestelde realisatietermijnen voor herstelmaatregelen en de eisen om maatregelen te nemen op een steeds groter areaal zijn de nieuwe eisen die de Verordening met zich mee brengt en die zorgen voor een aanzienlijk grotere opgave voor natuurherstel en natuurbescherming op de Noordzee dan in de huidige situatie.

Artikelen 4 en 5

De Verordening bevat een meer dwingende verplichting op de bescherming van huidige VHR-soorten, hun leefgebieden en habitattypen. De eisen van de Verordening gelden ook voor habitattypen en leefgebieden van soorten buiten N2000 gebieden. Voor habitattypen buiten N2000 is een groot deel beschermd via het NNN, maar er zou nog veel moeten worden geïnventariseerd aan de kwaliteit van dit gebied en er zou aanvullend beleid voor moeten worden gevormd.

Ook vraagt lid 2 van artikel 4 en 5 om het herstellen van habitattypen op locaties waar deze op dit moment niet liggen, maar wat wel nodig is voor de gunstige staat van instandhouding. Daarbij moet tot 70 jaar geleden worden

¹⁵ IPO en LNV (2021), Zevende Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.

¹⁶ PBL 2020

teruggekeken. Dit brengt voor artikel 4 naar verwachting een extra opgave met zich mee, ervan uitgaande dat er in de afgelopen 70 jaar in grote delen van Nederland verlies van natuur/habitattypen (en leefgebieden van soorten) is opgetreden. De omvang hiervan is op dit moment nog niet duidelijk en nog nader te bepalen. Voor de Noordzee geldt dat de Verordening leidt tot vrijwel volledige ‘bedekking’ met habitattypen (zie 3.2.1) en dat het bestaande beeld hiervan naar verwachting niet of niet veel zal afwijken van de historische ligging van habitattypen, tot maximaal 70 jaar geleden.

Het verslechteringsverbod in de artikelen 4 en 5 is nog niet geborgd. Afhankelijk van nadere invulling van definities en het schaal- en detailniveau van beoordelingen (zie 3.2.2), maar ook van de wijze waarop dit wordt verwerkt in Nederlandse wet- en regelgeving, kan dit leiden tot een aanzienlijke administratieve opgave in vergunningverlening, toezicht en handhaving voor projecten en andere ruimtelijke ontwikkelingen met mogelijke negatieve impact (verslechtering) op habitattypen en leefgebieden van soorten.

3.3 Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen

3.3.1 Eisen en borging

In Tabel 3 zijn de eisen van artikel 6 van de Verordening opgenomen en is per eis aangegeven in hoeverre de eis reeds in landelijk beleid geborgd is. Hieruit wordt de restopgave bepaald waarover de impact van de Verordening bepaald wordt in hoofdstuk 4.

Tabel 3. Eisen en borging artikel 6

Eisen uit de Verordening	Beleidsmatige borging in Nederland
Geen nettoverlies in alle steden en in dorpen en voorsteden aan stedelijk groen en stedelijke boomkruinen in 2030, ten opzichte van 2021	Geen
Een toename van de totale nationale oppervlakte aan stedelijk groen in steden en in dorpen en voorsteden met ten minste 3% tussen 2021 en 2040, en met ten minste 5% tussen 2021 en 2050	Geen
Een minimale bedekking met 10% van de stedelijke boomkruinen in stadscentra en stedelijke clusters in alle steden en in dorpen en voorsteden tegen 2050	Geen
Een netto toename van stedelijk groen die geïntegreerd is in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuurontwikkelingen, onder meer door renovatie en vernieuwing, in alle steden en dorpen en voorsteden	<p>In het Coalitieakkoord 2021-2025¹⁷ is opgenomen dat groen moet ‘meegroeien’ bij gebiedsontwikkeling en groen moet worden toegevoegd aan dichtbebouwd gebied. Dit is echter nog niet in concrete maatregelen of standaarden geformuleerd.</p> <p>In het Beleidsprogramma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving staan geen harde eisen voor het integreren van groen in de bouw. Er wordt wel gesproken over stimulering van natuurinclusieve bouw, maar dit is niet vertaald in een groeneis.¹⁸</p> <p>Het programma Werklandschappen van de Toekomst werkt in negen jaar toe naar een “nieuw normaal waarin bedrijventerreinen transformeren naar groene, gezonde, energie-efficiënte en klimaatbestendige</p>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

¹⁸ [Duurzaam wonen voor iedereen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#) en [Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving \(overheid.nl\)](#)

werklandschappen van de toekomst¹⁹. Onderdeel hiervan is ook het leveren van een bijdrage aan biodiversiteitsherstel. In het programma zijn partijen (publiek en privaat) aan elkaar verbonden om vanuit innovatie toe te werken naar toekomstbestendige bedrijventerreinen. Met dit programma bevat echter geen eisen waarmee de eisen vanuit de Verordening geborgd zijn.

3.3.2 Onzekerheden

Er is een aantal onzekerheden dat invloed heeft op de analyse van de mogelijke impact van artikel 6:

- De inhoudelijke en ruimtelijke afbakening van het begrip 'stedelijke ecosystemen' is nog niet eenduidig.
- De Verordening gaat niet in detail in op de regels of richtlijnen voor het type groen afgezien van boonkruinen.
- Gemeenten zijn bevoegd gezag waardoor informatie en uitvoering versnipperd zijn.
- De eisen uit de Verordening gelden in alle steden en in dorpen en voorsteden. Gekeken naar de verdeling tussen steden, dorpen en rurale gebieden op basis van gegevens over de urbanisatiegraad (Eurostat, 2018)²⁰ is een groot deel van Nederland 'urbaan' gebied. De eisen van artikel 6 gelden op basis van deze definitie dus voor een groot deel van Nederland. In artikel 3 van de Verordening wordt gedefinieerd wat wordt verstaan onder 'steden' en 'kleinere steden en voorsteden'. Bij het opstellen van een nationaal herstelplan dient gekeken te worden hoe dit toe te passen op de Nederlandse context.
- De omvang van de financieel-economische impact die de Verordening heeft op artikel 6 wordt ook in sterke mate bepaald door de mate van vergroening die nodig is in specifieke gemeenten en of het vergroening betreft in bestaande bouw of nieuwbouw^{21,22}.

¹⁹ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/projecten-ronde-2/werklandschappen-van-de-toekomst>

²⁰ <https://ec.europa.eu/statistical-atlas/viewer/?config=RYP-2018.json&mids=BKGCNT,TYP11,CNTOVL&ch=C14,TRC,TYP&o=1,1,1¢er=53.1438,6.44859,6&lcis=TYP11&>

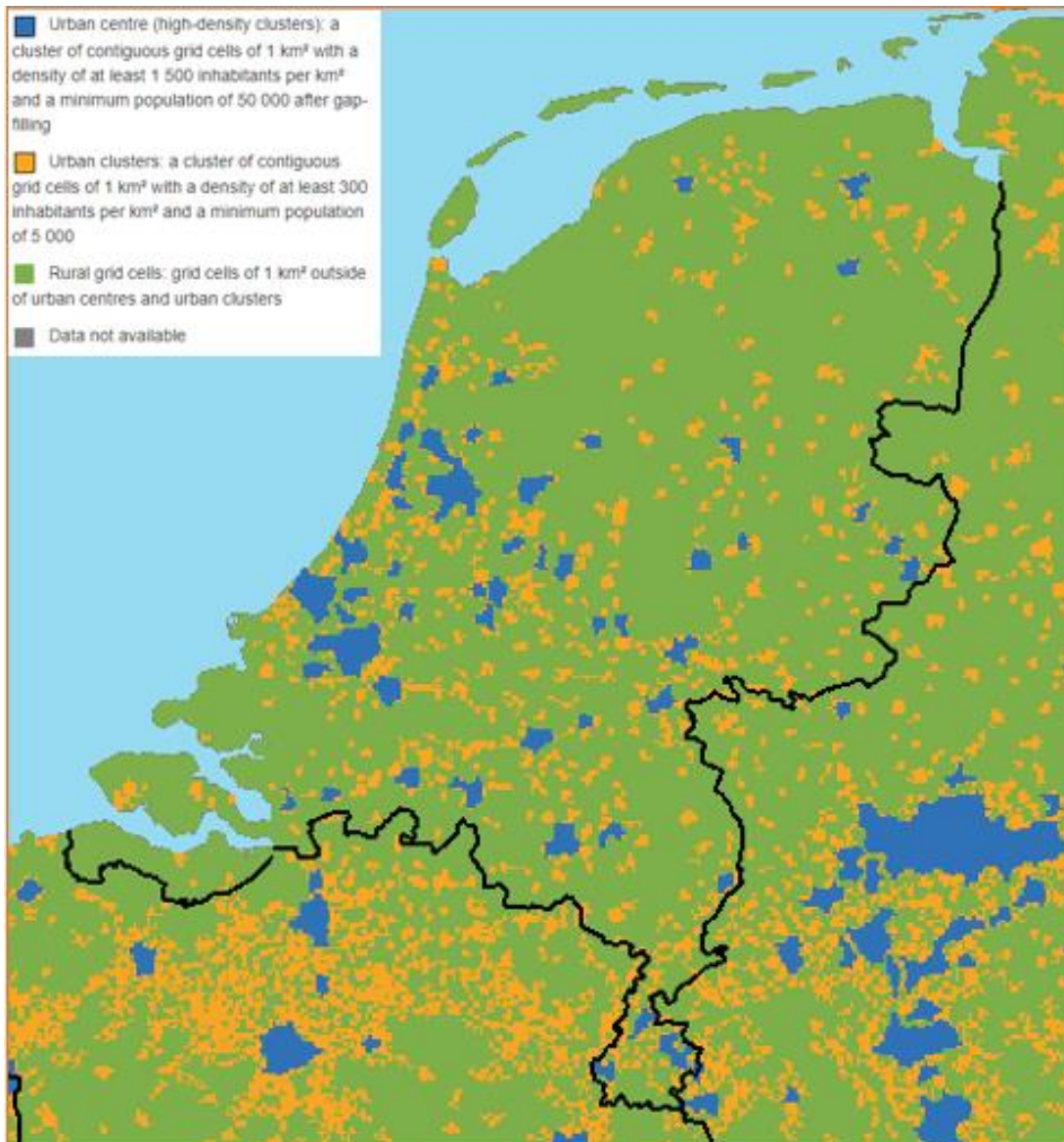
²¹ Arcadis en &Flux (2021) 'Kosten klimaatadaptieve stadsharten: Kosten klimaatadaptatie van gebiedsontwikkeling in negen MRA stadsharten'.

²² Arcadis en Tauw (2022). 'Bouwstenen: Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving'



Figuur 7. Urbanisatiegraad in Nederland (bron: Eurostat)

Een tweede typologie van Eurostat (2018) is verdeling op basis van clusters. Hierbij is gekeken naar bevolkingsdichtheid. Deze kaart geeft een beeld dat meer overeenkomt met gegevens over de bebouwde kom in Nederland, zoals weergegeven in Figuur 9 en Figuur 10. Mogelijk sluit deze typologie beter aan bij de Nederlandse context. Concluderend speelt er onzekerheid qua interpretatie van de definities en daarmee is de restopgave ook afhankelijk van interpretatie.



Figuur 8. Stedelijke clusters in Nederland (bron: Eurostat)

3.3.3 Restopgave

Besluiten over de inrichting van stedelijk gebied in Nederland liggen bij provincies of gemeenten. Er zijn op dit moment geen uitvoeringsgerichte plannen of programma's op nationaal niveau om te voldoen aan de eisen uit artikel 6. De BNC-fiche geeft aan dat er de programmatisch aanpak Groen in de stad aandacht wordt besteed aan behoud en herstel van natuur en biodiversiteit in stedelijk gebied. Hierin zijn echter geen concrete maatregelen opgenomen waarmee aan de eisen van de Verordening voldaan zal worden. Wel wordt verkend hoe een juridische borging van groen eruit kan zien. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer d.d. 23 maart over de maatlat klimaatadaptatie en groennorm²³. Er zijn verschillende provincies met plannen om meer groen in de stad te faciliteren maar afzonderlijke provinciale of gemeentelijke plannen liggen niet binnen de scope van deze QuickScan, en zullen ook niet voldoende gestroomlijnd zijn om met zekerheid te kunnen zeggen dat er aan eisen vanuit de Verordening zal worden voldaan.

Omdat er landelijk geen bestaand beleidskader is om aan de eisen van dit artikel te voldoen, zou dit vrijwel volledig nieuw ontworpen moeten worden. In gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van LNV en in de BNC-fiche is wel bevestigd dat vanuit het Rijk onderzoek gedaan wordt naar normen en criteria voor groen in de stad. Dit zou samen met het Programma Groen in de Stad en werk in het kader van het Coalitieakkoord kunnen worden

²³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D11915&did=2023D11915

gebruikt om te komen tot nationaal beleid, maar voldoet nog niet aan de eisen vanuit de Verordening. Verder kent Nederland andere programma's waar groen in en om de stad onderdeel van zijn, zoals het Programma Mooi Nederland en het Programma Gezonde Groene Leefomgeving. Deze programma's stellen geen normen maar sturen wel aan op de vergroening van steden voor het leefbaar en gezond houden van steden in de toekomst. Daarnaast, met betrekking tot de vierde eis, wordt binnen het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving onderzocht hoe natuurinclusieve bouw gestimuleerd kan worden.²⁴ Hier is nog geen harde verplichting voor.

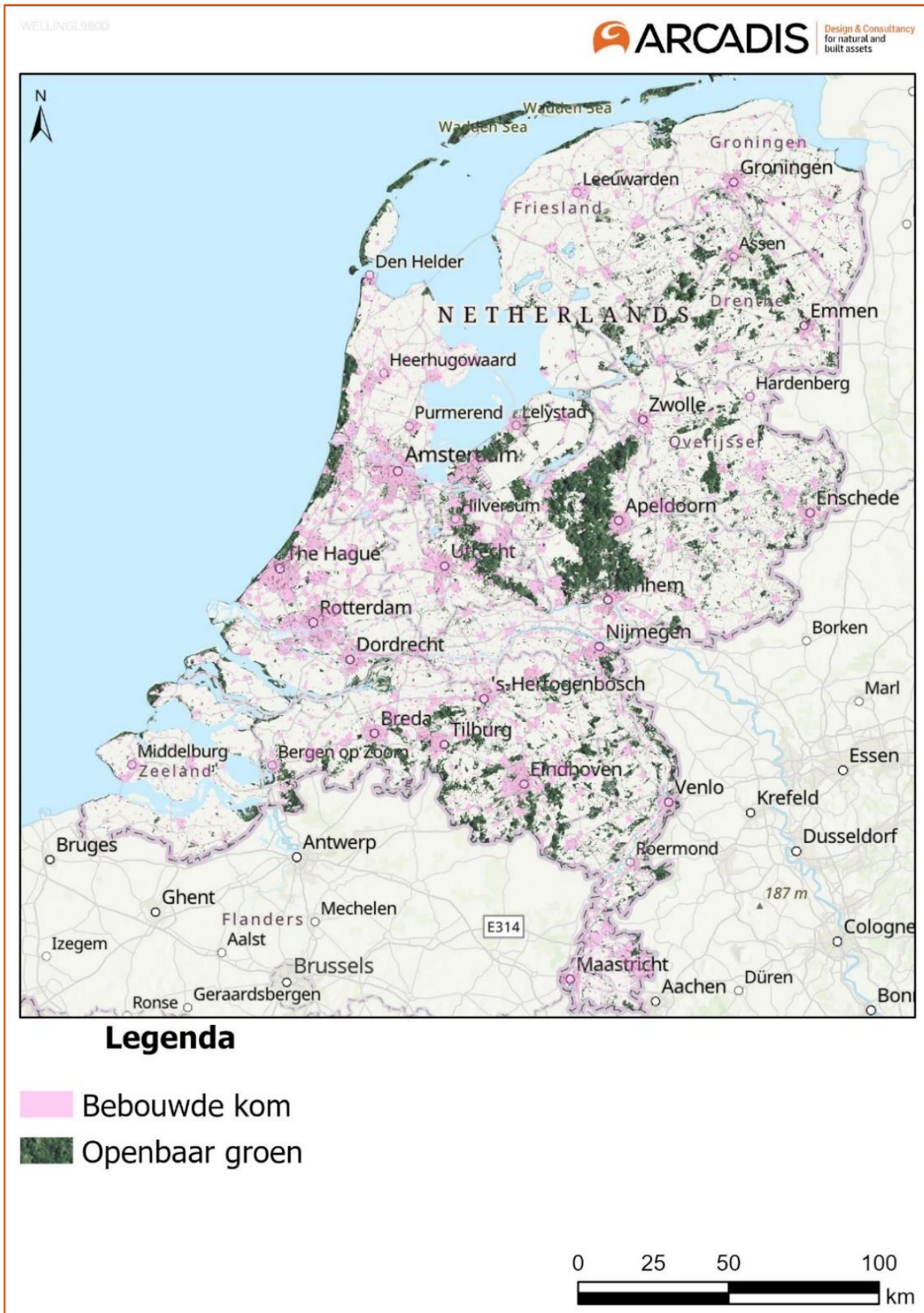
Daarnaast is deels informatie bekend over de huidige situatie van stedelijk groen en stedelijke boomkruinen, maar is deze informatie versnipperd over de verschillende gemeenten. De restopgave kan enerzijds niet bepaald worden op basis van borging in ander beleid, en anderzijds is het ook niet mogelijk om op huidige situatie concreet te maken in hoeverre reeds voldaan wordt aan de gestelde percentages voor stedelijk groen en stedelijke boomkruinen. Arcadis heeft wel op basis van PDOK²⁵ en BRT²⁶ twee kaarten gemaakt om het aandeel openbaar groen binnen de bebouwde kom van Nederland te duiden en zo een overall beeld van de huidige situatie te schetsen van het stedelijk groen in Nederland. In Figuur 9 is op de kaart weergegeven welke delen van Nederland bebouwde kom zijn en welke delen openbaar groen²⁷.

²⁴ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-789924103b28f6a32678bdd3fc81e5d35b2a320a/pdf>

²⁵ <https://www.pdok.nl/introductie/-/article/cbs-bestand-bodemgebruik>

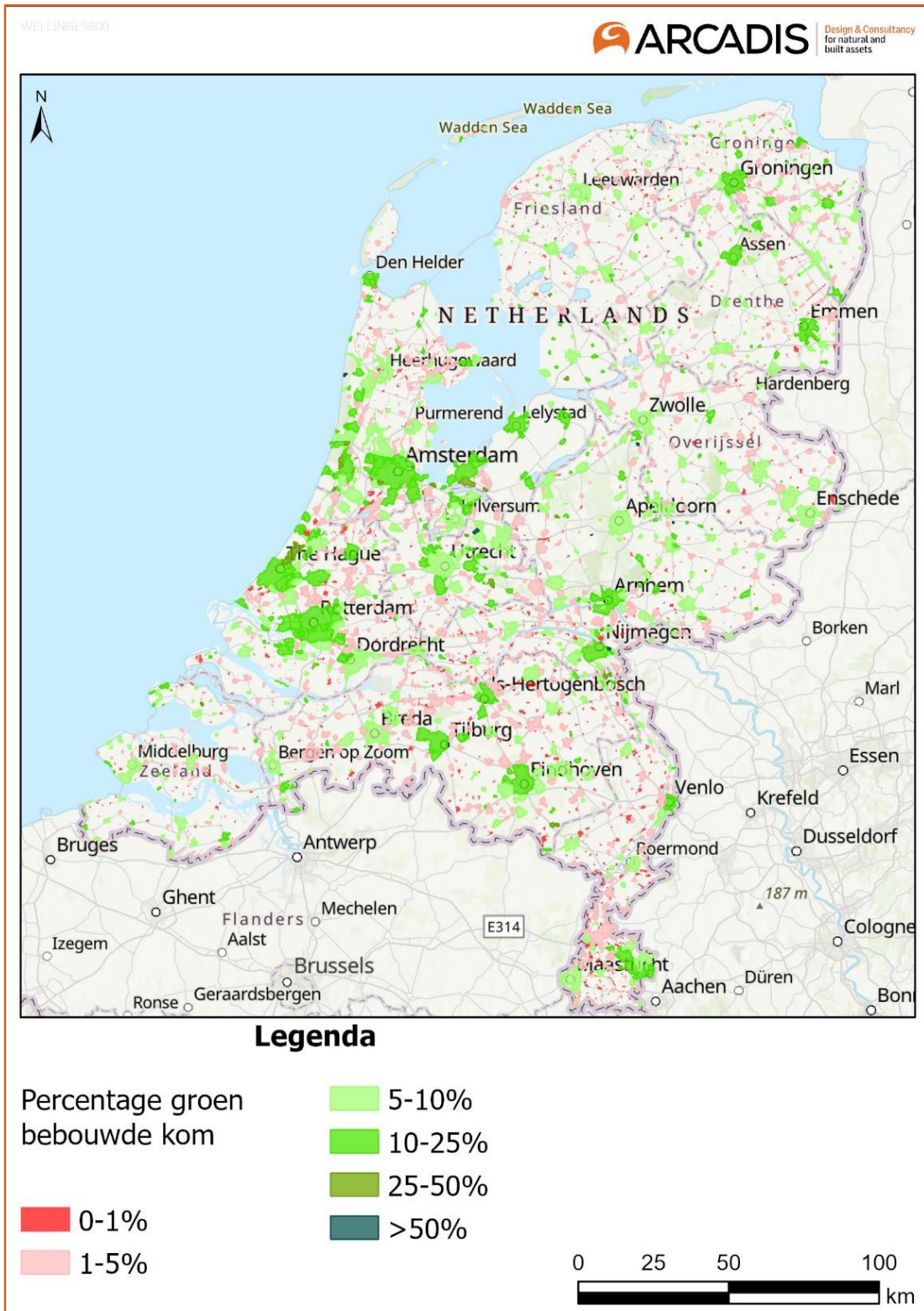
²⁶ https://basisregistraties.arcgisonline.nl/arcgis/rest/services/BRT/BRT_TOP10NL/FeatureServer

²⁷ Als openbaar groen zijn 1) park en plantsoen, 2) volkstuinen, 3) bos, 4) open droog natuurlijk terrein en 5) open nat natuurlijk terrein meegenomen



Figuur 9. Openbaar groen en bebouwde kom in Nederland

In Figuur 10 is gekeken hoeveel procent van de bebouwde kom uit groen bestaat. Op basis van deze figuren is niet te concluderen in hoeverre er aan de eisen van de Verordening voldaan wordt, en wat dus de restopgave is. Wel is duidelijk dat de grote steden hogere percentages openbaar groen hebben dan kleinere steden.



Figuur 10. Percentage groen in de bebouwde kom in Nederland

3.4 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

3.4.1 Eisen en borging

In Tabel 4 zijn de eisen van artikel 7 van de Verordening opgenomen en is per eis aangegeven in hoeverre de eis reeds in landelijk beleid geborgd is. Hieruit wordt de restopgave bepaald waarover de impact van de Verordening bepaald wordt in hoofdstuk 4.

Tabel 4. Eisen en borging artikel 7

Eis Verordening

Het in beeld brengen van alle belemmeringen voor ecologische connectiviteit (in lengte- en breedterichting) van rivieren.

Het vaststellen welke belemmeringen moeten worden weggenomen om bij te dragen tot het bereiken van de hersteldoelstellingen (artikel 4 van de Verordening) en van de doelstelling om tegen 2030 ten minste 25 000 km rivieren in de Unie te herstellen tot vrij stromende rivieren, onverminderd de KRW, TEN-T-Verordening (genoemd onder lid 1) en belemmeringen ten behoeve van duurzame energieopwekking, binnenvaart, watervoorziening, bescherming tegen overstromingen of ander gebruik (opsomming onder art 7, lid 2).

Beleidsmatige borging in Nederland

Belemmeringen in lengterichting zijn bij de implementatie van de KRW in beeld gebracht als onderdeel van de KRW-opgave, en door sommige waterbeheerders fijnmaziger, ook buiten KRW-waterlichamen. Sinds 2006 wordt al gewerkt aan verbetering van ecologische connectiviteit door de aanleg van vispassages. Verwacht wordt dat de analyses en maatregelen voor ecologische connectiviteit van rivieren die zijn en worden uitgevoerd in het kader van de KRW voldoende zijn voor de gevraagde inventarisatie.

In bestaande beleidsplannen van waterbeheerders is geen tot nauwelijks rekening gehouden met het volledig wegnemen van belemmeringen.

In Nederland zijn in de afgelopen 30-40 jaar veel barrières in stromende wateren passeerbaar gemaakt voor vissen, waarbij ecologische continuïteit is vertaald in 'vismigratieroutes'. Een overzicht van de stand van zaken van het volledig doortrekbaar maken van deze vismigratieroutes in 2021 is gegeven in Figuur 11. Voor de huidige KRW-planperiode 2022-2027 worden nog verschillende barrières vispasseerbaar gemaakt.

