



Per e-mail verzonden

Onderwerp: Reactie LTO op NRD voor plan-MER Natuurplan NHV

Datum: 5 mei 2026

Informatie bij : Hans Haarsma (hhaarsma@lto.nl)

1. Inleiding

LTO Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER bij het Natuurplan in het kader van de Europese Natuurherstelverordening.

LTO onderschrijft het belang van natuurherstel, biodiversiteit en een gezonde leefomgeving. Boeren en tuinders beheren een groot deel van het landelijk gebied en leveren al jarenlang een bijdrage aan agrarisch natuurbeheer, landschapsbeheer, bodemkwaliteit, waterbeheer en biodiversiteit. Ook in de publieke inzet van LTO wordt benadrukt dat natuurherstel alleen kan slagen wanneer boeren perspectief houden, landbouwgrond beschermd wordt, maatregelen uitvoerbaar zijn, vrijwillige inspanningen meetellen en keuzes gebiedsgericht met de sector worden gemaakt. LTO heeft daarbij nadrukkelijk gewaarschuwd voor een herhaling van de fouten uit het stikstof- en Natura 2000-dossier: ambitieuze doelen zonder scherpe afbakening, onvoldoende samenhang met bestaand beleid, onvoldoende uitvoerbaarheid en juridisering achteraf.

Juist daarom acht LTO het noodzakelijk dat het plan-MER voor het Natuurplan vanaf het begin juridisch en feitelijk op orde is. Een plan-MER is geen formaliteit. Het is het instrument waarmee beleidskeuzes vooraf inzichtelijk, vergelijkbaar en toetsbaar worden gemaakt. De SMB-richtlijn verlangt dat de vermoedelijke aanzienlijke milieueffecten van een plan of programma én redelijke alternatieven, rekening houdend met doel en geografische reikwijdte van het plan, worden geïdentificeerd, beschreven en geëvalueerd. Bijlage I bij die richtlijn verlangt onder meer een beschrijving van de inhoud en doelstellingen van het plan, de relatie met andere plannen en programma's, de huidige milieutoestand, de waarschijnlijke ontwikkeling zonder plan, bestaande milieuproblemen, relevante milieudoelstellingen, effecten en mitigerende maatregelen.

Tegen die achtergrond schiet de NRD in haar huidige vorm tekort. Niet omdat ieder detail nu al vast zou moeten staan, maar omdat de NRD onvoldoende borgt dat het MER straks de kernvragen beantwoordt die juridisch en bestuurlijk noodzakelijk zijn: welke alternatieven zijn er werkelijk, wat is de referentiesituatie, welke maatregelen worden onderzocht, wat zijn de effecten, wie draagt de lasten, wat betekent dit voor landbouwbedrijven, en hoe wordt voorkomen dat natuurherstelbeleid opnieuw leidt tot onduidelijke normen, stapeling van verplichtingen en onzekerheid voor vergunningverlening en bedrijfsontwikkeling?



De tekortkoming is dus niet dat de NRD nog geen volledig MER is. De tekortkoming is dat de NRD de onderzoeksopdracht voor het MER te smal, te abstract en onvoldoende toetsbaar formuleert. Daardoor bestaat het risico dat het MER niet het besluitvormingsinstrument wordt dat de SMB-richtlijn beoogt, maar een onderbouwing achteraf van beleidsrichtingen die feitelijk al zijn gekozen. Dat betekent dat aan de voorkant een goede bestuurlijke en maatschappelijke afweging niet mogelijk is, dat vinden wij onwenselijk.

LTO verzoekt daarom de NRD fundamenteel anders op te zetten en aan te scherpen voordat het MER wordt opgesteld.

2. Paragraaf 2.1 - Wat is het Natuurplan?

De NRD stelt dat het Natuurplan beschrijft hoe Nederland uitvoering geeft aan de Natuurherstelverordening, dat het plan wordt verankerd in de Omgevingswet als verplicht Europees programma en dat in het Natuurplan wordt beschreven welke gebieden worden hersteld, waar aanvullende natuur nodig is, welke maatregelen worden genomen, hoe financiering en borging plaatsvinden en welke maatschappelijke baten worden gerealiseerd.

Deze passage is op zichzelf juist als beschrijving van wat het Natuurplan uiteindelijk moet doen. Zij is echter onvoldoende als vertrekpunt voor de NRD, omdat de tekst niet duidelijk maakt dat het Natuurplan niet alleen ecologische doelen moet vertalen, maar ook de economische, sociale, ruimtelijke gevolgen en uitvoeringsvoorwaarden moet verwerken. De Natuurherstelverordening verplicht lidstaten tot het voorbereiden van nationale herstelplannen en tot het identificeren van de maatregelen die nodig zijn om de doelen van de artikelen 4 tot en met 13 te halen. Daarbij moet onder meer worden gekeken naar actuele wetenschappelijke kennis, kwantificering van herstelopgaven, bestaande situatie, geschiktheid van gebieden, connectiviteit, aanwezigheid van landbouwgrond met 'hoge natuurwaarde', samenhang met strategische plannen zoals het GLB/CAP en optimalisatie van ecologische, economische en sociale functies van ecosystemen.

De NRD benoemt wel maatschappelijke baten, maar niet even expliciet maatschappelijke lasten. Dat is geen neutraal taalgebruik. Als in de uitgangsbijlage alleen baten expliciet worden benoemd, terwijl kosten, verdelingseffecten, inkomensgevolgen, grondgebruikseffecten en bedrijfscontinuïteit niet op hetzelfde niveau worden genoemd, wordt de MER-opdracht vanaf het begin scheef gepositioneerd. Een MER mag niet uitgaan van het vermoeden dat natuurherstel in brede zin "baten" oplevert en vervolgens pas later bezien of er ook nadelen zijn. Het moet beide kanten objectief onderzoeken. Zonder het in beeld hebben van maatschappelijke kosten of andere risico's kan er geen goede afweging gemaakt worden.

Voor landbouw is dit essentieel. Natuurherstelmaatregelen kunnen doorwerken in beschikbaarheid van grond, grondgebruik, waterbeheer, peilbesluiten, bemesting, gewasbescherming, landschapselementen, vergunningverlening en



investeringszekerheid. Dat zijn geen abstracte neveneffecten, maar directe voorwaarden voor bedrijfsvoering en voedselproductie.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 2.1

Na de passage “Verder wordt weergegeven welke maatschappelijke baten worden gerealiseerd.” toevoegen:

“Daarbij worden niet alleen de verwachte maatschappelijke baten onderzocht, maar ook de maatschappelijke lasten, verdelingseffecten, uitvoeringskosten en gevolgen voor bestaande functies in het landelijk gebied. Voor landbouw worden in het plan-MER expliciet de effecten onderzocht op bedrijfsvoering, grondgebruik, voedselproductie, inkomenspositie, investeringszekerheid, financierbaarheid, grondwaarde, deelnamebereidheid en continuïteit van bedrijven. Deze effecten worden niet uitsluitend op nationaal of sectoraal aggregatieniveau beoordeeld, maar ook gebiedsgericht en waar nodig op bedrijfsniveau, omdat juist daar de feitelijke uitvoerbaarheid van maatregelen wordt bepaald. Daarnaast dienen ook de mogelijke effecten op andere ruimtelijke opgaven expliciet te worden onderzocht, waaronder de woningbouwopgave. Maatregelen die voortvloeien uit de NHV, zoals peilverhoging in veenweidegebieden, aanvullende habitat- en soortenbescherming of nieuwe planologische beperkingen, kunnen directe gevolgen hebben voor de realiseerbaarheid, kosten en doorlooptijden van woningbouwprojecten. Daarbij moet expliciet inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre aanvullende ecologische toetsing, beperkingen vanuit water- en bodemcondities of strengere natuurvoorwaarden leiden tot vertraging, hogere ontwikkelkosten of beperkingen voor woningbouwlocaties. Juist vanwege de grote maatschappelijke urgentie van de woningbouwopgave mogen deze effecten niet buiten beschouwing blijven.”

