

REFLECTIE OP HOOFDLIJNEN OP HET NEDERLANDSE ONTWERP-NATUURPLAN VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN DE EUROPESE NATUURHERSTELVERORDENING

Aanbevelingen voor het definitieve Natuurplan

2 september 2026



Colofon

Reflectie op hoofdlijnen op het Nederlandse Ontwerp-Natuurplan voor de implementatie van de Europese Natuurherstelverordening – Aanbevelingen voor het definitieve Natuurplan

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
in samenwerking met Wageningen University & Research (WUR)
Den Haag, 2026
PBL-publicatienummer: 6118

Contact

Lenny.vanBussel@pbl.nl

Auteurs

Lenny van Bussel, Stefan van der Esch, Roald Leeuwerik en Daan van Wieringen (allen PBL), Wiebren Kuindersma, Marlies Sanders (allen WUR), Bente de Leeuw (UU)

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Marjolein van Asselt, Jeannette Beck, Bram Bregman, Ton Dasen, Finn Groten, Marko Hekkert, Arjen van Hinsberg, Marcel Kok en Gea Wijers (allen PBL) voor hun kritische reflectie en waardevolle suggesties bij eerdere versies van dit rapport.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Omslagfoto

©PureBudget

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2026), *Reflectie op hoofdlijnen op het Nederlandse Ontwerp-Natuurplan voor de implementatie van de Europese Natuurherstelverordening: Aanbevelingen voor het definitieve Natuurplan*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Aanbevelingen	4
Vijf aanbevelingen	5
Inleiding	10
1. Verbreiding van het natuurbeleid	13
2. Kiezen voor de lange termijn	17
3. De omvang van de resterende opgaven	21
4. Herstel van natuurlijke processen en synergieën tussen artikelen	25
5. Versterken uitvoerbaarheid	27
Tot slot	30
Referenties	31
Bijlage: Doelstellingen in de NHV	34

Aanbevelingen

Inleiding en context

In de zomer van 2024 is door de Europese Commissie (EC) de Natuurherstelverordening (NHV) aangenomen na een langdurig politiek debat. Over de inhoud van de verordening is in Europa stevig onderhandeld. Onder meer in Nederland bestonden – en bestaan – zorgen over de haalbaarheid en inpasbaarheid van de doelen. De aanleiding voor de NHV is de trage voortgang in natuurbehoud en herstel in de lidstaten, waaronder Nederland. De zorgen van de EC over die trage voortgang sluiten aan bij maatschappelijke zorgen over verdergaand verlies van natuur en van soorten, en de gevolgen hiervan. Met de NHV komt de EC ook tegemoet aan de afspraken in het VN-Biodiversiteitsverdrag (het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework).

Met deze verordening beoogt de EC om het langdurige en duurzame herstel van ecosystemen in de hele Europese Unie te waarborgen. In de verschillende artikelen van de verordening zijn de specifieke verplichtingen per ecosysteem vastgelegd. Ook erkent de EC met de NHV de positieve bijdrage die natuur levert aan het tegengaan van klimaatverandering. En hoe natuur daarnaast bijdraagt aan klimaatadaptatie en gezondheid, zoals verkoeling in de stad.

Nederland is verplicht, net als de andere EU-lidstaten, in 2027 een nationaal Herstelplan in te dienen bij de EC. Dit plan, in Nederland het ‘Natuurplan’ genoemd, moet beschrijven hoe de doelen uit de NHV zullen worden behaald, hoe de voortgang wordt gemonitord, hoe er indien nodig wordt bijgestuurd, en welke maatschappelijke baten en kosten ermee gepaard gaan. Hiertoe is door het ministerie van LNVN een Ontwerp-Natuurplan (ONP) opgesteld, dat in juni 2026 aan de Tweede Kamer is gestuurd (LNVN 2026a).

Het ONP bevat overzichten van het huidige beleid dat moet bijdragen aan de doelen die in de artikelen van de NHV zijn genoemd. Dit laat zien dat er op veel manieren in Nederland al gewerkt wordt aan, en resultaat wordt geboekt op, behoud en herstel van natuur en biodiversiteit. In het ONP staat ook een inschatting van de resterende opgaven na uitvoering van dit huidige beleid, maar die is erg algemeen. Er worden nog geen keuzes gemaakt hoe die opgaven aan te pakken. Het ONP bevat ook geen concrete beslissingen of voorkeuren voor de institutionele vormgeving, instrumenten en sturingsfilosofie, om additionele beleidsplannen voor de diverse NHV-artikelen uit te voeren. Beleidskeuzes volgen pas in het definitieve Natuurplan in 2027 en *‘moeten zoveel mogelijk aansluiten op maatregelen die voortkomen uit de ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof’*.

In deze notitie reflecteert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op het Ontwerp-Natuurplan. We bouwen voort op evaluaties en verkenningen van het Nederlandse natuurbeleid die eerder zijn uitgevoerd door het PBL en andere kennisinstellingen. Daarnaast maken we gebruik van expert-kennis en reacties van de waterschappen en belangenorganisaties. Op basis daarvan zijn we gekomen tot de volgende vijf aanbevelingen voor het definitieve Natuurplan.

Vijf aanbevelingen

1. Zet in op een verbreding van het Nederlandse natuurbeleid om NHV-doelen te kunnen halen

Met de NHV heeft de Europese Commissie het EU-natuurbeleid verbreed. Tot 2024 lag de focus van het Europese beleid op bescherming van specifieke planten- en diersoorten en hun leefgebieden. In de NHV zijn nu ook hersteldoelen vastgelegd voor stedelijk groene ruimte en boomkroonbedekking, bestuivers, landbouwecosystemen, rivieren, bossen en mariene natuur; ook buiten de beschermde gebieden. In de verordening zijn daarnaast, in vergelijking met eerder Europees natuurbeleid, meer dwingende, concrete hersteldoelen vastgelegd voor 2030, 2040 en 2050. Doordat de NHV een Europese verordening is, zijn lidstaten zoals Nederland gebonden aan de gestelde doelen en termijnen in de NHV. Voor een aantal dwingende doelen geldt dat ze al in 2030 bereikt moeten worden. Ook de omvang van de herstelverplichting, zowel voor terrestrische als mariene natuur, is specifiek gemaakt. Dat betekent bijvoorbeeld dat op 90 procent van de oppervlakte van aanwezige habitattypes in Nederland dat nu niet in goede toestand verkeert, maatregelen moeten zijn genomen in 2050.

De verwachting is dat de besluiten over een maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van het huidige kabinet, die samen met het ONP in juni 2026 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd, voor een aantal NHV-artikelen kunnen bijdragen aan het verkleinen van de restopgaven die nog bestaan na uitvoering van bestaand beleid. Dat gaat dan met name over het nemen van herstelmaatregelen voor land- en zoetwaterecosystemen en landbouwecosystemen. Ook zijn van dit pakket positieve effecten te verwachten voor boscsystemen en voor bestuiverspopulaties. Het is echter wel duidelijk dat er voor een deel van de NHV-opgaven, ook opgaven met verplichtingen die al in 2030 liggen, additioneel beleid nodig zal zijn. Het gaat met name om twee dwingende verplichtingen: het keren van de achteruitgang van bestuivers en het treffen van maatregelen zodat de populatietrends van algemene boerenlandvogels stijgen. De huidige beleidsinzet, inclusief het maatregelenpakket, is hiervoor niet voldoende. In het ONP is – ondanks de beperkte tijd tot 2030 – geen aanvullend concreet beleid voor deze verplichtingen geformuleerd. Ook is in het ONP geen additioneel beleid voorgesteld voor mariene gebieden, rivieren en het in stand houden van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking.

Het verdient dus aanbeveling om in het Natuurplan te formuleren hoe Nederland tijdig de gevraagde verbreding van zijn natuurbeleid coherent gaat vormgeven, inclusief de benodigde vergroting van de uitvoerbaarheid (zie ook aanbeveling 5).

2. Richt een proces in om keuzes te maken voor de lange termijn

Terwijl de implicatie van de NHV is dat Nederland zijn natuurbeleid zal moeten verbreden, ontbreekt het in het ONP aan perspectief hoe deze verbreding op de lange termijn vorm moet krijgen. Voor de invulling van de doelen van de NHV heeft Nederland, zeker op de lange termijn, verschillende opties. Dat betekent dat er dus keuzes te maken zijn. Het ONP biedt geen zicht op deze keuzes of de consequenties die met verschillende keuzes gepaard gaan, en welke politieke en maatschappelijke afwegingen er dus te maken zijn. Wel worden er in het hierboven genoemde maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van het kabinet een aantal keuzes aangekondigd waarnaar in het ONP wordt verwezen.

In het ONP kondigt het ministerie juist aan dat in het definitieve Natuurplan de nadruk zal liggen op de invulling van de doelen tot 2030. Dat is begrijpelijk, maar kent risico's. Een risico is dat maatregelen die een lange doorlooptijd hebben en nodig zijn voor de latere doelen (2040, 2050) niet op tijd worden ingezet. Daarnaast bestaat het risico dat er langer onduidelijkheid blijft bestaan over de inzet en de omvang van maatregelen om de langetermijndoelen van de NHV te halen, met onzekerheid voor ondernemers, omwonenden, boeren en vissers tot gevolg. Tot slot is een risico dat met een focus op de korte termijn de noodzaak van een meer samenhangend natuurbeleid minder urgent zal lijken. Wat op de korte termijn oplosbaar is met weer nieuwe bestuurlijke afspraken en geldstromen, leidt op de middellange en langere termijn tot nog grotere bestuurlijke complexiteit, met negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het natuurbeleid en daardoor voor natuurherstel en -behoud.

Voor een consistent en langjarig natuurbeleid zijn fundamentele keuzes nodig over ruimtegebruik in Nederland en de ontwikkeling van de landbouw en de visserij. De verbreding van het natuurbeleid die in de NHV wordt gevraagd, lijkt een logische aanleiding om het huidige natuurbeleid tegen het licht te houden. In het huidige beleid ligt de nadruk op natuurgebieden, en specifiek Natura 2000-gebieden. Dit weerspiegelt bij lange na niet de breedte van de doelen van de NHV. Het verdient daarom aanbeveling om in de vormgeving van het Natuurplan ook een proces in te richten waarin een koers wordt bepaald voor het natuurbeleid richting 2050. Een dergelijk proces komt ook andere beleidsprocessen ten goede, waaronder dat van de Nota Ruimte, Programma Noordzee, en het vervolg op het Natuurpact. Hierbij ligt het voor de hand om te definiëren en concretiseren wat het publieke belang van natuur is en welke opgave bij dat publieke belang hoort. Aan de hand daarvan kan in beeld worden gebracht welke keuzes/opties er zijn om die opgave aan te pakken en welke maatschappelijke consequenties daarbij horen. Daarbij is het van belang een zorgvuldig afwegingsproces in te richten, waarin transparant is hoe en waarom belangen tegen elkaar worden afgewogen.

3. Zorg voor realistische inschattingen van de resterende opgaven

In het ONP wordt geschetst welke bijdrage het bestaande beleid op dit moment naar verwachting levert aan de natuuropgaven in de NHV. Die bijdrage is niet genoeg voor het bereiken van de doelen: er zijn resterende opgaven. Zeker gezien de vertraging in de uitvoering van het bestaande beleid. De inschatting van de resterende opgaven is bepalend voor het benodigde aanvullende beleid en daarmee voor de invulling van het definitieve Natuurplan. Hierbij geldt dat onderschattingen van de resterende opgave leiden tot onaangename verrassingen in de toekomst: er zijn dan bijvoorbeeld meer en strengere beleidsmaatregelen nodig, die dan ingrijpende economische en maatschappelijke consequenties kunnen hebben. Ook kunnen onderschattingen ertoe leiden dat er te laat wordt gestart met processen die nodig zijn om natuurhersteldoelen in latere tijdperiodes te halen, zoals gebiedsprocessen die vaak een lange doorlooptijd tot wel tien jaar of meer hebben.

In het ONP geeft de overheid wel rekenschap van de resterende opgaven door de NHV, maar stelt ze ook dat het niet mogelijk is om voor alle indicatoren de totale resterende opgave te bepalen, bijvoorbeeld omdat het onduidelijk is welke niveaus moeten worden bereikt. Die stellingname lijkt onnodig. Weliswaar gaat het inschatten van de resterende opgaven gepaard met onzekerheden, maar veel indicatoren, zoals graslandvlinders, bestuivers en boerenlandvogels, laten een ongunstige trend zien, en maatregelen om de status van deze indicatoren te verbeteren zijn bekend. Het is dus wel degelijk mogelijk om in te schatten hoe groot de resterende opgaven voor deze indicatoren zijn, in elk geval voor 2030. Indien nodig kan er met bandbreedtes worden gewerkt. En ook voor de termijnen daarna zou de Nederlandse overheid moeite moeten doen om een inschatting te

maken van de opgaven. Als de opgaven niet voldoende duidelijk zijn, is er geen basis om aanvullend beleid te formuleren en komt het halen van de doelen al vanaf het begin in gevaar. Het niet bereiken van verplichte NHV-doelen met een specifiek tijdpad (2030, 2040, 2050) betekent dat Nederland niet voldoet aan Europese wetgeving.