Verondersteld wordt dat met de inventarisatie van belemmeringen voor vismigratie ten behoeve van de KRW en de door sommige waterbeheerders aanvullend gemaakte analyses volledig invulling wordt gegeven aan deze eis. Bij het beschrijven van belemmeringen in vaarwegen is daarbij waar relevant rekening gehouden met de vaarwegfunctie van watergangen. Belemmeringen in KRW-waterlichamen zijn beleidsmatig vastgelegd als onderdeel van de factsheets per waterlichaam en in waterbeheerprogramma's van de waterbeheerders. Belemmeringen buiten KRW-waterlichamen zijn niet allemaal beleidsmatig vastgelegd.

In bestaand beleid is geen verwijzing opgenomen naar de doelstelling om tegen 2030 ten minste 25 000 km rivieren in de Unie te herstellen tot vrij stromende rivieren.

Het planmatig verwijderen van belemmeringen, voor zover die verouderd zijn en niet meer nodig zijn voor maatschappelijke functies.

In de eerdere KRW-planperioden zijn al veel belemmeringen passeerbaar gemaakt voor vissen. In sommige gevallen zijn stuwen verwijderd, vooral in kleine stromende waterlopen (beken). In de meeste gevallen is echter geen sprake van verwijderen van belemmeringen, maar van het passeerbaar maken ervan voor vissen en soms ook andere fauna. Dit hangt samen met de regulering van de waterhuishouding ten behoeve van landgebruik, scheepvaart, zoetwater- en energievoorziening. Belemmeringen (in ecologisch opzicht) zijn dus nuttig en noodzakelijk voor andere functies, doelen en opgaven, en kunnen daarom in Nederland niet verwijderd worden.

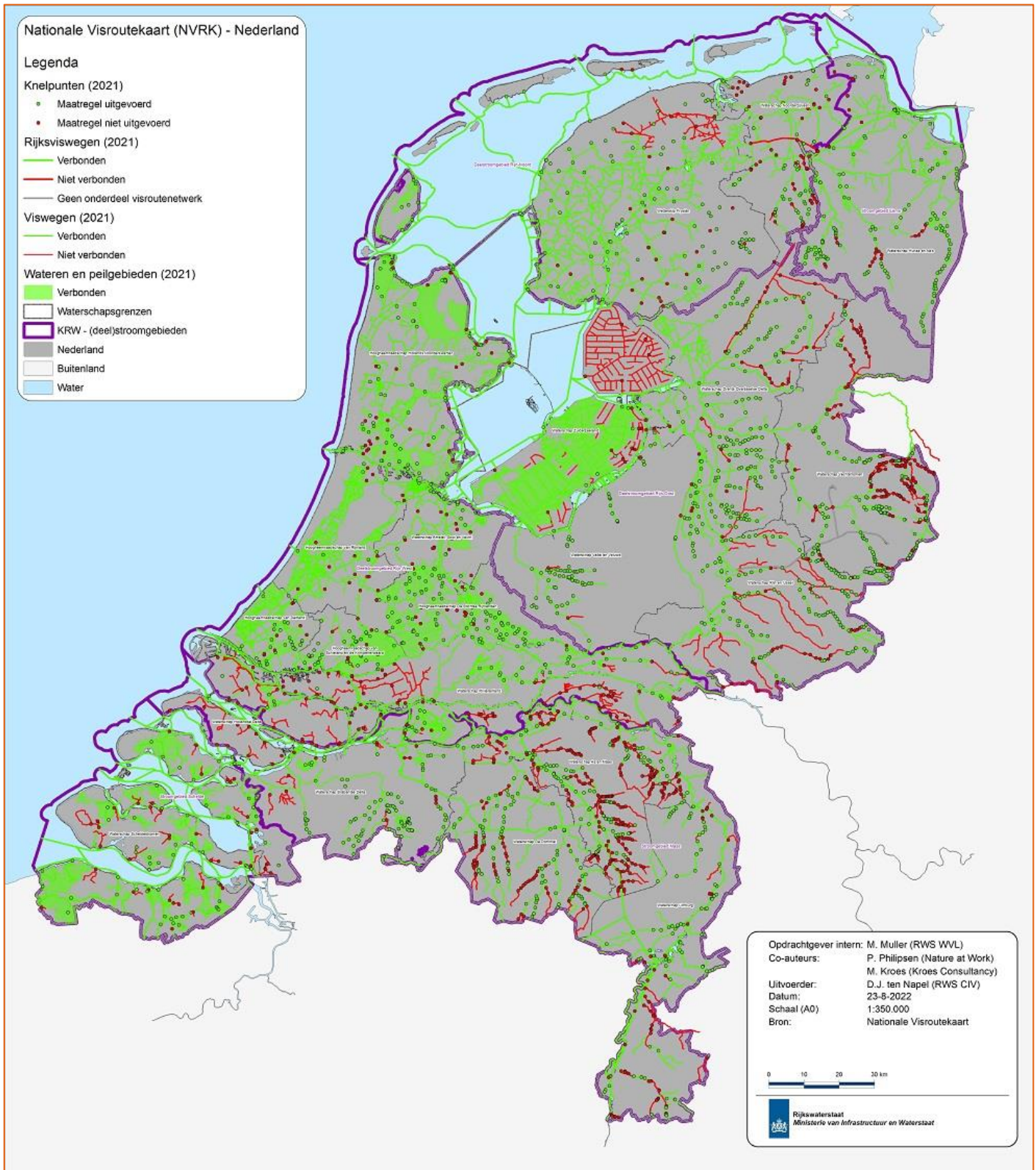
In de waterprogramma's (beleidsplannen) van waterbeheerders zijn wel maatregelen opgenomen voor het verder vispasseerbaar maken van barrières in stromende wateren in de huidige KRW-planperiode 2022-2027.

Het nemen van de nodige maatregelen om de natuurlijke functies van de overstromingsgebieden van rivieren te verbeteren.

De natuurlijke functie van overstromingsgebieden is in Nederland nauwelijks meer aanwezig. Door een reeks van ingrepen zijn zowel de grote als kleine stromende wateren stap voor stap beteugeld, bedijkt en/of gekanaliseerd en veranderde ook de aanwezigheid en het waterhuishoudkundige en ecologische functioneren van de overstromingsvlakten. Herstel van de 'natuurlijke functie' van de overstromingsgebieden is hierdoor in Nederlands niet volledig mogelijk. Wel is in de afgelopen decennia gewerkt aan natuurherstel in en van overstromingsgebieden, zowel langs grote rivieren als in regionale beeksystemen. Voor grote rivieren was deze natuurontwikkeling en -herstel vaak gekoppeld aan waterveiligheidsdoelstellingen (waterstandverlaging) door maatregelen in uiterwaarden bij piekafvoeren, zoals via NURG en Ruimte voor de Rivier) en/of aan KRW-maatregelen. Bij beeksystemen zijn herstelmaatregelen meestal op wat kleinere schaal genomen met het oog op KRW- en NNN-realisatie, en in enkele gevallen ook met het oog op N2000-doelen.

Met deze maatregelen is een deel van de natuurlijke functies van overstromingsgebieden hersteld.

Verdere verbetering van de natuurlijke functies van overstromingsgebieden langs de Rijkswateren (grote rivieren) is voorzien door uitvoering van maatregelen ten behoeve van KRW-, N2000- en PAGW-maatregelen op verschillende locaties langs zowel de Maas als de Rijntakken. Dit heeft echter betrekking op delen van de uiterwaarden; niet op de volledige overstromingsgebieden langs de rivieren.



Figuur 11. Nationale Visroutekaart²⁸

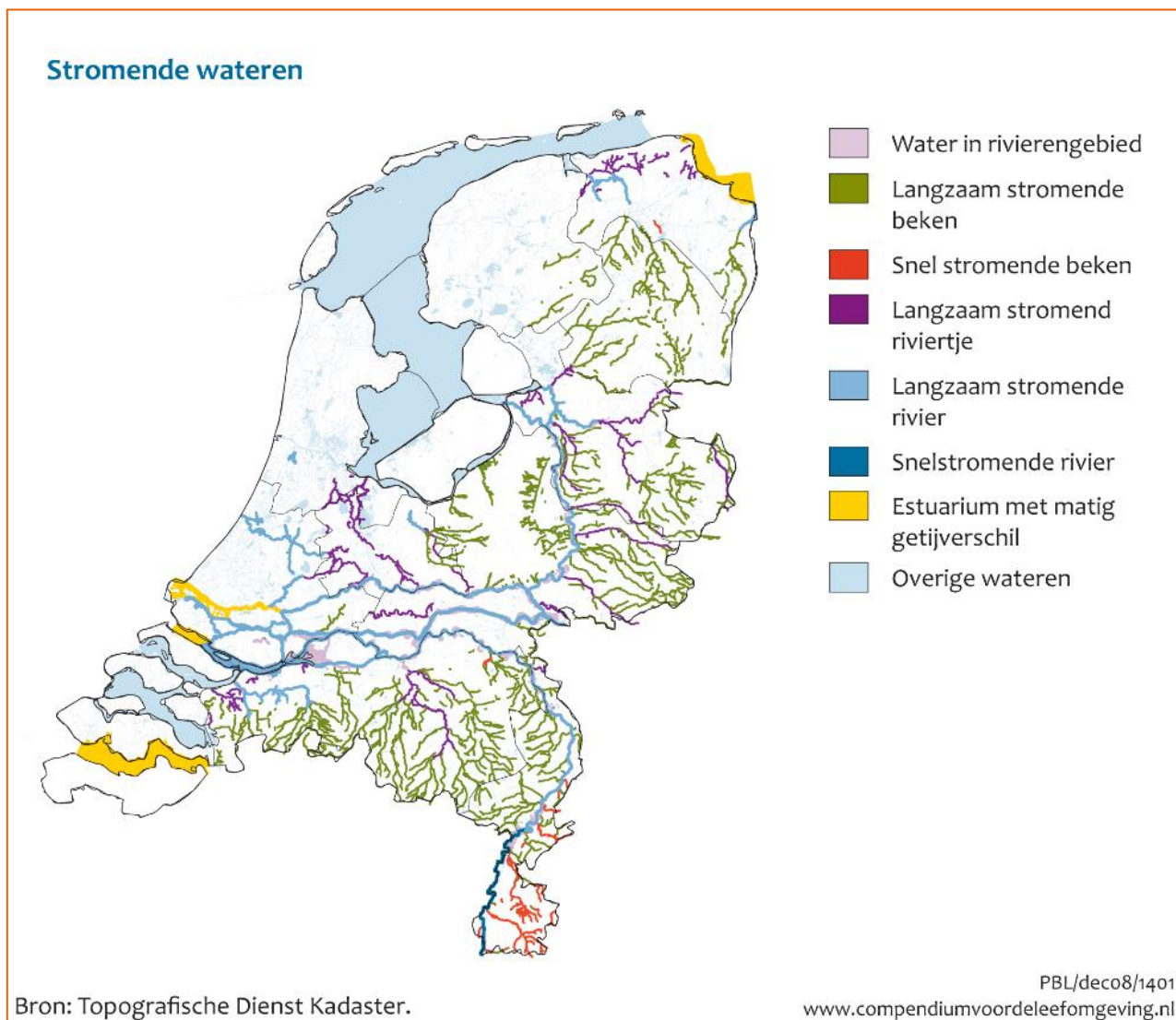
²⁸ Bron: [Nationale Visroutekaart \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)

3.4.2 Onzekerheden

De Verordening maakt niet expliciet duidelijk welke waterlopen onder de definitie van 'rivieren' vallen. Voor de analyse ten behoeve van deze QuickScan is ervan uitgegaan dat dit de waterlopen betreft die in Nederland voor de KRW zijn aangewezen en in het Compendium voor de Leefomgeving zijn aangeduid als 'stromende wateren' – zie onderstaand overzicht²⁹.

De Verordening geeft ook geen expliciete definitie van het begrip 'barrière'. Voor de analyse ten behoeve van deze QuickScan is ervan uitgegaan dat dit kunstwerken in rivieren betreft ten behoeve van waterhuishouding, waterveiligheid, scheepvaart of energievoorziening.

Ook voor 'overstromingsgebieden' geeft de Verordening geen eenduidige, expliciete definitie. Voor de analyse ten behoeve van deze QuickScan is ervan uitgegaan dat dit voor de grotere rivieren de buitendijkse gebieden betreft (uiterwaarden – de gronden tussen het zomerbed van een rivier en de winterdijk/primaire waterkering), en het gebied binnen kades/waterkeringen of binnen het leggerprofiel voor het oppervlaktewater van kleinere stromende wateren, zoals beken.



Figuur 12. Overzicht van stromende wateren in Nederland, gehanteerd als wateren vallend onder de definitie van 'rivieren' zoals gehanteerd voor deze QuickScan (bron: CLO).

²⁹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1401-oppervlaktewater-in-nederland>

De TEN-T-Verordening geeft stelt eisen aan onder andere vaarwegen, ten behoeve van scheepvaart als wijze van transport. Figuur 13 geeft de vaarwegen in Nederland weer die vallen onder de TEN-T-Verordening³⁰.



Figuur 13. Overzicht van TEN-T-vaarwegen in Nederland.

3.4.3 Restopgave

Voor de eerste eis, het in beeld brengen van alle belemmeringen voor ecologische connectiviteit (in lengte- en breedterichting) van rivieren, ligt naar alle waarschijnlijkheid geen restopgave voor Nederland, met uitzondering van eventuele administratieve uitwerking bij een (herstel-)plan in het kader van de Verordening. Daarbij is vooral het in beeld brengen van belemmeringen buiten KRW-waterlichamen mogelijk – afhankelijk van de definitie van ‘rivieren’ – nog een beperkte aanvullende opgave die volgt uit de Verordening.

Echter, met betrekking tot de tweede eis (het vaststellen welke belemmeringen moeten worden weggenomen), is in bestaande beleidsplannen van waterbeheerders geen tot nauwelijks rekening gehouden met het volledig wegnemen van belemmeringen. Het vaststellen van weg te nemen belemmeringen kan naar verwachting beargumenteerd worden

³⁰ blg-386178.pdf ([officiëlebekeendmakingen.nl](https://www.officiëlebekeendmakingen.nl))

beperkt tot een nadere analyse van vooral regionale watersystemen (beken). In grotere rivieren zal sprake zijn van zwaarwegende functies en belangen die verwijdering van barrières als stuwen en sluisen onmogelijk maken. Een mogelijk nog te maken afweging is het al dan niet in stand houden of op termijn verwijderen van de waterkrachtcentrales in de Maas. Figuur 11 geeft een overzicht van wat er reeds is vastgesteld. Bij het vaststellen van de weg te nemen belemmeringen zal een goede onderbouwing nodig zijn om dit te onderbouwen. Dit is ook de onderbouwing van de onmogelijkheden om bij te dragen aan de doelstelling om tegen 2030 ten minste 25.000 km rivieren in de Unie te herstellen tot vrij stromende rivieren.

In het verlengde van het bovenstaande wordt voor de derde eis, het planmatig verwijderen van belemmeringen, voor zover die verouderd zijn en niet meer nodig zijn voor maatschappelijke functies, geen of hooguit een beperkte restopgave verwacht ten opzichte van de uitvoering van bestaand beleid en programma's.

Met betrekking tot de vierde eis, het nemen van de nodige maatregelen om de natuurlijke functies van de overstromingsgebieden van rivieren te verbeteren, is de omvang van de restopgave niet objectief en eenduidig te beschrijven, omdat de afhankelijkheid van nadere duiding van meerdere begrippen: 'natuurlijke functies', 'de nodige maatregelen' en 'verbeteren'. De tekst van de Verordening geeft ruimte voor interpretatie en (eigen) invulling door Nederland. De uitvoering van reeds geplande KRW-, N2000-, PAGW-maatregelen en verdere inzet op realisatie van het NNN in de periode tot 2030 zal hoe dan ook bijdragen aan deze eis van de Verordening en aan een restopgave. Vanwege bestaand landgebruik langs veel rivieren en beken, met name die zonder uiterwaarden, is echter lang niet overal verbetering mogelijk zonder grote ruimtelijke ingrepen. Figuur 14 geeft een beeld van mogelijk aanvullende verbetermaatregelen langs de Rijntakken. Dit beeld laat zien dat er in diverse gebieden nog verbetermaatregelen mogelijk zijn voor verbetering van natuurlijke functies van overstromingsvlaktes, op basis van inzichten in 2020. Het gaat daarbij om gebieden die wel en niet onderdeel zijn van het NNN en N2000. In een aantal van deze gebieden worden inmiddels herstelmaatregelen voorbereid vanuit de KRW-opgave. Deze maatregelen worden gerealiseerd in uiterlijk 2027. Naar verwachting zijn voor andere (grote en kleine) rivieren vergelijkbare verbetermogelijkheden aan de orde, met daarbij wel de eerder gemaakte kanttekening ten aanzien van bestaand landgebruik.



Figuur 14. Overzicht van drie clusters van kansrijke tijdelijke overstroomingsvlakten langs de Rijntakken³¹.

³¹ G. Kurstjens, M. Nijssen, A. van Winden, M. Dorenbosch, H. Moller, Pilot, C. van Turnhout & P. Veldt, 2020. Natte overstroomingsvlakten in het rivierengebied. Ecologisch functioneren en ontwikkelkansen, rapport 2020/OBN237-RI. VBNE, Driebergen.

3.5 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

3.5.1 Eisen en borging

In Tabel 5 zijn de eisen van artikel 9 van de Verordening opgenomen en is per eis aangegeven in hoeverre de eis reeds in landelijk beleid geborgd is. Hieruit wordt de restopgave bepaald waarover de impact van de Verordening bepaald wordt in hoofdstuk 4.

Tabel 5. Eisen en borging artikel 9

Eisen van de Verordening	Beleidsmatige borging in Nederland
<p>Nemen van herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren, naast de gebieden waarop herstelmaatregelen uit artikel 4, leden 1, 2 en 3, van toepassing zijn.</p>	<p>Met het NPLG wordt gewerkt aan het herstel van (agrarische) biodiversiteit.</p>
<p>Op nationaal niveau een stijgende trend realiseren voor elk van de volgende indicatoren, gemeten in de periode vanaf de datum van inwerkingtreding van deze Verordening tot en met 2030, en vervolgens om de drie jaar, totdat de vastgestelde toereikende niveaus zijn bereikt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de graslandvlinderindex; b. de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland; c. het percentage (10%) landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. 	<p>M.b.t. a) In het Nationaal Strategisch Plan (NSP) maatregelen geborgd die zich richten op kruidenrijk grasland en bloemrijke akkerranden. Met deze maatregelen en die in de Nationale Bijenstrategie wordt gedeeltelijk voldaan aan de eisen uit de Verordening rondom de grasvlinderindex. Er zullen echter aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarnaast is de uitvoering van dit beleid vrijwillig, waardoor doelbereik onzeker is. De Nationale Bijenstrategie mobiliseert andere partijen om bijvriendelijke maatregelen te nemen. Het Rijk is dus afhankelijk van initiatieven van maatschappelijke partners.</p>
	<p>M.b.t. b) Er wordt gewerkt aan het verhogen van het organisch stofgehalte in akkerlandbodems vanuit het Nationaal Programma Landbouwbodems. Hierin wordt gesteld om in 2030 alle landbouwbodems in Nederland duurzaam te beheren en vanaf 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO₂-equivalent extra wordt vastgelegd in minerale landbouwbodems. Het doel voor herstelmaatregelen voor organische bodems zou dus vroegtijdig behaald kunnen worden via Nederlands beleid. Dit beleid is ook in lijn met de EU Bodemstrategie en het Klimaatakkoord. Echter, de uitvoering van dit beleid is vrijwillig, waardoor doelbereik onzeker is.</p>
	<p>M.b.t. c) in het NPLG is een doelstelling opgenomen over het stimuleren van aanleg en beheer van landschapselementen en daartoe 10% groenblauwe dooradering als richtinggevend doel per provincie, zowel binnen als buiten beschermd gebied. Echter, de uitvoering van dit beleid is vrijwillig, waardoor doelbereik onzeker is.</p>
<p>Herstelmaatregelen uitvoeren om ervoor te zorgen dat de index van alledaagse akker- en weidevogelsoorten op nationaal niveau geïndexeerd op [een jaar na inwerkingtreding] = 100, de volgende niveaus bereikt: 110 tegen 2030, 120 tegen 2040 en 130 tegen 2050.</p>	<p>Het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb), en het aanvullende Aanvalsplan Grutto dragen bij aan het behalen van de eis. Het areaal landbouwgrond waarop ANLb kan worden ingezet wordt verhoogd van 100.000 ha in 2021 tot 130.000 ha in 2027. Echter, de uitvoering van dit beleid is vrijwillig, waardoor doelbereik onzeker is.</p>
<p>Herstelmaatregelen nemen voor organische bodems voor landbouwdoeleinden die bestaan uit ontwaterde veengronden op ten minste de percentages bij bullets a-c. De lidstaten kunnen herstelmaatregelen treffen, met inbegrip van vernatting, in gebieden waar turf wordt gewonnen en deze gebieden</p>	<p>In het Klimaatakkoord is opgenomen: "Het behalen van de reductiedoelstelling van 1 Mton CO₂-equivalenten in veenweidegebieden in 2030 via een combinatie van grondwaterstand verhogende maatregelen in ongeveer 90.000 hectare veenweidegebied (ongeveer 62% van de</p>

Eisen van de Verordening

beschouwen als gebieden die bijdragen tot de verwezenlijking van deze hersteldoelen.

- 30 % van die gebieden tegen 2030, waarvan ten minste 25% vernat is;
- 50 % van die gebieden tegen 2040, waarvan ten minste de helft vernat is;
- 70 % van die gebieden tegen 2050, waarvan ten minste de helft vernat is.

Herstelmaatregelen treffen om organische bodems die gedraineerde veengebieden vormen en die voor andere vormen van landgebruik dan landbouw en turfwinning worden gebruikt, opnieuw te bevochtigen en tot maximaal 20% meetellen als bijdrage tot het bereiken van de hersteldoelen.

Beleidsmatige borging in Nederland

gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik)". De daadwerkelijke borging is afhankelijk van de definitie van vernatting. Met de huidige Europese definitie zal dat niet het geval zijn.

Deze bepaling heeft naar verwachting betrekking op functies in stedelijk gebied en specifiek op het voorkómen van verzakking door aantasting van fundaties van (oude) gebouwen. Hier wordt actief beleid op gevoerd, vooral via peilbesluiten van waterschappen en in sommige gevallen via actief grondwaterbeheer.

3.5.2 Onzekerheden

Het is nog niet duidelijk wat er onder 'vernatting' wordt verstaan. Het vernattingsdoel (eis 4) is nog niet concreet genoeg verwoord in nationaal beleid om met zekerheid te kunnen zeggen of deze al wordt behaald met huidig beleid. Over de voortzetting van de Nederlandse strategieën na 2030 is ook nog niet genoeg bekend om uitsluitel te geven of de vereisten vanuit de Verordening na 2030 zullen worden behaald.

3.5.3 Restopgave

Met betrekking tot de eerste eis, het nemen van aanvullende herstelmaatregelen ter verbetering van de biodiversiteit in landbouwecosystemen aanvullend op de eisen uit artikel 4, is er onzekerheid over de daadwerkelijke uitwerking van het NPLG door provincies. Daarnaast reikt het NPLG tot 2030. Er is daarom een restopgave na 2030. Daarnaast, zoals in paragraaf 3.2.3 genoemd heeft de WUR ingeschat dat een areaaluitbreiding van agrarische natuurtypen zal plaats moeten vinden op het huidige agrarisch areaal (beslaat ca. 2,2 miljoen hectare) van Nederland, oftewel op bijna een derde van het huidige agrarisch areaal.³² Deze uitbreiding heeft ook een doorwerking in de eerste eis van artikel 9, aangezien de herstelmaatregelen binnen dit areaal genomen zullen worden.

Met betrekking tot de eerste twee indicatoren van de tweede eis, de graslandvlinderindex en organische koolstof in minerale bodems, is waarschijnlijk geen restopgave. Echter, omdat de uitvoering van dit beleid op vrijwillige basis gebeurt is doelbereik onzeker. Waarschijnlijk is flankerend beleid nodig. Voor de derde indicator, de eis van 10% landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit, geldt naast deze onzekerheid ook de onzekerheid dat de uitwerking van het NPLG nog vorm moet krijgen in de provinciale plannen.