3. Paragraaf 2.4 - Samenhang met ander natuurbeleid

De NRD stelt dat wordt verkend welke aanvullende opgaven de Natuurherstelveordering stelt ten opzichte van bestaande verplichtingen en dat wordt voortgebouwd op bestaande natuurbeleidsprogramma's. Dat uitgangspunt is op zichzelf logisch, maar de NRD werkt onvoldoende uit wat daarbij precies als referentiesituatie geldt. Juist dat is juridisch en methodologisch essentieel. Niet alleen moet inzichtelijk worden gemaakt welk bestaand beleid en welke autonome ontwikkeling onderdeel vormen van de referentiesituatie, maar ook welke verplichtingen uit de NHV daarmee aantoonbaar al worden ingevuld, welke restopgave resteert en welke aanvullende maatregelen daaruit daadwerkelijk voortvloeien. Gelet op het feit dat de afgelopen decennia al miljarden zijn geïnvesteerd in natuurbeleid en natuurherstel, is een transparante analyse van bestaand doelbereik, resterende opgave en additionaliteit noodzakelijk.

Daarbij is relevant dat lidstaten binnen de NHV-ruimte hebben om de referentiesituatie en beleidsmatige uitgangspunten nader vorm te geven. Juist daarom moet de NRD expliciet maken welke keuzes Nederland hierin maakt en welke gevolgen die keuzes hebben voor de omvang van de opgave. Zonder heldere referentiesituatie is niet



toetsbaar of sprake is van aanvullende verplichtingen bovenop bestaand beleid, noch of effecten en alternatieven op consistente wijze kunnen worden beoordeeld.

De NRD maakt dit onderscheid momenteel onvoldoende scherp. Dat is juridisch kwetsbaar. Wanneer bestaand beleid onderdeel vormt van de referentiesituatie, kan datzelfde beleid niet zonder nadere kwantificering tegelijkertijd worden opgevoerd als aanvullende bijdrage aan het doelbereik van het Natuurplan. Dat leidt tot risico op dubbeltelling en een onduidelijke afbakening van de daadwerkelijke aanvullende opgave vanuit de NHV. Evenmin kan worden volstaan met de constatering dat op bestaand beleid wordt voortgebouwd, zolang niet inzichtelijk is of dat beleid juridisch is vastgesteld, financieel is gedekt, uitvoerbaar is en daadwerkelijk het veronderstelde doelbereik realiseert.

Dit raakt direct aan de landbouw en het landelijk gebied. In veel regio's lopen al stikstofmaatregelen, KRW-opgaven, klimaatmaatregelen, veenweidebeleid, gebiedsprocessen, GLB-eco-regelingen, ANLb, groenblauwe dooradering en provinciale programma's naast elkaar. Het Natuurplan kan daarom niet als afzonderlijke extra beleidslaag worden beoordeeld; juist de stapeling, overlap en cumulatie van verplichtingen vormen de relevante feitelijke werkelijkheid. Zonder integrale beoordeling ontstaat het risico dat dezelfde ruimte en dezelfde sectoren via meerdere beleidskaders gelijktijdig worden belast, zonder dat inzicht bestaat in proportionaliteit, uitvoerbaarheid en sociaaleconomische gevolgen.

LTO acht het daarom noodzakelijk dat in het plan-MER expliciet scenario's worden onderzocht met verschillende invullingen van de referentiesituatie, waaronder een scenario waarin maximaal wordt voortgebouwd op al vastgesteld en juridisch geborgd beleid en bestaande natuur- en gebiedsprogramma's. Alleen op die manier kan inzichtelijk worden gemaakt welke aanvullende opgaven daadwerkelijk voortvloeien uit de NHV en welke effecten samenhangen met nieuwe beleidskeuzes.

→ Voorgestelde aanvulling in paragraaf 2.4:

“Het MER maakt per relevant beleidsveld onderscheid tussen: (a) vastgesteld en juridisch geborgd bestaand beleid dat onderdeel vormt van de referentiesituatie; (b) voorgenomen beleid dat nog niet juridisch is vastgesteld; (c) aanvullende maatregelen die specifiek via het Natuurplan worden geïntroduceerd; en (d) maatregelen waarvan doelbereik, financiering of uitvoering nog onzeker is. Per onderdeel wordt onderbouwd welke bijdrage aan de NHV-doelen wordt verwacht en welke restopgave resteert. Voorkomen wordt dat bestaand beleid zowel als referentie als als aanvullende bijdrage wordt meegeteld. Ook worden stapeling, overlap en cumulatieve effecten van stikstofbeleid, KRW, klimaatbeleid, GLB, ANLb, Nota Ruimte, provinciale programma's en gebiedsprocessen expliciet beoordeeld.”

4. Paragraaf 2.5 - Totstandkoming Natuurplan

De NRD beschrijft de totstandkoming als gefaseerd en interbestuurlijk en noemt samenwerking met provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke



partijen. Dat is noodzakelijk, maar de tekst is te algemeen. Voor een programma dat juridisch wordt verankerd in de Omgevingswet en mogelijk kaderstellende werking krijgt voor ruimtelijke besluiten, vergunningverlening en gebiedsprocessen, is niet voldoende dat “ruimte voor inspraak” bestaat. De vraag is of participatie vroeg genoeg, inhoudelijk genoeg en effectief genoeg is om beleidskeuzes werkelijk te beïnvloeden.

De Natuurherstelverordening verlangt dat de voorbereiding van nationale herstelplannen open, transparant, inclusief en effectief is, en dat het publiek en relevante stakeholders vroegtijdig en effectief kunnen deelnemen. Ook schrijft de verordening voor dat consultaties moeten voldoen aan de eisen van de SMB-richtlijn.

Als de NRD pas formeel wordt geraadpleegd terwijl de beleidsrichting, afbakening van het MER, beoordelingskader en planning feitelijk al grotendeels zijn bepaald, is het risico dat participatie vooral procedureel wordt. Dat is niet voldoende. Voor landbouw geldt bovendien dat uitvoerbaarheid alleen kan worden beoordeeld met praktijkkennis van ondernemers, collectieven, waterschappen, provincies en ketenpartijen. Het gaat hier niet om draagvlak als politieke wens, maar om een juridische voorwaarde voor zorgvuldige besluitvorming.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 2.5

Na de passage over inspraak toevoegen:

“Participatie vindt plaats voordat beleidsalternatieven, beoordelingscriteria en voorkeursrichtingen worden vastgelegd. De inbreng van landbouw, gebiedspartijen, provincies, waterschappen, gemeenten en ketenpartijen wordt aantoonbaar verwerkt in de keuze van alternatieven, de referentiesituatie, het beoordelingskader en de uitvoerbaarheidstoets. In het MER wordt expliciet verantwoord welke signalen uit de praktijk zijn overgenomen, welke niet, en waarom. Daarbij wordt geborgd dat gebiedsprocessen en provinciale bevoegdheden niet achteraf worden geconfronteerd met een al vastgesteld rijkskader dat de feitelijke beleidsruimte beperkt.”