4. Geef systeemherstel de hoogste prioriteit en gebruik de synergiën tussen artikelen voor een efficiënt gebruik van middelen

Voor het hoofddoel van de NHV – het langdurig en duurzaam herstel van de biodiversiteit door herstel van ecosystemen om zo de veerkracht van de natuur op het gehele grondgebied van de Europese Unie te waarborgen – is een zogenoemde systeemherstelgerichte aanpak essentieel. Zo'n aanpak is gericht op herstel van natuurlijke processen en interacties tussen organismen en hun omgeving, waarbij de belangrijkste drukfactoren voor een gebied in samenhang worden aangepakt. Het is ook de enige manier om verschillende doelen tegelijk te halen en mogelijke synergiën met andere maatschappelijke opgaven te herkennen en benutten. De breedte van de NHV geeft aanleiding om met een systemische aanpak het natuurbeleid zo in te vullen, dat de bijdragen van maatregelen aan de verschillende artikelen elkaar versterken. Het geheel wordt zo meer dan de som der delen en leidt tot een goedkopere en effectievere uitvoering.

In het ONP zijn de opgaven echter per artikel centraal gezet en wordt niet gekeken naar de samenhang van de artikelen. Die benadering is dus niet gericht op systeemherstel. Daarnaast gaat een stapeling van maatregelen gepaard met risico's op ondoelmatige besteding van middelen. Maatregelen voor het ene artikel kunnen namelijk tot ongewenste neveneffecten leiden voor het halen van de doelen van het andere artikel. Zo kan de aanleg van nieuw bos om de bosconnectiviteit te vergroten nadelig uitpakken voor populaties van graslandvlinders als er bij de aanleg geen rekening is gehouden met de habitateisen van die graslandvlinders.

Het is voor het definitieve Natuurplan dan ook aan te bevelen om vanuit systeemherstel naar de verschillende artikelen te kijken en te zoeken naar de mogelijke synergiën tussen de artikelenopgaven. Hierdoor kan het herstel van de verschillende soorten natuur die in de verschillende artikelen worden genoemd, elkaar versterken, en de systeemaanpak voorkomt dat natuurherstel onbedoeld wordt geremd. Denk aan maatregelen voor meer natuur in de stad, die tegelijkertijd kunnen bijdragen aan het versterken van bestuiverspopulaties. En vernatting van voormalige landbouwgronden op veenbodems om de landbouwecosystemen te herstellen, kan bijdragen aan de uitbreiding en verbetering van habitattypen en leefgebieden voor vogels.

5. Vergroot de uitvoerbaarheid van de NHV door voldoende geld, uitvoeringcapaciteit, heldere afspraken en inzet van dwingende instrumenten

De ingezette verbreding van het Europese natuurbeleid en de meer dwingende, concrete doelen vragen om een aanzienlijke vergroting van de uitvoerbaarheid van natuurmaatregelen. Dit is nodig vanwege de extra opgaven die voorkomen uit de NHV en doordat de uitvoering van veel bestaand natuurbeleid al is vertraagd. Om de NHV-doelen te realiseren zullen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen daarom gezamenlijk moeten investeren in het versterken van de uitvoerbaarheid. In het ONP is hiervoor nog onvoldoende aandacht. Daarbij loopt veel bestaand nationaal beleid en de bijhorende financiering af rond 2030 (bijvoorbeeld het Programma Natuur, het Noordzeakkoord, de Veenweidestrategie). Met het definitieve Natuurplan heeft de overheid dus de kans

hierop te anticiperen en om strategisch en samenhangend natuurbeleid voor de middellange en lange termijn te ontwikkelen.

Versterken van de uitvoerbaarheid voor natuurherstel vraagt om voldoende en structurele financiële middelen, om heldere afspraken tussen Rijk en andere overheden, voldoende en structureel beschikbare capaciteit – bijvoorbeeld in gebiedsprocessen – en de inzet van de juiste beleidsinstrumenten. Daarbij is de inzet op vrijwillige instrumenten niet voldoende en is in bepaalde omstandigheden ook de inzet van meer dwingende instrumenten nodig om de natuurdelen te kunnen realiseren. Richt daarom een proces in, gericht op duidelijkheid verkrijgen over taakverdelingen, randvoorwaarden en tijdshorizonnen. Ook dit alles is gebaat bij een duidelijke visie op de Nederlandse natuur en het Nederlandse natuurbeleid.

VERDIEPING

VERDIEPING

Inleiding

De Natuurherstelverordening¹ (NHV) van de Europese Commissie (EC) verplicht de lidstaten een nationaal Herstelplan in te dienen. In dat plan moet elke lidstaat beschrijven hoe het de verplichtingen uit de NHV binnen zijn grenzen gaat bereiken en hoe het gaat bijdragen aan de overkoepelende doelen van de NHV. Uiterlijk 1 september 2026 moet er een *ontwerp* nationaal Herstelplan bij de EC worden ingediend. Nederland noemt dit het Ontwerp-Natuurplan (ONP) (LVVN 2026a). De EC beoordeelt het ONP binnen zes maanden en werkt hierbij nauw samen met de lidstaat. Binnen zes maanden na ontvangst van de opmerkingen van de EC moeten lidstaten een definitief Natuurplan indienen (uiterlijk 1 september 2027).

De NHV komt voort uit de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en trad op 18 augustus 2024 in werking. De verordening kwam tot stand na een langdurig politiek debat en werd uiteindelijk aangenomen met een nipte meerderheid in de Europese Raad. Onder meer in Nederland bestonden – en bestaan – zorgen over de haalbaarheid en inpasbaarheid van de doelen. De verordening werd voorgesteld door de EC omdat voortgang in biodiversiteitsherstel in de EU te beperkt bleef, ondanks bestaande EU-wetgeving. Ook is de NHV een deel van de Europese invulling van internationale afspraken zoals het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Het primaire doel van de NHV is het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit en het actief herstellen van aangestaste ecosystemen in alle lidstaten, zoals ook overeengekomen in de meest recente afspraken in het VN Biodiversiteitsverdrag.

Reflectie op hoofdlijnen op het Ontwerp-Natuurplan om debat tijdig te informeren

Het PBL beoogt met deze reflectie het politieke debat over en de ontwikkeling van het definitieve Natuurplan te bedienen. Na indiening van het ONP heeft Nederland maar beperkt tijd om te komen tot het definitieve Natuurplan. Om tijdig het debat te bedienen, hebben we deze reflectie op hoofdlijnen uitgevoerd. In deze reflectie geven we aandachtspunten en aanbevelingen mee voor de uitwerking van het definitieve Natuurplan. Daarbij putten we uit eerder opgedane lessen, evaluaties en verkenningen van het Nederlandse natuurbeleid. En maken we gebruik van recent onderzoek van het PBL en andere kennisinstellingen. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van reacties van de waterschappen en belangenorganisaties.

De NHV is een veelomvattende Europese verordening, met uiteenlopende artikelen en doelen voor ecosystemen op land en in de zee, en met monitorings- en evaluatievereisten. Een detailbeoordeling van consequenties van de NHV per artikel voor Nederland en de mogelijkheden voor het Rijk en decentrale overheden om te sturen op de doelen, is daarmee een complex vraagstuk dat niet past in deze reflectie. Vanwege deze breedte en complexiteit hecht het PBL eraan te benadrukken dat het geen oordeel geeft over onderdelen van het ONP anders dan wat in deze reflectie wordt genoemd.

¹ [Verordening \(EU\) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening \(EU\) 2022/869 \(Voor de EER relevante tekst\)](#)

Vijf hoofdlijnen met aandachtspunten en aanbevelingen voor uitwerking definitief Herstelplan

De EC stelt in de NHV dat natuurherstel als doel heeft aangetaste ecosystemen te verbeteren om deze veerkrachtiger en biodiverser te maken (zie ook tekstkader 1). Herstel wordt bereikt door de structuur en functies van ecosystemen te verbeteren (Raad van de Europese Unie 2025), oftewel met systeemherstel: het in samenhang structureel verminderen van drukfactoren op natuur en het herstellen van natuurlijke processen en structuren in het landschap, zodat natuur duurzaam kan herstellen. Dit kan niet van de ene op andere dag gerealiseerd worden, natuurherstel is immers iets van een lange adem (Hering et al. 2026). Voor het definitieve Natuurplan is het daarom van belang om beleid te ontwikkelen met een langetermijnplanning- en strategie, met de langetermijn-NHV-doelen als uiteindelijk einddoel. Een goede balans tussen korte- en middellange en langetermijn-doelen helpt om gestage vooruitgang te boeken op natuurherstel en tegelijkertijd het uiteindelijke einddoel in zicht te houden. Daarvoor is het belangrijk om realistische inschattingen van de opgaven en de benodigde beleidsinzet voor de verschillende termijnen te maken. Omdat natuurdoelen op verschillende manieren kunnen worden bereikt, elk met andere uitwerkingen op de maatschappij, is het belangrijk een visie te ontwikkelen op de gewenste rol van natuur, landbouw, en visserij in het Nederland van de toekomst (PBL 2025). Ten slotte, omdat alleen maatregelen die daadwerkelijk tot uitvoering komen tot herstel kunnen leiden, is het essentieel om te zorgen voor uitvoerbaar beleid, zodat stappen gezet kunnen worden richting een veerkrachtige natuur.

Gelet op het voorgaande geven we, langs vijf hoofdlijnen, een reflectie op het ONP zoals het in juni 2026 is ingestuurd naar de Tweede Kamer en dat heeft gediend als basis voor het invullen van het uniforme format van het nationale Herstelplan dat door de Europese Unie is vastgesteld.² Achtereenvolgens gaan we in op (1) de verbreding van het huidige natuurbeleid naar aanleiding van de NVH en wat dat betekent voor het Nederlandse natuurbeleid; (2) het belang om op de lange termijn in ogenschouw te hebben; (3) de inschatting van de resterende opgaves in het ONP voor 2030 en implicaties daarvan voor de termijnen daarna; (4) hoe in het ONP wordt voorzien in beleid gericht op het herstel van natuurlijke processen en synergieën tussen artikelen; en (5) de risico's voor de uitvoerbaarheid die zich aftekenen in de plannen en wat nodig is voor een uitvoerbaar definitief Natuurplan.

Dit is geen reflectie op het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten

Toen het ministerie van LNV het ONP naar de Tweede Kamer stuurde, werd ook duidelijk welke plannen het kabinet heeft voor stikstofreductie en natuurherstel (LNV 2026b). Dit beleid wordt onder regie van de ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof verder uitgewerkt. In het ONP is aangekondigd dat de maatregelen uit dit pakket worden opgenomen in het definitieve Natuurplan. Deze maatregelen zijn dus nog niet opgenomen in het ONP en zijn daarom ook niet in detail beschouwd in deze reflectie. Dat is ook niet mogelijk omdat het grootste deel van de natuurmaatregelen nog moet worden uitgewerkt. Wel reflecteren we kort op de breedte en focus van het maatregelenpakket in relatie tot de doelen van de NHV. Voor een gedetailleerde reflectie op het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof verwijzen we naar PBL (te verschijnen).

² [UITVOERINGSVERORDENING \(EU\) 2025/912 VAN DE COMMISSIE van 19 mei 2025 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening \(EU\) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad wat een uniform model voor het nationale herstelplan betreft \(Voor de EER relevante tekst\)](#)

Tekstkader 1 De Natuurherstelverordening

Het hoofddoel van de NHV is het langdurig en duurzaam herstel van de biodiversiteit door herstel van ecosystemen om zo de veerkracht van de natuur op het gehele grondgebied van de Unie te waarborgen. Daarnaast beoogt de EC met de verordening bij te dragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie, voedselzekerheid, het tegengaan van bodemdegradatie en de naleving van internationale verplichtingen (artikel 1, lid 1).

Als gezamenlijk Uniedoel moeten herstelmaatregelen in 2030 ten minste 20 procent van het landoppervlak én 20 procent van het zeeoppervlak bestrijken, en in 2050 alle ecosystemen die herstel nodig hebben. Daarnaast gelden per lidstaat verplichtingen voor veel habitattypen op land, langs de kust, in zoet water en op zee: in 2030 moeten herstelmaatregelen zijn getroffen door lidstaten op ten minste 30 procent van de oppervlakte van habitattypen die binnen hun grondgebied niet in goede toestand is, oplopend naar 60 procent in 2040 en 90 procent in 2050. Die maatregelen moeten bijdragen aan voortdurende verbetering richting een goede toestand van deze habitats. Verder bevat de verordening specifieke resultaat-, trend- of doelgerichte bepalingen voor onder meer stedelijk groen, bestuivers, rivierconnectiviteit en veengebieden. De verordening is niet alleen gericht op beschermde gebieden, maar ook op natuur die daarbuiten voorkomt.

Vanaf 2028 moeten lidstaten ten minste driejaarlijks rapporteren over kerngegevens van de uitvoering; vanaf 2031 volgt ten minste zesjaarlijks een bredere voortgangsrapportage. De herstelplannen worden uiterlijk in 2032 en 2042 door de lidstaat geëvalueerd en herzien, en daarna minstens elke tien jaar. Zie de bijlage voor een beschrijving op hoofdlijnen van de doelen per artikel.