Voor de derde eis met betrekking tot akker- en weidevogelsoorten geldt dat hoewel het de nationale bijenstrategie, het nationaal programma landbouwbodems en ANLb en Aanvalsplan Grutto veelbelovende maatregelen bevatten, veel van deze maatregelen op vrijwillige basis zijn. Er bestaan mogelijkheden voor boeren, natuurorganisaties en particulieren om subsidies te krijgen om de natuurwaarden in landbouwgebieden te behouden en verder te ontwikkelen, maar harde eisen op dit gebied zijn nog niet geborgd in beleid. Omdat de Verordening een harde eis op deze onderwerpen bevat, zouden mogelijk niet genoeg agrariërs ervoor kiezen om deze maatregelen te treffen om aan de eisen van de Verordening te voldoen. Daarmee is er een mogelijke restopgave voor aanvullende stimulatie en mogelijk verplichtingen om de desbetreffende maatregelen te treffen. Voor het ANLb is bovendien door de WUR in 2021 een evaluatie uitgevoerd. De onderzoekers verwachten dat het ANLb alleen niet in staat zal zijn om de negatieve trends van veel VHR-doelsoorten te keren en de waterkwaliteitsdoelstellingen in het landelijk gebied te halen. Er zal dus aanvullend, flankerend beleid nodig zijn.³³

³² <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

³³ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksprojecten-lnv/soorten-onderzoek/kennisonline/evaluatie-anlb.htm>

In het Klimaatakkoord is opgenomen: *“het behalen van de reductiedoelstelling van 1 Mton CO₂-equivalenten in veenweidegebieden in 2030 via een combinatie van grondwaterstand verhogende maatregelen in ongeveer 90.000 hectare veenweidegebied (ongeveer 62% van de gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik)”*. Het nationale beleid is gericht op het realiseren van hogere grondwaterstanden (tot ca. 20-40cm onder maaiveld) onder agrarische percelen op 80.000 ha met behoud van de landbouwfunctie (melkveehouderij) en daarnaast verdergaande vernatting op 10.000 ha (natte teelten, omzetting naar natte natuur). Indien hiermee aan de eisen vanuit de Verordening gedaan wordt, zal er t/m 2040 geen restopgave zijn en zal er tussen 2040 en 2050 een restopgave van 8% zijn. Echter, er is onzekerheid over de definitie van vernatting en is op Europees niveau nog in beweging. De Verordening geeft in voetnoot 79 aan: *‘vernatten is het omzetten van een ontwaterde bodem in een natte bodem’*.³⁴ Zoals het BNC-fiche ook concludeert, wordt er dus niet voorgeschreven welke mate van vernatting (oftewel welk grondwaterpeil) moet worden nagestreefd. Indien het huidige nationale beleid niet volstaat, dan zal er een grote restopgave zijn.

Nederland kent 274.000 ha aan veengronden, waarvan het grootste deel (207.000 ha) in agrarisch gebruik is. Het nemen van maatregelen op 30% van deze gebieden in 2030 gaat dan om ca. 62.000 ha, waarvan ca. 15.500 ha vernat moet zijn. De opgave voor 2040 en 2050 is nog groter. Het is onbekend welk deel van dit areaal reeds voldoet aan de eisen, daarom is het niet mogelijk om de restopgave nog concreter te maken.

De restopgave voor het treffen van *‘herstelmaatregelen om organische bodems die gedraineerde veengebieden vormen en die voor andere vormen van landgebruik dan landbouw en turfwinning worden gebruikt, opnieuw te bevochtigen en tot maximaal 20% meetellen als bijdrage tot het bereiken van de hersteldoelen’* heeft naar verwachting betrekking op stedelijk gebied en is waarschijnlijk heel beperkt: er wordt al rekening gehouden met beperken van bodemdaling en schade aan fundaties via (grondwater)peilbeheer. Verdere verhoging van grondwaterstanden is veelal vanwege de gebruiksfuncties niet mogelijk.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0304#footnote79>

4 Impact op sectoren, functies en opgaven

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beoordeling van de zes aspecten. In iedere paragraaf wordt een beschouwing gegeven van de belangrijkste bevindingen uit de uitgevoerde beoordeling. Bij de beoordeling van de impact op verschillende aspecten is gebruik gemaakt van aspect-specifieke informatie en uitgangspunten. Dit wordt in iedere paragraaf nader beschreven en toegelicht.

4.2 Biodiversiteitsverbetering

Het Nederlandse biodiversiteitsbeleid gebruikt de definities van de internationale Conventie voor Biologische Diversiteit (CBD) uit 1992. De CBD omschrijft biodiversiteit als: *“de variabiliteit in organismen uit de gehele wereld, waaronder terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische verbanden waar ze deel van uitmaken; de diversiteit betreft de variatie binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen.”*

Om aan te sluiten bij Nederlands beleid zal in deze QuickScan dezelfde definitie worden gehanteerd. Om een volledig beeld van de effecten van de Verordening, vooral bovenop bestaand nationaal beleid, op biodiversiteitsverbetering te krijgen zijn er algemene bevindingen die buiten de Natura 2000-doelen en de basiskwaliteit natuur vallen, maar wel genoemd moeten worden. Deze bevindingen komen vanuit een literatuuronderzoek (beleidsdocumenten, rapporten en onderzoeken) en expert judgement (expert sessies, expert-pool Arcadis). Hieronder vallen bijvoorbeeld ook kanttekeningen over hoe verschillen in uitvoering ook tot verschillende effecten kunnen leiden.

Het grote overkoepelende doel van de Verordening is biodiversiteitsverbetering en het herstellen van robuuste natuur. Daarom is de gehele Verordening relevant voor het bepalen van de impact op biodiversiteitsverbetering in Nederland. Om toe te spitsen op de scope van de vraag en de Nederlandse situatie is de impact van de artikelen 4, 5, 6, 7, en 9 op biodiversiteitsverbetering binnen de volgende kaders geanalyseerd:

1. Het effect van de desbetreffende artikelen op het behalen van de Natura-2000 doelen. De doelen voor Natura 2000 gebieden staan ook wel bekend als de instandhoudingsdoelstellingen en hebben als uitgangspunt het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle door de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde soorten en habitats (zie voor definitie habitats bijlage A). In Nederland is de aanpak voor de instandhoudingsdoelstellingen verder uitgewerkt in beheerplannen per gebied, en de Vogel- en Habitatrichtlijn doelen generiek ook in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Hierin wordt het doel gesteld om voor 2030 30% van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en een gunstige staat van instandhouding te overbruggen. Wat een landelijk gunstige staat van instandhouding inhoudt is nog niet voor alle soorten en habitattypen vastgelegd.
2. Het effect van de desbetreffende artikelen op het verbeteren van leefgebieden van algemene soorten in het kader van de basiskwaliteit natuur. De definitie van de basiskwaliteit natuur luidt: *“de set van condities die nodig is om algemene soorten algemeen te laten zijn, blijven of worden. Het is de minimale kwaliteit van het leefgebied van soorten (het ‘landschap’) die nodig is”* (Biesmeijer et al., 2021). Hierbij gaat het vooral om milieucondities, inrichting, beheer en gebruik van het landschap. Voor ieder gebied of landschap dienen condities bepaald te worden die nodig zijn om voor dat gebied karakteristiek gewone soorten te stimuleren. Deze condities kunnen ook gebruikt worden bij plannen voor de inrichting van de leefomgeving. De basiskwaliteit natuur (BKN) is bedoeld om het basisniveau van het natuurlijk systeem overal te bevorderen. De basiskwaliteit natuur is juist ook bedoeld om buiten natuurgebieden, waar in huidig beleid in mindere mate aandacht voor is, de natuur te ondersteunen. BKN biedt aandacht voor de algehele landschappelijke waarde en biedt daarom mogelijk verlichting van de druk op huidige beschermde natuurgebieden omdat het voor een stabiel systeem zorgt³⁵. BKN is nadrukkelijk bedoeld voor het verbeteren van natuur waar natuur niet de hoofdfunctie van het gebied is. Inzet op de Basiskwaliteit Natuur draagt daarmee ook bij aan het halen van de doelen van de Verordening.

³⁵ Op weg naar een basiskwaliteit natuur, Biesmeijer et al., Naturalis, 2021

Organisaties als het Wereld Natuur Fonds³⁶ en International Union for the Conservation of Nature³⁷ hebben al een positief standpunt ingenomen (met de nodige kanttekeningen en verbeterpunten) over de mogelijke gevolgen van de Verordening voor biodiversiteitsverbetering.

4.2.1 Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen

Inleiding

Artikel 4 en 5 zijn bijna identiek. Het enige verschil tussen de twee artikelen is dat artikel 4 zich betreft op terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en artikel 5 op mariene ecosystemen. Om onnodige herhaling te voorkomen zijn de effecten van deze twee artikelen op biodiversiteitsverbetering hier samen beoordeeld. Waar nodig is onderscheid gemaakt tussen terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen. Artikel 4 en 5 bevatten kwantitatieve hersteldoelen voor de habitattypen soorten en verbiedt verslechtering van habitattypen zowel binnen als buiten Natura2000 gebieden. Deze artikelen kunnen grote gevolgen hebben voor biodiversiteitsverbetering door hun dwingende eisen voor gebieds- en soortenbescherming.

Effect op biodiversiteitsverbetering

Algemene biodiversiteitsverbetering

In principe hebben alle herstelmaatregelen voor habitattypen die niet in goede staat verkeren een positief effect op de biodiversiteit. Het verslechtingsverbod zal, naast habitattypen, ook gelden voor leefgebieden van soorten waar herstelmaatregelen worden toegepast. Dit draagt naar verwachting nog verder bij aan het voorkomen dat soorten verdwijnen.

Hoewel de artikelen 4 en 5 naar verwachting een positief effect hebben op biodiversiteitsverbetering valt daarbij wel een kanttekening bij te plaatsen. Herstelmaatregelen die gericht zijn op bepaalde habitattypen en soorten kunnen mogelijk een negatief effect hebben op andere habitattypen en soorten. Ook is het voor gebieden buiten N2000 van belang om te benoemen dat het inzetten op bepaalde habitattypen mogelijk ten koste gaat van bestaande, ook waardevolle actuele natuur die niet in een habitatype kan worden gecategoriseerd.

Daarnaast heeft de Verordening nog geen concrete formulering waarin rekening wordt gehouden met verschillen in effecten van herstelmaatregelen per habitatype, zowel inhoudelijk als in de tijd. In sommige habitattypen zijn eventuele effecten van herstelmaatregelen eerder waarneembaar dan in andere. Uit de evaluatie van de herstelmaatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen in NNN-gebieden bleek bijvoorbeeld dat in natte ecosystemen waar vóór 2011 maatregelen zijn getroffen een positieve trend voor de biodiversiteit te meten was. In droge ecosystemen was nog geen significant positief effect waarneembaar³⁸. Daarom is ook de tijd die een ecosysteem nodig heeft om te herstellen van belang.

Effect op de Natura-2000 doelen

De dwingende verplichtingen vanuit de eisen in artikelen 4 en 5 hebben waarschijnlijk een positief effect op het N2000-doelbereik. Het verslechtingsverbod wordt verwacht positief te zijn voor N2000-doelbereik omdat veel van de oppervlakte aan habitattypen in Nederland (volgens een expertschatting uit 2014 75%)³⁹ zich binnen N2000-gebied op land bevindt. Voor mariene ecosystemen gelden ook habitattypen uit bijlage II groep 7 onder de eisen van artikel 5. Hierdoor zal het aandeel dat binnen N2000-gebied valt veel lager zijn. Door de extra verplichtingen naast borging in huidig nationaal beleid zal de druk om N2000-gebied te beschermen en herstellen vergroten en zal dit naar waarschijnlijkheid het behalen van het N2000-doelbereik versnellen. De European Environmental Agency heeft vastgesteld dat het Natura 2000-netwerk wettelijke verplichtingen, specifiekere en meetbare doelen, en meer

³⁶ Birdlife International, ClientEarth, EEB en WWF (2022). Proposal for a regulation on nature restoration. NGO Analysis. [nrl_firstanalysis_august2022_.pdf](#) (panda.org)

³⁷ IUCN (2022). EU Nature Restoration Law: A boost for biodiversity and climate. EU Nature Restoration Law: A boost for biodiversity and climate | IUCN

³⁸ Bijdrage van herstelmaatregelen aan verbeteren biodiversiteit in het NNN, Van der Hoet et al., 2020

³⁹ Bouwma I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders, M.J. Epe, 2009. Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Wageningen, Alterra.

connectiviteit nodig heeft.⁴⁰ Deze verbeteringen worden gefaciliteerd met inzet op artikelen 4 en 5. Hiervoor is uiteraard nog wel een specifieke nationale uitwerking nodig.

Effect buiten Natura 2000-gebieden

In lid 1 wordt ook areaal van de habitattypen buiten N2000-gebieden meegenomen. Wat betreft artikel 4 ligt Nederland volgens een expertschatting uit 2014 25% van de habitattypen buiten Natura 2000-gebieden (Bouwma et al., 2009). Dit is een areaal van ongeveer 417.000 hectare. Het merendeel van deze habitattypen ligt in NNN-gebied of ander bekend natuurgebied (zie ook figuur 4), wat in de huidige situatie deels al planologisch is aangeduid als natuurgebied. Vooral aquatische habitattypen, bossen, en ruigten en zomen liggen buiten zowel N2000- als NNN-gebieden. Met de Verordening zouden hier meer herstelmaatregelen getroffen moeten worden en gaat een strengere bescherming gelden, grotendeels overeenkomstig de bescherming N2000-gebieden. Wat betreft artikel 5 geldt voor mariene ecosystemen dat een groot deel van de habitattypen niet onder N2000 beschermd zal zijn. Hier zijn geen exacte gegevens voor bekend.

De aanvullende eis om habitattypen die voormalig aanwezig zijn geweest in Nederland te herstellen (lid 2) zouden dus voor nog verdere uitbreiding van bepaalde habitattypen en beschermd natuurgebied kunnen zorgen, wat positief bij zou kunnen dragen aan biodiversiteit.

Effect op basiskwaliteit natuur

Omdat dit artikel habitattypen uit de vogel- en habitatrictlijn betreft, heeft dit geen betrekking op algemene soorten en daardoor geen verwachte effecten gerelateerd aan de basiskwaliteit natuur.

4.2.2 Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen

Inleiding

Artikel 6 vraagt lidstaten om stedelijke ecosystemen te herstellen door middel van het uitbreiden van de oppervlakte stedelijk groen en boomkruinbedekking in steden, dorpen en voorsteden. Meer groen in steden kan positieve gevolgen hebben voor biodiversiteitsverbetering in stedelijke ecosystemen. Om daadwerkelijke positieve effecten te garanderen is wel de nadere invulling van dit 'groen' van belang.

Effect op biodiversiteitsverbetering

Algemene biodiversiteitsverbetering

In principe is meer groen en boomkruinen in de stedelijke omgeving positief voor algemene biodiversiteitsverbetering. Hierbij is wel de kanttekening te plaatsen dat er nog veel onzeker is over de exacte invulling van 'groen'. Daarom kan er concreet nog niet veel worden gezegd over het effect op biodiversiteit. Het uiteindelijke effect is afhankelijk van het soort groen dat er geplaatst wordt, de variatie hierin, welke aanvullende biotoopverbetering plaatsvindt, de precieze locaties waar groen wordt geplaatst, en hoe het groen wordt beheerd. De impact assessment van de EU bij de Verordening geeft opties voor maatregelen per type ecosysteem, maar de keuzevrijheid voor exacte maatregelen ligt bij de lidstaten.

Natura-2000 doelen

Dit artikel gaat om natuur in stedelijk gebied en heeft daarom naar verwachting geen effect op het behalen van doelen binnen Natura 2000-gebieden. Het verbeteren van stedelijke ecosystemen, door middel van het uitbreiden van de oppervlakte stedelijk groen en boomkruinbedekking, kan leiden tot een positieve gevolgen voor de staat van instandhouding van VHR-soorten die in steden voorkomen. Het uiteindelijke effect is afhankelijk van de invulling van deze eis, door factoren als het soort groen, de variatie in groen, locaties van plaatsing, aanvullende maatregelen voor de biotoop en het beheer.

Basiskwaliteit natuur

Of artikel 6 effect heeft op de basiskwaliteit natuur hangt af van de kwaliteitseisen die vanuit de Verordening worden gesteld. Het uiteindelijke effect is van verschillende factoren afhankelijk, waaronder het soort groen, de variatie, locaties, aanvullende biotoopverbetering en beheer. Maar, naar alle waarschijnlijkheid heeft het uitvoeren van artikel 6 een positief effect op de leefgebieden van algemene soorten, en daarmee op basiskwaliteit natuur. Omdat de basiskwaliteit natuur juist is gericht op natuur in gebied dat niet dusdanig is bestempeld als natuurgebied is met het uitvoeren van de eisen in dit artikel veel winst te behalen voor minder kritische, boom- en struikgebonden soorten. Het

⁴⁰ EEA Report No 10/2020. State of Nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018

gaat dan vooral om insecten, vogels maar ook om zoogdieren als bijvoorbeeld de egel. Daarnaast is het aanplanten van meer groen in steden positief voor algemeen voorkomende flora, die ofwel geplant wordt of zich verspreidt na aanplanting.

4.2.3 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

Inleiding

Artikel 7 gaat in op het realiseren van rivierconnectiviteit en het herstellen van de natuurlijke functies van rivieren en uiterwaarden. Connectiviteit is essentieel voor het voortbestaan van aquatische biodiversiteit, omdat barrières voor de natuurlijke stromingen de biotische en abiotische kenmerken van de rivier aantasten. Daarom is het de verwachting dat dit artikel effecten zal hebben op biodiversiteitsverbetering.

Effect op biodiversiteitsverbetering

Algemene biodiversiteitsverbetering

Invulling van de eisen van artikel 7 van de Verordening heeft een positief effect op biodiversiteitsverbetering in zowel aquatische als terrestrische flora en fauna.⁴¹ Daarbij wordt wel opgemerkt dat verwijdering van barrières in Nederland in de meeste gevallen niet mogelijk is vanwege functies ervan, maar dat de barrièrewerking wordt opgeheven of gemitigeerd in de vorm van bypasses, vaak in de vorm van vispassages. Deze zijn bij de meeste barrières in rivieren al gerealiseerd (zie hoofdstuk 3). De KRW-maatregelen dragen hier voor een groot deel verder aan bij. Dat geldt in veel mindere mate voor herstel van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden. Daarbij is nog veel winst voor biodiversiteit mogelijk. Aangezien de Verordening geen kwantitatieve eisen koppelt aan herstel van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden, is het de vraag in welke mate hier maatregelen genomen gaan worden. Daarmee is ook de positieve bijdrage aan de biodiversiteit nog niet duidelijk aan te geven.

Natura-2000 doelen

Met de Strategie Water en Natura 2000 en het totale maatregelenpakket van de doelen KRW, PAGW en het NNN wordt met huidig beleid al deels aan de N2000-doelstellingen voor de rivieren voldaan als het gaat om wegnemen van barrières voor connectiviteit. Het herstellen van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden (uiterwaarden) is nog wel een grote uitdaging met een verwacht positief effect op het behalen van de N2000-doelen voor met name vogels en zoogdieren, maar ook op vissoorten. Zoals hierboven aangegeven hangt dit wel af van de mate waarin er daadwerkelijk herstelmaatregelen genomen gaan worden.

Basiskwaliteit natuur

Implementatie van artikel 7 van de Verordening heeft naar verwachting een positief effect op de kwaliteit van leefgebieden van algemene soorten, en daarmee op de basiskwaliteit natuur, afhankelijk van 1) de mate waarin maatregelen in uiterwaarden worden genomen bovenop al bestaand beleid vanuit KRW, N2000 en PAGW en 2) de diversiteit in te creëren leefgebieden voor zowel water- als landgebonden soorten.

4.2.4 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

Inleiding

Artikel 9 betreft het herstel van landbouwecosystemen door een aantal maatregelen gericht op biodiversiteit en bodemkwaliteit. Een deel van de vereiste maatregelen is direct gericht op biodiversiteitsverbetering. Een ander deel van de vereisten uit artikel 9 zou indirecte effecten kunnen hebben op biodiversiteitsverbetering doordat er gezondere en robuustere landbouwecosystemen worden gefaciliteerd.

Effect op biodiversiteitsverbetering

Algemene biodiversiteitsverbetering

Voldoen aan de vereisten vanuit artikel 9 van de Verordening heeft een positief effect op biodiversiteit in het algemeen. Landbouwgronden bieden veel kansen voor biodiversiteit. Meer landbouwgronden met variatie in landschapselementen draagt positief bij aan de biodiversiteit. Hetzelfde geldt voor het creëren van meer verbindingen tussen natuurelementen en natuurgebieden. Nederlands nationaal beleid draagt al veel bij aan de indexen voor

⁴¹ Arboleya E, Fernández S, Clusa L, Dopico E and Garcia-Vazquez E (2021) River Connectivity is Crucial for Safeguarding Biodiversity but May be Socially Overlooked. *Front. Environ. Sci.* 9:643820. doi: 10.3389/fenvs.2021.643820

grasvlinders en weide- en akkervogels, evenals de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland. Er wordt dus al veel gewerkt aan biodiversiteitsverbetering in landbouwecosystemen vanuit Nederlands beleid. De Verordening zou vooral dringendere eisen voor landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit hier bovenop vragen, met gedeeltelijk een resultaatsverplichting. Daarmee draagt de Verordening bij aan versterking van een positieve trend van biodiversiteitsverbetering op landbouwgronden.

Van maatregelen voor het vernatten van landbouwgrond zijn de effecten op biodiversiteit mede afhankelijk van de aard en het landbouwkundige gebruik van het gebied. Ook heeft de eis uit de Verordening over vernatting een directe relatie met de eis over de weidevogelindex. Bij vernatting (oftewel het faciliteren van hogere grondwaterstanden) met behoud van de functie melkveehouderij zijn positieve effecten op biodiversiteit naar verwachting zeer gering. Bij graslandnatuur zal bij omzetting naar natte omzetting naar natte natuur het effect significant positief zijn voor weidevogels, doordat de beschikbaarheid en bereikbaarheid van voedsel voor weidevogels toeneemt. Bij omzetting naar natte teelten zal het effect op weidevogels negatief zijn, omdat de natuurwaarden van open veenweidegebied, waaraan veel weidevogels zijn gebonden, in dit geval zouden kunnen veranderen in moerasachtige natuur. Het is wel mogelijk dat omzetting naar natte teelten een leefgebied of verbindingzone oplevert voor moerasgebonden soorten of indirect een bufferzone creëert tussen agrarisch gebied en natuurgebied.

Daarnaast spelen bij vernatting ook andere factoren een rol in de verwachte effecten op biodiversiteit, bijvoorbeeld voedselbeschikbaarheid en bereikbaarheid op perceel- en gebiedsniveau, evenals de timing, duur en mate van vernatting. Ook de schaal van bijvoorbeeld natte teelten en de ruimtelijke keuzen hebben invloed op de effecten op zowel weidevogels als biodiversiteit in het algemeen.

Om succes voor biodiversiteitsverbetering te garanderen is het nemen van de juiste maatregelen dus belangrijk. Ook is goed beheer van deze gebieden een noodzakelijk te organiseren en te borgen activiteit. Bepaalde maatregelen die belangrijk zijn voor biodiversiteit, bijvoorbeeld natuurgericht maaibeheer, zijn niet een éénmalige herstelmaatregel maar vergen consistent beheer. Hierbij is het onzeker of maatregelen daadwerkelijk genomen zullen worden, omdat de uitvoer van maatregelen veelal op vrijwillige basis plaatsvindt.

Natura 2000-doelen

Een stijgend aandeel landbouwgrond met landschapselementen draagt bij aan de algemene VHR-doelstellingen ten aanzien van veengebonden habitattypen, weidevogels, maar ook van amfibieën, reptielen en zoogdieren. Met vernatting wordt ook bijgedragen aan beperking van de opgaven als gevolg van stikstofdepositie. Daarnaast kan vernatting in de vorm van omzetting naar natte natuur positieve gevolgen hebben voor de weidevogelstand en andere veengebonden soorten. Naar verwachting dragen de eisen uit artikel 9 positief bij aan realisatie van de N2000-doelen.

Basiskwaliteit natuur

Het herstellen en verbeteren van biodiversiteit op landbouwgronden heeft een positief effect op de leefgebieden van algemene soorten, en daarmee op de basiskwaliteit natuur. Landbouwgronden geven belangrijke kansen voor natuur buiten beschermd natuurgebied. Variatie in landschapselementen op een groter aandeel landbouwgrond kan met de juiste invulling het behoud en bevorderen van ecosysteemdiensten verbeteren, meer verbindingen tussen natuurelementen en natuurgebieden faciliteren en de algemene kwaliteit van het landschap verbeteren. Hiermee wordt het gehele ecosysteem robuuster, wat als een van de doelen van het vaststellen van een basiskwaliteit natuur is opgenomen.

4.3 Ruimtelijke effecten

De impact op ruimte(gebruik) wordt enerzijds bepaald door een analyse van het mogelijke ruimtebeslag als direct gevolg van de implementatie van de artikelen 4, 5, 6, 7 en 9 van de Verordening. Anderzijds kan ruimtegebruik voor andere functies dan natuur indirect worden beïnvloed via externe werking. Beide typen effecten kunnen impact hebben op economische sectoren en op het realiseren van maatschappelijke opgaven.

4.3.1 Art. 4 en 5: herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen

Inleiding

Artikel 4 en 5 van de Verordening verschillen wat betreft eisen nauwelijks van elkaar. Wel hebben deze eisen betrekking op andere habitattypen (Bijlage I van de Verordening voor Artikel 4 en Bijlage II voor Artikel 5).

Herstelmaatregelen voor de habitattypen binnen N2000-gebieden hebben geen directe ruimtelijke effecten, omdat de herstelmaatregelen niet leiden tot een andere ruimtelijke indeling van Nederland.

Omdat de huidige toestand van de habitattypen buiten N2000-gebieden (en deels ook erbinnen) niet goed bekend is, is het niet goed in te schatten hoe groot de ruimtelijke impact van de Verordening is. Met betrekking tot de gebieden op zee waarvan de toestand bekend is, deze voornamelijk niet in goede toestand zijn. De redeneerlijn in artikel 4.4/5.4 volgend is in deze QuickScan uitgegaan van een worst-case scenario, waarbij aangenomen wordt dat alle gebieden waar de toestand van de habitattypen onbekend is niet in een goede toestand te verkeren.