5. Paragraaf 3.1 - Doel van de milieueffectrapportage

De NRD stelt dat in het MER wordt onderzocht wat de gevolgen zijn van beleidskeuzes in het Natuurplan en dat het MER helpt bij het maken van besluiten. Dit is juist, maar de tekst moet scherper formuleren dat het MER niet alleen gevolgen beschrijft van al gemaakte beleidskeuzes, maar juist moet bijdragen aan de keuze tussen alternatieven.

Dat is juridisch wezenlijk. De SMB-richtlijn verlangt beoordeling van redelijke alternatieven voordat het plan wordt vastgesteld. De milieubeoordeling moet dus niet pas volgen nadat de beleidsrichting in het Natuurplan is bepaald, maar moet die beleidsrichting mede vormen.

De huidige formulering laat te veel ruimte voor een MER dat in feite beleidskeuzes legitimeert. Dat is extra kwetsbaar omdat de NRD elders erkent dat het Natuurplan nog in ontwikkeling is, dat nieuwe informatie later wordt opgenomen, dat detailniveau nog



niet bekend is en dat maatregelen mogelijk onvoldoende concreet zijn om te beoordelen. Juist dan moet de NRD vastleggen dat geen voorkeursrichting wordt vastgesteld voordat alternatieven, effecten en uitvoerbaarheid zijn onderzocht.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 3.1

De tekst aanvullen met:

“Het MER wordt niet gebruikt als onderbouwing achteraf van een reeds gekozen beleidsrichting, maar als afwegingsinstrument vooraf. Beleidsvarianten worden zodanig uitgewerkt dat zij daadwerkelijk onderscheidend zijn in maatregelen, ruimtelijke doorwerking, mate van ingrijpen, fasering, kosten, effecten op bestaande functies en bijdrage aan doelbereik. Het voorkeursalternatief wordt pas samengesteld nadat deze varianten op milieueffecten, sociaaleconomische effecten, uitvoerbaarheid, proportionaliteit en doelbereik zijn beoordeeld.”

6. Paragraaf 3.4 - Afbakening van het MER

Dit is een van de meest problematische onderdelen van de NRD. De NRD stelt dat alle artikelen worden beschouwd, maar niet al het beleid wordt onderzocht. Beleid wordt alleen onderzocht als het nieuw is, fysieke leefomgeving raakt en voldoende is uitgewerkt. Maatregelen die onvoldoende concreet zijn, worden “in dit stadium niet relevant vanuit MER-optiek” genoemd.

Die benadering is juridisch onjuist of op zijn minst onvolledig. Het feit dat maatregelen nog onvoldoende concreet zijn, mag niet betekenen dat zij buiten het MER blijven als zij juist bepalend zijn voor de effecten van het Natuurplan. Dan is niet de conclusie dat zij “niet relevant” zijn, maar dat het plan en de NRD onvoldoende rijp zijn voor effectbeoordeling of dat in het MER met scenario's, bandbreedtes en worst-case-benaderingen moet worden gewerkt. Anders ontstaat een perverse prikkel: hoe minder concreet een maatregel is, hoe minder zij wordt beoordeeld, terwijl juist onzekerheden en open normen grote juridische en praktische effecten kunnen hebben.

Dat is vooral relevant voor landbouw. Open normen over herstel, verslechtering, leefgebieden, drukfactoren, waterkwaliteit, bestuivers, landschapselementen of veenweiden kunnen in de praktijk doorwerken in vergunningverlening, gebiedsprocessen, peilbeheer, beperkingen op bedrijfsontwikkeling en investeringsbeslissingen. Als deze normen buiten het MER blijven omdat zij nog niet concreet zijn, mist het MER precies de effecten waarover duidelijkheid nodig is.

De SMB-richtlijn staat toe dat het detailniveau rekening houdt met de fase van besluitvorming, maar niet dat wezenlijke effecten buiten beschouwing blijven omdat een plan abstract is. Artikel 5, lid 2, zegt dat het milieurapport informatie bevat die redelijkerwijs mag worden verlangd gelet op kennis, methoden, inhoud, detailniveau en fase van besluitvorming. Dat vraagt om een passende onderzoeksmethode, niet om het uitsluiten van belangrijke onderdelen.



→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 3.4

De passage “Als de maatregelen onvoldoende concreet zijn uitgewerkt [...] zijn deze maatregelen (in dit stadium) niet relevant vanuit mer-optiek.” vervangen door:

“Wanneer maatregelen, normen of beleidskeuzes nog onvoldoende concreet zijn uitgewerkt, worden zij niet zonder meer buiten het MER gelaten. Indien dergelijke onderdelen naar verwachting bepalend kunnen zijn voor milieueffecten, sociaaleconomische effecten, ruimtelijke doorwerking, vergunningverlening of uitvoerbaarheid, worden zij in het MER beoordeeld aan de hand van scenario’s, bandbreedtes, gevoeligheidsanalyses en waar nodig een worst-case-benadering. Indien ook daarmee geen betekenisvolle beoordeling mogelijk is, wordt in het MER expliciet geconcludeerd dat het betreffende onderdeel onvoldoende planrijp is en dat besluitvorming daarover niet kan plaatsvinden voordat nadere concretisering en aanvullende beoordeling hebben plaatsgevonden.”

Daarnaast moet worden toegevoegd:

“Bij de afbakening van het MER wordt niet alleen gekeken naar directe fysieke ingrepen, maar ook naar kaderstellende, normerende en indirecte effecten op besluiten, vergunningverlening, gebiedsprocessen, grondgebruik, waterbeheer en bedrijfsvoering. Voor landbouw worden open normen en beleidskeuzes beoordeeld op hun mogelijke doorwerking naar bestaande activiteiten en toekomstige bedrijfsontwikkeling.”

7. Paragraaf “Detailniveau in het MER”

De NRD stelt dat het detailniveau nog niet bekend is, dat verschillen worden verwacht tussen artikelen en dat mogelijk verschillende detailniveaus worden gehanteerd. Deze passage is te vrijblijvend. Een NRD moet juist richting geven aan het vereiste detailniveau. Het is begrijpelijk dat niet voor elk artikel hetzelfde detailniveau mogelijk is, maar dan moet de NRD vastleggen welke minimumeisen gelden en hoe wordt voorkomen dat te abstracte onderdelen toch als beleidsbasis gaan functioneren.

De juridische kern is dat een plan-MER voldoende informatie moet bieden voor het besluit dat wordt genomen. Als het Natuurplan voor 2030 concrete maatregelen bevat, moet het MER die maatregelen concreet beoordelen. Als het Natuurplan voor 2040 en 2050 richtinggevende ruimteclaims of ontwikkelpaden bevat, moet het MER de bandbreedte daarvan onderzoeken. Een doorkijk kan niet vrijblijvend zijn wanneer zij later beleidsmatig of juridisch wordt gebruikt als uitgangspunt voor ruimtelijke keuzes.