Inhoud van het Ontwerp-Natuurplan

Deze reflectie is gebaseerd op het ONP zoals naar de Tweede Kamer gestuurd op 26 juni 2026 (LVVN 2026a) en dat heeft gediend als basis voor het invullen van het uniforme format van het nationale Herstelplan. Het ONP bevat overzichten van het huidige beleid dat moet bijdragen aan de doelen per artikel. Dit laat zien dat er op veel manieren in Nederland al gewerkt wordt aan, en resultaat wordt geboekt op, behoud en herstel van natuur en biodiversiteit. In het ONP staan ook globale inschattingen van de resterende opgaven na uitvoering van dit bestaande beleid, waarbij er wordt aangegeven dat voor een concrete invulling zal worden aangesloten bij het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten. Het ONP bevat nog geen concrete beslissingen of voorkeuren voor de institutionele vormgeving, zoals de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, of voor de instrumenten en sturingsfilosofie voor de uitvoering van het beleid. Beleidskeuzes volgen pas in het definitieve Natuurplan in 2027. Ook de monitorings- en evaluatieverplichtingen uit de NHV zijn nog in ontwikkeling blijkt uit het ONP; dat is onder andere een gevolg van nog lopende Europese ontwikkelingen hiervoor. In het wetsvoorstel voor de uitvoeringswetgeving van de NHV worden wel al enkele keuzes gemaakt, zoals de verankering van het nationale Natuurplan als wettelijk verplicht programma onder de Omgevingswet en een actualisering en aanpassingen van de huidige taakomschrijvingen van de provincies en het Rijk op het vlak van natuur, om deze passend te maken voor de uitvoering van de NHV (Overheid.nl 2026).

1. Verbreding van het natuurbeleid

De Natuurherstelverordening verbreedt het Europese natuurbeleid en stelt specifieke doelen en termijnen voor doelbereik ...

Met de NHV bouwt de EC voort op eerdere EU-wetgeving, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). De NHV betekent drie belangrijke veranderingen ten opzichte van eerdere EU-natuur- en milieuwetgeving. Ten eerste is er een verbreding van de doelen: onder meer door toevoeging van doelen voor natuurherstel en -behoud in bebouwde omgevingen (steden) (artikel 8) en in landbouwgebieden (artikel 11), en door de introductie van nieuwe verplichtingen voor soorten, zoals het uiterlijk in 2030 keren van de afname van bestuiverspopulaties (artikel 10) en het nemen van maatregelen die tot doel hebben een toenemende trend van graslandvlinders te realiseren (artikel 11). De tweede belangrijke verandering is dat de NHV specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelstellingen bevat, terwijl de doelen van bijvoorbeeld de Vogel- en de Habitatrichtlijnen niet tijdsgebonden zijn. De derde belangrijke verandering is dat via de NHV actiever wordt gestuurd op herstel van natuur. Zie de bijlage voor een beschrijving op hoofdlijnen van de doelen per artikel.

... en geeft aanleiding tot een verbreding van het Nederlandse natuurbeleid

Als gevolg van de NHV zal Nederland een verbreding van het natuurbeleid moeten inzetten. Het huidige terrestrische beleid is vooral gericht op Natura 2000-gebieden, de beschermde soorten onder de VR en HR, en de NNN-gebieden, wat niet de volledige breedte van de NHV weerspiegelt. Dit is ook terug te zien in het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten. Nederland voert al beleid op het gebied van verbrede natuuronderwerpen in de NHV, zoals bestuivers en steden, zij het met beperkte inzet en budget, en daarom ook met beperkt resultaat. Ook het Nederlandse mariene beleid zal door de NHV moeten worden verbreed. Waar het bestaande beleid sterk leunt op bescherming en beheer via Natura 2000 en op het bereiken van een goede milieutoestand onder de KRM, voegt de NHV een dwingend herstelopgave toe. De KRM richt zich daarbij op de algehele toestand van het mariene ecosysteem en op het verminderen van belangrijke drukfactoren, zoals vervuiling, zwerfvuil, onderwatergeluid en verstoring van de zeebodem. De NHV vult deze benadering aan met concrete, gebiedsgerichte herstelverplichtingen voor specifieke mariene habitats en leefgebieden van soorten, ook buiten bestaande beschermde gebieden. Deze herstelopgave vraagt bovendien om verdere kennisopbouw over de verspreiding en conditie van verschillende mariene habitats.

Sommige strikt in omvang en tijd vastgelegde doelen zijn reden om snel aan de slag te gaan

In het ONP wordt per NHV-bepaling aangegeven of het een resultaats- of inspanningsverplichting betreft. Maar deze kwalificatie is niet altijd maatgevend voor hoe juridisch dwingend een bepaling is. Ook de inhoud is van groot belang. Zo zijn er enkele NHV-verplichtingen met een duidelijk en onvoorwaardelijk omschreven doel zonder uitzonderingsgronden. Sommige doelen zijn daarmee naar verwachting juridisch strikter. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uiterlijk in 2030 keren van de afname van bestuiverspopulaties. Voor deze verplichting is de urgentie groot om snel aan de slag te gaan. De tijd tot 2030 is kort, en er is aanvullend beleid nodig om de negatieve trends van bestuivers te keren ([CLO 0572](#); [CLO 1181](#)). Afgezien van algemene beleidsrichtingen zijn meer specifieke aanvullende maatregelen echter nog niet opgenomen in het ONP. Bovendien geldt ook voor inspanningsverplichtingen dat Nederland zich serieus moet inspannen en doelgericht moet optreden, wat inhoudt dat enkele willekeurige maatregelen niet voldoende zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor

de verplichting om significante verslechtering van habitattypen buiten Natura 2000 te voorkomen en voor het nemen van maatregelen om de biodiversiteit van bosesystemen te verbeteren. Het niet op tijd nakomen van deze doelen kan leiden tot juridische procedures voor de nationale rechter of in het uiterste geval tot een inbreukprocedure door de EC. Op voorhand zal de EC beoordelen of het ONP toereikend is om de doelen en verplichtingen in de NHV na te komen. Die beoordeling kan een hulpmiddel zijn voor lidstaten om in de toekomst het risico op juridische (inbreuk)procedures (zo veel mogelijk) te voorkomen. Dat vereist wel dat het ONP een concreet overzicht bevat van de voorgenomen maatregelen.

Invulling van het definitieve Natuurplan met maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten heeft naar verwachting positieve effecten voor een aantal NHV-opgaven

Het ONP kondigt aan dat aan het definitieve Natuurplan een aantal zaken toe zal worden gevoegd.³ In het oog springt 'beleid en maatregelen uit de Ministeriële taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof', de opsomming bevat geen ander beleid of maatregelen. Gezien de onduidelijkheid over de resterende opgaven (zie hoofdstuk 3) en omdat het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof nog maar weinig concreet is uitgewerkt, is het op dit moment lastig iets te zeggen over de mate waarin het pakket de doelen van de NHV dichterbij brengt. De verwachting is wel dat het pakket voor een aantal NHV-artikelen kan bijdragen aan het verkleinen van de resterende opgaven die nog bestaan na uitvoering van bestaand beleid. Dat gaat dan met name over het nemen van herstelmaatregelen voor land- en zoetwaterecosystemen. Ook zijn positieve effecten te verwachten voor bosesystemen, het afremmen van de negatieve trend van bestuiverspopulaties en landbouwecosystemen (zie figuur 1).

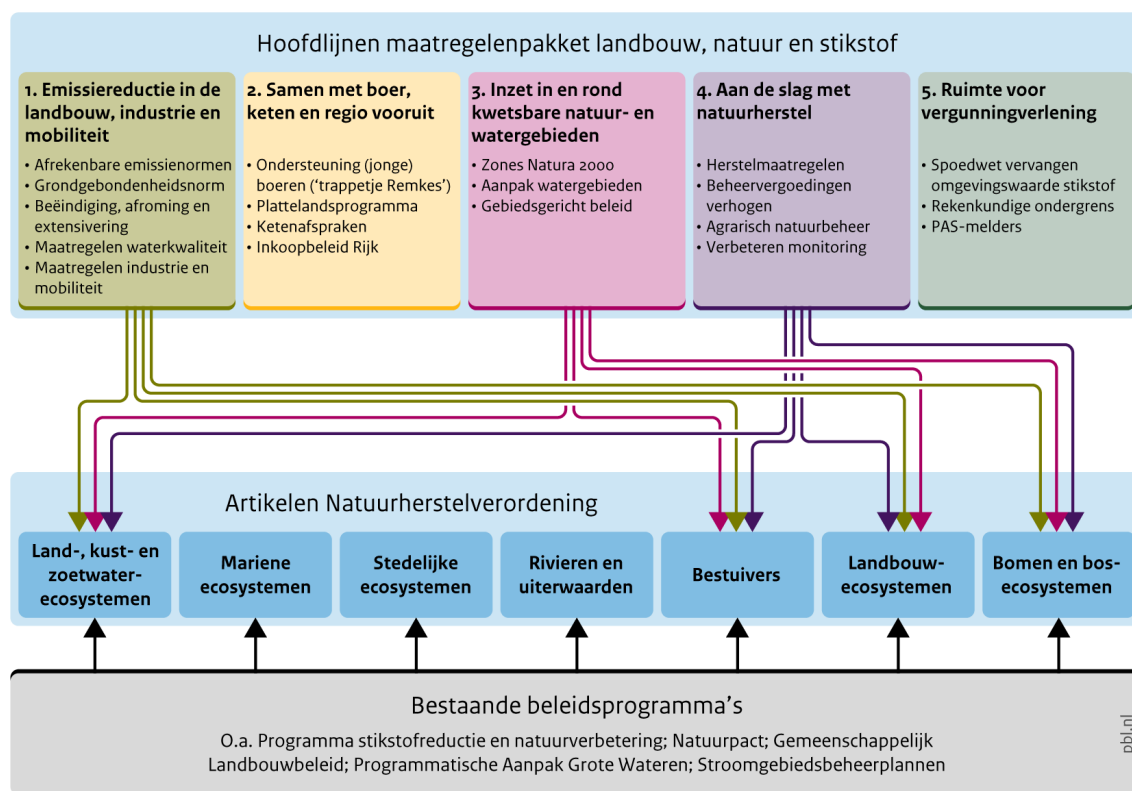
Additioneel beleid is nodig om te kunnen voldoen aan de gehele breedte van de NHV

Het is duidelijk dat er voor een deel van de NHV-opgaven, ook met verplichtingen voor 2030, additioneel beleid nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor mariene gebieden, stedelijke ecosystemen en rivieren en uiterwaarden (zie figuur 1). Het kabinet heeft aangekondigd om naast natuurbeheer -en herstel, ook structureel te investeren in agrarisch natuurbeheer (LNVN 2026b). We bevelen aan om bij de nadere uitwerking hiervan rekening te houden met de NHV-opgaven die hiervan zouden kunnen profiteren, zoals herstel van landbouwecosystemen en bestuiverspopulaties. Het pakket is daarnaast vooral gericht op 2035 en bevat maar beperkt budget voor uitbreiding van het natuur-areaal. Dit geeft grote risico's voor het doelbereik voor de langetermijn, zoals het realiseren van een toenemende trend naar voldoende kwaliteit en kwantiteit van het leefgebied voor alle VR- en HR-soorten, wat ook een gesteld doel is in de NHV. Het niet bereiken van NHV-doelen is niet zonder consequenties, dus daarmee wordt een hypothese op de toekomst genomen.

³ Ontwerp-Natuurplan, pag. 20

Figuur 1

Potentiële bijdrage van maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof aan artikelen van Natuurherstelverordening



Bron: Kabinetsbrief 26 juni 2026; PBL

Ook wordt maar een gedeelte van gebieden met natuur in Nederland door het pakket gedekt

In vergelijking met eerder Europees natuurbeleid zet de NHV sterker in op herstel en bescherming van natuur buiten de beschermde gebieden. Het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof is sterk gericht op circa 120 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland. Dit past bij kabinetskeuze om voor de NHV tot 2030 “de focus [te leggen] op de doelen voor 2030, met bijzondere aandacht voor het herstel van Natura 2000-gebieden”⁴ – een focus die ook door de Europese Commissie wordt aangemoedigd voor 2030, specifiek voor het artikel gericht op het herstel van land-, kust en zoetwaterecosystemen. Deze focus op de beschermde gebieden heeft ook een keerzijde: er wordt maar een beperkt deel van de natuur in Nederland door het maatregelenpakket gedekt.