Ruimtelijke effecten

Figuur 3 (hoofdstuk 3) toont welke habitattypen globaal genomen binnen en buiten Natura 2000-gebieden in Nederland liggen. De aanname met betrekking tot ruimtelijke effecten is dat Natura 2000-gebieden al als natuur bestemd zijn, waardoor natuurherstelmaatregelen voor de habitattypen in deze gebieden niet leiden tot een andere ruimtelijke indeling van Nederland. Figuur 4 toont naast de Natura 2000-gebieden ook de NNN-gebieden.

Experts (Janssen et al., 2014⁴²) schatten in 2014 in dat (op land) ongeveer 25 duizend hectare aan habitattypen buiten Natura 2000 voorkomt – zie tabel 7. Figuur 3 geeft een geografisch beeld van de verspreiding van habitattypen binnen en buiten N2000-gebieden.

Tabel 6. Overzicht van areaal aan categorieën habitattypen buiten N2000, gebaseerd op Janssen et al. 2014.

Landschapstype met bijbehorende habitattypen	Percentage buiten N2000	Areaal buiten N2000 (ha)
Zee en kust (8 habitattypen)	6%	392.390
Hoge zandgronden (14 habitattypen)	22%	14.580
Meerdere landschapstypen (8 habitattypen, waaronder bossen en moerassen etc.)	31%	3.796
Laag Nederland (8 habitattypen)	23%	3.150
Duinen (9 habitattypen)	4%	2.158
Heuvelland (5 habitattypen)	0%	0

Habitattypen die voorkomen in duingebieden en heuvelland liggen respectievelijk grotendeels of volledig binnen Natura 2000. Meer dan de helft van het areaal buiten Natura 2000 hoort bij het landschapstype hoge zandgronden. Habitattypen die horen bij landschapstype laag Nederland of die op meerdere plekken voorkomen, liggen gemiddeld voor een kwart buiten Natura 2000, maar zijn qua oppervlak minder groot dan het areaal wat buiten N2000 ligt in de hoge zandgronden. Van de 58 (sub-)habitattypen zijn naar schatting 15 typen volledig gelegen binnen N2000-gebieden en 43 (sub-)typen die daar deels buiten liggen.

Buiten de Natura 2000-gebieden ligt een groot deel van de habitattypen wel binnen het NNN (zie hoofdstuk 3). De analyse van Bouma et al. uit 2009 gaf destijds ook aan dat de meeste habitattypen binnen de begrenzing van de toenmalige Ecologische Hoofdstructuur (nu NNN) lagen. Uit deze analyse bleek ook dat het type dat én buiten Natura 2000 én NNN ligt vooral aquatische habitattypen (meren met krabbenscheer en fonteinkruiden, beken en rivieren met waterplanten, schorren en zilte graslanden), bossen en ruigten en zomen zijn. Verwacht wordt dat dit beeld anno 2023 niet ingrijpend gewijzigd is ten opzichte van deze analyse uit 2009.

Op deze gebieden hebben de eisen van de Verordening ruimtelijke impact, vooral daar waar het landgebonden habitattypen betreft. Weliswaar zijn deze NNN-gebieden al planologisch bestemd als natuur, in de praktijk is er niet overal al daadwerkelijk sprake van natuur. Bovendien is het niet duidelijk in hoeverre maatregelen die gerealiseerd zijn ook voldoende zijn qua aard en omvang om bij te dragen aan het gewenste herstel van habitattypen. Een deel van de gebieden met habitattypen ligt buiten N2000 én buiten NNN en heeft in de huidige situatie waarschijnlijk niet of gedeeltelijk een planologische bestemming 'natuur'.

⁴² Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs). Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WO-technical report 8. 196 blz.; 2 tab.; 33 ref.; 1 Bijlage (<https://edepot.wur.nl/314180>)

Onderstaande tabel 8 geeft een overzicht van de habitattypen die waarschijnlijk voor meer dan 25% buiten N2000-gebieden voorkomen én waarvan het oppervlak buiten N2000 naar verwachting groter is dan 500 hectare. Dit betreft dus de habitattypen met de grootste herstelopgaven vanwege de Verordening. In de onderstaande tabel is deze informatie gecombineerd met de landelijke staat van instandhouding⁴³ en stikstofgevoeligheid⁴⁴ van het betreffende habitatype. NB. Er is geen specifieke informatie beschikbaar over de staat van instandhouding van de habitattypen buiten N2000, dus de in de tabel gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op de situatie binnen N2000-gebieden, gerapporteerd op nationaal niveau. Al deze informatie is gebaseerd op Janssen et al., 2014.

Tabel 7. Overzicht van habitattypen die veel voorkomen buiten N2000-gebieden, inclusief de huidige staat van instandhouding, de trend daarin en de stikstofgevoeligheid.

Code	Habitatype	% buiten N2000	Oppervlak buiten N2000 (ha)	SVI	Trend SVI	Stikstofgevoeligheid
1110	Permanent overstroomde zandbanken	31%	378.990	Zeer ongunstig	Gunstig	Minder/niet
4030	Droge heiden	25%	5.700	Zeer ongunstig	Stabiel	Ja, zeer
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	43%	5.232	Matig ongunstig	Gunstig	Ja
91E0	Vochtige alluviale bossen	37%	2.556		Onbekend	
91E0AB	Vochtige alluviale bossen	33%	1.674	Matig ongunstig		Deels wel, deels niet
91E0C	Vochtige alluviale bossen	49%	882	Matig ongunstig		Ja
2330	Zandverstuivingen	25%	1.065	Zeer ongunstig	Stabiel	Ja, zeer
6430	Ruigten en zomen	40%	1.000	Matig ongunstig	Stabiel	Deels wel, deels niet
2310	Stuifzandheiden met struikhei	25%	800	Zeer ongunstig	Stabiel	Ja, zeer

Op basis van deze cijfers wordt geconstateerd dat vier habitattypen die veel voorkomen buiten N2000-gebieden in zeer ongunstige staat verkeren dat en drie hiervan ook nog zeer stikstofgevoelig zijn: droge heiden, zandverstuivingen en stuifzandheiden, allen behorend bij het landschapstype van de hoge zandgronden.

Zoals eerder aangegeven is meer recente informatie, samengevat in de 'bouwstenen' voor het NPLG, genuanceerder over de oppervlakten buiten N2000. Tabel 9 geeft hiervan een overzicht. Uit deze gegevens kan het volgende worden opgemaakt:

- De habitattypen van de hoge zandgronden (droge heide, zandverstuivingen en stuifzandheiden) liggen voor een groter deel binnen N2000 dan de expertschatting van 2014. Waar dit type buiten N2000 voorkomt, is ook redelijk bekend.
- Ook het areaal van de bostypen ligt meer binnen N2000-gebieden dan volgens de expertschatting van 2014.
- De indicaties bij de bouwstenen voor het NPLG zijn minder negatief over de trends in de staat van instandhouding dan de laatste voortgangsrapportage aan de EU.

⁴³ Adams, A., R-J. Bijlsma, G. Bos, S. Clerkx, J Janssen, A. van Kleunen, W. Remmelts, N. van Rooijen, J. Schaminée, A. Schmidt, C. van Swaay, S. Wijnhoven, 2020. Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019. Wageningen University & Research ([WOT-brochure Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019.PDF \(natura2000.nl\)](#))

⁴⁴ H.F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal en A. van Hinsberg, 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2397. (<https://edepot.wur.nl/245248>)

- Ruigten en zomen wordt aangemerkt als type wat voor een fors deel buiten N2000 ligt, maar waarover weinig bekend is omdat het zo verspreid voorkomt. Het is een breed gedefinieerd en wijdverspreid type, maar ook qua definitie beperkt tot plekken waar zeldzame plantensoorten voorkomen. De habitattypen met een negatieve staat van instandhouding, al dan niet met een negatieve trend in staat van instandhouding, zijn deels gevoelig voor stikstof en sommige ook voor verdroging. Voor deze habitattypen is, naast mogelijk direct ruimtebeslag van ca. 18.500 ha, daardoor waarschijnlijk ook sprake van externe werking op ruimtegebruik door andere functies.

Tabel 8. Overzicht van omvang van de grootste arealen van enkele habitattypen die voorkomen buiten N2000-gebieden, locaties daarvan en knelpunten bij de huidige toestand (bron: achtergrondinformatie bij bouwstenen NPLG).

Habitatcode	Habitatype	% buiten N2000	Bekend waar?	Urgentie	Grootste knelpunt
1110	Permanent overstromde zandbanken	30%	Ja, vooral type B (kustzone Noordzee)	Ja	Bodemberoerende visserij
4030	Droge heiden	18%	Ja, vrijwel geheel binnen NNN en vaak al onderdeel van een natuurgebied	Ja	Stikstof
9120	Beuken-eikenbossen met hulst	15%	Ja, grotendeels binnen NNN (>90%)	Nee	Stikstof
91E0	Vochtige alluviale bossen	6%-19% ⁴⁵	Grotendeels binnen NNN	Ja	Waterveiligheid, verjonging, verdroging
2330	Zandverstuivingen	11%	Ja, o.a. Vogelrichtlijngebied	Ja	Stikstof
6430	Ruigten en zomen	45-35% ⁴⁶	Nee, schatting is dat 30% binnen NNN ligt	Nee	Onbekend
2310	Stuifzandheiden met struikhei	20%	Ja, hiervan ligt ca. 17% binnen NNN	Ja	Stikstof
4010	Vochtige heide	27%	Ja, hiervan ligt ca. 22% binnen NNN	Ja	Stikstof, verdroging
6230	Heischrale graslanden	11%	Ja, grotendeels binnen NNN	Ja	Stikstof, verdroging
3150	Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden	62-94% ⁴⁷	Ja, grotendeels binnen NNN	Ja	Invasieve exoten
9190	Oude eikenbossen	<10%	Ja, grotendeels binnen NNN	Ja	Stikstof

Ruimtebeslag op de Noordzee

In de Verordening zijn ten opzichte van de bestaande habitattypen volgens de HR in de Verordening enkele mariene habitattypen toegevoegd, geclassificeerd volgens het natuurinformatiesysteem van de EU (EUNIS). Hiervan komen vier typen voor in het Nederlandse deel van de Noordzee: MD32 Atlantic offshore circalittoral coarse sediment; MD42

⁴⁵ 13% alleen in VR-gebieden.

⁴⁶ 10% alleen in VR-gebieden

⁴⁷ 32% alleen in VR-gebied.

Atlantic offshore circalittoral mixed sediment; MD52 Atlantic offshore circalittoral sand; MD62 Atlantic offshore circalittoral mud.

Volgens de expertschatting uit 2014 ligt 25% van de habitattypen op de Noordzee buiten Natura 2000, ofwel een areaal van ca. 417 duizend hectare. Dit cijfer wordt zwaar beïnvloed door het mariene habitatype H1110 (permanent overstroomde zandbanken). Alle habitattypen samen beslaan landelijk (binnen en buiten Natura 2000) 1,6 miljoen hectare, waarvan de zandbanken circa 1,2 miljoen hectare innemen. De inschatting van experts is dat 30% van de oppervlakte van dit habitatype buiten N2000-gebieden ligt. De overige mariene habitattypen (riffen, slik- en zandplaten) liggen deels buiten N2000-gebieden. De inschatting is dat de overige vijf zee- en kusthabitattypen volledig binnen Natura 2000 liggen. Het gebied wat onder de habitattypen van de Verordening valt omvat volgens deskundigen bij benadering hoogstwaarschijnlijk vrijwel het gehele Nederlandse deel van de Noordzee (zie ook hoofdstuk 3). Naar verwachting zal op een groot deel van de Noordzee dan ook sprake zijn van ruimtelijke impact door herstelmaatregelen die vanwege de Verordening genomen moeten worden, aanvullend op bestaande maatregelenprogramma's vanuit N2000 en KRM.

Ruimtelijke impact van het verslechteringsverbod

Daarnaast heeft het verslechteringsverbod invloed op ruimtelijke ingrepen binnen en buiten N2000. Het voorgestelde verslechteringsverbod vereist dat zorgvuldig getoetst wordt of er sprake kan zijn van significant negatieve effecten op de habitattypen en leefgebieden van soorten, binnen én buiten Natura 2000. Deze toets (in een vergunningsprocedure) werkt belemmerend op de mogelijkheid om ruimtelijke ingrepen te doen en heeft daarmee indirect invloed op de toekomstige ruimtelijke indeling van Nederland. Dit betreft in feite een uitbreiding van het bestaande beschermingsregime voor N2000-gebieden. Kanttekeningen daarbij zijn dat:

1. De Verordening alleen uitzonderingen op het verslechteringsverbod bij 'groot openbaar belang' kent en geen ruimte biedt voor afwijking van het verslechteringsverbod via compensatie;
2. De Verordening niet duidelijk maakt op welk schaalniveau een eventueel negatief effect beoordeeld moet worden. De impact hiervan kan groot zijn: beoordeling van verslechtering op het niveau van een individueel natuurgebied van enkele hectares geeft een ander beeld dan beoordeling op de toestand van een habitatype op regionaal of zelfs nationaal niveau.

De Verordening biedt nauwelijks tot geen ruimte voor activiteiten binnen gebieden met habitattypen die een negatief effect *kunnen* hebben. Hier wordt dus, net als in de bestaande Nederlandse wetgeving, het voorzorgsbeginsel gehanteerd. Dit gaat echter, naast de N2000-gebieden, ook gelden naar de circa 23.500 ha aan habitattypen op land en 379.000 ha op de Noordzee.

Onder externe effecten worden effecten van bronnen buiten Natura 2000-gebieden op het gunstige referentiegebied van habitattypen en soorten verstaan. Een voorbeeld hiervan is geluidoverlast van een snelweg of depositie van stikstof afkomstig van bedrijven. Het vergroten van het areaal aan te herstellen en te beschermen habitattypen en leefgebieden van soorten leidt er mogelijk toe dat de externe effecten van huidige en toekomstige bronnen zullen overlappen met habitattypen, ook buiten N2000. Externe werking zal met de Verordening dan ook grootschaliger impact hebben dan in de huidige situatie, waarin dit grotendeels alleen geldt voor N2000-gebieden.

Naast externe werking als gevolg van geluid en/of licht, geldt voor een aanzienlijk aantal stikstofgevoelige habitattypen dat externe werking voor stikstof mogelijk zal leiden tot een aanvullende opgave voor stikstof, ook buiten N2000-gebieden. Gezien de gegevens in de tabellen 7-9 wordt verwacht dat deze effecten het grootst zullen zijn in gebieden met habitattypen van de hoge zandgronden. Het gaat dan naar verwachting om 10-45% grotere opgaven in termen van oppervlakten als gevolg van aanwezigheid van habitattypen buiten N2000-gebieden op land (zie tabellen 8 en 9). Dit heeft naar verwachting effect op mogelijkheden voor bedrijfsvoering, vestiging en uitbreiding van stikstof-emitterende activiteiten in en om die gebieden, aanvullend op de bestaande opgaven vanuit de doelen voor N2000-gebieden.

Voor mariene habitattypen is de invloed van externe werking waarschijnlijk zeer beperkt. Effecten op mariene habitattypen zijn naar verwachting vooral gerelateerd aan habitataantasting en oppervlakteverlies door bijvoorbeeld bodemberoerende visserij. Wat betreft leefgebieden van soorten is de invloed van externe werking mogelijk wel groot. Soorten zijn niet gebonden één plek in de Noordzee, maar gebruiken de gehele Noordzee foerageren, migreren en rusten. Zo heeft externe werking als gevolg van geluid door bijvoorbeeld scheepvaart en heien van windparken mogelijk invloed op soorten in de Noordzee.

4.3.2 Art. 6: herstel van stedelijke ecosystemen

Inleiding

Er is op dit moment geen landelijke wet- en regelgeving waarin de eisen uit artikel 6 reeds geborgd zijn. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen gemeenten wat betreft de huidige aanwezigheid van stedelijk groen en huidige boomkroonbedekking.

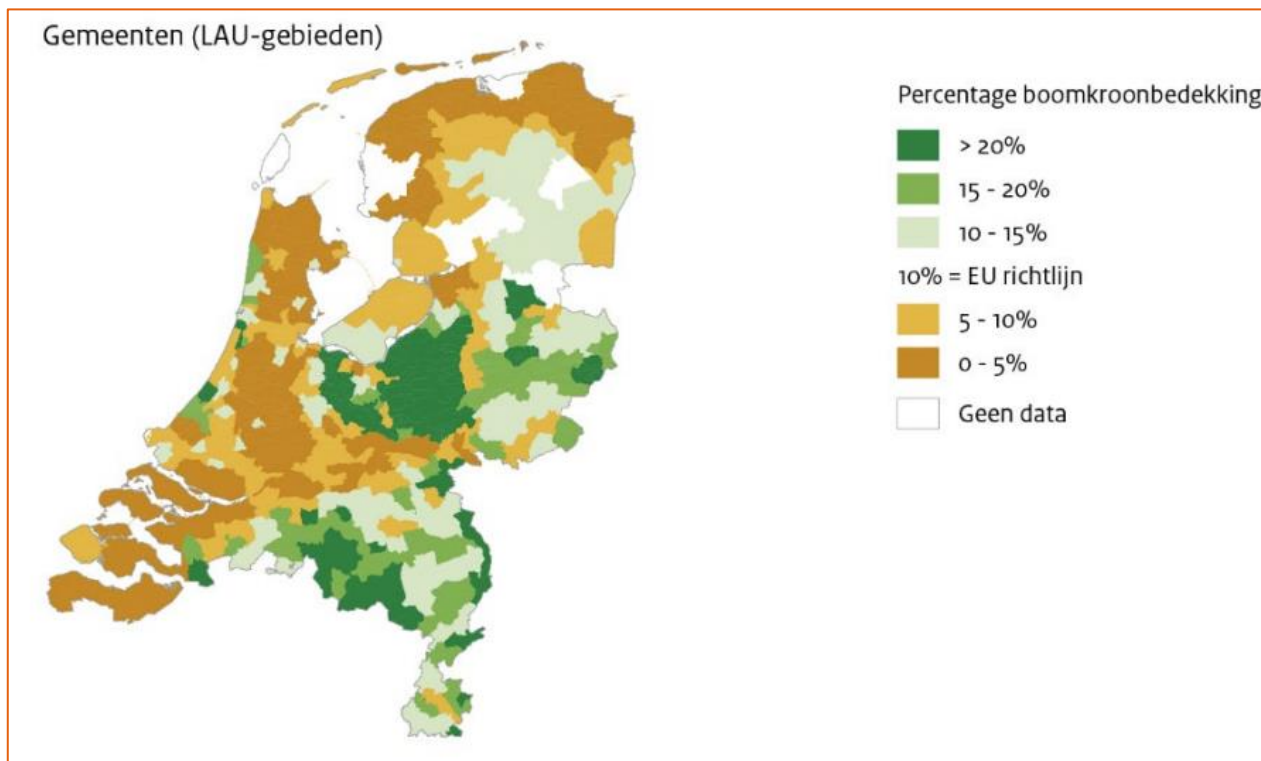
Ruimtelijke effecten

Met betrekking tot de eerste eis is er geen informatie bekend over de hoeveelheid aan stedelijk groen en stedelijke boomkruinen anno 2023 vergeleken met 2021 in alle steden, dorpen en voorsteden. Indien aangenomen wordt dat er geen nettoverlies heeft plaatsgevonden sinds 2021 zal het voorkomen van nettoverlies aan stedelijk groen of stedelijke boomkruinen in 2030 (en daarna) ten opzichte van 2021 gemiddeld genomen geen extra ruimte vragen. Het heeft daarmee naar verwachting geen effect op de huidige ruimtelijke indeling van stedelijke gebieden in Nederland. Wel belemmert deze eis gemeenten in het uitvoeren van andere opgaven in de ruimte, aangezien eventueel weghalen van bestaand stedelijk groen of bestaande bomen gecompenseerd zullen moeten worden, waardoor er op andere plaats een ruimteclaim ontstaat. Dergelijke effecten zijn naar verwachting echter beperkt en eenvoudig op te lossen in combinatie met bijvoorbeeld andere opgaven, zoals water en klimaatadaptatie. In paragraaf 4.6.2 wordt verder ingegaan op de relatie tussen de eisen uit artikel 6 en diverse maatschappelijke opgaven.

De tweede eis vraagt om een toename van ten minste 3% stedelijk groen in steden, dorpen en voorsteden in 2040 ten opzichte van 2021 en ten minste 5% in 2050. Het PBL (2023) concludeert dat '*steden verschillen in de potentie die ze hebben om groen uit te breiden*' en dat de groene ruimte in het stedelijk gebied ongelijk verdeeld is. Dit leidt tot de conclusie: '*als bestaande wijken verder willen vergroenen, zullen ze de ruimte daarvoor voornamelijk moeten vinden door herinrichting van het bestaande*' en dat '*er in nog te ontwikkelen gebieden andere mogelijkheden zijn om voldoende natuur te realiseren dan in bestaande gebieden*'. Over het geheel gezien wordt de ruimtelijke impact hiervan beperkt geacht, omdat de Verordening geen eisen stelt aan stedelijk groen op het gedetailleerde niveau van wijken of delen van stedelijke gebieden. Hierbij speelt wel de onduidelijkheid over de te hanteren definities bij dit artikel.

Het voldoen aan de eisen aan boomkroonbedekking (derde en vierde eis in artikel 6) zal bijdragen aan het doelbereik van de tweede eis. Er is niet genoeg (kwantitatieve) informatie bekend over het toevoegen van stedelijk groen en bomen op gemeentelijk, laat staan nationaal niveau om te bepalen of hiermee aan de tweede eis voldaan zal worden of dat er aanvullend stedelijk groen gerealiseerd zal moeten worden. Figuur 15 toont het percentage boomkroonbedekking in Nederlandse gemeenten.⁴⁸

⁴⁸ Planbureau voor de Leefomgeving. (2023). Natuur in en om de stad: Van een groene ambitie naar het realiseren van een gezonde, klimaatadaptieve, biodiverse en economische aantrekkelijke omgeving.



Figuur 15. Boomkroonbedekking in Nederland (bron: PBL, 2023)

Met betrekking tot de eis 3a, een minimale 10% boomkroonbedekking in stedelijke gemeenten in 2050, geeft de PBL-rapportage 'Natuur in en om de stad' (2023) aan dat op dit moment bijna 50% van de betreffende gemeenten niet voldoet aan deze doelstelling. 'Dit komt voornamelijk doordat de buitengebieden van deze gemeenten wel groen zijn, maar vrijwel zonder bomen'. Met name in de steden is de druk op de ruimte groot en liggen er verschillende ruimtelijke opgaven voor. Gemeenten hebben in Nederland een grote beleidsvrijheid en kunnen daardoor de openbare ruimte inrichten op basis van eigen afwegingen en gebiedsspecifiek maatwerk. Daarbij zijn er grote verschillen in de ruimtelijke structuur van Nederlandse gemeenten, in de aanwezige hoeveelheid groen en in de mogelijkheden om die uit te breiden. Voor eis 3a is er daarom verschil tussen gemeenten, maar is naar verwachting voor veel gemeenten de ruimtelijke impact redelijk groot. Op basis van een eerste inschatting waarin gekeken is naar de huidige totale oppervlakte groen en huidige totale oppervlakte aan bomen geeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan dat zij verwachten dat de doelstelling van 10% boomkroonoppervlak op het niveau van steden, voorsteden en dorpen wel haalbaar is.

De eis 3b 'netto toename van stedelijk groen die geïntegreerd is in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuurontwikkelingen, onder meer door renovatie en vernieuwing, in alle steden en dorpen en voorsteden' sluit aan bij het Coalitieakkoord. Dit is echter nog niet in Nederlands beleid geborgd. Er is ook geen informatie bekend over de betreffende huidige situatie. Het is daarom niet mogelijk om de ruimtelijke impact te duiden.

4.3.3 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

Inleiding

Aan een groot deel van de eisen voor dit artikel wordt reeds voldaan door uitvoering van maatregelen in het kader van de KRW. Er is een restopgave voor de tweede en de vierde eis van artikel 7 (zie hoofdstuk 3).

Ruimtelijke effecten

Met betrekking tot de tweede eis van artikel 7, heeft het wegnemen van belemmeringen in rivieren, bestaat geen direct effect op ruimtegebruik. Eventuele indirecte ruimtelijke effecten zijn het gevolg van mogelijke veranderingen in peildynamiek van rivieren, en daarmee mogelijk ook voor grondwaterstanden in aangrenzende (lokale) gebieden. Aangezien in de Nederlandse rivieren veelal geen sprake is van verwijdering van barrières, maar van (vis)passeerbaar maken ervan, worden effecten als gevolg van veranderende peildynamiek ook als verwaarloosbaar beschouwd.