→ Voorgestelde tekstwijziging

De passage over onbekend detailniveau aanvullen met:

“Voor maatregelen en beleidskeuzes die betrekking hebben op de periode tot 2030 geldt als minimumdetailniveau dat aard, locatiecategorie, instrument, beoogd effect,



uitvoeringsverantwoordelijkheid, financiering, verwachte bijdrage aan doelbereik en mogelijke gevolgen voor bestaande functies worden beschreven. Voor de doorkijk naar 2040 en 2050 worden ten minste bandbreedtes, ruimtelijke zoekgebieden, mogelijke instrumenten en potentiële cumulatieve effecten beoordeeld. Onderdelen die niet aan dit minimumdetailniveau voldoen, kunnen niet dienen als basis voor een voorkeursalternatief of kaderstellende beleidskeuze.”

8. Paragraaf 4.2 - Referentiesituatie

De NRD omschrijft de referentiesituatie als de huidige situatie inclusief autonome ontwikkelingen, trends en bestaand beleid. Die benadering is echter onvoldoende scherp en vermengt verschillende functies van een referentiesituatie. Juridisch en methodologisch moet allereerst duidelijk zijn wat de feitelijke uitgangssituatie is waartegen het Natuurplan en de aanvullende NHV-opgaven worden beoordeeld. Dat vraagt om een helder referentiepunt in de tijd, gebaseerd op de feitelijke toestand in een vast referentiejaar, en niet om een samengestelde projectie waarin bestaand beleid, verwachte trends en toekomstige ontwikkelingen al impliciet zijn verwerkt.

Juist in de Nederlandse context is dat essentieel. In eerdere dossiers, waaronder stikstof, hebben onduidelijke of vermengde referentiesituaties geleid tot langdurige juridische onzekerheid en discussies over additionaliteit, autonome ontwikkeling en dubbeltellingen. Dat risico dreigt hier opnieuw wanneer vastgesteld beleid, voorgenomen beleid, politieke ambities en autonome trends zonder duidelijke afbakening onderdeel worden gemaakt van één integrale referentie.

Daarbij speelt mee dat veel relevante beleidsvelden nog volop in ontwikkeling zijn, waaronder stikstof, KRW, klimaat, veenweide, GLB, provinciale gebiedsprocessen en ruimtelijke keuzes. Sommige maatregelen zijn juridisch vastgesteld en uitvoeringsgereed, andere zijn nog onderwerp van politieke besluitvorming, financieel onzeker of afhankelijk van toekomstige keuzes. Wanneer dergelijke onzekere ontwikkelingen al in de referentiesituatie worden verwerkt, bestaat het risico dat effecten van het Natuurplan worden onderschat en dat aanvullende opgaven kunstmatig kleiner lijken. Omgekeerd leidt een te beperkte referentie tot overschatting van de resterende opgave.

Voor LTO is daarom van belang dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen:

- De feitelijke toestand in het gekozen referentiejaar;
- Autonome feitelijke ontwikkelingen;
- Bestaand juridisch vastgesteld beleid;
- En toekomstige of onzekere beleidsontwikkelingen.

Daarnaast moet expliciet worden gemaakt welke referentie de NHV juridisch vereist. Als de verordening uitgaat van verbetering ten opzichte van een historische referentie, moet inzichtelijk worden gemaakt welke verbeteringen de afgelopen decennia al zijn gerealiseerd via bestaande natuurinvesteringen en natuurbeleid. Juist omdat in de afgelopen 30 jaar al miljarden zijn geïnvesteerd in natuurherstel en natuurbeheer, is



inzicht in reeds gerealiseerde voortgang essentieel voor de beoordeling van de resterende aanvullende opgave vanuit de NHV.

Voor landbouw is bovendien noodzakelijk dat de referentiesituatie niet uitsluitend de ecologische toestand beschrijft, maar ook de feitelijke uitgangspositie van het landelijk gebied en de agrarische sector. Dat betreft onder meer areaal, bedrijfstypen, waterhuishouding, grondgebruik, verdienvermogen, bestaande beheercontracten, GLB- en ANLb-inzet, al geldende beperkingen, grondmobiliteit en lopende gebiedsprocessen. Zonder die feitelijke uitgangssituatie kan niet worden beoordeeld wat aanvullende maatregelen concreet betekenen voor landbouw, voedselproductie en de sociaaleconomische structuur van gebieden.

LTO acht het daarom noodzakelijk dat in het plan-MER meerdere referentiescenario's worden onderzocht. Daarbij moet ten minste onderscheid worden gemaakt tussen:

- Een scenario gebaseerd op een historische referentiesituatie volgens de systematiek van de NHV;
- Een scenario gebaseerd op de huidige feitelijke toestand;
- En scenario's waarin autonome ontwikkelingen en al vastgesteld beleid afzonderlijk inzichtelijk worden gemaakt.

Alleen op die manier ontstaat een transparante en juridisch houdbare beoordeling van additionaliteit, resterende opgaven en daadwerkelijke effecten van nieuwe beleidskeuzes.

→ Voorgestelde aanvulling in paragraaf 4.2:

“De referentiesituatie wordt gebaseerd op een expliciet gekozen referentiejaar en maakt onderscheid tussen: (a) de feitelijke toestand in het referentiejaar; (b) autonome feitelijke ontwikkelingen; (c) juridisch vastgesteld en financieel gedekt beleid; en (d) voorgenomen of onzeker beleid. Voorgenomen of onzeker beleid maakt geen onderdeel uit van de vaste referentiesituatie, maar wordt afzonderlijk betrokken in scenario- en gevoeligheidsanalyses. Het MER onderzoekt meerdere referentiescenario's, waaronder een scenario gebaseerd op een historische referentie volgens de systematiek van de NHV en een scenario gebaseerd op de huidige feitelijke situatie. Voor landbouw bevat de referentiesituatie daarnaast een gebiedsgerichte beschrijving van bestaande bedrijfsstructuur, grondgebruik, waterhuishouding, beheercontracten, GLB- en ANLb-inzet, al geldende beperkingen, economische uitgangspositie en lopende gebiedsprocessen.”

Verder toevoegen:

“De referentiesituatie wordt kwantitatief uitgewerkt voor 2030, met een onderbouwde doorkijk naar 2040 en 2050. Daarbij wordt expliciet onderscheiden tussen: (a) reeds gerealiseerde ontwikkelingen en behaalde resultaten; (b) effecten van juridisch vastgesteld en uitvoeringsgereed beleid; (c) autonome ontwikkelingen; en (d) mogelijke effecten van voorgenomen of onzeker beleid. Daarmee wordt voorkomen dat



beleidsambities of nog niet gerealiseerde plannen vooraf al als feitelijk doelbereik onderdeel worden van de referentiesituatie.

Het MER moet inzichtelijk maken welk deel van de NHV-opgave daadwerkelijk resteert na al gerealiseerde natuurmaatregelen en bestaand vastgesteld beleid. Daarbij moet expliciet worden beoordeeld in hoeverre bestaande programma's en beleidsdoelen feitelijk uitvoerbaar, juridisch houdbaar en binnen de gestelde termijnen realiseerbaar zijn. Zonder die analyse ontstaat het risico dat toekomstige beleidsambities ten onrechte als gerealiseerde ontwikkeling worden verondersteld, waardoor de daadwerkelijke additionaliteit en proportionaliteit van nieuwe maatregelen niet meer zuiver kunnen worden beoordeeld.