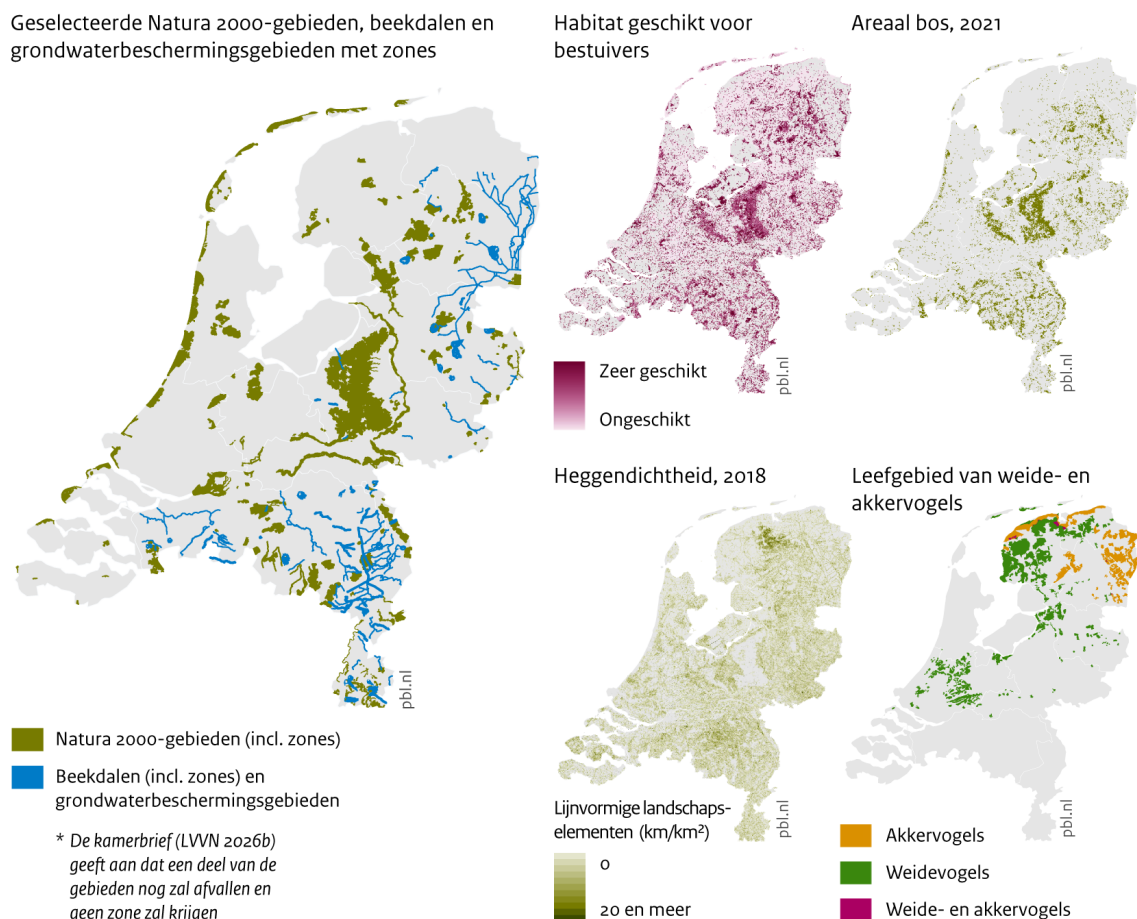
In figuur 2 illustreren we dit – als grove inschatting – voor een aantal NHV-artikelen. In een groot gedeelte van Nederland komt bijvoorbeeld geschikt habitat voor bestuivers voor. Belangrijke gebieden zoals de Veluwe en andere Natura 2000-gebieden zullen naar verwachting geschikter worden voor bestuivers – door de extra investeringen in regulier beheer en herstelmaatregelen. Andere gebieden met geschikt habitat voor bestuivers, zoals de Utrechtse Heuvelrug en de Achterhoek zullen minder profiteren van het maatregelenpakket, omdat hier alleen extra investeringen voor regulier beheer van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor bestaand bos in Nederland: een groot

⁴ Ontwerp-Natuurplan, pag. 3

boscomplex zoals de Utrechtse Heuvelrug valt buiten de scope van het pakket voor herstelmaatregelen. Daarnaast is het vergroten van bosconnectiviteit ook een opgave in de NHV. De kans dat het maatregelenpakket aan deze opgave substantieel zal bijdragen lijkt door de focus op de Natura 2000-gebieden klein. De voorziene budgetophoging uit het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof voor agrarisch natuurbeheer zal hoogstwaarschijnlijk tot uitbreiding van (agrarisch) leefgebied leiden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het nog onduidelijk is hoe en waar deze extra middelen beschikbaar komen. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk of ook gebieden van belang voor het artikel dat als doel heeft landbouwecosystemen te herstellen, zoals grote leefgebieden voor weide- en akkervogels en gebieden met een relatief hoge dichtheid met droge dooradering zoals het Nationaal Landschap Noardlike Fryske Wâlden en het coulisselandschap in de Achterhoek, binnen de scope van het pakket vallen. In de uitwerking van deze extra middelen zou rekening gehouden kunnen worden met de NHV-doelen.

Figuur 2

Vergelijking van focusgebieden van maatregelenpakket landbouw, natuur en stikstof met belangrijke gebieden voor een aantal NHV-opgaven



Bron: LVVN 2026b; RIVM 2016; Schelhaas et al. 2022; CBS 2018; IPO 2025

Voor artikel 10 (Herstel van bestuiverspopulaties) hebben we ter illustratie de ruimtelijke spreiding van geschikte habitats voor bestuivers gebruikt, zoals bossen, faunaranden, duingebieden en ook groene landschapselementen; voor artikel 11 (Herstel van landbouwecosystemen) maken we gebruik van een kaarten met de heggendichtheid in Nederland voor 2018, als een voorbeeld voor het voorkomen van droge lijnvormige landschapselementen, en van de leefgebieden voor weide- en akkervogels die provincies hebben aangewezen; en voor artikel 12 (Herstel van bosccosystemen) gebruiken we een kaart met het voorkomen van bos zoals bepaald in het kader van de rapportages van Nederland aan het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties.

2. Kiezen voor de lange termijn

Het Ontwerp-Natuurplan biedt geen zicht op politieke keuzes of keuzemogelijkheden

Het PBL heeft onlangs laten zien dat via heel verschillende paden de doelen voor natuur (volgens de Vogel- en Habitatrichtlijnen, nog niet de NHV), waterkwaliteit en klimaat in Nederland binnen bereik kunnen komen (PBL 2025). De verschillende paden om bij de doelen te komen leiden wel tot maatschappelijk zeer verschillende consequenties, en de opgave is met name groot voor de uitbreiding van natuurgebieden en de extensivering van de landbouw. Ook in het ONP wordt erkend dat voor het realiseren van de soortenopgave voor 2040 en 2050 fundamentele keuzes over ruimtegebruik in Nederland en de ontwikkeling van de landbouw nodig zijn. En dat bij het zetten van stappen in de gebiedsaanpak oog moet zijn voor de langetermijn NHV-doelen. Dit soort keuzes gelden ook voor het mariene gebied: de Noordzee, Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee, waarbij bestaande en nieuwe vormen van gebruik (zoals energieopwekking, scheepvaart en voedselproductie) op verschillende manieren in balans kunnen worden gebracht met de doelen die de NHV stelt. De specifiek geformuleerde doelen in de NHV kunnen in Nederland dus op verschillende manieren worden bereikt. En dit betekent dat er voor de lange termijn keuzes nodig zijn over de richting van het natuurbeleid.

Het ONP biedt geen zicht op (een keuze voor alternatieve) paden naar de doelen van de NHV, en de mate waarin maatschappelijke consequenties verschillen tussen die paden. De kern van het ONP beperkt zich tot de inschattingen van de resterende opgaven voor het doelbereik in Nederland voor de verschillende artikelen van de NHV. Daarbij wordt in de inschatting al rekening gehouden met het effect van het huidige beleid. In het ONP staat expliciet dat er nog geen keuzes zijn gemaakt over de aanpak van de resterende opgaven. Er wordt wel verwezen naar het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten. Hierboven is al aangegeven dat deze maatregelen naar verwachting zullen bijdragen aan de NHV opgaven maar niet voldoende zullen zijn en ook niet de hele breedte van de NHV bestrijken. De maatregelen waarmee die resterende opgaven kunnen worden ingevuld, worden in het ONP slechts in algemene termen genoemd. Een concreter beeld is echter nodig om de maatschappelijke en politieke afweging te kunnen maken en tot keuzes te komen (LTO 2026; Overheid 2026).^{5,6} Dan gaat het bijvoorbeeld om de vereiste mate van inzet op specifieke maatregelen om de verschillende doelen te halen, de fasering in de tijd die past bij de termijnen uit de NHV, de mate waarin ruimte wordt geboden voor gebiedsspecifieke oplossingen, de mogelijke vormgeving en instrumentering van maatregelen, en de maatschappelijke consequenties die met verschillende maatregelen gepaard gaan. Een systeemanalyse van wat nodig is voor de verschillende onderdelen van de NHV, eventueel gekoppeld aan scenario's met aandacht voor maatschappelijke consequenties kan dit deels in beeld brengen.

⁵ Ook voor de uitvoering van de plan-MER van het Natuurplan is een beeld van alternatieven een belangrijke voorwaarde. In haar reactie bij de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (een eerste stap richting een Plan-MER) roept LTO bijvoorbeeld op om alternatieven en consequenties scenariogewijs in beeld te brengen ([Reactie-LTO-op-NRD-NHV-06-mei-2026-1.pdf](#)).

⁶ In het wetsvoorstel voor de uitvoeringswetgeving van de NHV worden wel al enkele keuzes gemaakt, zoals de verankering van het nationale Herstelplan als wettelijk verplicht programma onder de Omgevingswet en een actualisering en aanpassingen van de huidige taakomschrijvingen van de provincies en het Rijk op het vlak van natuur om deze passend te maken voor de uitvoering van de NHV ([Overheid.nl | Consultatie Uitvoeringswet Natuurherstelverordening](#)).

De aangekondigde focus op 2030 is begrijpelijk, maar geeft risico's voor doelbereik op de lange termijn

Het ONP kondigt aan om de nadruk te leggen op de invulling van de doelen tot 2030. Een aantal van de doelen zijn, zoals gezegd, hard en hebben een eis voor 2030; deze vereisen dus prioritering. Ook vraagt de NHV voor de uitvoering van herstelmaatregelen voor terrestrische natuur eerst een prioritering van de Natura 2000-gebieden, en is het toegestaan om in het eerste plan een concreet beeld te schetsen van de uitvoering tot de eerste evaluatie (in 2032) met een strategische doorkijk tot 2040 en 2050.

Die nadruk op 2030 kent echter een aantal risico's voor het bereiken van de doelen die in de NHV worden gesteld voor 2040 en 2050. Een eerste risico is dat er kan worden gekozen voor de relatief makkelijk te nemen maatregelen, het laaghangend fruit, en niet de moeilijker te nemen systeemmaatregelen. Daardoor kan de opgave op de lange termijn moeilijker worden. Een voorbeeld hiervan, dat ook in het ONP is uitgewerkt, is de keuze om de herstelopgave van habitattypen (artikel 4) al dan niet te concentreren in zoute habitattypen (bijvoorbeeld grote delen van de Waddenzee).⁷ Door bijvoorbeeld het herstel van uitsluitend zoute habitattypen te prioriteren, kan een groot deel van de herstelopgave voor 2030 worden behaald en zo kan de inzet tot die tijd in en rondom terrestrische Natura 2000-gebieden beperkt blijven. Maar dit betekent richting 2040 en 2050 juist een zwaardere opgave voor terrestrische Natura 2000-gebieden, omdat de natuur in die gebieden onder druk zal blijven staan en herstel daardoor moeilijker wordt en langer zal duren. Ook zal de toenemende druk op de beschikbare ruimte in de toekomst het nemen van maatregelen niet eenvoudiger maken.

Een tweede risico is dat een focus op 2030 betekent dat er langer onzekerheid blijft bestaan over waar en hoe de resterende opgaven uit de NHV tot 2050 neer gaan slaan, met meer onzekerheid voor boeren, ondernemers en omwonenden tot gevolg. Ook de kaders voor bredere planprocessen rond natuur en ruimte blijven dan langer uit, terwijl provincies juist behoefte hebben aan kaders vanuit het Rijk voor de vormgeving van de eigen strategie voor de lange termijn (Plantinga et al. 2025). Een derde risico is dat de focus tot 2030 kan verleiden tot een andere invulling van beleid en uitvoering dan wanneer van een langere tijdshorizon wordt uitgegaan, en tot wederom onzekerheid over de continuïteit van de uitvoering bij provincies en uitvoerders (PBL 2026). Op dit punt gaan we later uitgebreider in (zie hoofdstuk 5).

Maak de opgave voor 2030 onderdeel van een visie voor natuur en ontwikkel een strategie om daar te komen

Gezien de verschillende paden die mogelijk zijn richting de doelen van de NHV, de verschillende maatschappelijke gevolgen van die paden, en de bovengenoemde risico's van een focus op 2030, dient er duidelijkheid te worden geboden over de richting voor de lange termijn. Ook voor andere processen, waaronder de Nota Ruimte, Programma Noordzee en het vervolg op het Natuurpact, is het essentieel dat een langetermijnvisie wordt ontwikkeld. Om een visie voor de lange termijn (2040 en 2050) te bepalen voor de invulling van het Natuurplan zijn er vier zaken behulpzaam. Ten eerste vraagt de afweging om een definiëring en concretisering van het publieke belang van natuur en daaraan gekoppelde richting van het natuurbeleid. Ten tweede is een duidelijk en realistisch beeld van de resterende opgaven nodig. Ten derde is een breed beeld van maatregelen-opties om

⁷ Zie tekstkader op pag. 68 van het Ontwerp-Natuurplan.

te voldoen aan de resterende opgaven en hun maatschappelijke consequenties vereist, en daaraan verbonden als vierde punt, een doordacht proces waarin een effectieve zoektocht naar meerderheden en maatschappelijk draagvlak voor de maatregelen wordt georganiseerd.