De vierde eis, het verbeteren van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden, heeft wel ruimtelijke impact. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat dergelijke gebieden geen andere functies dan natuur vervullen, of hooguit een extensieve agrarische nevenfunctie kunnen hebben met bijvoorbeeld begrazing. Omdat de (rest)opgave op dit moment nog niet gedefinieerd kan worden vanwege onduidelijke definities ('verbetering') en nog ontbrekend volledig inzicht in de inrichting en het gebruik van uiterwaarden en beekdalen, kan het effect op ruimte(gebruik) niet verder worden gespecificeerd. Overigens bevat een deel van de overstromingsgebieden beschermde habitattypen volgens bijlage I van de Verordening, waarop artikel 4 van toepassing is. Aangezien het hierbij gaat om reeds bestaande natuur, wordt de ruimteclaim hiervan gering verondersteld, mogelijk met uitzondering van externe werking van stikstof bij stikstofgevoelige habitattypen.

Een aandachtspunt is dat het verbeteren van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden kan leiden tot toename van opgaande begroeiing in uiterwaarden van vooral grote rivieren, met mogelijke gevolgen voor waterstanden bij hoge rivierafvoeren (opstuwend effect) en dus voor de waterveiligheid.

4.3.4 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

Inleiding

De restopgave van de eisen uit artikel 9 zijn nog onduidelijk en er is nog veel in beweging op nationaal en Europees niveau. Hierdoor is de ruimtelijke impact lastig te duiden.

Ruimtelijke effecten

Een aantal van de eisen van artikel 9 van de Verordening hebben waarschijnlijk geen ruimtelijke impact, omdat deze eisen al in ander beleid geborgd zijn. De eerste eis met betrekking tot herstelmaatregelen ter verbetering van de biodiversiteit in landbouwecosystemen zal binnen het NPLG vorm krijgen. Echter, op dit moment zijn provincies bezig met het uitwerken van hun programma's binnen het NPLG. Daarmee is nog niet eenduidig te zeggen of deze eis daadwerkelijk geborgd zal zijn en in welke mate daarmee wordt voldaan aan de eisen van de Verordening. Ervan uitgaande dat de eisen ook in het NPLG vorm krijgen, heeft de Verordening op dit vlak geen aanvullende ruimtelijke impact.

De tweede eis in artikel 9, indicator c, heeft betrekking op het realiseren van 10% landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. In het NPLG is 10% groenblauwe dooradering opgenomen als richtinggevend doel per provincie, ook buiten de beschermde gebieden. Volgens de Nationale Landschapsmonitor 2022 was in 2020 sprake van 4,3% dooradering van het landschap met historische lijnelementen⁴⁹. Aandachtspunten hierbij zijn de definitie en de beoordelingswijze van de in de Verordening bedoelde 10%. De eis van 10% volgens de Verordening richt zich op landelijk gebied dat in agrarisch gebruik is. Deze definitie wijkt af van de in het NPLG⁵⁰ en Nationale Landschapsmonitor gehanteerde methode, waar wordt gekeken naar het totale landelijke gebied. De opgave volgend uit de Verordening is daardoor naar verwachting groter dan vanuit het NPLG, aangezien de Verordening zich uitsluitend richt op agrarisch gebied. Er bestaat dus nog een (ruimtelijke) opgave om te voldoen aan de eis van 10% landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. Ervan uitgaande dat in ieder geval een groot deel van de restopgave wordt ingevuld door de provinciale vertalingen van het NPLG, heeft de Verordening op dit vlak naar verwachting een beperkte aanvullende ruimtelijke impact.

Ten tweede worden maatregelen op landbouwgronden ten behoeve van biodiversiteit genomen op vrijwillige basis, zoals realisatie van het NNN, bijdragen aan de nationale bijenstrategie, het nationaal programma landbouwbodems, het ANLb en het aanvalsplan grutto. Hierdoor is het daadwerkelijk doelbereik ook onzeker (zie hoofdstuk 3). Gezien de beperkte borging in concrete regelgeving en programma's (met financiering) bestaat er een restopgave. De directe ruimtelijke impact hiervan wordt relatief beperkt geacht, aangezien maatregelen op landbouwgronden zelf genomen worden. Indirect kan, vanwege minder rendabele bedrijfsvoering door vernatting en/of andere maatregelen, wel sprake zijn van een toenemende behoefte aan ruimte voor agrarische bedrijfsvoering in andere, nabijgelegen gebieden.

De grootste onzekerheid betreft de definitie van vernatting met betrekking tot de vierde eis. De eis om herstelmaatregelen te nemen voor organische bodems voor landbouwdoeleinden die bestaan uit ontwaterde

⁴⁹ <https://monitor-landschap-2-monitorlandschap.hub.arcgis.com/pages/historische-lijnelementen-v2>

⁵⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/11/25/handreiking-voor-de-gebiedsprogrammas-nationaal-programma-landelijk-gebied/Handreiking+voor+de+gebiedsprogramma%E2%80%99s+Nationaal+Programma+Landelijk+Gebied.pdf>

veengronden tot 2040 is tot 2030 reeds binnen het Veenplan eerste fase⁵¹ geborgd. Hierin staat namelijk 'het behalen van de reductiedoelstelling van 1 Mton CO₂-equivalenten in veenweidegebieden in 2030 via een combinatie van grondwaterstand verhogende maatregelen in ongeveer 90.000 hectare veenweidegebied (ongeveer 62% van de gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik)'. Voor 2050 resteert dan nog een opgave van 8% om tot het doel van 70% te komen. Echter, als met het huidige beleid niet voldaan wordt aan vernatting, heeft deze eis een grote ruimtelijke impact. Dit zou daarmee een grote impact hebben op de hoeveelheid bruikbare, economisch rendabele landbouwgrond.

4.4 Uitvoering

Onder effecten op uitvoering wordt gekeken naar gevolgen van eisen en verplichtingen uit de Verordening voor administratieve lasten voor overheden vanwege regulering (VTH), onderzoek, monitoring- en rapportageverplichtingen) en sectoren (als initiatiefnemers van activiteiten, bv. rapportageverplichtingen). Hierbij wordt alleen de impact van de artikelen 4-7 en 9 beschreven. Dit hoofdstuk gaat niet in op de administratieve lasten als gevolg van niet het opstellen en periodiek herijken van een nationaal herstelplan en bijbehorende verplichtingen.

4.4.1 Art. 4 en 5: herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen & mariene ecosystemen

Inleiding

Er is op dit moment beperkt sprake van landelijke wet- en regelgeving en beleid waarin de eisen uit artikelen 4 en 5 reeds geborgd zijn. Bestaande monitoring- en rapportageverplichtingen in het kader van N2000 zijn relevant, evenals het Programma Noordzee met monitoring en rapportage in het kader van de KRM (artikel 5). Daarnaast is sprake van regulering van activiteiten met het oog op bescherming van natuurwaarden en het behalen van instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en gebieden onder de Wet Natuurbescherming. De Verordening betekent in feite een aanscherping van bestaande Nederlandse wet- en regelgeving voor N2000-gebieden. Er wordt minder ruimte geboden voor plannen en projecten met mogelijke negatieve impact op N2000-doelen voor soorten en/of gebieden.

Effecten op uitvoering

Voor het bepalen van de concrete herstelopgave en -maatregelen zijn nog diverse stappen in implementatie van de Verordening noodzakelijk. Aanpassing van wet- en regelgeving en beleid is aan de orde voor alle overheidsorganisaties. Daarbij speelt het nader uitwerken van diverse inhoudelijke aspecten een rol. Inhoudelijk gezien ligt er ook een grote opgave: habitattypen buiten N2000-gebieden zijn nog niet volledig en eenduidig gekarteerd, maar ook binnen N2000-gebieden is nog een verbeteringslag nodig, volgens deskundigen. Dat geldt ook voor leefgebieden van soorten. Hier ligt voor de komende jaren, na inwerkingtreding, een grote opgave voor het Rijk, provincies en waarschijnlijk ook terreinbeheerders.

De uitvoering en de monitoring van herstelopgaven voor habitattypen aan sich vereisen vanuit de resultaatsverplichting in de Verordening voortvarende planvorming, programmering en uitvoering. Enerzijds gaat het hier om maatregelen in de vorm van fysieke ingrepen in gebieden, anderzijds om regulering van activiteiten in (bijvoorbeeld visserij) of in de nabijheid van gebieden (externe werking, bijvoorbeeld stikstof). Zoals eerder beschreven is het nog niet goed in te schatten in welke mate uitvoering van het NPLG (en provinciale uitwerkingen daarvan) in kwantitatief (oppervlakte) en kwalitatief opzicht bij zal dragen aan de opgaven volgend uit de Verordening voor habitattypen op land (artikel 4). Op basis van de bestaande focus van het NPLG op N2000-doelen wordt een aanvullend benodigde inspanning verwacht voor herstel van habitattypen buiten N2000-gebieden, gekoppeld aan de jaren 2030, 2040 en 2050. Ook herstel van habitattypen die niet meer voorkomen, maar in het verleden wel (lid 2 van artikelen 4 en 5) geeft naar verwachting een aanvullende opgave, afhankelijk van de definitieve tekst van de Verordening en de definitie en interpretatie van begrippen. Resumerend vraagt de Verordening naar verwachting om aanzienlijke aanvullende inzet op onderzoek, programmering, uitvoering en monitoring van effectiviteit van maatregelen in relatie tot de te bereiken goede toestand van habitattypen.

Voor de habitattypen op zee (artikel 5) speelt met name regulering van activiteiten voor (bodem)bescherming van habitattypen als maatregel. Hierbij geldt dat sprake is van aanscherping en uitbreiding van bestaande inzet en

⁵¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8d4dd197-5afa-43ce-b2ba-0f44e08d0cc8/pdf>

maatregelen. De directe opgave hiervan voor uitvoering en administratieve last voor de rijksoverheid is naar verwachting relatief beperkt. Daarnaast, wanneer er aanvullende visserijmaatregelen aan de orde zijn, kan indirect wel sprake zijn van financiële en ook bedrijfsmatige en persoonlijke gevolgen in verband met uitkoop of schaderegelingen voor visserijbedrijven, afhankelijk van de inzet vanuit het Rijk.

Opzet en uitvoering van onderzoeks- en vervolgens monitoringprogramma's, inclusief gegevensbeheer, -uitwisseling en rapportage over de toestand en trends in habitattypen en leefgebieden van soorten leiden tot aanzienlijke toename van administratieve lasten voor het Rijk, provincies en mogelijk ook waterschappen en gemeenten ten opzichte van de bestaande situatie. Deze toename is afhankelijk van verschillende onduidelijkheden over onder andere definities en schaalniveaus voor monitoring en rapportages.

Met name eis negen, het verslechteringsverbod, heeft naar verwachting een groot effect op de uitvoering. Het verslechteringsverbod zal namelijk ook gelden voor habitattypen buiten Natura 2000-gebieden. Dit betekent naar verwachting een forse toename (ordegrootte 50 tot >100%) in de uitvoeringslasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bevoegde gezagen (overheden), maar ook voor initiatiefnemers van plannen en projecten. Daarbij wordt opgemerkt dat de eerdergenoemde, gedegen monitoring van habitattypen en soorten in Nederland noodzakelijk zal zijn voor juridisch houdbare toestemmingverlening van activiteiten. Daarnaast zal in het op te zetten monitoringsysteem rekening gehouden moeten worden met monitoring van effecten van plannen en projecten. Ook dat leidt tot aanvullende uitvoeringslasten ten opzichte van de bestaande situatie.

4.4.2 Art. 6: herstel van stedelijke ecosystemen

Alle eisen van artikel 6 hebben direct of indirect gevolgen voor wet- en regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring en rapportage. De uiteindelijke tekst van de Verordening en de interpretatie en definities van begrippen zijn sterk bepalend voor de uiteindelijke impact op uitvoeringsaspecten (zie ook hoofdstuk 3 en paragraaf 4.3).

Voor het Rijk geldt naar verwachting een beperkte toename in uitvoering en administratie in verband met coördinatie, databeheer en de verantwoording/rapportage richting de EU. Mogelijk dient bestaande wet- en regelgeving in beperkte mate te worden aangepast om de resultaatsverplichtingen uit de eisen van de Verordening te voldoen.

Naar verwachting landen de uitvoeringslasten vooral bij gemeenten, als bevoegde gezagen voor ruimtelijke ordening en inrichting van de openbare ruimte in en om stedelijke gebieden. Eisen uit de Verordening zullen naar verwachting vertaald moeten worden in Omgevingsvisies, Omgevingsplannen en aanpalend lokaal (groen)beleid. Naar verwachting kan hier synergie worden bereikt met andere opgaven met een relatie met 'groen', zoals klimaatadaptatie, gezondheid en welzijn, en recreatiegebied. Ook bestaat de programmatische aanpak Groen in en om de stad en wordt er onder andere naar aanleiding van de Motie Terpstra⁵² onderzoek gedaan naar normen en criteria voor groen in en om de stad. Mogelijk kunnen de eisen van de Verordening binnen dit programma op nationaal niveau vorm krijgen.

Zoals in paragraaf 4.3.2 is geconstateerd, verschilt het percentage aan groen en boomkruinen per gemeente. Voor sommige gemeenten zal mogelijk een opgave aan de orde zijn om een concreet plan op te stellen en uit te voeren om te voldoen aan de eisen. Uiteraard heeft dit gevolgen voor inzet, capaciteit en kennis, en financiële middelen. Voor andere gemeenten zal deze opgave geringer zijn. Dit geldt ook voor eis 3b, over de toename van stedelijk groen bij de ontwikkeling van gebouwen in infrastructuur.

In vergunningverlening, toezicht en handhaving zal naar verwachting ook een toename van benodigde inzet ontstaan voor borging van de eisen uit de Verordening. De extra uitvoeringslast ten opzichte van de bestaande situatie is niet eenduidig te schetsen en vraagt om meer informatie van de restopgave per gemeente die de Verordening met zich meebrengt. De opgave verschilt naar verwachting sterk per gemeente. Zoals hierboven al aangegeven is de mate van impact medeafhankelijk van de uiteindelijke tekst van de Verordening en de definities van begrippen. De eisen van artikel 6 kennen daarnaast monitorings- en rapportageverplichtingen. Dit om inzicht te krijgen in nettoverlies en/of toename van groen en boomkruinen en daarmee het doelbereik van artikel 6 – zie artikel 17 lid 1b: *'lidstaten monitoren het gebied van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking in steden, dorpen en voorsteden, als bedoeld in artikel 6'*. Dit vraagt om beperkte toename van inzet op lokaal (gemeenten) en nationaal

⁵² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z04320&did=2021D09479>

niveau, waaronder opzet en beheer van een nationale database, mogelijk aansluitend bij bestaande monitoring, zoals bijvoorbeeld de bestaande indicatoren van het Compendium van de Leefomgeving.

Afhankelijk van de wijze van borging en sturing op de gestelde doelen door overheden zullen administratieve lasten en regeldruk via regulering (vergunningverlening en bijbehorende voorschriften) ook beperkt kunnen toenemen voor private ontwikkelaars in stedelijk gebied.

4.4.3 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

De mogelijk aanvullend te nemen maatregelen voor uitvoering van de verplichtingen uit artikel 7 vragen naar verwachting geen aanvullende inzet op monitoring/inventarisatie en de administratie die nodig is voor het nationale herstelplan en verantwoording. Ten behoeve van rapportage over de KRW wordt deze informatie feitelijk al verzameld. Aangezien de opgave voor verwijdering van belemmeringen (eis 3) naar verwachting relatief beperkt is (zie hoofdstuk 3), wordt hiervoor geen aanvullende inzet verwacht op ruimtelijke procedures en vergunningverlening.

Het bepalen van de precieze opgave uit artikel 7 en het uitwerken van programmering van maatregelen in uiterwaarden (via het nationale herstelplan) vormt naar verwachting een eenmalige opgave die wel tijd en aandacht vraagt, mede omdat hiervoor veel afstemming en nader onderzoek nodig is. Hierbij speelt waarschijnlijk een inspanningsverplichting, gezien de formulering in de Verordening. Aan het nemen van fysieke en/of regulerende maatregelen zijn ook geen concrete termijnen gekoppeld. Nadere uitwerking van definities en interpretatie is nodig om effecten op uitvoeringsaspecten goed te kunnen inschatten.

Afhankelijk van de nader in beeld te brengen opgave voor deze verbetering brengt dit waarschijnlijk een vergroting van ruimtelijke borging (Omgevingsvisies, -plannen en Verordeningen) en procedures met zich mee als gevolg van regulering van activiteiten en landgebruik, vergelijkbaar met de eerdere en huidige voorbereidingstrajecten voor maatregelen in uiterwaarden en in beeksystemen voor KRW- en N2000-opgaven. Op voorhand ligt het koppelen van eventuele herstelmaatregelen in uiterwaarden aan KRW-, N2000-, PAGW- en/of HWBP-maatregelen voor de hand.

4.4.4 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

Een aantal van de eisen van artikel 9 van de Verordening heeft waarschijnlijk geen extra impact op de uitvoering, omdat deze eisen al in ander beleid geborgd zijn. De eerste eis met betrekking tot herstelmaatregelen ter verbetering van de biodiversiteit in landbouwecosystemen zal binnen het NPLG vorm krijgen. Echter, op dit moment zijn provincies bezig met het uitwerken van hun programma's. Daarmee is het nog niet eenduidig te zeggen of deze eis daadwerkelijk geborgd zal zijn. Ervan uitgaande dat de eisen ook in het NPLG zijn meegenomen, hebben de eerste en tweede eis geen aanvullende impact op uitvoering en administratie, behalve de verzameling en rapportage van data over voortgang en mate van doelbereik.

Voor de tweede eis ten aanzien van indices, waaronder graslandvlinders, wordt er in Nederland al gemonitord voor nationale bijenstrategie ligt door diverse maatschappelijke partners. Ook de graslandvlinderindex wordt al jaarlijks gemonitord. Aan deze monitoringinspanning wordt reeds voldaan in Nederland. Deze bestaande inspanningen zullen wel moeten worden geborgd in regelgeving en in periodieke rapportages om te voldoen aan de vereisten van de Verordening. Het nemen van maatregelen om de gewenste scores op de indices te bereiken is afhankelijk van maatregelen, waaronder (maai)beheer. Het bestaande instrumentarium voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer kan daarbij een rol spelen en leidt in beginsel niet tot een aanvullende last voor uitvoering en administratie.

De vierde eis, het vernatten van landbouwgronden op veengrond, krijgt reeds invulling vanuit het Klimaatakkoord (Veenplan eerste fase) en het NPLG. Er is een kleine restopgave tussen 2040 en 2050. Met vigerend beleid (NPLG) wordt gesteld dat in veenlandschap tot maximaal 20 centimeter onder maaiveld vernat dient te worden. Indien met het huidig beleid niet voldaan wordt aan de eis van vernatting, heeft dit verregaande gevolgen voor landbouwkundig gebruik van percelen. In uitvoeringsaspecten vraagt dit met name maatregelen in het peilbeheer van oppervlaktewater via het instrument van peilbesluiten (door waterschappen), maar ook maatregelen in beperking van drainage. In combinatie met de grote opgave voor inzet op agrarische habitattypen in circa 1/3 van het totale landbouwareaal, waaronder veenbodems, (zie hoofdstuk 3) leidt dit waarschijnlijk tot een impact op het aantal planologische en ook juridische procedures.

In het Nationaal Programma Landbouwbodems en daaruit volgende afspraken met de agrarische sector zijn doelen en indicatoren vastgelegd voor onder meer het verhogen van de fractie organisch materiaal in landbouwbodems⁵³. Het Nationaal Programma Landbouwbodems heeft als streefdoel dat alle landbouwbodems in Nederland in 2030 duurzaam worden beheerd. Dit kan bijdragen aan de vernattingsopgaven en (indirect) aan doelbereik op de biologische indices, maar is eveneens en ook in combinatie met het NPLG naar verwachting niet voldoende om invulling te geven aan de eisen ten aanzien van vernatting. Dit geldt ook voor andere initiatieven en (lopende) plannen, zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en het Aanvalsplan Grutto.

4.5 Effecten op sectoren

4.5.1 Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen

De areaaluitbreiding van agrarische natuurtypen binnen het NPLG zal volgens de analyse van natuurdoelen bij het NPLG plaats moeten vinden op circa een derde van het huidige agrarisch areaal van Nederland (ca. 2,2 miljoen hectare)⁵⁴ om de bestaande VHR-doelen te bereiken, ook buiten N2000-gebieden. De Verordening stelt harde doelen voor 2030, 2040 en 2050 met betrekking tot het gebied van elke groep habitattypen waarop herstelmaatregelen genomen moeten worden. Deze resultaatverplichting geeft een scherpe richting aan de in het NPLG opgenomen maatregelen en uitvoering daarvan op onder meer het bestaande landbouwareaal en dus de landbouwsector. Areaaluitbreiding van agrarische natuur betekent naar verwachting namelijk een verschuiving van primaire landbouwproductie naar andere ecosysteemdiensten.

Dit effect geldt ook voor herstel van habitattypen buiten N2000-gebieden. Hoewel gebieden met deze habitattypen in de huidige situatie waarschijnlijk al niet of beperkt in agrarisch gebruik zijn, is het directe effect van herstelmaatregelen op landbouwgebieden waarschijnlijk beperkt. Indirect kan er vanwege externe werking wel een aanzienlijk effect zijn voor beperking van mogelijkheden voor onder andere de agrarische sector (veehouderij), boven op de al bestaande opgaven. Ook voor de industrie en de transportsector kan vooral de externe werking leiden tot aanvullende opgaven ten opzichte van de bestaande situatie. Voor stikstof worden aanvullende effecten van externe werking als gevolg van herstel van habitattypen buiten N2000-gebieden vooral verwacht op de hoge zandgronden (zie paragraaf 4.3). Op de Noordzee zijn aanvullende herstelmaatregelen voor habitattypen en leefgebieden van soorten waarschijnlijk vooral het beperken van bodemberoerende visserij en mogelijk het beperken van andere versturende invloeden, zoals (onderwater)geluid en zwerfafval.

De uiteindelijke omschrijving van het verslechteringsverbod (schaal van beoordeling, welke vorm van verslechtering, al dan niet tijdelijk) en de geboden uitzonderingsmogelijkheden zijn sterk bepalend voor de mate van impact van artikel 4 op verschillende sectoren. Afhankelijk van de mate van striktheid van toepassing van het verslechteringsverbod zal dit verbod grote gevolgen hebben voor alle menselijke activiteiten op de Noordzee (artikel 5), omdat de in de Verordening opgenomen habitattypen de gehele Noordzee beslaan. Bodemberoerende visserij op de Noordzee zal voor zowel de herstelopgave als vanwege een verslechteringsverbod waarschijnlijk verder beperkt moeten worden. Maar ook andere activiteiten/sectoren als zandwinning, scheepvaart, olie-/gaswinning en maatregelen in het kader van de energietransitie op de Noordzee (windparken, kabels) krijgen waarschijnlijk te maken met meer beperkingen dan in de bestaande situatie, afhankelijk van de uiteindelijke formulering van het verslechteringsverbod en uitzonderingsmogelijkheden daarvoor.

4.5.2 Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen

Artikel 6 van de Verordening vereist een toename van stedelijk groen en bomen. De ruimtevraag en vraag op de uitvoeringscapaciteit die hiermee gepaard gaan heeft effect op andere opgaven, met name binnen de bebouwde kom van verstedelijkte gebieden. Daarmee heeft dit ook effect op activiteiten van economische sectoren die ofwel plaatsvinden binnen de bebouwde kom ofwel gebruik willen maken van diezelfde ruimte en/of capaciteit. Dit betreft hoofdzakelijk de private ontwikkelaars (voor woningbouw, infrastructuur en duurzame energie) in stedelijk gebied. Ten eerste zal er minder ruimte zijn voor deze ontwikkelingen. Ten tweede, afhankelijk van de wijze van borging en sturing op de gestelde doelen door overheden, zullen administratieve lasten en regeldruk via regulering (vergunningverlening

⁵³Kamerbrief Reactie op brief 'Afspraken ketenpartijen' en voortgang Nationaal Programma Landbouwbodems. Kenmerk DGA PAV/ 20178366 d.d. 4 september 2020.

⁵⁴<https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

en bijbehorende voorschriften) ook beperkt kunnen toenemen voor private ontwikkelaars in stedelijk gebied. Daarnaast kunnen kosten toenemen voor aanleg en beheer en onderhoud van het groen. Er is geen bron bekend die kosten en baten voor private ontwikkelaars van groen beschrijft.

4.5.3 **Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden**

Zoals eerder beschreven wordt de impact van dit artikel in Nederland relatief beperkt geacht, aangezien het verwijderen van barrières als stuwen en sluzen in rivieren veelal niet mogelijk is vanwege andere functies, maar Nederland wel werk heeft gemaakt (en nog steeds maakt) van het (vis)passeerbaar maken ervan. Mogelijk is stoppen en verwijderen van de bestaande waterkrachtcentrales in de Maas hierop een uitzondering. In dat geval zou er sprake zijn van een heel beperkt effect op de energiesector. Dit effect wordt in de komende decennia waarschijnlijk snel geringer van omvang, gezien de sterke inzet op wind- en zonne-energie, en in de toekomst wellicht meer kernenergie. De al geringe afhankelijkheid van waterkracht neemt daarmee in Nederland verder af.