Daarnaast onderzoekt het MER meerdere scenario's voor doelbereik en referentieontwikkeling, waaronder scenario's die uitgaan van verschillende niveaus van al gerealiseerde voortgang en feitelijk uitvoerbaar bestaand beleid. Alleen op die manier kan transparant worden beoordeeld welke aanvullende maatregelen daadwerkelijk noodzakelijk zijn en wordt voorkomen dat het Natuurplan voortbouwt op beleidsveronderstellingen die in de praktijk mogelijk niet realiseerbaar blijken."

9. Paragraaf 4.3 - Beleidsvarianten

De NRD stelt dat beleidsvarianten worden vormgegeven, maar maakt niet duidelijk welke strategisch onderscheidende keuzes worden onderzocht. Dit is een fundamenteel gebrek. Een MER is pas nuttig als het alternatieven onderzoekt die bestuurlijk en juridisch betekenisvolle keuzes zichtbaar maken.

De beleidsvarianten mogen daarom niet uitsluitend worden opgebouwd vanuit de artikelen van de NHV of vanuit ecologische doelbereiklogica. Zij moeten ook verschillen in de wijze waarop landbouw, voedselproductie, grondgebruik, vrijwilligheid, financiering, gebiedsprocessen en proportionaliteit worden meegewogen.

WUR benadrukt dat uitvoering van de Natuurherstelverordening in Nederland een grote uitdaging is en dat succes mede afhangt van maatschappelijk draagvlak en van boeren, omdat landgebruik een belangrijke rol speelt in biodiversiteit in agrarisch gebied en rond Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat een MER dat geen landbouwkundig realistisch alternatief onderzoekt, feitelijk een kernvoorwaarde voor uitvoerbaarheid buiten beeld laat.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 4.3

"De NRD moet duidelijker uitwerken welke beleids- en uitvoeringsvarianten in het plan-MER daadwerkelijk worden onderzocht. Op dit moment blijft onduidelijk welke keuzes nog openstaan, welke beleidsruimte Nederland benut binnen de NHV en welke alternatieven serieus worden beschouwd. Daardoor dreigt het MER vooral een bevestiging te worden van een al gekozen richting, in plaats van een instrument om verschillende juridisch, ecologisch en maatschappelijk relevante handelingsopties transparant met elkaar te vergelijken.



Daarbij is terughoudendheid nodig met het opnemen van een groot aantal theoretische scenario's zonder duidelijke beleidsmatige of juridische betekenis. Varianten moeten niet worden gebruikt om abstracte wensbeelden door te rekenen, maar om daadwerkelijk inzicht te geven in de gevolgen van verschillende beleidskeuzes, de mate van additionaliteit, de uitvoerbaarheid en de proportionaliteit van maatregelen."

LTO acht het in ieder geval noodzakelijk dat het MER-varianten onderzoekt die inzicht geven in:

- De mate waarin de NHV-doelen kunnen worden gerealiseerd via bestaand en reeds juridisch geborgd beleid;
- De gevolgen van een minimale implementatievariant waarin uitsluitend wordt voldaan aan de verplichtingen uit de NHV, zonder aanvullende nationale beleidsintensivering of "nationale koppen";
- De uitvoerbaarheid van maatregelen binnen bestaande gebiedsprocessen, waterbeheer, bedrijfsvoering en vrijwillige of contractuele instrumenten;
- En de effecten van keuzes op landbouwgrond, voedselproductie, bedrijfscontinuïteit en economische draagkracht van het landelijk gebied.

Daarnaast moet het MER expliciet onderzoeken welke varianten leiden tot de minste aantasting van duurzaam landbouwkundig gebruik en de minste onttrekking van landbouwgrond aan voedselproductie. Juist omdat meerdere beleidsopgaven samenkomen in dezelfde gebieden, is inzicht in ruimtebeslag, productieverlies en sociaaleconomische gevolgen essentieel voor een evenwichtige belangenafweging.

Ook acht LTO het noodzakelijk dat onderscheid wordt gemaakt tussen:

- Maatregelen die juridisch, financieel en uitvoeringsmatig realistisch zijn richting 2030;
- En maatregelen waarvoor eerst nadere kennisontwikkeling, monitoring, financiering of bestuurlijke keuzes nodig zijn richting 2040 en 2050.

Zonder een dergelijke fasering ontstaat het risico dat langetermijnambities nu al doorwerken in ruimtelijke reserveringen, vergunningverlening of gebiedsprocessen, terwijl uitvoerbaarheid en proportionaliteit nog onvoldoende zijn vastgesteld.

Deze varianten moeten niet worden gepresenteerd als politieke voorkeuren, maar als noodzakelijke onderzoekslijnen om te kunnen beoordelen:

- Welke aanvullende maatregelen daadwerkelijk noodzakelijk zijn;
- Welke effecten samenhangen met beleidskeuzes;
- En welke combinatie van maatregelen juridisch houdbaar, ecologisch effectief én maatschappelijk uitvoerbaar is.



10. Paragraaf 4.4 - Beoordelingskader

De NRD kiest voor het Rad van de Leefomgeving met elf thema's als beoordelingskader voor de milieubeoordeling. Een dergelijke brede structuur kan bruikbaar zijn als ordenend raamwerk, maar de huidige uitwerking is onvoldoende specifiek om de daadwerkelijke effecten van het Natuurplan op landbouw, voedselproductie en het landelijk gebied inzichtelijk te maken. Met name de wijze waarop economische en sociaaleconomische effecten worden geaggregeerd, brengt het risico met zich mee dat diffuse maatschappelijke baten zichtbaar worden gemaakt, terwijl geconcentreerde negatieve effecten op bedrijfs- en gebiedsniveau onderbelicht blijven.

Dat is niet alleen methodologisch kwetsbaar, maar ook relevant voor de juridische houdbaarheid van het planproces. De NHV vraagt immers niet uitsluitend om beoordeling van ecologische effecten, maar ook om aandacht voor economische en sociale functies van ecosystemen, uitvoerbaarheid en betrokkenheid van relevante stakeholders. Een beoordelingskader dat effecten vooral op een hoog aggregatieniveau beoordeelt, zonder inzicht in de feitelijke gevolgen voor landbouwbedrijven en gebieden, biedt onvoldoende basis voor een evenwichtige belangenafweging.

Daarbij speelt ook dat waardering van natuur en leefomgeving niet waarde vrij is. Het effect van natuur op welzijn, leefkwaliteit en beleving verschilt sterk per type landschap, gebruiksfunctie en regio. Een aantrekkelijk en economisch vitaal agrarisch cultuurlandschap kan voor bewoners, recreatie en regionale identiteit eveneens grote maatschappelijke waarde vertegenwoordigen. Het beoordelingskader moet daarom voorkomen dat één specifiek type natuurontwikkeling impliciet als maatschappelijk superieur wordt behandeld zonder expliciete en toetsbare afweging van effecten op andere functies van het landelijk gebied.

LTO acht het daarom noodzakelijk dat het plan-MER en een onderliggende sociaaleconomische analyse expliciet voorzien in zelfstandige en toetsbare indicatoren voor landbouw, voedselproductie en regionale economie. Niet omdat landbouw zwaarder zou moeten wegen dan natuur, maar omdat zonder dergelijke indicatoren de feitelijke doorwerking van natuurherstelmaatregelen onvoldoende inzichtelijk en daarmee onvoldoende toetsbaar is.