Ten eerste, een concretisering van de maatschappelijke visie op het publieke belang van natuur wil zeggen: welke aspecten van natuur moeten door de overheid worden gewaarborgd, georganiseerd of afgedwongen, in welke mate, en wat zijn belangrijke voorwaarden bij die waarborging? In het ONP wordt hier alleen in algemene termen over gesproken.⁸ Zo wordt het belang van natuur voor schone lucht, voedsel en leefomgeving benadrukt, samen met de brede waarden en betekenissen van natuur voor mensen. Maar tegelijkertijd is er in het huidige Nederlandse rijksnatuurbeleid een duidelijke keuze gemaakt voor een focus op het beschermen van soorten en natuurgebieden en klinken andere belangen en waarden maar zeer beperkt door in het nationale beleid (Van Dam et al. 2024). Deze keuze gaat bijvoorbeeld ten koste van beleid gericht op basiskwaliteit natuur, of beleidsaandacht voor natuurinclusieve ontwikkeling.⁹ Dit was het geval in de Rijksnatuurvisie uit 2014, in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en is ook in het ONP terug te zien.¹⁰ De verbreding van het natuurbeleid die door de NHV wordt gevraagd, lijkt een logisch moment om de bestaande visie voor het natuurbeleid tegen het licht te houden. Daarnaast kent Nederland tal van andere maatschappelijke opgaven die raken aan natuurbeleid. Hiervan kunnen sommige ook in aanzienlijke mate gekoppeld worden aan het natuurbeleid, zoals waterkwaliteit, klimaatmitigatie en de woningopgave, als hiermee rekening wordt gehouden in de beleidsinzet. Een belangrijke aanpalende vraag is welke rol de landbouw en visserij in Nederland in de toekomst moeten innemen. Keuzes op die terreinen zijn bepalend voor keuzes rond natuur en natuurbeleid, en vice versa.

Ten tweede is het van belang dat de resterende opgaven realistisch en zo volledig mogelijk worden ingeschat. Deze inschatting is bepalend voor de keuzes van aanvullende beleidsmaatregelen. Bijvoorbeeld om te bepalen hoeveel ruimte de maatschappij voor natuurherstel moet of wil inrichten.¹¹ Aan de hand hiervan kunnen keuzes voor een duurzame ruimtelijke inrichting kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld in de Nota Ruimte. In de Ontwerp-Nota Ruimte wordt voorgesteld om de doelen voor natuurherstel voornamelijk te bereiken door in te zetten op meervoudig ruimtegebruik. Er zitten echter grenzen aan multifunctioneel landgebruik om natuurdoelen te behalen. Daar zijn twee redenen voor: ten eerste is er uitbreiding nodig van specifieke natuurtypen, zoals moerasen, die niet altijd samengaat met bijvoorbeeld extensief landbouwgebruik. Ten tweede zal de uitbreiding van natuur ecologisch het meest effectief zijn alleen als deze op de juiste plekken wordt gerealiseerd, wat een sterke ruimtelijke sturing vraagt (PBL 2025). Uitbreiding van natuurgebieden en (vergaande) extensivering van landbouw in de gebieden nabij natuurgebieden zal nodig zijn om NHV-doelen, zoals het verbeteren van leefgebieden van soorten, te behalen. Bij hoofdlijn 3 gaan

⁸ Ontwerp-Natuurplan, pag. 15

⁹ Het budget voor de Agenda Natuurinclusief is beperkt (Van Bussel et al. 2026) en ook voor Basiskwaliteit Natuur geldt een financieringsvraagstuk.

¹⁰ Ontwerp-Natuurplan, pag. 28, 29

¹¹ Een deel van de verplichtingen in de NHV kent geen eindtermijn. Dit maakt met name veel uit voor de uitbreiding van leefgebieden van beschermde soorten. De afwezigheid van een eindtermijn maakt het een politieke-maatschappelijke beslissing wanneer Nederland in welke mate aan deze verplichting wil voldoen. Zie ook de laatste alinea van tekstkader 2.

we dieper in op het belang van een realistische inschatting van de resterende opgaven en de manier waarop dit nu in het ONP is gedaan.

Het derde punt dat behulpzaam is bij het bepalen van een langetermijn richting voor het Natuurplan is het schetsen van een breed beeld van maatregelen-opties en hun maatschappelijke consequenties. Dit is in de eerste alinea van deze hoofdlijn al toegelicht. Door de informatie van de resterende opgaven te combineren met scenario's met keuzes over de inzet van maatregelen en de maatschappelijke consequenties, ontstaat een beeld van de keuzeruimte. De scenario's hoeven niet tot op de komma nauwkeurig worden uitgetekend, want maakbaarheidsdenken ligt op de loer, maar ze moeten concreet en volledig genoeg zijn om afwegingen over de richting voor de toekomst op te kunnen baseren.

Dat sluit aan bij het vierde punt: zorg dat het afwegingsproces duidelijk laat zien hoe het publieke belang van natuur, landbouw en visserij, de maatregelen voor de resterende opgaven, en de maatschappelijke gevolgen van de keuzes met elkaar worden afgewogen. In de Landbouw- en Natuurverkenning schetst het PBL de onderdelen die een dergelijk proces zou moeten dekken, waaronder het itereren van oplossingsrichtingen, het accommoderen van maatschappelijke belangen en het op orde krijgen van ontbrekende institutionele voorwaarden (PBL 2025). De overheid gaat in het ONP niet in op het proces waarlangs zij de keuzes voor het definitieve Natuurplan en de doorkijk naar de lange termijn wil vormgeven.

3. De omvang van de resterende opgaven

Zorg voor een realistische inschatting van de resterende opgaven in het definitieve Natuurplan inclusief benodigde beleidsinzet

Het ONP schetst “...hoe groot de opgave is per ecosysteem en welke bijdrage bestaand beleid hier op dit moment al aan levert.”¹² Daaruit volgt welk deel van de vastgestelde NHV-doelen nog behaald moet worden na de uitvoering van het bestaande beleid. In het ONP wordt dit de ‘restopgave’ genoemd. De omvang van de restopgaven tot 2050 vormt dus de basis voor de inzet van additionele maatregelen om de NHV-doelen te bereiken. Het risico van het gebruik van de term ‘restopgave’ is dat het onbedoeld kan suggereren dat de resterende opgave maar beperkt is, terwijl deze in de werkelijkheid veel groter kan zijn en er juist nieuw beleid nodig is om de doelen te kunnen bereiken.

Een realistische inschatting van de resterende opgaven creëert duidelijkheid naar de maatschappij en het bedrijfsleven over de omvang van de opgaven en creëert meer zekerheid voor investeringen en gebiedsprocessen, doordat het minder waarschijnlijk is dat de lat later weer omhoog moet. Als er in een later stadium zwaardere maatregelen moeten worden genomen, omdat de resterende opgaven te conservatief zijn ingeschat, leidt dit tot risico’s voor de legitimiteit van het beleid en heeft het zijn weerslag op het vertrouwen in de politiek. Ook is er een risico van *haasje over*: als toekomstige natuuruitbreiding die nodig is voor de langetermijn doelen in een recent aangewezen overgangszone blijkt te liggen, dan kan dit leiden tot onzekerheid over lopende afspraken en het moeten opschuiven van zones. Dit geeft ook risico’s op maatschappelijke onvrede en het ondoelmatig inzetten van middelen.

Voor de inschatting van de resterende opgaven is het van belang of de vertaling van het doel uit de NHV zoals uitgewerkt in het ONP klopt en of de bijdrage van bestaand beleid aan dat doel juist is ingeschat. In tekstkader 2 geven we een aantal aandachtspunten die dit illustreren voor de resterende opgaven voor natuurherstel op land, die worden onderschat. Het aan de conservatieve kant blijven van wat nodig is kan daarnaast leiden tot een lagere beleidsinzet dan nodig is gegeven de doelen van de NHV en daarmee verdere achteruitgang van natuurkwaliteit. Dit heeft tot gevolg dat de natuur een beperktere veerkracht heeft tegen onvoorziene omstandigheden en effecten, zoals invasieve soorten en klimaatverandering, omdat de natuur een slechtere uitgangspositie blijft houden (Hocherman et al. 2025). Dit vergroot uiteindelijk de resterende opgave.

¹² Ontwerp-Natuurplan, pag. 3

Tekstkader 2 Resterende opgaven voor artikel 4 voor natuurherstel van terrestrische, kust en zoetwaterecosystemen

De resterende opgave voor natuuruitbreiding op land is een conservatieve inschatting

In artikel 4.4 van de NHV staan kwantitatieve en tijdgebonden doelen voor het nemen van maatregelen voor uitbreiding van de oppervlakten van habitattypen die onder de HR beschermd zijn om zo de gunstige referentie oppervlaktes te behalen. In het ONP wordt ingeschat dat de opgave voor natuuruitbreiding op land tot 2050 9.900 hectare bedraagt. De inschatting in het ONP – op basis van expert inschatting van medeoverheden – is dat 2.000 hectare hiervan met bestaand beleid kan worden gerealiseerd. De indicatieve resterende opgave bedraagt dus een kleine 8.000 hectare (ONP, tabel 6, p. 66). Voor 2030 wordt ingezet op 1.400 hectare uitbreiding in met name Natura 2000 en/of NNN.

We geven drie kanttekeningen bij deze inschatting voor de uitbreiding van habitattypen. Ten eerste is in deze inschatting voor een deel van de habitattypen de benodigde extra hectaren (nog) niet gekwantificeerd. Het extra benodigde areaal voor de indicatieve resterende opgave is dus groter dan de genoemde 8.000 hectare, zeker omdat van de ontbrekende habitattypen nog een grote ruimtelijke claim verwacht wordt. Ten tweede is het van belang is om te weten dat voor de inschatting van de gunstige referentieoppervlakten wordt uitgegaan van optimaal beheer, optimale milieuecondities en een optimale ligging. In de praktijk zal de oppervlakte claim groter zijn, omdat optimale condities niet vaak voorkomen. In de praktijk vindt uitbreiding namelijk vaak plaats in gebieden die suboptimaal zijn, omdat er vaak sprake is van bijvoorbeeld verdroging, versnippering en/of te hoge stikstofdepositie. Optimale ligging betekent dat nieuw areaal geclusterd ligt en precies aansluit op bestaand areaal. Aanleg van nieuwe natuur die niet is verbonden met bestaande natuur zal doorgaans minder effectief werken. Ten derde betreft de 9.900 hectare uitbreidingsopgave tot 2050 voor habitattypen een analyse van de gunstige referentieoppervlakten die geënt zijn op historische situaties, modelmatige analyses en een inschatting wat ecologisch haalbaar wordt geschat voor 2050. Het is onzeker of dit duurzame situaties zijn, waarin ook typische soorten duurzaam kunnen voortbestaan.

Ook resterende opgaven voor kwaliteitsverbetering kan groter uitvallen

Opgaves voor uitbreiding en kwaliteitsverbetering zijn aan elkaar gekoppeld. Voor de resterende opgaven voor kwaliteitsverbetering is in het ONP met minimuminschattingen gewerkt: alleen oppervlaktes waarvan nu de toestand kan worden inschat zijn hiervoor beschouwd. Voor groepen habitattypen zoals spons-, koraal- en koraligene velden, duinhabitats en rivier-, meer-, alluviale en oeverhabitats is de oppervlakte waarvan de toestand onbekend is echter substantieel. Dit kan leiden tot een onder- of overschatting van de resterende opgaven. Ook kunnen oppervlaktes van habitattypen nog verdwijnen of in toestand achteruitgaan. Hiermee is geen rekeningen gehouden bij de bepaling van de resterende opgaven. Er is gekozen om voor de realisatie van de kwaliteitsopgave te richten op Natura 2000-gebieden. Het is daarbij vaak nodig om maatregelen over een groter gebied te nemen, ook buiten de Natura 2000-gebieden, om deze doelen te bereiken.

Ook resterende opgaven voor verbeterdoelen zonder gespecificeerde termijnen

De NHV stelt ook doelen zonder gespecificeerde termijnen, onder andere dat lidstaten voor alle VR- en HR-soorten een toenemende trend naar voldoende kwaliteit en kwantiteit van het leefgebied moeten verzekeren. Hoewel dit een inspanningsverlichting is op het te behalen resultaat, ontslaat dit Nederland niet van de verplichting om doelgericht op te treden. De opgave voor verbetering richting een gunstige staat van instandhouding beslaat een aanzienlijke oppervlakte en vraagt ook om natuuruitbreiding buiten de beschermde gebieden. Volgens eerder onderzoek van het PBL (2025) bedraagt de benodigde natuuruitbreiding om de doelen van de VR en HR binnen bereik te brengen minimaal 100.000 tot 150.000 hectare, in combinatie met 100.000 tot 650.000 hectare extensieve tot zeer extensieve landbouw. Minder natuuruitbreiding betekent dat meer extensivering nodig is, en vice versa. In deze analyse is leefgebied van soorten in stedelijke ecosystemen en in het mariene ecosysteem nog niet meegenomen. In het ONP wordt vooralsnog geconcentreerd op een aantal HR-soorten en zijn alleen indicatieve oppervlaktes met een herstelopgave voor de korte termijn (2030) opgenomen.