Mogelijk wordt een beperkt aantal sectoren wel beïnvloed door de opgave voor herstel van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden (uiterwaarden; lid 3 van artikel 7), al lijkt dit een inspanningsverplichting te zijn met veel ruimte voor eigen interpretatie en invulling. Het treffen van eventuele maatregelen in uiterwaarden, anders dan en aanvullend op de herstelopgave voor habitattypen (zie 4.5.1), kan consequenties hebben voor functies in die gebieden en de daarbij behorende sectoren. In de praktijk zal het hier grotendeels landbouw betreffen, met daarnaast mogelijk recreatie en industrie.

4.5.4 **Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen**

De land- en tuinbouw is de grootste relevante sector in landbouwecosystemen. De eerste eis uit artikel 9 betreft opgaven voor het agrarisch gebied en kunnen (deels) gekoppeld worden aan realisatie het NPLG, het ANLb, het Aanvalsplan Grutto, het Aanvalsplan landschapselementen en de Nationale Bijenstrategie. Deze plannen vereisen inzet op een groot deel (ongeveer 1/3 deel) van het totale agrarisch areaal, wat invloed zal hebben op de productie in de landbouwsector. Dit is in paragraaf 4.5.1 reeds beschreven.

Met het vigerend beleid wordt gesteld dat in veenlandschap tot maximaal 20 centimeter onder maaiveld vernat dient te worden. Daarmee zou een kleine restopgave tussen 2040 en 2050 overblijven. Indien met het huidig beleid niet voldaan wordt aan de vierde eis van artikel 9, heeft dit een grote impact op de hoeveelheid bruikbare, economisch rendabele landbouwgrond. De impact zou met name groot zijn voor de melkveehouderij.

In uitvoeringsaspecten vraagt dit met name maatregelen in het peilbeheer van oppervlaktewater via het instrument van peilbesluiten (door waterschappen), maar ook maatregelen in beperking van drainage. In combinatie met de opgave voor agrarische habitattypen (zie hoofdstuk 3) leidt dit waarschijnlijk tot een aanzienlijke impact op het aantal planologische en ook juridische procedures.

4.6 **Effecten op maatschappelijke opgaven**

De effecten op biodiversiteit, ruimtelijke effecten, financieel-economische effecten, en effecten op uitvoering hebben invloed op maatschappelijke opgaven. Onder maatschappelijke opgaven worden de volgende opgaven verstaan: energietransitie, klimaatdoelen (CO₂-uitstoot en klimaatadaptatie), woningbouw, transitie landelijk gebied, defensie, beheer en onderhoud en vervangingsopgave voor natte en droge infrastructuur.

4.6.1 **Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen**

De herstelopgave voor habitattypen en leefgebieden voor soorten kent naar verwachting goede synergie met klimaatdoelen/-adaptatie en de transitie van het landelijk gebied. Met de realisatie van robuuste(re) natuur wordt immers ingezet op natuurlijker functioneren van water- en ecosystemen, waarmee onder meer hittestress wordt beperkt en (grond)watersystemen worden hersteld. De herstelopgave, vooral buiten N2000-gebieden, kan wel negatieve impact hebben op mogelijke locaties voor woningbouw, de energietransitie (windparken, zonnevelden) en defensie, vanwege het botsen van ruimtelijke claims voor invulling van opgaven. Aangezien wordt verwacht dat gebieden met habitattypen in de huidige situatie al een natuurfunctie hebben, al dan niet binnen het NNN, en dus

planologisch al beperkte mogelijkheden bieden voor andere ruimtelijke functies, wordt de impact van de herstelopgave op maatschappelijke opgaven op land echter relatief beperkt geacht.

Voor de Noordzee kunnen wel conflicten ontstaan met de invulling van maatschappelijke opgaven, aangezien vrijwel de gehele Noordzee bestaat uit gebieden met habitattypen (zie hoofdstuk 3). Hierdoor is beperkende impact te verwachten op diverse opgaven, zoals energietransitie (windparken en verkabeling), woningbouw, vervangingsopgaven en kustverdediging (zandwinning) en defensie (oefenterreinen).

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eisen van de Verordening bepalen wel sterk de mate van impact. Hierbij gaat het vooral om het vaststellen van de referentiesituatie voor ligging en omvang van gebieden met habitattypen en de wijze waarop beoordeling van aspecten als 'gunstige referentiewaarden' en een 'goede toestand' nader worden gedefinieerd.

Het verslechteringsverbod in de artikelen 4 en 5 heeft naar verwachting een grote impact op alle maatschappelijke opgaven. Het verslechteringsverbod buiten N2000-gebieden betekent in ieder geval verdergaande juridificering van een toch al sterk gejuridificeerd beleidsterrein, met naar verwachting vertragende en kostenverhogende gevolgen voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Nieuwe omgevingseisen, zoals een verslechteringsverbod, leiden waarschijnlijk tot meer problemen m.b.t. ruimtelijke opgaven, zoals aanleg en instandhouding van infrastructuur en de woningbouwopgave. Op dit moment komen deze projecten veelal voorlopig tot stilstand 'door het gebrek aan perspectief op het verkrijgen van stikstofruimte'⁵⁵. De mate van deze gevolgen zijn sterk afhankelijk van 1) het vaststellen van de referentiesituatie voor ligging en omvang van gebieden met habitattypen, 2) het schaalniveau en omgang met tijdelijke verslechtering bij beoordeling van verslechtering, 3) de geboden uitzonderingsmogelijkheden en voorwaarden om af te wijken van het verslechteringsverbod en 4) de interpretatie van begrippen als 'groot openbaar belang' bij die uitzonderingsmogelijkheden.

Voor de Noordzee speelt het verslechteringsverbod een beperkende rol voor de opgaven energietransitie (aanleg van windparken met bijbehorende verkabeling), zandwinning voor woningbouw, vervangingsopgaven, klimaatadaptatie (kustverdediging) en oefengebieden voor defensie. Het is echter de vraag in hoeverre het verslechteringsverbod de impact van de Verordening verder vergroot ten opzichte van de herstelopgave voor habitattypen op de Noordzee (zie hierboven), die naar verwachting immers al veel beperkingen geeft voor de genoemde maatschappelijke opgaven.

Voor habitattypen en leefgebieden van soorten op land wordt vooral vanwege *externe werking* van activiteiten op nabijgelegen, kwetsbare habitattypen een beperkende impact verwacht op de invulling van vrijwel alle maatschappelijke opgaven. Met name de uitstoot en depositie van stikstof op gebieden buiten N2000-gebieden wordt hierbij als relevante factor gezien, vooral op de hoge zandgronden (zie ook 4.4 en 4.5). Het *directe ruimtelijke effect* van het verslechteringsverbod op activiteiten voor de maatschappelijke opgaven in gebieden met habitattypen buiten N2000-gebieden is naar verwachting relatief gezien beperkt, aangezien een groot deel van habitattypen buiten N2000-gebieden binnen de begrenzing van het NNN valt. Daarmee is in de bestaande situatie al sprake van enige bescherming en wordt daar ook in de huidige situatie al niet ingezet op ontwikkelingen ten behoeve van maatschappelijke opgaven. Op lokaal niveau en vooral buiten N2000- en NNN-gebieden kan het verslechteringsverbod wel leiden tot beperkingen voor de invulling en uitvoering van maatschappelijke opgaven. De mate waarin uitzonderingsmogelijkheden met compensatieverplichtingen worden geboden in de definitieve Verordening zijn sterk bepalend voor de omvang van beperkingen en gevolgen daarvan voor maatschappelijke opgaven.

4.6.2 Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen

Het voldoen aan de vereisten van artikel 6 heeft naar verwachting een positief effect op de klimaatdoelen (klimaatadaptatie). Eerder dit jaar heeft de regering een Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving aan de Kamer aangeboden.⁵⁶ In deze maatlat wordt groen gezien als middel om o.a. wateroverlast, droogte en hitte te beperken en biodiversiteit te bevorderen, en als doel, om tot klimaatbestendige gebiedsontwikkeling te komen. Deze maatlat is nog niet juridisch geborgd, maar dient als definiëring en richtlijn voor klimaatadaptief bouwen. De volgende conclusies zijn getrokken door Snep & Goossen (2022)⁵⁷:

⁵⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D10869&did=2023D10869

⁵⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z05065&did=2023D11915

⁵⁷ <https://research.wur.nl/en/publications/groennormen-in-de-stad-en-omgeving-een-verkenning-vanuit-de-weten>

- *Reductie wateroverlast:* ‘Groen kan sterk bijdragen bij het reduceren van wateroverlast via de opvang van neerslag en het afvoeren van water.’
- *Droogtestress bodem:* ‘Groen kan echter ook bijdragen aan het reduceren van verdroging van de bodem. Het groen kan helpen bij het aanvullen van grond- en hangwater. Vergeleken bij verharde oppervlakten is de waterstroom van groen veel minder, waardoor water in de bodem infiltreert in droge tijden. Maar groen vervult ook een droogtestress-versterkende rol in droge tijden, omdat bomen en vegetatie met hun wortels water aan de bodem onttrekken dat ze verdampen via bladeren en naalden.’

Hittestress: ‘Groen draagt sterk bij aan het terugdringen van hittestress, dat voor bepaalde kwetsbare doelgroepen gezondheidsproblemen oplevert. Groen levert koele plekken op wijkniveau en maakt routes koeler, waardoor het prettig bewegen is. Naast koeling telt ook de reductie van uv-straling door groen mee. Daarnaast draagt groen ook bij aan mentale en fysieke gezondheid. Hier wordt in paragraaf 5.5 verder op ingegaan in het kader van brede welvaartseffecten.

Het voldoen aan de vereisten heeft anderzijds een potentieel negatief effect op de woonopgave, het beheer en onderhoud en ontwikkeling van stedelijke infrastructuur en de energietransitie, omdat diens ruimtevraag en de claim op uitvoeringscapaciteit botsen met de vraag vanuit deze groenopgave. Mogelijk kan dit effect gemitigeerd worden door een integrale aanpak. Dit is reeds in paragraaf 4.5.2 genoemd. Andersom biedt de woonopgave een kans om te voldoen aan de eisen van artikel 6 en met name de vierde eis: ‘een netto toename van stedelijk groen die geïntegreerd is in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuur-ontwikkelingen, onder meer door renovatie en vernieuwing, in alle steden en dorpen en voorsteden.’

4.6.3 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

De impact op maatschappelijke opgaven van de eisen in dit artikel ten aanzien van verwijdering van barrières in rivieren is naar verwachting nihil. Zoals eerder gesteld wordt ervan uit gegaan dat de inzet van Nederland op het (vis)passeerbaar maken voldoende is en verwijdering van barrières niet aan de orde is vanwege grote maatschappelijke belangen die gemoeid zijn met de waterhuishouding in Nederland.

Het treffen van fysieke maatregelen in uiterwaarden voor herstel van de natuurlijke functies kan wel impact hebben op maatschappelijke opgaven, afhankelijk van de omvang van maatregelen en de schaal waarop dergelijke maatregelen gaan plaatsvinden. Het gaat dan om impact op opgaven die onder meer in dergelijke gebieden een rol spelen, zoals klimaatadaptatie, de transitie van het landelijk gebied, de energietransitie en de vervangingsopgave voor infrastructuur, waarbij ook de waterveiligheidsopgave (HWBP) wordt betrokken. Voor woningbouw wordt ervan uitgegaan dat dit niet (meer) plaatsvindt in uiterwaarden, in lijn met de beleidslijnen van ‘water en bodem sturend’.

Voor klimaatadaptatie en de transitie in het landelijk gebied geldt dat het treffen van fysieke maatregelen in uiterwaarden voor herstel van de natuurlijke functies van uiterwaarden een positieve bijdrage zal leveren: met de maatregelen wordt naar verwachting bijgedragen aan meer groen, robuustere natuur en waterhuishouding.

Voor de energietransitie (zoals zonnevelden, infrastructuur) en vervangingsopgaven kunnen er op lokale schaal een ruimtelijke conflicten ontstaan met herstel van de natuurlijke functie. De omvang en de schaal hiervan zijn naar verwachting echter beperkt, waardoor de realisatie van de genoemde maatschappelijke opgaven hooguit beperkt wordt beïnvloed.

4.6.4 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

Het voldoen aan de vierde eis van artikel 9 van de Verordening heeft een positief effect op de klimaatdoelen. Vernatting van veenweidegebieden is een maatregel om bodemdaling en CO₂-uitstoot te verminderen. In het Veenplan eerste fase, als uitwerking van het Klimaatakkoord, is daarom vernatting van veengebieden opgenomen. De Verordening verbindt een resultaatsverplichting aan deze opgave. Daarmee zal naar verwachting sneller resultaat behaald worden. Ditzelfde geldt voor de transitie van het landelijk gebied in het kader van het NPLG. Deze transitie zal ook vanwege de resultaatsverplichting met zichtjaren versneld worden.

4.7 Financieel-economische effecten

Inleiding

Onder financieel-economische effecten worden effecten op de begroting en de Nederlandse economie gerekend. Hiermee worden de financieel-economische gevolgen van de uitvoering van de Verordening bedoeld, voor de Nederlandse economie als geheel maar ook voor de portemonnee van het Rijk, provincie en gemeenten. Dit betreft nog geen kosten-baten analyse. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe de kosten zich verhouden tot de baten voor de Nederlandse situatie. In hoofdstuk 5 wordt de betekenis van de Verordening voor brede welvaart in Nederland op hoofdlijnen geschetst.

Algemene financieel-economische effecten

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de uitvoering van de Verordening gepaard gaat met additionele kosten. Op Europees niveau heeft de Europese Commissie additionele personele inzet voorzien. Daarnaast is er ook een operationeel budget en een budget voor administratieve lasten voorzien. Het gaat om de volgende additionele kostenposten voor de EU die o.a. gevonden worden door vermindering van bestaande EU-programma's zoals LIFE⁵⁸:

- De Europese Commissie: 6 fte en een operationeel budget van 6,6 miljoen Euro voor 2022-2027.
- Europees Milieu Agentschap: 12 fte en een operationeel budget van 4,8 miljoen Euro voor 2022-2027.

Bovenstaande additionele uitgaven op Europees niveau hebben (nog) geen gevolgen voor de begroting van Nederland. Op Nederlands niveau leidt de uitvoering van de Verordening ook tot aanvullende kosten. De precieze budgettaire gevolgen voor Nederland zijn nog niet bekend. Deze hangen namelijk af van nog nader te nemen keuzes die Nederland neemt over bijvoorbeeld specifieke maatregelen. Wel is de verwachting dat de volgende extra inzet tot aanvullende kosten voor de begroting van verschillende overheden (Rijk, provincie en gemeenten) leidt:

- Administratieve en juridische lasten om de Verordening te kunnen uitvoeren, onder andere vergunningverlening, handhaving etc. Monitoring en handhaven op zee is bijvoorbeeld kostbaar en drukt op de Rijksbegroting.
- Kosten voor het realiseren van natuurdoelen zoals gesteld in de eisen uit de Verordening door middel van maatregelen. Voor alle artikelen geldt dat er een restopgave is. De aanvullende, veelal nog nader te bepalen, maatregelen waarmee invulling gegeven wordt aan deze restopgave dragen extra kosten met zich mee.
- Additionele personele inzet om: a) invulling te geven aan de uitvoering van de Verordening, b) plannen en maatregelenpakketten te maken om te voldoen aan de eisen uit de Verordening, c) te monitoren, d) beheer en handhaving van de Verordening en uit te voeren maatregelen, e) afstemming met en verantwoording richting de Europese Commissie.

Kortom, de kosten die door lidstaten gemaakt moeten worden om de Verordening uit te voeren zijn waarschijnlijk hoog. Maar de baten die gepaard gaan met het herstel en verbetering van onder andere ecosysteemdiensten, waarvan ook de Nederlandse economie gebruik maakt, zijn waarschijnlijk nog hoger, zowel voor huidige als toekomstige generaties (zie ook Hoofdstuk 5 voor effecten van de Verordening op brede welvaart). De Europese Commissie heeft een onderzoek laten uitvoeren naar onder andere de kosten en baten van de habitatrichtlijn waaruit het volgende blijkt⁵⁹:

- Het herstellen van beschermde habitats onder de EU Habitatrichtlijn tot een goede conditie kost in totaal ongeveer 154 miljard Euro.
- Maar de baten worden geschat op 1860 miljard Euro, met een kosten-baten ratio van 1:12.
- En daarnaast zijn de kosten van niets doen ook, namelijk 1700 miljard Euro.

Of dit ook geldt voor de Verordening en voor de Nederlandse context moet nader onderzoek uitwijzen. Maar feit is dat tegenover de aanvullende kosten die de Verordening met zich meebrengt, ook de kosten staan die gepaard gaan met een verslechtering van de natuur en biodiversiteit in Nederland. Ofwel, de 'costs of doing nothing'. Ook bij vertraging van de Verordening naar een later moment in de tijd zijn deze kosten waarschijnlijk hoog.

De EU ondersteunt haar lidstaten in de uitvoering van de Verordening, maar de financiering moet ook gedeeltelijk van de lidstaten zelf komen. De Verordening heeft daarmee een negatieve impact op de begroting van Nederland. Dit geldt in ieder geval op de korte termijn.

⁵⁸ BNC-fiche Verordening natuurherstel

⁵⁹ European Commission, Directorate-General for Environment (2022). 'Restoring nature : for the benefit of people, nature and the climate', Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/439286>

Vanuit de Europese Unie zijn er verschillende fondsen beschikbaar waar lidstaten aanspraak op kunnen doen⁶⁰:

- In de EU Biodiversiteitsstrategie wordt gesteld dat er meer dan 20 miljard euro per jaar vrijgemaakt moet worden voor biodiversiteit als onderdeel van de Europese Green Deal.
- In het Multiannual Financial Framework (MFF) wordt 100 miljard euro beschikbaar gesteld voor biodiversiteitsuitgaven, inclusief natuurherstel. In 2024 wordt 7,5% van het EU-budget besteed aan biodiversiteit biodiversity. En dit stijgt naar 10% voor 2026 en 2027. Het MFF maakt dus een groeiend budget beschikbaar voor biodiversiteit.
- De Common Agriculture Policy (CAP) en the Just Transition Fund is bedoeld om agrariërs te helpen in de transitie naar natuurinclusieve en duurzame landbouw. Lidstaten kunnen aanspraak doen op de CAP om budget vrij te maken voor de agrarische sector.
- Daarnaast zijn er nog andere fondsen beschikbaar, zoals LIFE, het European Maritime Fisheries en Aquaculture Fund (EMFAF), het European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), het European Agricultural Guarantee Fund (EAGF), het European Regional Development Fund (ERDF), het Cohesion Fund, de Recovery and Resilience Facility (RRF). En als onderdeel van InvestEU is er in het Natural Capital and Circular Economy Initiative 10 miljard euro beschikbaar voor de komende 10 jaar.⁶¹

Financiering voor de uitvoering van de Verordening door Nederland kan ook gevonden worden in bestaand beleid en programma's. Er wordt immers al budget vrijgemaakt door het kabinet voor instandhouding en herstel van natuur in Nederland. Bijvoorbeeld via het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. In het NPLG is namelijk de ambitie opgenomen dat er voor 2030 maatregelen getroffen moeten worden voor 30% van het nog te realiseren van het areaal om een gunstige staat van instandhouding te realiseren van alle VHR-soorten en -habitats. Vanuit de Verordening mogen lidstaten zelf de gebieden kiezen waar het herstel te realiseren (in het nationaal herstelplan). Door herstel te richten op gebieden die ook bijdragen aan natuurherstel binnen de N2000 gebieden kan financiering van de opgave uit de Verordening mogelijk gedeeltelijk via het Transitiefonds gevonden worden.

Tot slot kan financiering ook in samenwerking met de private sector tot stand komen. 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 bewegen⁶². Dit kan op verschillende manieren en is ook voor de implementatie van de Verordening relevant als het gaat om financiering van maatregelen⁶³:

- 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.

4.7.1 Art. 4 en 5: Herstel van terrestrische, kust-, zoetwater-, en mariene ecosystemen

De volgende herstelmaatregelen moeten in ieder geval genomen worden om te voldoen aan de eisen uit artikel 4 en 5 in de Verordening:

- Herstelmaatregelen buiten Natura 2000-gebieden en NNN-gebieden. In deze gebieden is het verslechteringsverbod, maar ook herstel, nog niet (volledig) geborgd in bestaand beleid.
- Herstelmaatregelen binnen Natura 2000- en NNN-gebieden. Ook in deze gebieden is het verslechteringsverbod (geen uitzonderingsmogelijkheden) en zijn herstelmaatregelen nog niet voldoende geborgd in bestaand beleid.
- Herstelmaatregelen in vier mariene habitattypen die nog geen onderdeel van de VHR-habitattypen zijn. Voor een deel worden deze mariene habitattypen vanuit de KRM beschermd, maar de Verordening stelt strengere eisen.

Financiering van herstelmaatregelen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen kan (gedeeltelijk) gevonden worden in bestaande programma's. Boven op het bestaande Natuurpact en het programma Natuur maakt het kabinet 24,3 miljard euro vrij voor het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur⁶⁴. Het transitiefonds landelijk gebied en

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3747

⁶¹ Impact Assessment, accompanying the proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on nature restoration, (European Commission 2022)

⁶² <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/financiering-in-transitie>

⁶³ <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/financiering-in-transitie>

⁶⁴ BNC-fiche 3: Verordening betreffende natuurherstel

natuur draagt ook bij aan een gunstige staat van instandhouding van de natuur. Dit transitiefonds stelt budget beschikbaar tot 2035. Voor de periode daarna, en dus de doelstellingen voor 2040 en 2050, zijn nog geen middelen beschikbaar gesteld of gereserveerd.

De financiering van mariene ecosystemen is gedeeltelijk geborgd via de Kaderrichtlijn Mariene Strategie deel 3, 2022-2027, door middelen van het ministerie LNV en ministerie van IenW in het kader van het Noordzeeakkoord, Programma Noordzee, de uitvoering van de VHR, KRM en KRW. En daarnaast zijn er middelen vanuit ministerie EZK, zoals de SDE-middelen en Klimaatgelden voor de energietransitie. In genoemde programma's zijn maatregelen vastgesteld om de beleidsdoelen voor het milieu van de Nederlandse Noordzee te bereiken⁶⁵. Om dit mogelijk te maken zijn de volgende budgetten beschikbaar:

- Financiering vanuit Nederland, zoals bepaalt in de Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2022-2027 (deel 3)⁶⁶:
 - 55 miljoen euro tot 2030 voor monitoring, onderzoek en natuurherstel.
 - 14 miljoen euro voor handhaving van visserijmaatregelen door de NVWA.
- Voor de ondersteuning van innovaties is vanuit het Noordzeeakkoord € 45 miljoen beschikbaar (€ 10 miljoen nationale middelen en € 35 miljoen uit het Europese fonds EMFAF). De nationale middelen worden deels besteed aan de inrichting van het Visserij Innovatie Netwerk en de ondernemershulp.⁶⁷
- Daarnaast zijn er ook andere EMVAF-middelen (Europees Maritiem, Visserij en Aquacultuur Fonds) beschikbaar die Nederland en de Europese Commissie in gedeeld beheer hebben. Voor specifieke KRM-maatregelen en onderzoek is bijvoorbeeld 5 miljoen euro beschikbaar.
- Tot slot heeft het kabinet besloten om bij het aanwijzen van nieuwe gebieden voor windenergie in het Programma Noordzee 2022-2027 extra middelen uit het Klimaatfonds vrij te maken voor maatregelen voor o.a. aanpassingen van kotervloot. In de periode tot en met 2030 komt hiervoor € 199 miljoen extra beschikbaar.

Echter, de Verordening vraagt om aanvullende maatregelen (zie ook H3.2). Voor deze aanvullende maatregelen is nog geen financiële reservering gemaakt in bestaande budgetten en fondsen.

4.7.2 Art. 6: Herstel van stedelijke ecosystemen

Voor alle eisen onder artikel 6 geldt dat de impact op financieel-economische effecten groot is, omdat er geen landelijk of provinciaal beleid is waarin de eisen geborgd zijn en daarmee is er ook geen financiering gereserveerd voor het uitvoeren van maatregelen om te voldoen aan deze eisen.

In combinatie met de andere maatschappelijke opgaven die ook om ruimte vragen is het waarschijnlijk een uitdaging voor gemeenten om de hoeveelheid groen en boomkruinen van 2021 in stand te houden en te vergroten. Juist in deze gebieden is er een grote ruimtelijke opgave. Een vergroting van stedelijk groen in steden, dorpen en voorsteden leidt tot extra kosten. Dit geldt ook voor het bewerkstelligen van een netto toename van stedelijk groen die geïntegreerd is in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuurontwikkelingen, onder meer door renovatie en vernieuwing. De extra kosten voor vergroening in stedelijke ecosystemen komen veelal bij de gemeenten zelf terecht en bestaan uit: a) aanleg, b) monitoren, c) beheren en onderhouden van groen.