Daarbij dient niet alleen aandacht te bestaan voor algemene economische vitaliteit, maar ook voor:

- Effecten op bedrijfsinkomen, investeringsruimte, financierbaarheid en opvolgingsperspectief;
- Gevolgen voor grondgebruik, grondwaarde, waterhuishouding, landbouwkundig gebruik en teeltmogelijkheden;
- Effecten op ketens, regionale werkgelegenheid en voedselproductie;
- En de cumulatieve impact van natuurbeleid, stikstofbeleid, KRW, klimaatbeleid en gebiedsprocessen op bedrijven en regio's.



Daarnaast moet expliciet inzichtelijk worden gemaakt hoeveel landbouwgrond direct of indirect aan regulier landbouwkundig gebruik wordt onttrokken, waar functieverandering of gebruiksbeperkingen ontstaan en hoe deze effecten samenlopen met bestaand beleid en andere ruimtelijke opgaven.

Ook op sociaal vlak acht LTO een nadere uitwerking noodzakelijk. Onder welzijn en leefomgeving dient niet uitsluitend aandacht te bestaan voor natuurbeleving, recreatie en gezondheidsbaten, maar ook voor de sociale en mentale gevolgen van langdurige beleidsdruk, onzekerheid over bedrijfscontinuïteit en verlies van ontwikkelperspectief voor ondernemers en gezinnen in het landelijk gebied.

→ Voorgestelde aanvulling in paragraaf 4.4.1:

“Het beoordelingskader bevat naast algemene brede-welvaartsthema’s afzonderlijke indicatoren voor landbouw, voedselproductie en regionale economie. Daarbij worden effecten beoordeeld op onder meer bedrijfsinkomen, investeringsruimte, financierbaarheid, grondgebruik, waterhuishouding, landbouwkundig gebruik, grondwaarde, bedrijfsontwikkeling, voedselproductie, keteneffecten en regionale economische structuur. De beoordeling vindt niet uitsluitend plaats op nationaal aggregatieniveau, maar ook gebiedsgericht en – waar relevant – op bedrijfsniveau. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel landbouwgrond direct of indirect wordt geraakt door functieverandering, gebruiksbeperkingen of cumulatie van beleidsmaatregelen. Onder welzijn worden naast recreatieve en gezondheidsbaten ook sociale en mentale effecten voor ondernemers, gezinnen en gemeenschappen in het landelijk gebied betrokken.”

11. Paragraaf 4.5 - Beoordeling doelbereik

De NRD stelt dat wordt beoordeeld in hoeverre de doelen van het Natuurplan worden bereikt. Dat is noodzakelijk, maar de tekst moet duidelijk maken dat doelbereik niet uitsluitend ecologisch mag worden beoordeeld. Een maatregel die ecologisch bijdraagt maar niet uitvoerbaar, betaalbaar, juridisch houdbaar of proportioneel is, kan niet zonder meer als reële bijdrage aan doelbereik worden aangemerkt.

Ook moet de effectiviteit van maatregelen worden onderbouwd. In eerdere discussies is juist zichtbaar geworden dat voor verschillende maatregelen onzeker is wat de bijdrage aan indicatoren is, bijvoorbeeld voor soorten, graslandvlinders, boerenlandvogels, bestuivers of landschapselementen. WUR benadrukt bij natuurherstel het belang van monitoring, modelleertechnieken en het meten van effecten op soorten, ecosystemen en functioneren; bij de relatie tussen Basiskwaliteit Natuur en de NHV wijst WUR erop dat bijdrage aan NHV-doelen sterk afhangt van hoe doelen worden gedefinieerd en hoe instrumentatie wordt gekozen.



→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 4.5

Toevoegen:

“Doelbereik wordt alleen positief beoordeeld indien de verwachte bijdrage van maatregelen aan de NHV-doelen ecologisch onderbouwd, (maatschappelijk) uitvoerbaar, financieerbaar en juridisch borgbaar is. Per maatregel wordt aangegeven op welke wetenschappelijke of empirische onderbouwing de verwachte effectiviteit berust, welke onzekerheidsmarge geldt, welke tijdshorizon wordt gehanteerd en hoe monitoring en bijsturing plaatsvinden.”

Toevoegen:

“Bij indicatoren waarvoor de methodiek, streefwaarde of monitoring nog in ontwikkeling is, wordt in het MER geen schijnzekerheid gegeven. Voor deze indicatoren wordt expliciet aangegeven welke onzekerheid bestaat en welke consequentie dit heeft voor besluitvorming, fasering en bijsturing.”

12. Paragraaf 4.6 - Integrale analyse en cumulatieve effecten

De NRD benoemt cumulatieve effecten en samenhang met andere programma's. De tekst blijft echter procedureel: contact zoeken met opstellers van andere programma's en samenhang bespreken. Dat is onvoldoende. Cumulatie moet niet alleen procesmatig worden benoemd, maar inhoudelijk worden onderzocht.

De concrete vraag is of dezelfde agrarische gebieden gelijktijdig worden geraakt door stikstof, KRW, klimaat, veenweide, waterveiligheid, natuurherstel, landschapselementen, beekherstel, bestuivers en ruimtelijke claims. Dat is geen theoretische zorg. LTO heeft publiekelijk aangegeven dat stapeling van verplichtingen en onvoldoende samenhang met bestaand beleid leidt tot juridisch kwetsbaar en onuitvoerbaar beleid.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 4.6

Toevoegen:

“Cumulatieve effecten worden gebiedsgericht onderzocht. Daarbij wordt per gebiedstype - waaronder veenweiden, beekdalen, overgangszones rond Natura 2000, uiterwaarden, zandgebieden en agrarische kerngebieden - beoordeeld welke bestaande en voorgenomen opgaven gelijktijdig spelen, welke maatregelen elkaar overlappen, welke effecten elkaar versterken en welke gevolgen dit heeft voor landbouwkundig gebruik, waterbeheer, bedrijfscontinuïteit, grondmobiliteit en regionale economie.”



Toevoegen:

“De integrale analyse bevat een afzonderlijke stapelingstoets voor landbouw. Deze toets brengt in beeld of de gezamenlijke effecten van NHV, stikstof, KRW, klimaatbeleid, ruimtelijke ordening, GLB en provinciale gebiedsprocessen leiden tot disproportionele druk op specifieke regio's, sectoren of bedrijfstypen.”

13. Paragraaf 4.7 - Voorkeursalternatief

De NRD stelt dat mede op basis van de voorgaande stappen een voorkeursalternatief wordt samengesteld. Dat is pas juridisch verdedigbaar als de voorgaande stappen daadwerkelijk volwaardig zijn. De tekst moet daarom borgen dat geen voorkeursalternatief wordt vastgesteld zolang alternatieven, effecten, sociaaleconomische gevolgen en uitvoerbaarheid onvoldoende zijn beoordeeld.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 4.7

Toevoegen:

“Een voorkeursalternatief wordt pas samengesteld nadat alle beleidsvarianten op vergelijkbaar detailniveau zijn beoordeeld op milieueffecten, doelbereik, sociaaleconomische effecten, uitvoerbaarheid, financiering, proportionaliteit en cumulatieve effecten. Indien wezenlijke onderdelen onvoldoende zijn uitgewerkt of niet betekenisvol kunnen worden beoordeeld, wordt geen voorkeursalternatief vastgesteld, maar wordt de beleidsvariant eerst nader geconcretiseerd en opnieuw beoordeeld.”