In het Ontwerp-Natuurplan wordt voornamelijk gerapporteerd over de te herstellen oppervlaktes, niet over de omvang van de benodigde maatregelen

De EC vraagt lidstaten om in het nationale Herstelplan te rapporteren in termen van afstand tot het vereiste resultaat en de benodigde maatregelen om dit resultaat te halen. Nederland heeft ervoor gekozen om in het ONP vooral de oppervlaktes in termen van afstand tot het vereiste resultaat op te nemen. En daarnaast de beschrijving over benodigde maatregelen om de vereisten resultaten te bereiken te beperken tot globale termen. In het hoofdstuk in het ONP over artikel 4 – Herstel van terrestrische, kust en zoetwaterecosystemen – wordt bijvoorbeeld wel erkend dat in de praktijk de oppervlaktes waarvoor maatregelen genomen moeten worden groter zijn dan de oppervlaktes met habitattypen die moeten worden uitgebreid of verbeterd. Maar deze oppervlaktes met maatregelen zijn niet gekwantificeerd. Dit geeft een vertekend beeld van de vereiste inspanning, omdat de benodigde maatregelen om de vereiste resultaten te bereiken, bijvoorbeeld om de trend van achteruitgang bij bestuivers te keren, de bosconnectiviteit te vergroten of de kwaliteit van habitattypen te verbeteren, gevolgen hebben voor de samenleving. Daarbij vraagt de EC ook om het tijdschema voor de invoering van de herstelmaatregelen en de geraamde financieringsbehoeften voor de uitvoering. Het ONP voorziet hier niet in. De werkelijke opgave voor de maatschappij wordt op deze manier niet inzichtelijk gemaakt met risico's voor ondoelmatige toewijzing van middelen, ontoereikende maatregelen en kans op maatschappelijke onvrede als de werkelijke omvang van de benodigde maatregelen duidelijk wordt (PBL 2025). De NHV verplicht ten slotte ook om indicatieve kaarten op te nemen van potentieel te herstellen gebieden. Dit kaartmateriaal mist voor een groot aantal soorten. De kaarten die wel zijn opgenomen geven slechts globale zoekgebieden aan en zorgen op deze manier niet voor duidelijkheid.

De omvang van resterende opgaven is maar gedeeltelijk gekwantificeerd in het Ontwerp-Natuurplan, wat niet geheel terecht is

Door gebrek aan kennis kunnen de restopgaven niet altijd nauwkeurig worden ingeschat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij mariene habitattypen, waarbij door het ontbreken kwaliteitsindicatoren niet goed kan worden vastgesteld of een habitat al dan niet in goede toestand verkeert. Ook is nog niet voor elke indicator duidelijk naar welke niveaus moet worden toegewerkt. Deze bevredigende niveaus moeten voor veel indicatoren nog nader worden vastgesteld. Pas de komende jaren wordt duidelijk vanuit de EC – in samenspraak met de lidstaten – wat deze bevredigende niveaus zullen zijn.

In het ONP wordt voor een aantal artikelen het gebrek aan kennis en inzicht over de bevredigende niveaus als reden opgegeven waarom het niet mogelijk is om de totale resterende opgave te bepalen, zoals voor het aandeel diversiteitsrijke landschapselementen en de graslandvlinders. Beide indicatoren laten echter een neerwaartse trend zien ([CLO 1181](#); Grondard et al. 2025). De eerstkomende verplichting voor deze indicatoren is een resultaatsverplichting op het nemen van maatregelen met als doel het realiseren van een toenemende trend in 2030. Voor beide indicatoren is kennis aanwezig over wat nodig is om de status te verbeteren (Landschappen.nl 2026; Van der Laan & Van Swaay 2025). Het is daarom niet correct dat het ONP stelt dat de resterende opgaven voor deze indicatoren nog niet te bepalen zijn, in ieder geval niet voor 2030. Dit geldt ook voor andere artikelen, zoals artikel 9 over het herstel van rivieren. Ook hier is de resterende opgave niet uitgewerkt, terwijl de waterbeheerders over uitgebreide kennis beschikken om deze in beeld te brengen ([CLO 1350](#)). Indien nodig kan er met bandbreedtes worden gewerkt. En ook voor de termijnen daarna zou de Nederlandse overheid moeite moeten doen om een inschatting te maken van de opgave. Als de opgave niet voldoende duidelijk is, is er geen basis om aanvullend beleid te formuleren en komt doelbereik al vanaf het begin in gevaar.

4. Herstel van natuurlijke processen en synergieën tussen artikelen

Zorg dat systeemherstel de hoogste prioriteit krijgt

Het hoofddoel van de NHV is het langdurig en duurzaam herstel van de biodiversiteit door herstel van ecosystemen om zo de veerkracht van de natuur op het gehele grondgebied van de Unie te waarborgen (artikel 1, lid 1). Voor langdurig en duurzaam herstel van ecosystemen is systeemherstel nodig, oftewel het in samenhang structureel verminderen van drukfactoren en het herstellen van natuurlijke processen en structuren in het landschap (Ockendon et al. 2025; PBL, WUR & RIVM 2026; Ecologische Autoriteit 2026; Coalitie Wadden Natuurlijk 2026). Bij zo'n aanpak worden meerdere drukfactoren tegelijkertijd aangepakt, zoals stikstofdepositie, nutriëntenuitspoeling, gebrek aan natuurlijke processen/dynamiek, verdroging, het verbeteren van de waterkwaliteit, versnippering en bestrijdingsmiddelen. Een integrale aanpak is een voorwaarde voor het bereiken van systeemherstel en zo ook voor het aanpakken van de specifieke artikelopgaven.

Systeemmaatregelen grijpen direct in op de bron van drukfactoren en/of brengen natuurlijke processen terug. Dit soort maatregelen worden gekenmerkt door hun vaak grootschalige aard op landschapsschaal en moeten vaak ook buiten natuurgebieden worden uitgevoerd. Systeemherstel maakt gebieden beter bestand tegen droogte en wateroverlast. Voorbeelden van systeemmaatregelen zijn het herstel van de waterhuishouding, extensivering van de landbouw nabij natuurgebieden om de druk van stikstof en bestrijdingsmiddelen te beperken, en het met elkaar verbinden van natuurgebieden door ecologische corridors. Daarnaast is systeemherstel gericht op het terugbrengen van natuurlijke processen (het functioneren van een ecosysteem). Een voorbeeld hiervan is het herstel van natuurlijke watersystemen met bijbehorende dynamiek, zoals een meer natuurlijke waterafvoer van beken en rivieren. Door de natuurlijke situatie van het water- en bodemsysteem leidend te laten zijn bij het nemen van maatregelen, kunnen de onderliggende ecologische en hydrologische processen worden hersteld, mits ook de waterkwaliteit goed is (PBL 2021). Maatregelen moeten dus afgestemd worden op de kenmerken van het stroomgebied of landschap, omdat water- en bodemsystemen niet stoppen bij administratieve of bestuurlijke grenzen.

In het ONP wordt het belang van systeemherstel op een aantal plekken genoemd, en er staat ook in dat de besluitvorming over systeemherstel moet worden opgestart, met het oog op doelbereik voor 2040 en 2050. Het wordt echter niet duidelijk wanneer die besluitvorming wordt opgestart. Ook wordt niet duidelijk gemaakt hoe de middelen voor die maatregelen worden gewaarborgd en hoe de maatregelen tijdig gaan bijdragen aan systeemherstel. Het is nodig dat in het definitieve Natuurplan systeemherstel prioriteit krijgt en dat de plannen daarvoor voldoende en tijdig worden uitgewerkt. Om het beleid voor systeemherstel vervolgens uitvoerbaar te maken, is er langjarig en samenhangend beleid nodig (zie hoofdstuk 5).

Zonder herstel van natuurlijke processen en structurele afname van drukfactoren blijven lokale ingrepen symptoombestrijding

Het Rijk en de provincies streven met het huidige beleid zoals Programma Natuur naar 'zoveel mogelijk systeemherstel'. Maar in de praktijk lopen juist systeemmaatregelen vertraging op of ze worden vervangen door maatregelen met een tijdelijk effect binnen de natuurgebieden, zoals plaggen, intensiever maaien en bekalken (Van Bussel et al. 2026). Dat systeemmaatregelen moeilijk van de

grond komen heeft globaal twee redenen: er is beperkt draagvlak voor systeemmaatregelen in zowel de lokale politiek als de directe omgeving en ze zijn erg complex vanwege de vele aspecten en belangen die moeten worden meegenomen. Ook is de looptijd van het Programma Natuur relatief kort, wat de opschaling van de uitvoeringscapaciteit hindert.

Maatregelen met een tijdelijk effect zijn weliswaar vaak essentieel voor overleving van plant- en diersoorten op de korte termijn, maar bieden geen structurele oplossing tegen de achteruitgang van natuurkwaliteit in natuurgebieden. Wanneer een drukfactor niet structureel vermindert, worden positieve resultaten van dit soort maatregelen weer tenietgedaan: het blijft dan dweilen met de kraan open. Ook kunnen dit soort maatregelen vanwege schadelijke neveneffecten, zoals het uitputten van de zaadbank, niet onbeperkt herhaald worden (Bijlsma et al. 2022; Ecologische Autoriteit 2026).

Benut de kans op synergiën tussen NHV-artikelen voor een efficiënt gebruik van middelen

De breedte van de NHV biedt kansen om met een systemische aanpak het natuurbeleid zo in te vullen, dat de bijdragen van maatregelen aan de verschillende artikelen elkaar versterken¹³. Een systemische aanpak kan daarnaast ook bijdragen aan andere maatschappelijke doelen en opgaven. Het geheel wordt zo meer dan de som der delen en leidt tot een goedkopere en effectievere uitvoering. Een systemische aanpak vraagt om een uitwerking van de mogelijke synergiën tussen artikelen. Bij het zoeken naar maatregelen om uiting te geven aan deze synergieën is er met name aandacht nodig voor maatregelen op landschapsschaal. Maatregelen op landschapsschaal zijn essentieel omdat het functioneren van ecosystemen afhankelijk is van onderlinge verbondenheid en van het functioneren van ecologische en hydrologische processen. Processen, zoals grondwaterstromen, voedselketens en migratie van diersoorten, functioneren immers op landschapsschaal.

In het ONP wordt een aanzet gegeven voor een systemische aanpak door het maximaal benutten van synergiën tussen artikelen en het integraal aanpakken van de soortenopgaven als één van de leidend principes te kiezen. De uitwerking in het ONP is echter nog erg gericht op de specifieke artikelopgaven. Hierdoor mist het plan momenteel de mogelijkheden om te komen tot een integrale aanpak over meerdere artikelen heen. Het risico bestaat dat in toekomstig beleid de nadruk te veel gericht zal worden op de kwantitatieve indicatoren die gerapporteerd moeten worden aan de EC, waardoor breder herstel beperkt wordt. Een voorbeeld hiervan is dat voor artikel 8 voor de periode tot en met 2030 alleen gestuurd wordt op kwantitatieve oppervlakte-doelen van groen in het stedelijk ecosysteem en niet op bijvoorbeeld inheems groen, samenhang en connectiviteit met boscosystemen (synergie met artikel 12 en 13) en het leefgebied van soorten in het stedelijk ecosysteem (synergie met artikel 4 over VR- en HR-soorten en artikel 10 over bestuivers). Wanneer er voor deze andere artikelen andere eisen worden gesteld aan de omvang, ligging en het type natuur, zijn genomen maatregelen minder doelmatig en staan ze biodiversiteitsherstel zelfs in de weg.

¹³ Voorbeelden van interacties tussen de NHV-artikelen zijn dat bijvoorbeeld natuurlijke oevers, wetlands en kwelders water kunnen filteren voordat het in de zee terechtkomt en helpen erosie te verminderen. Daarnaast leveren dergelijke habitats een belangrijke bijdrage aan veiligere kusten en minder verzilting van de bodem. Ook het verbeteren van de toegankelijkheid van kust- en binnenwateren levert belangrijke voordelen voor diersoorten die gedurende hun leven migreren tussen zoet en zout water. En maatregelen voor herstel van land- en zoetwaterecosystemen kunnen ook zorgen voor verbeterd leefgebied van graslandvlinders en algemene boerenlandvogels.

5. Versterken uitvoerbaarheid

De NHV vraagt om investeringen om de uitvoering van natuur- en milieubeleid te vergroten, ook op de korte termijn

Met de NHV voegt de EC aan bestaande opgaven voor natuurbeleid ook nieuwe opgaven toe, met als gevolg grotere uitdagingen voor de uitvoering. Een structurele versterking van de uitvoeringscapaciteit (inclusief handhaving) op gebiedsniveau is daarom cruciaal om alle bestaande en nieuwe ambities te kunnen realiseren (PBL 2024; Antier et al. 2026). Veel bestaande en nieuwe maatregelen die moeten worden uitgevoerd door provincies, gemeenten en waterschappen vragen om systeemherstel en gebiedsgericht maatwerk in een groot aantal gebieden in het landelijk gebied, (rondom) natuurgebieden, de grote wateren, maar ook – en dat is nieuw als landelijke verplichting – in het stedelijk gebied. Deze gebiedsprocessen hebben vaak een lange doorlooptijd tot wel tien jaar of meer (PBL 2023: 21). Dit vraagt om een nieuwe visie op het natuurbeleid (zie hoofdlijn 2), inclusief fasering en meerjarige financiering van deze gebiedsprocessen voor de periode tot en met 2050.