Uit onderzoek van Arcadis en &Flux (2021) naar negen stadsharten in de Metropool Regio Amsterdam blijkt dat de gemiddelde kosten voor het klimaatadaptief inrichten circa 140.000 tot 286.000 miljoen euro bedragen (bestaande bouw en nieuwbouw). Let wel: het gaat hier om vergroeningsmaatregelen maar ook om andere klimaatadaptieve maatregelen⁶⁸. In het onderzoek 'Bouwstenen: Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving' (Arcadis en Tauw 2022) wordt geconcludeerd dat meerkosten beperkt kunnen worden wanneer bij de start van een nieuwbouwiniciatief al rekening gehouden wordt met groene klimaatadaptatie⁶⁹. Normeringen en wet- en regelgeving kunnen hierbij helpen. Maar een verdere verkenning van kosten, baten en vermeden schade specifiek voor vergroeningsmaatregelen ten behoeve van de biodiversiteit is wenselijk.

⁶⁵ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/mariene-strategie-krm/deel-3-maatregelen/>

⁶⁶ Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2022-2027 (deel 3)

⁶⁷ Tweede Kamer brief (juli 2022), 'Agenda visserij: borgen voedselwinning uit zee en grote wateren'. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-44b0ddbd359eeef6755d3b403aad429454f89302/pdf>

⁶⁸ Arcadis en &Flux (2021). 'Kosten klimaatadaptieve stadsharten: Kosten klimaatadaptatie van gebiedsontwikkeling in negen MRA stadsharten'

⁶⁹ Arcadis en Tauw (2022). 'Bouwstenen: Maatlat groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving'

Nader onderzoek moet uitwijzen welke bestaande programma's er zijn waarbij gemeenten zich kunnen aansluiten en cofinanciering gezocht kan worden. Een voorbeeld: Het programma Werklandschappen van de Toekomst heeft een budget van 26 miljoen euro beschikbaar gesteld gekregen vanuit het Nationaal Groeifonds⁷⁰. Dit budget wordt gebruikt voor een onderzoeksprogramma waarbij ook 10 ambassadeursbedrijventerreinen aangesloten worden. Dit biedt mogelijkheden voor gemeenten om bij aan te sluiten en hiermee invulling te geven aan (een deel van) de opgave voor een vergroting van stedelijk groen in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuurontwikkeling. Daarnaast kunnen de kosten ook beperkt worden door het slim organiseren van aanleg van groen. Bijvoorbeeld bij het vervangen van riool of aanpassing van het straatprofiel tevens groen aanleggen in de straat.

4.7.3 Art. 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden

Gezien de verwachte beperkte effecten op economische sectoren en maatschappelijke opgaven wordt het effect van de (rest)opgaven die volgen uit artikel 7 van de Verordening op de Nederlandse economie als geheel ook zeer beperkt verondersteld. De administratieve en uitvoeringsgerichte opgaven die samenhangen met de opgaven hebben naar verwachting wel impact op de benodigde inzet van personele capaciteit en financiële middelen voor grondverwerving, planprocedures, uitvoering van maatregelen en beheer en onderhoud van overstromingsgebieden. Daarmee is er wel een lastenverhogend effect te verwachten op de begrotingen van de rijksoverheid (Rijkswaterstaat), waterschappen en mogelijk ook provincies en gemeenten. Zoals eerder aangegeven is de omvang van deze effecten sterk afhankelijk van de nadere uitwerking en concretisering van de (rest)opgave die nog moet plaatsvinden.

Tabel 9. Financiële consequenties van art. 7 van de Verordening

Eis Verordening	Financiële consequenties van de restopgave voor Nederland
Het in beeld brengen van alle belemmeringen voor ecologische connectiviteit (in lengte- en breedterichting) van rivieren.	Activiteiten hiervoor zijn nog niet in beeld gebracht en/of vertaald naar financiële consequenties.
Het vaststellen welke belemmeringen moeten worden weggenomen om bij te dragen tot het bereiken van de hersteldoelstellingen (artikel 4 van de Verordening) en van de doelstelling om tegen 2030 ten minste 25 000 km rivieren in de Unie te herstellen tot vrij stromende rivieren, onverminderd de KRW en TEN-T-Verordening.	Activiteiten hiervoor zijn nog niet in beeld gebracht en/of vertaald naar financiële consequenties. Naar verwachting gebeurt dit bij eventuele verlenging van de KRW, na 2027. Onbekend is of en in welke richting er wordt gedacht over instandhouding of verwijderen van de bestaande waterkrachtcentrales in de Maas.
Het planmatig verwijderen van belemmeringen, voor zover die verouderd zijn en niet meer nodig zijn voor maatschappelijke functies.	Bestuurlijk vastgestelde KRW-maatregelenprogramma's bevatten maatregelen voor het passeerbaar maken van belemmeringen en voor – op enkele locaties – het volledig verwijderen van belemmeringen. Deze zullen de bestaande restopgave grotendeels, maar niet volledig oplossen. Ook na 2027 blijft er naar verwachting een (beperkte) restopgave voor het verwijderen van belemmeringen, met name in rivieren en beken die niet als KRW-waterlichaam zijn aangewezen.
Het nemen van de nodige maatregelen om de natuurlijke functies van de overstromingsgebieden van rivieren te verbeteren.	Zoals eerder gesteld is het bepalen van de restopgave nog niet goed mogelijk vanwege nog ontbrekende definities en uitgangspunten. De uitvoering van reeds geplande en financieel grotendeels geborgde KRW-, N2000-, PAGW-maatregelen en verdere inzet op realisatie van het NNN in de periode tot 2030 zal hoe dan ook bijdragen aan deze eis van de Verordening en aan het verder verkleinen van een restopgave. Voor het <i>optimaliseren</i> van de natuurlijke functies van overstromingsgebieden van rivieren zijn echter grootschalige

⁷⁰ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/projecten-ronde-2/werklandschappen-van-de-toekomst>

Eis Verordening

Financiële consequenties van de restopgave voor Nederland

maatregelen nodig. Dit geldt langs Rijkswateren, maar zeker langs regionale wateren, waar in de bestaande praktijk niet of nauwelijks nog sprake is van overstromingsgebieden/uiterwaarden. Ruimtelijke en hydrologische maatregelen in grote delen van beek- en rivierdalen zijn in dat geval nodig. Dergelijke ingrijpende beleidsvoornemens en maatregelen zijn tot op heden niet voorzien en geborgd in beleid en programma's. Wel is er beleid ingezet om water en bodem meer sturend te laten zijn in de ruimtelijke inrichting in Nederland⁷¹. In het NPLG⁷² en provinciale gebiedsprogramma's moet dit nader handen en voeten krijgen voor het landelijk gebied.

4.7.4 Art. 9: Herstel van landbouwecosystemen

Met het huidige beleid wordt bijna volledig voldaan aan de vierde eis van artikel 9 met betrekking tot vernatting. Daarmee is er nauwelijks additionele economische impact. Echter, er is onzekerheid over de definitie van vernatting. Indien niet voldaan wordt aan deze eis, moet waarschijnlijk meer vernat worden voor 2030 en is de opgave voor 2040 en 2050 nog groter. Dit zou vergaande gevolgen hebben voor de agrarische sector, en leidt daarmee ook tot hoge kosten voor de overheid en de sector zelf. De omvang van deze kosten is zeer onzeker, want hangt in sterke mate af van de specifieke gebieden waarom het gaat. Deze moeten nader bepaald worden in vervolgonderzoek zodat ook treffende maatregelen uitgewerkt kunnen worden.

Tabel 10. Financiële consequenties van art. 9 van de Verordening

Eis Verordening

Financiële consequenties van de restopgave voor Nederland

Nemen van herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren, naast de gebieden waarop herstelmaatregelen uit artikel 4, leden 1, 2 en 3, van toepassing zijn.

Het NPLG geeft (gedeeltelijk) invulling aan deze eis. Er is daarmee gedeeltelijk budget gereserveerd tot 2030. Voor de maatregelen om de doelen voor 2040 en 2050 te bereiken is in bestaand beleid geen budget gereserveerd. Dit heeft dan ook een negatief effect op de Rijksbegroting.

Op nationaal niveau een stijgende trend realiseren voor elk van de volgende indicatoren, gemeten in de periode vanaf de datum van inwerkingtreding van deze Verordening tot en met 2030, en vervolgens om de drie jaar, totdat de vastgestelde toereikende niveaus zijn bereikt:

De Verordening vraagt voor de uitvoering van het bestaande beleid monitoring en handhaving. De uitvoering van bestaand beleid is op vrijwillige basis. Monitoring en handhaving gaat gepaard met extra kosten en heeft daarmee een negatief effect op de Rijksbegroting.

- d. de graslandvlinderindex;
- e. de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland;
- f. het percentage (10%) landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit.

Herstelmaatregelen uitvoeren om ervoor te zorgen dat de index van alle daagse akker- en weidevogelsoorten op nationaal niveau geïndexeerd op [een jaar na inwerkingtreding] = 100, de volgende niveaus bereikt: 110 tegen 2030, 120 tegen 2040 en 130 tegen 2050.

Hoewel de nationale bijenstrategie, het nationaal programma landbouwbodems en ANLb en Aanvalsplan Grutto veelbelovende maatregelen bevatten, zijn deze op vrijwillige basis en zullen aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarmee is er een mogelijke restopgave voor aanvullende stimulatie, en dus ook aanvullende kosten voor het stellen van verplichtingen om de desbetreffende maatregelen te treffen. Dit heeft een negatief effect op de Rijksbegroting.

⁷¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>

⁷² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>

Eis Verordening**Financiële consequenties van de restopgave voor Nederland**

Herstelmaatregelen nemen voor organische bodems voor landbouwdoeleinden die bestaan uit ontwaterde veengronden op ten minste de percentages bij bullets a-c. De lidstaten kunnen herstelmaatregelen treffen, met inbegrip van vernatting, in gebieden waar turf wordt gewonnen en deze gebieden beschouwen als gebieden die bijdragen tot de verwezenlijking van deze hersteldoelen.

- g. 30 % van die gebieden tegen 2030, waarvan ten minste 25% vernat is;
- h. 50 % van die gebieden tegen 2040, waarvan ten minste de helft vernat is;
- i. 70 % van die gebieden tegen 2050, waarvan ten minste de helft vernat is.

Met het huidige beleid ten aanzien van vernatting is de verwachting dat er geen additionele vergaande gevolgen zijn voor de agrarische sector. De transitie van de agrarische sector heeft los van de Verordening wel financieel-economische effecten, met name richting 2040 en 2050. De omvang van deze effecten is nog onduidelijk en hangt af van de daadwerkelijke gebieden waar vernat moet worden en de uiteindelijke maatregelen die getroffen gaan worden. Er bestaat echter nog onzekerheid omtrent de definitie van vernatting. Indien het vigerend beleid niet volstaat is de financieel-economische impact groot.

Herstelmaatregelen treffen om organische bodems die gedraineerde veengebieden vormen en die voor andere vormen van landgebruik dan landbouw en turfwinning worden gebruikt, opnieuw te bevochtigen en tot maximaal 20% meetellen als bijdrage tot het bereiken van de hersteldoelen.

De restopgave voor deze eis is zeer waarschijnlijk heel beperkt en daarmee zijn de kosten om te voldoen aan deze eis ook beperkt.

5 Betekenis voor brede welvaart in Nederland

5.1 Inleiding

Naast het bruto binnenlands product (bbp) publiceert het CBS de Monitor Brede Welvaart, zowel op nationaal als regionaal niveau. De Monitor Brede Welvaart geeft inzicht in de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld⁷³. Brede welvaart gaat dus over: a) de kwaliteit van leven nu, b) kwaliteit voor latere generaties, c) grensoverschrijdende effecten en d) de verdeling van kosten en baten.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft een denkkader laten opstellen met als doel beleidsmakers te helpen om brede welvaart mee te nemen bij het maken van en besluiten over IenW-beleid. Dit denkkader is voor deze QuickScan gehanteerd bij het beschrijven van de impact van de Verordening op brede welvaart. Binnen 'kwaliteit van leven' worden in het denkkader van IenW tien elementen (indicatoren) onderscheiden, zie ook Tabel 10. Niet alle indicatoren hebben een raakvlak met de mogelijke impact van de Verordening. Deze laten we in deze QuickScan buiten beschouwing.

Het CBS noemt natuur, milieu en de kwaliteit van de leefomgeving als essentiële pijlers van brede welvaart. Dit zijn ook de belangrijkste positieve effecten van de Verordening op de brede welvaart (zie ook Tabel 10). Een goede biodiversiteit heeft bijvoorbeeld een positief effect op het natuurlijk kapitaal. Het CBS stelt dat voor het zekerstellen van brede welvaart voor toekomstige generaties het essentieel is dat het niveau van natuurlijk kapitaal niet achteruitgaat⁷⁴. De Verordening draagt hieraan bij, zie ook paragraaf 5.2

Kortom, de Verordening leidt tot positieve effecten voor de brede welvaart in Nederland. Maar gaat ook gepaard met hoge kosten, en heeft daarmee een mogelijk negatief effect op de indicator 'materiele bestaanszekerheid', zie ook paragraaf 5.6. Echter, 'de costs of doing nothing', 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.

Daarnaast zijn de baten op QuickScan-niveau niet terug te brengen naar monetaire eenheden en daarmee moeilijk af te wegen met de verwachte kosten van de Verordening. De balans tussen kosten en baten behoeft daarom nog nadere detaillering in een vervolgfase zodat de kosten-baten balans in de maatregelkeuze meegenomen kan worden.

In de paragrafen 5.2-5.6 worden de belangrijkste effecten voor de brede welvaart nader beschreven.

Tabel 11. Samenvatting van indicatoren van Brede Welvaart, raakvlakken met de Verordening en verwacht effect.

Indicator Brede Welvaart ⁷⁵	Raakvlak met de Verordening	Effect
Milieu	Ja	Positief
- Bodemkwaliteit		
- Luchtkwaliteit		
- Waterkwaliteit		
Natuur	Ja	Positief
- Flora en fauna		
- Omvang en kwaliteit natuurgebied		
Natuurlijke voorraden	Raakvlak is mogelijk, via de beschikbaarheid van	Positief
- Beschikbaarheid van (drink)water	(drink)water (indirect effect van mogelijk	
- Hernieuwbare hulpbronnen	verbeterde waterkwaliteit) en robuustere	
- Voorraad eindige grondstoffen	(grond)waterhuishouding als herstelmaterieel	

⁷³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/brede-welvaart>

⁷⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/natuurlijk-kapitaal-en-brede-welvaart-in-nederland>

⁷⁵ Denkkader Brede Welvaart IenW, 2022. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8bcbd6f3588a34d1f066560dd3943815955b64ef/pdf>

Indicator Brede Welvaart ⁷⁵	Raakvlak met de Verordening	Effect
	voor habitattypen en vernatting van agrarisch gebied.	
Sociale cohesie <ul style="list-style-type: none"> - Inclusiviteit en gelijkheid - Sociaal contact met vrienden of familie - Vertrouwen in publieke instituties - Vertrouwen van (groepen) mensen in elkaar 	Mogelijk, maar deels onduidelijk. Wanneer de Verordening leidt tot een toename van groen in de bebouwde omgeving biedt dit aanvullende mogelijkheden tot ontmoeten.	Mogelijk positief.
Veiligheid <ul style="list-style-type: none"> - Internationale relaties en veiligheid - Omgevingsveiligheid - Sociale veiligheid - Verkeersveiligheid - Waterveiligheid 	Raakvlak is mogelijk, in relatie tot sociale veiligheid (in het geval van additioneel groen) en waterveiligheid	Mogelijk positief
Materiele bestaanszekerheid <ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsparticipatie - Betaalbaarheid van leven - Innovatievermogen en vestigingsklimaat - Omvang van de economie - (Efficiëntie van) Overheidsuitgaven 	Raakvlak is mogelijk. De Verordening leidt tot additionele overheidsuitgaven en heeft mogelijk een positief effect op het vestigingsklimaat voor wonen en werken.	Overheidsuitgaven: negatief Vestigingsklimaat: mogelijk positief.
Leefomgeving <ul style="list-style-type: none"> - Aantrekkelijkheid van de ruimtelijke omgeving - Kwaliteit van wonen en (groen)voorzieningen - Niveau van geluid, trillingen en licht 	Ja, aantrekkelijkheid van de ruimtelijke omgeving en kwaliteit van wonen en (groen)voorzieningen	Positief
Klimaat <ul style="list-style-type: none"> - Lokale temperatuur - Uitstoot van broeikasgassen - Waterhuishouding 	Ja	Positief
Gezondheid <ul style="list-style-type: none"> - Eigen regie van mensen - Fysieke gezondheid - Mentale gezondheid 	Ja	Positief
Bereikbaarheid <ul style="list-style-type: none"> - Bereikbaarheid van wonen, werk, onderwijs en voorzieningen - Internationale bereikbaarheid van Nederland - Kwaliteit van het reizen 	Nee	N.v.t.

5.2 Natuur

Biodiversiteit werkt op meerdere wijzen door in de economische waarde van natuur: via de gebruikswaarde en niet-gebruikswaarde⁷⁶. Via de gebruikswaarde levert biodiversiteit een verscheidenheid aan diensten op voor de mens:

- Natuurlijk kapitaal bestaat uit alle hernieuwbare en niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen (lucht, bodem, water, mineralen en flora & fauna) die goederen of diensten produceren en leiden tot welvaartseffecten⁷⁷.
- Ecosysteemdiensten zijn de voordelen die de natuur biedt aan de mens. Dit kunnen productiediensten (zoals voedselproductie of drinkwatervoorziening), regulerende diensten (zoals CO₂-vastlegging of bestuiving van gewassen) en culturele diensten (zoals recreatie of educatie) zijn⁷⁸.
- Schone lucht, een goede waterkwaliteit en gezonde bodems zijn essentieel voor het leveren van ecosysteemdiensten en onze gezondheid. De Verordening draagt hieraan bij, zie ook de beschrijving bij het volgende effect *Milieu* (5.3).

Mensen ontlenen ook waarde aan de natuur zonder het te gebruiken (de niet-gebruikswaarde). En daarnaast wordt aan biodiversiteit vaak een intrinsieke waarde toegekend. Dit gaat over de waarde die mensen toekennen aan het voortbestaan van flora en fauna.

Zoals gesteld in paragraaf 4.2 is de verwachting dat de Verordening in zijn algemeenheid leidt tot een positief effect op biodiversiteit en daarmee 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 natuurgebied, mits herstelmaatregelen zorgvuldig gekozen en geïmplementeerd worden. En draagt daarmee ook bij aan het behoud van biodiversiteit in de toekomst, met dus ook een positief effect op de langere termijn zodat ook voor latere generaties de ecosysteemdiensten toegankelijk blijven. Met het realiseren van de doelen van de Verordening wordt voorkomen dat biodiversiteit verder afneemt en daarmee ook het vermogen van ecosystemen om diensten en producten te leveren afneemt, zowel voor huidige als toekomstige generaties.

5.3 Milieu

De Verordening resulteert in een groter oppervlak aan natuur, het meer natuurlijk functioneren van water- en ecosystemen en heeft daarmee naar verwachting een positief effect op de bodemkwaliteit, luchtkwaliteit en waterkwaliteit, zowel voor de leefkwaliteit nu als voor toekomstige generaties:

- Verbetering van de bodemkwaliteit:
 - Een gezonde bodem houdt water en voedingsstoffen vast en biedt een goed milieu voor flora en fauna om in te leven. Een gezonde bodem is dus nodig voor herstel en verbetering van habitats en biodiversiteit⁷⁹. Ook in stedelijk gebied geldt dat het additionele stedelijk groen resulteert in een verbetering van de bodemkwaliteit. De vereisten van artikel 9 dragen direct bij aan verbetering van de bodemkwaliteit ten behoeve van natuur in gebieden met agrarisch landgebruik.
 - In 2020 was 54% van de Nederlandse bodem in gebruik als agrarisch terrein⁸⁰. De areaaluitbreiding van agrarische natuurtypen moet plaatsvinden op het huidige agrarisch areaal van Nederland, zie ook paragraaf 3.2.3. 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 beperkt.
- Verbetering van de luchtkwaliteit: De Verordening stelt in stedelijk gebieden de expliciete eis om de hoeveelheid groen te doen toenemen. Meer groen leidt naar verwachting tot een beperkt betere luchtkwaliteit in deze gebieden. Bomen en groen filteren verontreiniging uit de lucht en dragen bij aan enige verlaging van luchtverontreiniging⁸¹. Ook kan een beperkt positief effect verwacht worden in gebieden waar externe werking op gebieden met

⁷⁶ 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".

⁷⁷ Arcadis en CE Delft (2018), "MKBA Werkwijzer Natuur".

⁷⁸ <https://www.pbl.nl/ecosysteemdiensten-0>

⁷⁹ <https://www.milieucentraal.nl/eten-en-drinken/milieubewust-eten/milieugevolgen-van-landbouw/#slechte-bodemkwaliteit>

⁸⁰ Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt? (CBS 2020). <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2020/hoe-wordt-de-nederlandse-bodem-gebruikt/>

⁸¹ Factsheet Luchtkwaliteit <https://edepot.wur.nl/460539>

habitattypen een rol speelt en waar maatregelen genomen moeten worden om bijvoorbeeld stikstofemissies te beperken.

- Verbetering van de waterkwaliteit:
 - De herstelmaatregelen voor habitattypen (artikel 4) dragen naar verwachting bij aan onder andere vermindering van uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlakte- en grondwater. Dit zal ook spelen bij herstelmaatregelen als bufferzones langs akkerranden e.d. (ook in NPLG).
 - Daartegenover staat dat de verhoging van grondwaterstanden (als onderdeel van artikel 9) daarentegen juist kan zorgen voor (tijdelijk, maar lang na-ijleffect) meer uitspoeling van stoffen naar oppervlaktewater, zoals fosfaat.
 - Meer natuurlijke inrichting van uiterwaarden en beekdalen (artikel 7) zorgt voor minder landbouwinvloed in die gebieden en daarmee naar verwachting ook tot minder uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater, en dus tot een verbetering van de waterkwaliteit. Naar verwachting is dit effect groter in beekdalen dan in uiterwaarden, omdat in beekdalen meer intensieve akkerbouw en tuinbouw plaatsvindt dan in uiterwaarden van grote rivieren (meestal extensiever, gras- en veeteelt).

5.4 Klimaat

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 isolatie⁸² (bijvoorbeeld groene daken of groene gevels⁸³).
- vermindering van uitstoot van broeikasgassen (door o.a. vernatting en de transformatie van agrarische grond naar agrarische natuur),
- en door een robuustere waterhuishouding.

Zie ook paragraaf 4.6 voor de impact van de Verordening op maatschappelijke opgaven, waaronder klimaat.

5.5 Gezondheid, leefomgeving en sociale cohesie

Artikel 6 van de Verordening vraagt om een groter oppervlak stedelijk groen in Nederland en stelt dat er geen nettoverlies van groen oppervlak mag zijn. Artikel 4, 5 en 9 resulteren in een groter areaal natuur en agrarische natuur. Ervan uitgaande dat uitvoering van de eisen en verplichtingen van de Verordening hierdoor leidt tot een vergroting van het totaaloppervlak groen in Nederland, heeft de implementatie van deze wetgeving positieve effecten op gezondheid en de leefomgeving:

- Een groenere omgeving heeft positieve effecten op gezondheid, zo blijkt uit de Kennisbundeling 'Groen en Gezondheid' van het RIVM⁸⁴. Andere onderzoeken bevestigen dit⁸⁵. Additioneel groen heeft op vier manieren invloed op de fysieke en mentale gezondheid: schade verminderen, schade veroorzaken, herstel bevorderen en gezond gedrag bevorderen. Doordat groen (bijvoorbeeld een park in de stad) mensen stimuleert om te bewegen kan het een rol spelen in stressreductie en het verminderen van overgewicht. Door de positieve effecten van groen op het milieu kan groen ook luchtwegklachten verminderen.
- Onderzoek wijst uit dat additioneel groen in en rondom bebouwing een positief effect heeft op de leefomgeving. De eisen die gesteld worden in artikelen 4 en 6 van de Verordening resulteren in een toename van boomkruinen en andere natuur in en om stedelijk gebied. Groen draagt bij aan verkoeling door schaduw, maar ook door verdamping van water. Verschillende onderzoeken laten zien dat mensen zich comfortabeler voelen in een groene omgeving, met name vanwege de hitte reducerende effecten van groen⁸⁶.

⁸² <https://www.hva.nl/kc-techniek/gedeelde-content/contentgroep/klimaatbestendige-stad/resultaten/groene-gevels.html>

⁸³ <https://www.rainproof.nl/maatregel/groene-gevel> en <https://www.rainproof.nl/maatregel/groene-daken>

⁸⁴ Kennisbundeling 'Groen en Gezondheid' (RIVM, 2022). https://www.rivm.nl/sites/default/files/2022-05/Kennisbundeling%20Groen%20en%20Gezondheid_V6.pdf

⁸⁵ 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/>

⁸⁶ Factsheet 'Groen en wonen' (WUR). <https://edepot.wur.nl/412102>

- Een groene omgeving nodigt uit tot meer buiten zijn en biedt daarmee mogelijkheden voor ontmoeting. Het kan daarmee bijdragen aan een verbeterde sociale cohesie in de wijk⁸⁷.