14. Paragraaf 4.8 - Voortoets en passende beoordeling

De NRD richt de voortoets en passende beoordeling vooral op mogelijke negatieve effecten van herstelmaatregelen op Natura 2000-gebieden. Dat is juist, maar te beperkt. Het Natuurplan kan ook indirecte gevolgen hebben voor vergunningverlening en toetsing van activiteiten rondom Natura 2000-gebieden en in andere gebieden waar leefgebieden van soorten, hydrologische maatregelen of ecologische verbindingen aan de orde zijn.

De kernzorg is dat open normen uit het Natuurplan later kunnen doorwerken in toetsing van activiteiten, ook waar de NRD nu stelt dat effecten nog niet concreet zijn. Juist daarom moet het MER niet alleen ecologische risico's voor Natura 2000 beoordelen, maar ook de planologische en vergunningrechtelijke doorwerking van beleidskeuzes.



→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 4.8

Toevoegen:

“Naast de ecologische beoordeling van mogelijke negatieve effecten op Natura 2000-gebieden wordt in het MER onderzocht of en hoe beleidskeuzes uit het Natuurplan kunnen doorwerken in toekomstige vergunningverlening, gebiedsprocessen, passende beoordelingen, voortoetsen en ruimtelijke besluiten. Daarbij wordt expliciet beoordeeld of open normen of gebiedsaanduidingen kunnen leiden tot nieuwe beperkingen voor bestaande en toekomstige agrarische activiteiten, ook buiten Natura 2000-gebieden.”

15. Paragraaf 5.2 - Planning en samenhang Natuurplan en MER

De NRD stelt dat MER en concept-Natuurplan tegelijk worden opgesteld en dat aanbevelingen uit het MER kunnen worden gebruikt in het concept-Natuurplan of verdere uitwerking. Deze planning is risicovol. Als het concept-Natuurplan gelijktijdig wordt opgesteld, moet worden geborgd dat het MER daadwerkelijk vooraf invloed heeft op de inhoud en niet pas achteraf aanbevelingen levert.

Bovendien moet het proces worden afgestemd op de parallel lopende stikstofaanpak. Als het Natuurplan vooruitloopt op nog te wijzigen stikstofwetgeving, onduidelijke instrumentering en nog niet vastgestelde emissiereductie, ontstaat beleidsinconsistentie. Dan wordt mogelijk een nieuw kader vastgesteld terwijl het juridische fundament voor een van de belangrijkste drukfactoren nog in beweging is.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 5.2

Toevoegen:

“De planning wordt zodanig ingericht dat het MER aantoonbaar voorafgaand aan bestuurlijke keuzes over het concept-Natuurplan beschikbaar is. Keuzes over maatregelen, ruimtelijke prioritering, beleidsvarianten en voorkeursalternatief worden niet vastgesteld voordat de milieueffecten, sociaaleconomische effecten, landbouwimpact en uitvoerbaarheid zijn beoordeeld.”

Toevoegen:

“De planning wordt afgestemd op parallelle besluitvorming over stikstof, KRW, GLB, klimaatbeleid en ruimtelijke ordening. Indien deze kaders wezenlijk wijzigen of nog onvoldoende vaststaan, wordt in het MER gewerkt met scenario's en wordt besluitvorming over onderdelen die daarvan afhankelijk zijn niet definitief vastgelegd.”



16. Paragraaf 5.3 - Kennisgeving en raadpleging

De NRD stelt dat iedereen kan reageren op de aanpak van de MER. Dat is procedureel correct, maar inhoudelijk onvoldoende. Effectieve participatie vereist dat partijen voldoende informatie krijgen om daadwerkelijk te reageren. Als beleidsvarianten, maatregelen, referentie, landbouwimpact en beoordelingscriteria nog onvoldoende concreet zijn, is het voor stakeholders niet mogelijk om gericht te beoordelen of de MER-opdracht toereikend is.

→ Voorgestelde tekstwijziging in paragraaf 5.3

Toevoegen:

“Voor effectieve raadpleging worden beleidsvarianten, uitgangspunten voor de referentiesituatie, beoordelingscriteria en voorgenomen methodieken voor landbouwimpact, sociaaleconomische effecten en cumulatieve effecten voorafgaand aan verdere besluitvorming expliciet gedeeld met betrokken sectoren en medeoverheden. In de Nota van Antwoord wordt niet alleen gereageerd op zienswijzen, maar wordt gemotiveerd aangegeven hoe deze zijn verwerkt in de reikwijdte, het detailniveau, de alternatieven en het beoordelingskader.”

17. Artikelspecifieke aanvullingen die in de NRD ontbreken

De NRD bevat een algemene bijlage met doelen per artikel, maar de MER-opdracht moet explicieter maken welke landbouwrelevante effecten per NHV-artikel worden onderzocht.

Voor **artikel 4** moet het plan-MER niet alleen beschrijven welke herstelmaatregelen nodig worden geacht, maar expliciet onderzoeken hoe verschillende interpretaties van het verslechteringsverbod en de herstelverplichtingen juridisch en feitelijk kunnen doorwerken naar landbouw, vergunningverlening, overgangszones, waterbeheer en bestaand gebruik. De huidige NRD blijft op dit punt te abstract. Juist omdat artikel 4 sterk open normen bevat en samenhangt met bestaande Europese natuurjurisprudentie, bestaat het risico dat de uiteindelijke doorwerking in de praktijk aanzienlijk verder reikt dan nu beleidsmatig wordt verondersteld.

Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar beoogde ecologische effecten, maar ook naar de juridische en maatschappelijke consequenties van verschillende interpretaties van het verslechteringsverbod. De ervaring uit het stikstofdossier laat zien dat open Europeesrechtelijke normen in vergunningverlening en rechterlijke toetsing een veel bredere en strengere doorwerking kunnen krijgen dan aanvankelijk bestuurlijk werd voorzien. Zonder expliciete analyse van die risico's is geen sprake van een zorgvuldig voorbereide beoordeling van uitvoerbaarheid, proportionaliteit en rechtszekerheid.

Voor landbouw en het landelijk gebied is dit essentieel. Een strikte interpretatie van verslechtering of herstelverplichtingen kan gevolgen hebben voor:



- Vergunningverlening en bedrijfsontwikkeling;
- Gebruik van landbouwgrond in overgangszones en buiten Natura 2000;
- Waterbeheer en peilbeheer;
- Bestaand agrarisch gebruik;
- En de juridische houdbaarheid van gebiedsprocessen en ruimtelijke ontwikkelingen.

LTO acht het daarom noodzakelijk dat het plan-MER naast een beleidsmatig voorkeursbeeld ook expliciet een juridisch en maatschappelijk worst-case scenario onderzoekt. Daarbij moet inzichtelijk worden gemaakt wat de gevolgen zijn indien artikel 4 in vergunningverlening, rechtspraak en beleidsdoorwerking strikt wordt uitgelegd, inclusief de effecten op ontwikkelruimte, economische activiteiten, woningbouw, infrastructuur en landbouwkundig gebruik. Alleen op die manier kunnen de daadwerkelijke maatschappelijke kosten, juridische risico's en uitvoerbaarheidsvraagstukken van verschillende interpretaties van artikel 4 transparant worden beoordeeld.