Verschillende doelen moeten al in 2030 worden bereikt. Daarnaast kost realisatie van systeemherstel – nodig voor het hoofddoel van de NHV (zie hoofdlijn 4) – ook veel tijd. Voor systeemherstel zijn complexe maatregelen nodig, die een lange doorlooptijd kennen. Dit vraagt nu ook al om een investering in de uitvoering, om bijvoorbeeld de juiste processen op te kunnen starten. In het ONP is te weinig aandacht voor het verbeteren van de uitvoerbaarheid. Een van de leidende principes in het ONP is om de uitvoering van bestaand en voorgenomen beleid beter te waarborgen, maar er is geen concrete uitwerking hoe hiervoor te zorgen. Overigens zijn provincies, gemeenten en waterschappen recent wel al een initiatief gestart om de gezamenlijke uitvoering in het landelijk gebied te versterken (IPO et al. 2026). Wellicht dat hierop kan worden voortgebouwd. Tevens is voor het versterken van de uitvoeringskracht voor de periode 2026-2035 in totaal 100 miljoen euro beschikbaar gesteld in het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten.

Middelen voor de uitvoering moeten flink worden vergroot want de huidige uitvoering loopt al achter op schema

Bij hoofdlijn 3 schetsten we het belang van een nauwkeurige inschatting van de resterende opgaven die voortkomen uit de NHV-verplichtingen. Het voldoen aan de verplichtingen van de NHV is sterk afhankelijk van de uitvoering van het bestaande natuurbeleid. De uitvoering van het bestaande natuurbeleid is nu echter al een grote uitdaging, zo laten verschillende evaluaties zien (IPO et al. 2025; 2025^a; PBL & WUR 2023; PBL, WUR & RIVM 2026) en loopt vrijwel overal ver achter op schema. Zo wordt het doel om eind 2027 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren ten behoeve van het NNN, in het huidige tempo niet voor 2035 gehaald (IPO et al. 2025). De vertraging van de realisatie van het NNN (PBL & WUR 2023) en van de ambities uit het Programma Natuur laten zien dat vooral het realiseren van nieuwe natuur en systeemherstel rondom natuurgebieden achterloopt op schema, dan wel wordt uitgesteld (PBL, WUR & RIVM 2026). Vertraging in de uitvoering is ook zichtbaar bij de Bossenstrategie: bosuitbreiding loopt met een realisatie van nog geen 3.000 hectare eind 2024 zeer sterk achter op de planning en het doel van 37.000 hectare in 2030 (IPO et al. 2025: 43). De uitvoering loopt ook achter voor de groenblauwe dooradering (LandschappenNL 2026) en de versnellings- en koploperprojecten (Boezeman et al. 2024; Kuindersma et al. 2026). Ook de uitvoering van milieubeleid – belangrijk voor de condities van natuur – loopt achter bij de doelstellingen. Zo is er nog een aanzienlijke opgave om in 2027 aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) te

voldoen: daarvoor is het nodig om zowel de bestaande maatregelen nog uit te voeren, als nieuwe maatregelen te nemen (Slagter et al. 2024). De vertraging in de uitvoering van dit bestaande natuur- en milieubeleid zorgt ervoor dat de gepresenteerde resterende opgaven in het ONP waarschijnlijk een onderschatting zijn van de totale uitvoeringsopgave tot 2030.

Maak heldere afspraken tussen Rijk en andere overheden om de uitvoerbaarheid te vergroten want de tijd dringt

Voor het vergroten van de uitvoerbaarheid van het beleid is het belangrijk dat het Rijk duidelijke afspraken maakt met andere overheden, inclusief over wat het Rijk wel en niet gaat doen (PBL 2026). Het Rijk is immers voor de (gebiedsgerichte) uitwerking en uitvoering van veel verplichtingen uit de NHV afhankelijk van de inzet van provincies, gemeenten en waterschappen. De eerste bestuurlijke afspraken zijn al gemaakt (LVVN 2026c), maar het zijn vooral procesafspraken waarbij de medeoverheden pas gehouden zijn aan de uitvoering van het definitieve Natuurplan als de taken en bevoegdheden haalbaar, uitvoerbaar en financieel zijn gedekt. De afspraken met provincies moeten worden uitgewerkt en vastgelegd in een nieuw Natuurpact. Hoe afspraken met gemeenten en waterschappen zullen worden vastgelegd is nog niet bekend. Hoe langer dit duurt, hoe krappere de tijd om de resterende opgaven, met name die voor 2030, met de verantwoordelijke overheden aan te pakken. Zonder concrete bestuurlijke en financiële afspraken zullen een flink aantal van de NHV-doelen voor 2030 niet worden gehaald.

Het is belangrijk om in de uitwerking van deze bestuurlijke afspraken ook duidelijk te maken wat de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk concreet betekent en waar de verantwoordelijkheden en taken van medeoverheden, per artikel, precies liggen. Hierbij gaat het ook om de vraag welke bestuurslaag op welke manier verantwoordelijk is voor het wegnemen van specifieke drukfactoren. Immers zolang drukfactoren niet in samenhang worden aangepakt, blijft natuurherstel beperkt (PBL, WUR & RIVM 2026). In het voorstel tot wijziging van de Omgevingswet (Overheid.nl 2026) worden er al stappen gezet voor de uitwerking van de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Al beperkt dit voorstel zich vooral tot de verplichtingen uit artikel 4 van de NHV en op de rol van provincies. Dit moet nog wel worden geconcretiseerd in lagere regelgeving (AMvB's).

Kansen voor een samenhangend en strategisch natuurbeleid voor de middellange en langere termijn

Het Rijk wil met de uitvoering van het beleid dat wordt ontwikkeld in het kader van het definitieve Natuurplan zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande bestuurlijke afspraken, (wettelijke) taken en bevoegdheden. Het overzicht per artikel van bestaand beleid in het ONP laat echter zien dat van een samenhangende inzet op dit moment nog geen sprake is. Vrijwel elk beleidsprogramma of beleidsplan bevat afzonderlijke afspraken met andere overheden en eigen – vaak overlappende – ambities, bestuurlijke afspraken en financieringsvormen. Het risico bestaat dat aan deze bestaande beleidsprogramma's en -plannen met de uitwerking van het ONP weer nieuwe bestuurlijke afspraken en geldstromen worden toegevoegd, met als gevolg een nog grotere bestuurlijke complexiteit en onduidelijkheid. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel de uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid, en leidt tot een toename van de apparaatskosten. Dit risico op een stapeling van beleid en de bijkomende complexiteit wordt ook door waterschappen en maatschappelijke organisaties genoemd (Agractie et al. 2026; Coalitie Wadden Natuurlijk 2026; Unie van Waterschappen 2025).

De meeste bestaande verplichtingen en beleidsprogramma's lopen af in 2030 of eerder. Dit biedt kansen voor een meer samenhangend en strategisch natuurbeleid voor de middellange en lange

termijn (2040 en 2050). Hierbij is, zoals eerder aangegeven, een inhoudelijke focus op systeemherstel belangrijk (zie hoofdlijn 4) en voldoende bestuurlijk commitment, langjarige financiering en het prioriteren en faseren van gebiedsprocessen (Antier et al. 2026; PBL & WUR 2024; PBL, WUR & RIVM 2026).

Zorg voor de mogelijkheid om meer dwingende maatregelen uit te voeren

Om beleid uit te kunnen voeren zijn er voldoende middelen en de juiste instrumenten nodig. Gezien de onduidelijkheid over de resterende opgaven (zie hoofdlijn 3) en de mate waarin het maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof van kabinet-Jetten die opgaven kan aanpakken (zie hoofdlijn 1), is het op dit moment lastig om iets te zeggen over de mate waarin de huidige maatregelen en beschikbare middelen de doelen van de NHV dichterbij brengen. Het is wel duidelijk dat de opgaven van de NHV tot 2050 fors zijn en dat de huidige kabinetsplannen vooral gericht zijn op natuurherstel in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en omliggende zones, terwijl de NHV ook vraagt om natuurherstel in bijvoorbeeld grote wateren, de stad en overige landbouw- en natuurgebieden. Hiervoor zijn momenteel geen of nauwelijks extra middelen.

Naast voldoende financiële middelen vraagt effectief beleid ook om de inzet van de juiste instrumenten. Veel bestaand beleid is gebaseerd op vrijwilligheid, bijvoorbeeld het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en grondverwerving in gebiedsprocessen. In het ONP bouwt de overheid grotendeels voort op deze vrijwillige aanpak. De concrete doelstellingen en realisatietermijnen die de NHV met zich meebrengt, vragen in specifieke omstandigheden en gebieden ook om de inzet van meer dwingende instrumenten. Provincies hebben de beschikking over dwingende instrumenten in de Omgevingswet (zoals onteigening of herinrichting), maar hier wordt in de praktijk nog maar weinig voor gekozen (PBL & WUR 2023; PBL 2025a; Groene¹¹ 2026, persoonlijke communicatie, 31 maart 2026). Provincies, maar ook Rijk, gemeenten en waterschappen, zouden in de toekomst wel meer dwingende instrumenten moeten gaan gebruiken als die noodzakelijk zijn voor het realiseren van (tussen)doelen uit de NHV. De noodzaak om voor effectief beleid in een aantal gevallen voor een minder vrijblijvende aanpak te kiezen is in het ONP nog niet voldoende uitgewerkt.

Tot slot

De Natuurherstelverordening als aanleiding voor een nieuw Nederlands natuurbeleid

Een blik op het Nederlandse natuurbeleid van de afgelopen decennia leert dat EU-richtlijnen leidend zijn voor het overgrote deel van de beleidsinspanningen. Het idee om niet méér te doen dan wat de EU vraagt (geen nationale koppen op natuurbeleid¹⁴) versterkt deze focus op Europese verplichtingen, met als risico dat beleid de publieke belangen van natuur voor Nederland onvoldoende waarborgt. Het huidige natuurbeleid – met een grote focus op beschermde gebieden en soorten, weinig gericht op systeemherstel, een zekere mate van vrijwilligheid én flinke vertragingen in de uitvoering – blijkt daarbij ook ontoereikend voor de Europese doelen. Dat is bijvoorbeeld te zien in de VHR-rapportages: gemiddeld genomen gaat het niet goed met de beschermde natuur (LVVN 2026d) en ook de ecologische effectiviteit van het ANLb is in de huidige vorm niet voldoende om de negatieve trends van boerenlandvogels te stoppen (Visser & Kleyheeg 2025).

De nieuwe Europese NHV geeft aanleiding voor een nieuw en verbreed Nederlands natuurbeleid en om strategisch en samenhangend natuurbeleid voor de middellange en lange termijn te ontwikkelen. Daarbij zal de nadruk moeten liggen op systeemherstel zodat de Nederlandse natuur duurzaam kan herstellen. En de NHV biedt kansen om ook te zoeken naar synergie tussen natuurbehoud- en -herstel aan de ene kant en andere maatschappelijke belangen aan de andere kant, zoals een gezonde en prettige leefomgeving, klimaatmitigatie en -adaptatie, en een maatschappelijk gedragen landbouwsysteem.

De tijd tussen indiening van het Ontwerp-Natuurplan en het definitieve Natuurplan is kort. Het is daarom zaak om benodigde processen – zoals het uitwerken van de mogelijke synergiën tussen artikelen, om te komen tot een nieuwe visie op het natuurbeleid en ervoor te zorgen dat samenhangend en uitvoerbaar beleid wordt ontwikkeld voor de gehele breedte van de NHV – binnen afzienbare tijd op te starten.