5.6 Materiële bestaanszekerheid

Het effect op materiële bestaanszekerheid is onduidelijk. De verwachting is dat de Verordening leidt tot zowel positieve als negatieve effecten:

- De Verordening raakt meerdere sectoren en belangen, zie ook paragrafen 4.6 en 4.7.
 - Dit kan leiden tot negatieve effecten op vestigingsklimaat, bedrijfsvoering en mogelijk tot investeringen door bedrijfsleven. In sommige gevallen indirect, via mogelijke externe werking en het verslechteringsverbod van artikelen 4 en 5. In andere gevallen direct, zoals door maatregelen als vernatting van veengronden in agrarisch gebruik en door beperkingen voor bodemberoerende visserij op de Noordzee.
 - De beschikbaarheid van woningen is in belangrijke mate bepalend voor de brede welvaart als het gaat om materiële bestaanszekerheid van burgers/huishoudens. De Verordening kan mogelijk een negatief effect op de woningbouwopgave hebben vanwege de mogelijk conflicterende ruimtevraag die zowel de Verordening als de woningbouw met zich meebrengt, maar ook als gevolg van mogelijke externe werking. Tegelijkertijd biedt de woningbouwopgave een kans om stedelijk groen (artikel 6) te integreren in nieuwe gebouwen en infrastructuur.
- Herstelmaatregelen moeten ontwikkeld, uitgevoerd, gemonitord en gehandhaafd worden. Met name overheden zullen hiervoor aan de lat staan, zoals ook beschreven in paragraaf 4.2. De Verordening leidt daarmee tot een verhoging van overheidsuitgaven (zie ook paragraaf 4.2).
- Echter, ervan uitgaande dat de Verordening leidt tot additioneel groen in zowel stedelijk als landelijk gebied, heeft de Verordening ook een positief effect op materiële bestaanszekerheid voor wonen en werken gekoppeld aan het vestigingsklimaat. Verschillende onderzoeken laten zien dat een groene omgeving een positief effect heeft op het vestigingsklimaat voor bedrijven en op de woningwaarde⁸⁸.

⁸⁷ Factsheet 'Groen en wonen' (WUR). <https://edepot.wur.nl/412102>

⁸⁸ <https://www.wur.nl/nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm>

6 Conclusies en aanbevelingen voor vervolg

De inhoud van de Verordening is nog aan wijzigingen onderhevig, waardoor impact deels nog onzeker is

Deze QuickScan is gebaseerd op de tekst van de Verordening Natuurherstel zoals die in 2022 is gepresenteerd door de Europese Commissie. Op dit moment is er nog veel in beweging in relatie tot het Europese voorstel voor de Verordening. De Verordening is nog niet definitief vastgesteld. Verschillende teksten, definities en verschillende eisen van de artikelen uit de Verordening worden op dit moment nog aangepast in het proces van onderhandeling en afstemming tussen lidstaten en met de EU. Een aantal van deze teksten, definities en eisen zijn van groot belang voor de mate van positieve en negatieve impact van de Verordening. Het betreft dan bijvoorbeeld de herstelopgave voor habitattypen en uitzonderingsmogelijkheden op het verslechteringsverbod, via het begrip 'openbaar belang'. Maar ook de wijze en het schaalniveau van beoordeling van herstelopgaven en verslechtering (artikelen 4 en 5), de definitie van stedelijke gebieden (artikel 7) en de vernattingsopgave (artikel 9) zijn elementen die de opgaven en daarmee de impact voor Nederland bepalen. De uiteindelijk vast te stellen tekst van de Verordening kan leiden tot andere inzichten en bevindingen dan nu gepresenteerd in de voorgaande hoofdstukken, en kan daarmee ook leiden tot andere conclusies dan hieronder beschreven.

Uitvoering van bestaand Nederlands beleid is van groot belang

Ook in Nederland is het natuurbeleid volop in beweging, onder andere als gevolg van de uitvoering van eerdere Europese wet- en regelgeving, zoals de VHR en de KRW. Op provinciaal niveau wordt momenteel het NPLG nader uitgewerkt. Met de realisatie van de doelen en opgaven uit het NPLG kan in belangrijke mate worden bijgedragen aan het tegemoetkomen aan de eisen en verplichtingen van vooral de artikelen 4, 7 en 9 van de Verordening. De uitvoering van het NPLG is dus van groot belang voor het kunnen voldoen aan de Verordening. Daarnaast zijn er verschillende programma's gericht op biodiversiteit, klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw. In relatie tot artikel 9 zijn bijvoorbeeld de volgende bestaande programma's relevant: het Nationaal Strategisch Plan dat invulling geeft aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Aanvalsplan Grutto, het Aanvalsplan Landschapselementen en de Bijenstrategie. Een groot deel van het vigerend Nederlandse beleid heeft geen resultaatverplichting en is dus op vrijwillige basis. De restopgave en daarmee ook de impact van de Verordening hangt in grote mate af van de resultaten die al behaald worden met het bestaande beleid.

De Verordening geeft aanvullende opgaven, maar draagt ook bij aan realisatie van bestaande beleidsdoelen

Het bepalen van de impact van de Verordening is complex binnen deze context van het hierboven beschreven, in beweging zijnde Europese en Nederlandse beleid. Wel is duidelijk dat de Verordening concrete doelen, indicatoren en deadlines toevoegt aan het al bestaande Nederlandse natuurbeleid, grotendeels in de vorm van aan termijnen gekoppelde resultaatverplichtingen.

Tegelijkertijd worden verschillende bestaande Nederlandse ambities voor klimaat, natuur en landschap in Nederland, zowel in landelijk als in stedelijk gebied, met de Verordening nader geconcretiseerd. De Verordening leidt tot biodiversiteitsverbetering en heeft een goede synergie met klimaatdoelen/-adaptatie, de transitie van het landelijk gebied (NPLG) en de KRM. Uitvoering van de Verordening draagt daardoor in sterke mate bij aan het realiseren van bestaande Nederlandse beleidsdoelen.

De impact van de Verordening op ruimtegebruik, sectoren en maatschappelijke opgaven is groot

De resultaten van de QuickScan onderschrijven in grote mate de conclusies over de mogelijke impact in de BNC-fiche Verordening Natuurherstel, maar geven hierbij op onderdelen nuances of aanvullingen. De impact van de eisen uit de Verordening is met name aan de orde voor behoud en herstel van habitattypen en biodiversiteit buiten de begrenzing van bestaande Natura 2000-gebieden. Daarmee heeft de Verordening een grotere ruimtelijke impact dan het huidige natuurbeleid, zowel via direct ruimtebeslag als via externe werking, met name in hoog-Nederland. Daarnaast voegt de Verordening een resultaatverplichting en eisen tot het jaar 2050 toe, die verder gaan dan het huidige Nederlandse natuurbeleid. Met name de hersteldoelen voor land- en mariene natuur (eisen 1, 2 en 3 van artikel 4/5) en het verslechteringsverbod (eis 7) hebben een grote impact voor sectoren en maatschappelijke opgaven. De grootste impact van de Verordening is op basis van de uitgevoerde analyses te verwachten op met name de agrarische sector. Uitvoering van maatschappelijke opgaven als woningbouw, energietransitie en infrastructuur, maar ook realisatie van kleinere projecten en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen naar verwachting aanzienlijk beperkt worden door directe ruimteclaim en (vooral) externe werking in relatie tot stikstofgevoelige natuur.

Het verslechteringsverbod leidt naar verwachting ook tot verdergaande regulering van activiteiten in het Nederlandse natuurbeleid vanwege het vergunning plichtig worden van meer activiteiten in de fysieke leefomgeving, al is dit wel medeafhankelijk van nadere uitwerking van definities en invulling van uitgangspunten en methoden. Herstel van habitattypen en het verslechteringsverbod, met name de mogelijke externe werking van activiteiten van bijvoorbeeld stikstofdepositie op habitattypen, kan belemmerend werken voor de realisatie van maatschappelijke opgaven als woningbouw, energietransitie en de vervangingsopgaven in de natte en droge infrastructuur. Uit de analyse van verspreiding van habitattypen blijkt dat dit in heel Nederland speelt, maar met name op de hoge zandgronden.

Op de Noordzee wordt forse impact van de Verordening verwacht op vooral bodemberoerende visserij en zandwinning/-suppletie, maar mogelijk ook op gebruik door defensie (oefengebieden) en de aanleg van windmolenparken en bijbehorende infrastructuur.

Een aanzienlijk deel van de gebieden met habitattypen buiten N2000-gebieden zijn al wel onderdeel van het NNN. Daarmee is er in de huidige situatie vaak al sprake van een ruimtelijke functie natuur en een beschermingsregime voor die gebieden. De herstelopgaven uit de Verordening geven echter meer concrete doelen en termijnen voor realisatie van natuur in deze gebieden. Afstemming van NNN-doelen en -uitvoering op de eisen en verplichtingen van de Verordening is dan ook nog een uitdaging, maar tegelijkertijd een kans om op beperkte impactvolle wijze invulling te geven aan de Verordening. Beperking van effecten van externe werking zal meer dan in de huidige situatie van het NNN een rol spelen. Ook wordt een aanzienlijke impact verwacht op administratieve lasten en uitvoeringsaspecten, zoals onderzoek en monitoring, coördinatie van uitvoering, vergunningverlening, toezicht, handhaving en rapportage. De grootste impact voor Nederland wordt verwacht vanuit de artikelen 4 en 5 en mogelijk ook artikel 9.

Opgave voor werken aan ecosystemen in stedelijk gebied is verschillend per gemeente

Besluiten over de inrichting van stedelijk gebied worden voornamelijk op gemeentelijk niveau genomen. Er zijn op dit moment geen uitvoeringsgerichte plannen of programma's op nationaal niveau om te voldoen aan de eisen uit artikel 6. Op basis van analyses van de huidige situatie lijkt het echter mogelijk om aan de eisen van het artikel te voldoen zonder grote (ruimtelijke) impact, al worden er wel grote verschillen in opgaven verwacht tussen gemeenten. De precieze impact van artikel 6 van de Verordening lijkt op basis van gegevens over de urbanisatiegraad beperkt, omdat volgens Europese definities een groot deel van Nederland als 'urban' gebied kan worden beschouwd. De eisen van artikel 6 gelden op basis van deze definitie voor een groot deel van Nederland en dus niet – zoals de titel van het artikel suggereert, voor stedelijk gebied. Nadere duiding van gehanteerde definities kan hierbij nog wel leiden tot veranderingen in dit inzicht in de impact, omdat dit de omvang van urbane gebieden in belangrijke mate de impact per gemeente en voor Nederland als geheel bepaalt.

Opgave voor aanvullende maatregelen in rivieren en uiterwaarden is naar verwachting beperkt

De eisen uit artikel 7 (rivieren en uiterwaarden) ten aanzien van de verbindingfunctie van rivieren zijn en worden naar verwachting deels al met de uitvoering van KRW-maatregelen gerealiseerd. In deze QuickScan worden de eisen uit artikel 7 ten aanzien van de natuurlijke functie van overstromingsgebieden gezien als een inspanningsverplichting, die naar verwachting deels ook ingevuld zijn en worden met maatregelen in het kader van KRW, N2000 en PAGW. Aangezien veel uiterwaarden al in gebruik zijn als natuur en extensieve landbouw en deels ook onderdeel zullen zijn van de herstelopgaven voor habitattypen (artikel 4), wordt verwacht dat de aanvullende impact van artikel 7 op ruimtegebruik, sectoren en maatschappelijke overwegend beperkt is. Dit sluit aan bij de bevindingen van de BNC-fiche.

De vernattingsopgave van de Verordening raakt vooral agrarisch gebruik van veenweidegebieden

De impact van de vernattingsopgave voor veengebieden (artikel 9) van de Verordening is naar verwachting groter dan wat is aangegeven in de BNC-fiche. Hoewel in het Veenplan eerste fase van het Klimaatakkoord en ook in het NPLG maatregelen geformuleerd zijn ten aanzien van gedraineerde veengronden is de definitie van 'vernatten' nog onzeker. Met name richting 2040 en 2050 stelt de Verordening aanvullende eisen. Dit kan vergaande gevolgen hebben voor met name de melkveehouderij in veenweidegebieden. De omvang van deze impact is echter sterk afhankelijk van de definitie van 'vernatten' die in de Verordening gehanteerd wordt. De overige eisen van artikel 9 zijn grotendeels geborgd binnen bestaand beleid. Echter, de uitvoering van het huidige beleid is grotendeels op vrijwillige basis. De Verordening stelt concrete doelen en een resultaatsverplichting. Het is onzeker of deze gehaald worden met het huidige beleid, waarin wordt ingezet op uitvoering/medewerking op vrijwillige basis.

De positieve effecten van de Verordening op brede welvaart in Nederland zijn ook groot

De Verordening leidt tot positieve effecten voor de brede welvaart in Nederland, ofwel voor de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld. Volgens het CBS zijn natuur, milieu en de kwaliteit van de leefomgeving essentieel voor de brede welvaart. De Verordening heeft op al deze drie pijlers een positief effect. De belangrijkste positieve effecten op brede welvaart zijn:

- Het herstellen en verzekeren van ecosysteemdiensten voor de leefomgeving nu en voor toekomstige generaties
- Een verbeterde bodem-, lucht- en waterkwaliteit
- Een positieve synergie met klimaatdoelstellingen door het verlagen van de lokale temperatuur (m.n. in stedelijke centra) vermindering van uitstoot van broeikasgassen (door o.a. de transformatie van agrarische grond naar agrarische natuur) en door een robuustere waterhuishouding.
- Positieve effecten op gezondheid en de leefomgeving door additioneel groen, zowel nu als voor toekomstige generaties.
- De Verordening heeft tot slot mogelijk ook een positief effect op materiele bestaanszekerheid via een verbeterd vestigingsklimaat en woningwaarde stijging door additioneel groen in bebouwd gebied.

De Verordening leidt mogelijk echter ook tot een negatief effect op de brede welvaart, namelijk het effect op materiele bestaanszekerheid door een te verwachten verhoging van overheidsuitgaven om aan de eisen en verplichtingen uit de Verordening te voldoen. Dit betreft echter een negatief effect dat met name op de korte termijn (tot 2030) speelt. Naar verwachting is dit op de langere termijn minder het geval. De kosten die optreden als de Verordening niet in werking treedt en de biodiversiteit in Nederland verder achteruitgaat kunnen ook hoog zijn. De omvang van deze kosten voor latere generaties kon in het kader van deze QuickScan niet in beeld gebracht worden. De balans tussen kosten en baten, zowel nu als voor toekomstige generaties, behoeft verder uitwerking zodat de Nederlandse overheid dit in beleids- en maatregelkeuzes bij de implementatie van de Verordening kan meenemen.

Aanbeveling voor het vervolgtraject naar inwerkingtreding en uitvoering van de Verordening

Deze QuickScan betreft een korte, kwalitatieve analyse gebaseerd op bestaande, feitelijke informatie en expert judgement van diverse partijen in expertsessies. Om op een goede manier invulling te geven aan de vervolgstappen richting implementatie van de Verordening is een aantal vervolgstappen aan te bevelen:

- Verdere voorbereiding richting implementatie wordt aanbevolen een verdieping van de uitvoeringsaspecten van de Verordening uit te voeren, zodat het Rijk meer zicht heeft op de interne opgaven richting inwerkingtreding en implementatie. Daarbij gaat het ook om het in beeld brengen van de kennis en capaciteit bij de verschillende overheden die (aanvullend) nodig is voor de uitvoering. Het is daarbij aan te raden om dit uit te voeren voor de gehele Verordening, niet alleen voor de in deze QuickScan behandelde artikelen 4, 5, 6, 7 en 9 van de Verordening.
- Als input voor beleids-/maatregelkeuzes:
 - Een nadere en meer gedetailleerde impactanalyse van de uiteindelijk vastgestelde teksten van de Verordening voor Nederland is aan te bevelen om op onderdelen concretere uitspraken te kunnen doen. Deze impactanalyse geeft input voor de keuzes die gemaakt kunnen worden door verschillende overheden in de interpretatie van de Verordening. Hierbij hoort ook een nadere analyse naar de gebieden waar de impact van de Verordening waarschijnlijk het grootste is. En daarnaast ook een verdieping wat er in brede zin aanvullend nodig is ten opzichte van de huidige situatie (nader detailleren van de restopgave. Overwogen kan worden om dit per provincie in beeld te brengen, om zo de relatie en synergie met de provinciale uitwerkingen van het NPLG optimaal te kunnen benutten.
 - Het nader concretiseren van de restopgave voor Nederland voor artikelen waar de grootste onzekerheden in definities spelen. Dit betreft onder andere vervolgonderzoek naar de huidige situatie van stedelijk groen en bomen per gemeente in Nederland. De VNG heeft hiervoor een aanzet gedaan. Mogelijk kan samen met de VNG verder onderzocht worden in welke mate gemeenten reeds voldoen aan de eisen van artikel 6.
 - Bij verschillende eisen en verplichtingen schrijft de Verordening niet een te volgen werkwijze en/of (beoordelings)methoden voor. Ook geven verschillende begrippen en definities ruimte voor interpretatie. Afhankelijk van de definitieve tekst van de uiteindelijk vastgestelde Verordening geeft dit lidstaten – en dus ook Nederland – ruimte voor eigen invulling. Dit biedt kansen om de implementatie en uitvoering van de eisen en verplichtingen uit de verordening af te stemmen op de voor Nederland passende wijze. Aanbevolen wordt om deze ruimte voor invulling in beeld te brengen en te komen tot een gedragen aanpak voor invulling.

- Meer detaillering van kosten en baten van de Verordening zodat de kosten-batenbalans in de afwegingen naar uitvoering en bij keuzes van maatregelen meegenomen kunnen worden.
- Voor proces en communicatie wordt geadviseerd een gedegen communicatieproces richting betrokken partijen over de implicaties van de Verordening vorm te geven en uit te voeren, ook om verwachtingen en rolverdeling richting implementatie en uitvoering te verhelderen. De te verwachten impact op een aantal sectoren en opgaven is immers aanzienlijk, los van nadere detaillering van de precieze impact/consequenties op lokaal niveau.

Bijlage A – Gehanteerde definities

De QuickScan is een eerste verkenning van de gevolgen van de ontwerpverordening betreffende natuurherstel voor Nederland. De introductie van nieuwe concepten en terminologieën leidt tot onduidelijkheid bij betrokkenen. In dit hoofdstuk duiden wij deze uitgangspunten en definities om tot een gedeeld begrip te komen van deze concepten en terminologieën. Vervolgens onderzoeken wij hoe deze van invloed kunnen zijn op de verschillende betrokken partijen.

De onderstaande tabel toont relevante concepten/terminologieën, de duiding en de bron op basis waarvan de duiding gegeven is. Voor sommige concepten/terminologieën is de duiding te uitgebreid om in tabelvorm weer te geven. Deze duidingen zijn onder de tabel geplaatst.

Concept/term	Duiding	Bron
Goede toestand	Een staat waarin de belangrijkste kenmerken van een ecosysteem, namelijk de fysische, chemische, structurele en functionele kenmerken, de samenstelling en de landschaps- en zeelandschapselementen ervan, het hoge niveau van de ecologische integriteit, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om het duurzame voortbestaan ervan te waarborgen	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3
Gunstige staat van instandhouding (habitat)	De staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wordt als „gunstig” beschouwd wanneer: <ul style="list-style-type: none"> — het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en — de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en — de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als omschreven onder b; 	EG-richtlijn milieuaansprakelijkheid artikel 2
Gunstige staat van instandhouding (soort)	De staat van instandhouding van een soort wordt als „gunstig” beschouwd wanneer: <ul style="list-style-type: none"> — uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitats (habitattypen en leefgebieden) waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en — het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en — er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden. 	EG-richtlijn milieuaansprakelijkheid artikel 2
Gunstig referentiegebied	Het totale gebied van een habitatype in een bepaald biogeografisch gebied of marien gebied op nationaal niveau dat wordt beschouwd als het minimum dat nodig is om de levensvatbaarheid op lange termijn van het habitatype en de soorten ervan en van alle significante ecologische variaties in het natuurlijke verspreidingsgebied ervan te waarborgen, en dat bestaat uit het gebied van het habitatype en, indien dat gebied niet toereikend is, het gebied dat nodig is voor het herstel van het habitatype	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3
Habitat(s)	Verzamelnaam voor habitattypen (conform bijlage I van de Habitatrichtlijn) én leefgebieden van soorten. N.B. er kan ook	EU-Habitatrichtlijn (ook gehanteerd op Natura

Concept/term	Duiding	Bron
	sprake zijn van overlap tussen habitattypen en leefgebieden van soorten.	2000 website van het ministerie van LNV)
Habitatype(n)	Ecosysteemtype op het land of in het water met karakteristieke geografische, abiotische en biotische kenmerken, die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn. Habitattypen waarvoor gebieden worden aangewezen zijn opgenomen in bijlage I van de Habitatrictlijn.	EU-habitatrictlijn (ook gehanteerd op Natura 2000 website van het ministerie van LNV)
Herstel	Het proces van het actief of passief ondersteunen van het herstel van een ecosysteem in een goede toestand, van een habitatype in de best haalbare toestand en in zijn gunstige referentiegebied, van een habitat van een soort naar een toereikende kwaliteit en kwantiteit, of van soortenpopulaties tot toereikende niveaus, als een middel om de biodiversiteit en de veerkracht van een ecosysteem in stand te houden of te verbeteren	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3
Leefgebied (van soorten)	Een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft.	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3 N.B. in de verordening vermeld als 'habitat van een soort'. Om verwarring te voorkomen met de verzamelnaam voor habitattypen en leefgebieden refereren wij naar leefgebieden.
Nationale herstelplan	Herstelplan waarin een inschatting van de conditie van de ecosystemen en een schets van de planning en financiering van het herstel worden opgenomen. Een concept van het natuurherstelplan moet binnen twee jaar na het van kracht worden van de Verordening natuurherstel worden ingediend bij de Commissie.	BNC-fiche
Stedelijke boomkroonbedekking	De totale met bomen bedekte oppervlakte.	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3
Stedelijk groene ruimte	Alle groene stadsgebieden; loofbossen; naaldbossen; gemengde bossen; natuurlijk grasland; moeras- en heideland; struikgewas in overgangsgebied met licht bos en gebieden met schaarse vegetatie.	Verordening betreffende natuurherstel artikel 3
Verslechteringsverbod	Geldt voor habitattypen uit de Verordening, leefgebieden van soorten en een aantal extra habitattypen en soorten t.o.v. die beschermd zijn onder de VHR. Het verbod geldt binnen en buiten N2000-gebieden, voor kwantiteit (oppervlakte) en kwaliteit. Het richt zich op habitattypen in ongunstige staat, overal waar het habitatype voorkomt. Voor soorten waarvoor geen herstelmaatregelen van het leefgebied nodig zijn, geldt het verbod niet. Er is een individuele beoordeling vereist van alle plannen en projecten die een verslechtering van een habitatype of leefgebied van een soort kunnen betekenen. Alle plannen en projecten die mogelijk tegen het verslechteringsverbod ingaan kunnen alleen doorgaan bij groot openbaar belang en geen mogelijkheden voor minder schadelijke alternatieve oplossingen. Het verbod geldt vanaf	Ambtelijke verkenning impact Verordening natuurherstel (09 dec 2022)

Concept/term	Duiding	Bron
	<p>het moment van inwerking treden van de Verordening. Het gaat om elke achteruitgang en niet een bepaalde mate van achteruitgang. Tijdelijke verslechtering is dus niet toegestaan. Het is gericht op individuele locaties waar habitattypen en leefgebieden van soorten voorkomen. Uitwisseling op landelijk niveau/beoordeling van verslechtering op landelijk niveau is niet toegestaan. Externe werking moet worden meegenomen.</p>	
QuickScan	<p>Een korte, snelle analyse gericht is op het verkrijgen van een overzicht van de belangrijkste aspecten van een bepaalde situatie, probleem of vraagstuk. Het doel van de QuickScan is om de zorgen van de verschillende ministeries wat betreft de Verordening onderbouwd aan de Europese Unie te kunnen meegeven. En om, op QuickScan-niveau, de Kamer te informeren over de impact van de Verordening.</p>	Eigen definitie; offerteaanvraag

Colofon

QUICKSCAN IMPACT EU-VERORDENING NATUURHERSTEL
VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE IMPACT VAN DE EU-VERORDENING NATUURHERSTEL OP
NEDERLAND

KLANT
Ministerie van LNV

PROJECTNUMMER
30170733

ONZE REFERENTIE
F2UKYCH37MP2-1475398854-231:3

DATUM
2 mei 2023

STATUS
Definitief

Over Arcadis

Arcadis is de leidende wereldwijd opererende ontwerp- en consultancyorganisatie op het gebied van de natuurlijke en gebouwde omgeving. Wij helpen onze klanten en de maatschappij met doeltreffende, duurzame en digitale oplossingen. Wij zijn met 36.000 mensen actief die in ruim zeventig landen meer dan €4,2 miljard aan omzet genereren. Wij helpen UN-Habitat met onze mensen, die kennis en expertise leveren om de moeilijke leefomstandigheden te verbeteren in gebieden die lijden onder de gevolgen van klimaatverandering.

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 264
6800 AG Arnhem
Nederland

T +31 (0)88 4261 261