→ Voorgestelde aanvulling:

“Voor artikel 4 onderzoekt het MER niet alleen de ecologische effecten van herstelmaatregelen en prioritering rond Natura 2000, maar ook de juridische en maatschappelijke doorwerking van verschillende interpretaties van het verslechteringsverbod en herstelverplichtingen. Daarbij worden expliciet de gevolgen onderzocht voor vergunningverlening, bestaand gebruik, overgangszones, landbouw, waterbeheer, woningbouw en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Het MER bevat daarnaast een worst-case scenario waarin wordt beoordeeld welke maatschappelijke, economische en juridische effecten kunnen optreden indien het verslechteringsverbod en de herstelverplichtingen in beleid, vergunningverlening en jurisprudentie strikt worden uitgelegd.”

Voor **artikel 5** moet worden onderzocht welke gevolgen herstel en uitbreiding van habitattypen en leefgebieden hebben voor grondgebruik, functieverandering, landbouwgrond, kustzones, verzilting, waterbeheer en bestaande economische functies, waaronder landbouw, visserij en recreatie. Daarbij moet expliciet inzichtelijk worden gemaakt welke aanvullende ruimteclaims ontstaan en hoe deze zich verhouden tot voedselproductie, woningbouw, waterveiligheid en andere ruimtelijke opgaven.

Voor **artikel 8** moet worden onderzocht of stedelijk groen en groene randen leiden tot druk op stadsrandlandbouw, glastuinbouw, woningbouwlocaties en agrarisch gebruik nabij stedelijke gebieden en of aanvullende ecologische voorwaarden of gebruiksbeperkingen gevolgen hebben voor ruimtelijke ontwikkeling, woningbouwprogrammering en stedelijke uitbreidingslocaties.

Voor **artikel 9** moet worden onderzocht wat herstel van vrije stroming en verwijderen van barrières betekent voor beekdalen, peilbeheer, drainage, afvoer, waterveiligheid, landbouwkundige en stedelijke drooglegging, grondgebruik en schadegevoeligheid evenals de samenloop met KRW-verplichtingen en de mogelijke doorwerking naar



vergunningverlening, ruimtelijke reserveringen en gebruiksbeperkingen in landbouw- en stedelijke gebieden.

Voor **artikel 10** moet worden onderzocht welke maatregelen voor bestuivers worden voorzien, of reductie van drukfactoren mede ziet op gewasbeschermingsmiddelen, welke alternatieven bestaan, en wat dit betekent voor teeltzekerheid, opbrengst, IPM, toelatingsbeleid en voedselproductie. Daarbij moet worden onderzocht in hoeverre reële en economisch haalbare alternatieven beschikbaar zijn en welke gevolgen beperkingen hebben voor geïntegreerde gewasbescherming, teeltzekerheid, opbrengstniveau en concurrentiepositie.

Voor **artikel 11** moet de landbouwimpact centraal staan. Het MER moet effecten op boerenlandvogelindex, graslandvlinders, landschapselementen, veenweide, ANLb, vrijwilligheid, financiering, beheerlasten en bedrijfsmodellen onderzoeken. LTO heeft publiek aangegeven dat vrijwillige inspanningen van boeren, waaronder agrarisch natuur- en landschapsbeheer, volwaardig moeten meetellen en dat natuurherstel alleen kan slagen met realistisch tijdpad, bescherming van landbouwgrond en compensatie- en transitiekader, evenals effecten op grondmobiliteit, investeringsruimte, bedrijfsontwikkeling, verdienvermogen en continuïteit van agrarische bedrijven.

Voor **artikel 12 en 13** moet worden onderzocht welke ruimtelijke claim bosherstel en bomenaanplant hebben, of landbouwgrond wordt geraakt en hoe dit zich verhoudt tot open landschappen, veenweiden, weidevogelgebieden en voedselproductie. Daarbij moet ook worden onderzocht hoe bosaanplant zich verhoudt tot waterbeheer, bodemdaling, koolstofdoelen, open landschappen en bestaande agrarische functies.

Voor **artikel 14 en 15** moet worden onderzocht of het Natuurplan voldoende inhoudelijke begrenzing bevat om als programma te functioneren en of de inhoud voldoet aan de vereisten voor nationale herstelplannen, waaronder kwantificering, maatregelen, monitoring, financiering, sociaaleconomische functies en samenhang met het GLB. Daarbij moet expliciet worden beoordeeld in hoeverre het Natuurplan feitelijk kaderstellende werking krijgt voor vergunningverlening, ruimtelijke besluitvorming en andere bestuursbesluiten, en welke eisen dat stelt aan concretisering, onderbouwing en rechtszekerheid.

→ Voorgestelde toevoeging aan de NRD

“Het MER bevat per artikel van de NHV een afzonderlijke landbouw-, uitvoerbaarheids- en proportionaliteitstoets. Deze toets beschrijft per artikel de mogelijke doorwerking naar grondgebruik, waterbeheer, vergunningverlening, bedrijfsvoering, voedselproductie, financiële positie, beheerlasten, vrijwillige deelname, compensatie, gebiedsprocessen en sociaaleconomische structuur van het landelijk gebied. Daarbij wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen directe effecten, indirecte doorwerking, cumulatieve effecten, juridische risico's en onzekerheden.”



18. Eindconclusie

De NRD bevat een bruikbare aanzet voor een plan-MER, maar is in haar huidige vorm juridisch en inhoudelijk onvoldoende om als opdracht voor een volwaardig MER te dienen. De kernproblemen zijn niet beperkt tot redactionele onduidelijkheden. Zij raken de basis van de milieubeoordeling: de afbakening sluit mogelijk wezenlijke effecten uit, het detailniveau wordt te vrijblijvend gelaten, de referentiesituatie is nog onvoldoende begrensd, de beleidsvarianten zijn onvoldoende onderscheidend, de sociaaleconomische en landbouwkundige effecten zijn niet volwaardig geborgd, en cumulatie met stikstof, KRW, GLB, klimaatbeleid, ruimtelijke ordening en provinciale gebiedsprocessen wordt nog onvoldoende concreet onderzocht.

Daarmee bestaat het risico dat het MER straks geen antwoord geeft op de vragen die voor besluitvorming essentieel zijn. Dat zou niet alleen juridisch kwetsbaar zijn, maar ook bestuurlijk onverstandig. Nederland heeft in het stikstof- en Natura 2000-dossier ervaren wat er gebeurt wanneer doelen, normen en vergunningpraktijk onvoldoende op elkaar aansluiten. LTO heeft daar publiekelijk voor gewaarschuwd in het kader van de Natuurherstelverordening.

LTO verzoekt daarom de NRD niet ongewijzigd vast te stellen, maar aan te passen op de punten die hierboven zijn genoemd. Pas wanneer maatregelen, alternatieven, referentiesituatie, sociaaleconomische effecten, landbouwimpact, cumulatie, uitvoerbaarheid en participatie voldoende zijn geborgd, kan het plan-MER de rol vervullen die het juridisch moet vervullen: het vooraf mogelijk maken van een zorgvuldige, evenwichtige en toetsbare keuze over het Natuurplan.

Kernverzoek LTO

LTO verzoekt het ministerie om de NRD zodanig te herzien dat het MER niet alleen onderzoekt hoe de NHV-doelen kunnen worden bereikt, maar ook onder welke voorwaarden dit juridisch houdbaar, financieel uitvoerbaar, sociaaleconomisch verantwoord en praktisch werkbaar is voor het landelijk gebied en de landbouw. Zonder die aanscherping ontbreekt de basis voor een zorgvuldig MER en voor een juridisch verdedigbaar Natuurplan.