¹⁴ Ontwerp-Natuurplan, p.3

Referenties

- Agractie Nederland, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Nederlandse Akkerbouw Vakbond, LTO Nederland, Nederlandse Visserijbond, HISWA-RECRON, Federatie van Nederlandse Ruitersportcentra (2026), Brief aan staatssecretaris Rummenie over zorgen rond de Natuurherstelverordening, beschikbaar via: [Brief-Rummenie.pdf](#), bezocht op 1 juli 2026.
- Antier, C., Savu, C., Leemans, S., Ruysschaert, S., Heinzl, C., Moroz, S., & Agapakis, I. (2026), *National nature restoration plan development process in EU Member States: Mid-term assessment*, #RestoreNature coalition.
- Bijlsma, R. J., Sanders, M. E., Jansen, A. J. M., Pouwels, R., & van Hinsberg, A. (2022), 'Mooi maar stil: Hoe ver kunnen we komen met herstelbeheer?', *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 39(4), 210-219.
- Boezeman, D., Van Maaswaal, N. & Silvius, B. (2024), *Inventarisatie provinciale maatregelen landelijk gebied gefinancierd uit het Transitiefonds*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bussel, L.G.J. van, F. Groten, G. de Vries & D. van Wieringen (2026), *Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- CBS (2018), *Atlas Natuurlijk Kapitaal. Heggendichtheid | Atlas Natuurlijk Kapitaal*. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag
- CLO (2022). 'Migratiemogelijkheden voor trekvis, 2022', [Migratiemogelijkheden voor trekvis, 2022](#) (indicator 1350, versie 10, 15 september 2022), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CLO (2025), 'Bijensterfte in Nederland, 2006 – 2025', [Bijensterfte in Nederland, 2006 - 2025](#) (indicator 0572, versie 08, 1 december 2025). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- CLO (2026), 'Dagvlinders van graslanden, 1992 – 2025', [Dagvlinders van graslanden, 1992-2025](#) (indicator 1181, versie 19, 29 april 2026). Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag; PBL Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag; RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven; en Wageningen University and Research, Wageningen.
- Coalitie Wadden Natuurlijk (2026), 'Kansen voor een duurzame toekomst voor de Waddenzee'. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 5 februari 2026, beschikbaar via: [Natuurmonumenten](#), bezocht op 1 juli 2026.
- Dam, van, F., L. Pols, M. Schoonenberg & C. Veerkamp (2024), *Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ecologische Autoriteit (2026), *Prioritering van drukfactoren en maatregelen voor Natura 2000-gebieden*, Utrecht: Ecologische autoriteit.
- Grondard, N., van Bussel, L., & Hein, L. (2025), 'Monitoring woody landscape features in Dutch rural landscapes', *Ecological Indicators*, 178, 113853, <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2025.113853>
- Hering, D., Kupilas, B. & Schinegger, R. (2026), 'Implementation of the EU Nature Restoration Regulation requires a shift from restoration targets to restoration landscapes', *Nat. Rev. Biodivers.*, <https://doi.org/10.1038/s44358-026-00186-6>.
- Hocherman, T., Trop, T., & Ghermandi, A. (2025). 'Time lags in environmental governance: A critical review', *Ambio*, 54(12), 2042-2059. <https://doi.org/10.1007/s13280-025-02211-y>

- IPO (2025), *Atlas Leefomgeving*. [Leefgebied weidevogels | Atlas Leefomgeving](#). Interprovinciaal Overleg (IPO)
- IPO, BIJ12 & Ministerie van LVVN (2025), *Natuur in Nederland. Stand van zaken eind 2024*, 11^{de} voortgangsrapportage natuur.
- IPO, VNG, Unie van Waterschap, LandschappenNL, Natuurmonumenten, Unie van Bosgroepen & FPG (2025a), *Bouwsteendocument Natuur. Met geborgd natuurherstel, vergunningverlening Nederland weer in beweging*.
- IPO, Unie van Waterschappen & VNG (2026), *Uitvoeringsaanpak landelijk gebied van en door de decentrale overheden*.
- Janssen, V, L. Bos, T. van Dijke, G. Pool & J. de Backer (2026), *Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies*, Berenschot.
- Kuindersma, W., J. van den Berg, C.M. Walther & B. Silvius (2026), *De uitvoering van versnellingsprojecten transitie landelijk gebied; Extensivering van de landbouw in Aldeboarn-De Deelen, overgangsgebieden in Drenthe en Noord-Brabant*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-rapport 176.
- Laan, A. van der & Swaay, C.A.M. van (2025), *Impactanalyse graslandvlinderindex*, Wageningen: De Vlinderstichting.
- Landschappen (2026), *Quick scan Groenblauwe Dooradering in het Agrarisch Gebied*, Landschappen.
- LTO (2026), 'Reactie LTO op NRD voor plan-MER Natuurplan NHV'. Per e-mail verzonden d.d. 5 mei 2026, beschikbaar via: [Reactie-LTO-op-NRD-NHV-06-mei-2026-1.pdf](#), bezocht op 27 juli 2026
- LVVN (2026a), *Ontwerp-Natuurplan*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.
- LVVN (2026b), *Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof*, Den Haag: Ministerie van LVVN, [Kamerbrief Weer ruimte voor boeren, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) Kamerstukken II, 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87
- LVVN (2026c), *Wederkerige Bestuurlijke Afspraken tussen Rijk en Medeoverheden*, 30 juli 2026, [Staatscourant 2026, 26896 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)
- LVVN (2026d), *Natuurbeleid; Brief regering; Elfde Voortgangsrapportage Natuur en VHR-rapportages*, 15 december 2025, Kamerstukken II 2025/26, 33 576, nr. 472.
- Overheid.nl (2026), 'Uitvoeringswet Natuurherstelverordening', [Overheid.nl | Consultatie Uitvoeringswet Natuurherstelverordening](#), bezocht op 21 juli 2026.
- Ockendon, N., Shaw, T., Bautista, S., Bhattacharjee, A., Cortina-Segarra, J., Iordache, V., ... & Birk, S. (2025), 'Overcoming barriers and leveraging opportunities to scale up landscape-scale restoration in Europe', *Restoration Ecology*, 33(5), e70075. <https://doi.org/10.1111/rec.70075>.
- PBL (te verschijnen), *Reflectie op 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof'*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2023), *Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2025), *Landbouw- en Natuurverkenning: zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (in samenwerking met WUR en Deltares).
- PBL (2025a), *Agrarisch natuurbeheer. Handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2026), *Naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland. Reflectie Ontwerp-Nota Ruimte: aanbevelingen en analyse*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, WUR & RIVM (2026), *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport 2026*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Plantinga, R., Swinkels, S., Van den Berg, J. & D. Kamphorst (2025), *De provinciale zoektocht naar een nieuwe koers voor het landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raad van de Europese Unie (2025), 'Natuurherstel'. [Natuurherstel - Consilium](#), bezocht op 22 juli 2026.
- RIVM (2016), *Atlas Natuurlijk Kapitaal. Habitat geschikt voor bestuivers | Atlas Natuurlijk Kapitaal*. RIVM Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven
- Schelhaas, M.J., S. Teeuwen, J. Oldenburger, G. Beerkens, G. Velema, J. Kremers, B. Lerink, M.J. Paulo, H. Schoonderwoerd, W. Daamen, F. Dolstra, M. Lusink, K. van Tongeren, T. Scholten, I. Pruijsten, F. Voncken, A.P.P.M. Clerkx (2022). *Zevende Nederlandse Bosinventarisatie; Methoden en resultaten*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Slagter, L., Roseboom, M. H., van Wieringen, D., Phernambucq, I. H., Nieuwkamer, R. L. J., Oosterom, L. C., Ruijgrok, E. C. M., & Turlings, L. G. (2024), *Koepelrapport tussenevaluatie KRW*, AT Osborne, Witteveen+Bos, & FLO Legal.
- Unie van Waterschappen (2025), *Quickscan Natuurherstelverordening. Impact op waterschappen*, Ambient Advies BV, Utrecht.
- Visser, T. & Kleyheeg, E. (2025), *Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer*. Wageningen, Wageningen Environmental Research.

Bijlage: Doelstellingen in de NHV

Tabel B1

Doelstellingen van de NHV in hoofdlijnen

Artikel	Doelstellingen
4 – herstel van terrestrische, kust en zoetwaterecosystemen	4.1 en 4.4: resultaatsverplichting voor treffen van herstelmaatregelen voor het verbeteren van de toestand en voor verdere uitbreiding van habitattypen. Herstelmaatregelen moeten worden genomen, uiterlijk in 2030, op minstens 30% van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen dat niet in goede toestand verkeert; en op de gebieden die minstens 30% van de gebieden uitmaken van de extra oppervlakte die nodig is om de totale gunstige referentieoppervlakte te realiseren voor elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen. Voor 2040 en 2050 is dit respectievelijk 60% en 90% voor herstel van de toestand; en 60% en 100% voor de uitbreiding tot totale gunstige referentieoppervlakte. 4.7: resultaatsverplichting voor herstelmaatregelen die de kwantiteit en kwaliteit voor leefgebieden van soorten versterken. Eerste rapportage 30 juni 2031. 4.11, 4.12 en 4.17 bevatten respectievelijk een verbetergebod vanaf het moment dat herstelmaatregelen zijn genomen (resultaatsverplichting), een verslechteringsverbod met als eerste verplichting 1 september 2027 (inspanningsverplichting) en een verplichting tot het zorgen voor een toename van de oppervlakte van habitats in goede toestand en een positieve trend van habitats en soorten (resultaatsverplichting).
5 – herstel van mariene ecosystemen	5.1 en 5.2: resultaatsverplichting voor herstelmaatregelen voor vastgestelde zeebodemhabitattypen, om de toestand te verbeteren en oppervlakte uit te breiden volgens bepaalde percentages (zie onder artikel 4.1 en 4.4). Eerste verplichting 2030. Voor resultaatsverplichting habitattype 7 (zachte sedimenten) moet nog een percentage vastgesteld worden (eerste verplichting in 2040 i.p.v. 2030). 5.5: resultaatsverplichting voor herstelmaatregelen ten bate van de kwantiteit en kwaliteit voor leefgebieden van soorten. Eerste rapportage 30 juni 2031.

Artikel	Doelstellingen
	5.7: resultaatsverplichting voor het in kaart brengen van 50% van de toestand van habitattypen 1-6 in 2030, en in 2040 100%. Voor type 7 is dit 50% in 2040, en 100% in 2050. 5.9, 5.10 en 5.14 bevatten een verbetergebod voor herstellende habitattypen en leefgebieden (resultaatsverplichting voor maatregelen en inspanningsverplichting voor resultaat), een verslechteringsverbod voor bestaande habitattypen en herstelde habitattypen en leefgebieden (inspanningsverplichting met eerste verplichting 1 september 2027), een verplichte toename van oppervlakte van habitats in goede toestand en een positieve trend voor leefgebieden van soorten (resultaatsverplichting).
8 – stedelijke ecosystemen	8.1: resultaatsverplichting voor het voorkómen van nettoverlies van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking tot en met 2030 in vergelijking met 2024. 8.2: resultaatsverplichting voor een toenemende trend in de nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte tot bevredigend niveau vanaf 2031. 8.3: resultaatsverplichting voor een toenemende trend in stedelijke boomkroonbedekking in elk stedelijk ecosysteemgebied tot bevredigend niveau (vanaf 2031).
9 – herstel van rivieren en overstromingsgebieden	9.1: resultaatsverplichting voor een inventarisatie van kunstmatige barrières en vaststelling van barrières die verwijderd moeten worden ten bate van doelstellingen artikel 4 en doelstelling van 25 000 km vrij stromende rivieren op EU-niveau (eerste verplichting in 2030). 9.2: resultaatsverplichting voor het wegnemen van barrières die verwijderd kunnen worden volgens inventarisatie lid 1 (uiterlijk in 2050). 9.3: resultaatsverplichting voor het nemen van maatregelen die natuurlijke functies van overstromingsgebieden ten goede komen. 9.4: resultaatsverplichting voor het in stand houden van natuurlijke verbindingen van rivieren en natuurlijke functies van overstromingsgebieden die zijn hersteld (voortdurende verplichting).

Artikel	Doelstellingen
10 – diversiteit van bestuivers en bestuiverpopulaties	10.1: resultaatsverplichting voor de verbetering van de diversiteit van bestuivers. Uiterlijk in 2030 wordt de afname van populaties gekeerd. Daarna wordt een toenemende trend gerealiseerd tot bevredigend niveau. 10.2, 10.3, 10.4: resultaatsverplichting voor het toepassen van een door de EC voorgeschreven monitoringsmethode om abundantie en diversiteit van bestuiversoorten in kaart te brengen. Deze gegevens worden gebruikt voor het bepalen van trends en het beoordelen van de doeltreffendheid van maatregelen (eerste verplichting in 2030).
11 – landbouwecosystemen	11.1: resultaatsverplichting voor het nemen van herstelmaatregelen die de biodiversiteit van landbouwecosystemen verbeteren. 11.2: resultaatsverplichting voor een toenemende trend voor twee van drie indicatoren met eerste verplichting in 2030 (graslandvlinderindex, voorraad organische koolstof in minerale akkerbodems, percentage landbouwareaal met diversiteitsrijke landschapselementen). Deze trend moet vervolgens tot bevredigende niveaus worden doorgezet. 11.3: resultaatsverplichting voor het nemen van herstelmaatregelen die bijdragen aan het bereiken van het niveau van respectievelijk 110, 120 en 130 in 2030, 2040 en 2050 voor de boerenlandvogelindex. 11.4: resultaatsverplichting voor het nemen van herstelmaatregelen voor organische bodems in de landbouw, in ontwaterde veengebieden. Dit betreft maatregelen in minimaal 30% van de oppervlakte van gebieden in 2030 waarvan 1/4e vernat, 40% in 2040 waarvan 1/3e vernat en 50% in 2050 waarvan 1/3e vernat.
12 – boscosecosystemen	12.1: resultaatsverplichting voor het nemen van herstelmaatregelen die de biodiversiteit van boscosecosystemen verbeteren. 12.2: resultaatsverplichting voor het realiseren van een landelijk stijgende trend van de algemene bosvogelindex voor 2030 en vervolgens verder tot een bevredigend niveau. 12.3: resultaatsverplichting voor 2030 voor het realiseren van een toenemende trend voor minstens zes van de zeven indicatoren voor boscosecosystemen, en vervolgens naar een bevredigend niveau. Deze

Artikel	Doelstellingen
	indicatoren bevatten: staand dood hout; liggend dood hout; aandeel bossen met ongelijkjarige structuur; bosverbondenheid; voorraad organische koolstof; aandeel door inheemse boomsoorten gedomineerde bossen; diversiteit aan boomsoorten.
13 – aanplant van drie miljard extra bomen	13.1: inspanningsverplichting om bij de invulling van artikel 4 en 8 t/m 12 ook bij te dragen aan de verbintenis om tegen 2030 op Europees Unieniveau minstens drie miljard extra bomen aan te planten. 13.2: resultaatsverplichting om bij de invulling van dit artikel te zorgen dat ecologische beginselen in acht worden genomen.