



Consultatiereactie LTO Nederland Uitvoeringswet Natuurherstelverordening

Per e-mail verzonden

Onderwerp: Reactie LTO Uitvoeringswet Natuurherstelverordening

Datum: 10 augustus 2026

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

1. Inleiding en hoofdbeoordeling

LTO Nederland stelt voorop dat natuurbeleid niet los kan worden gezien van een sterke economie, voedselproductie, woningbouw, energievoorziening, infrastructuur en een leefbaar landelijk gebied. Zonder een vitale economie ontbreken op termijn ook de middelen, investeringen en het maatschappelijk draagvlak voor duurzaam natuurbeheer. Nederland beschikt bovendien al over een omvangrijk juridisch en praktisch stelsel voor natuurbescherming en natuurbeheer, onder meer op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000, het Natuurnetwerk Nederland en bestaande beheer- en herstelprogramma's. De Nederlandse overheid heeft de afgelopen decennia bovendien miljarden geïnvesteerd in natuurontwikkeling, natuurbeheer en herstelmaatregelen en zet die inzet de komende jaren voort. Daarom moet eerst controleerbaar worden vastgesteld wat met bestaand beleid, bestaande bescherming, bestaande beheerinspanningen en reeds gedane investeringen al wordt bereikt, voordat nieuwe juridische regimes, ruimtelijke claims of beperkingen worden toegevoegd.

LTO verwerpt daarom de automatische beleidsreactie dat iedere ongunstige natuurbeoordeling of onzekerheid moet leiden tot nieuwe regels, ruimtelijke claims of beperkingen van economische en maatschappelijke activiteiten.

De uitvoering van de Natuurherstelverordening (NHV) moet gericht zijn op concrete resterende herstelopgaven waarvoor bestaande bescherming en bestaand beleid aantoonbaar onvoldoende zijn. De uitvoering moet daarbij in de eerste plaats stimulerend, uitvoeringsgericht en gebiedsspecifiek zijn. De NHV mag niet zonder noodzaak worden vertaald in nieuwe generieke beperkingen voor ondernemers, grondeigenaren of reguliere economische activiteiten.

Zij moet geen nieuwe, algemene laag van natuurregels creëren die steeds verder doorwerkt in het dagelijks leven, het gebruik van grond, vergunningverlening en economische ontwikkeling. De Uitvoeringswet moet juist waarborgen dat natuurherstel en economische ontwikkeling naast elkaar kunnen plaatsvinden en elkaar waar mogelijk versterken. Aanvullende maatregelen zijn alleen gerechtvaardigd wanneer zij aantoonbaar noodzakelijk en effectief zijn, bestaande prestaties volledig zijn meegeteld, minder belastende alternatieven ontbreken en de economische en maatschappelijke ontwikkelruimte vooraf is verzekerd.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Omgevingswet. Het voegt het nationale herstelplan als verplicht programma toe, verruimt taken van provincies en ministers, introduceert een nieuwe wettelijke categorie — de “natuurherstelverordeningactiviteit” — en breidt



bevoegdheden uit voor algemene regels, instructieregels, toegangsbeperkingen, monitoring, informatieverplichtingen en het gedogen van fysieke maatregelen op gronden van derden. LTO betwijfelt of deze nieuwe activiteitencategorie noodzakelijk is wanneer voor het NNN al een provinciaal ruimtelijk beschermingsregime bestaat waarop kan worden aangesloten.

LTO betwijfelt of deze nieuwe activiteitencategorie noodzakelijk is wanneer voor het NNN al een provinciaal ruimtelijk beschermingsregime bestaat waarop kan worden aangesloten.

De nadere inhoud wordt grotendeels doorgeschoven naar het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Natuurplan (NP). Juist daarom moet in de Uitvoeringswet scherp worden onderscheiden tussen wat nu wettelijk noodzakelijk is voor uitvoering van de NHV en wat thuishoort in het Natuurplan. Keuzes over concrete herstelmaatregelen, gebiedsafbakening, prioritering, financiering, sociaaleconomische gevolgen en uitvoeringswijze horen niet via ruime delegatiegrondslagen vooraf juridisch te worden vastgezet, maar moeten in het Natuurplan en de daaropvolgende besluitvorming afzonderlijk worden onderbouwd en afgewogen.

De Uitvoeringswet moet daarbij meer zijn dan een wet die overheden nieuwe natuurbevoegdheden geeft. Zij moet ook een wettelijke opdracht bevatten om economische en maatschappelijke functies te beschermen en kansen voor ontwikkeling te benutten. Natuurmaatregelen moeten zo worden gekozen dat zij, waar mogelijk, samengaan met voedselproductie, wonen, energie, infrastructuur, recreatie en regionaal ondernemerschap.

Waar verschillende maatregelen hetzelfde ecologische resultaat kunnen bereiken, moet worden gekozen voor de maatregel die de meeste ruimte laat voor bestaand gebruik, investeringen en economische ontwikkeling.

→ LTO acht het wetsvoorstel in de voorliggende vorm onvoldoende begrensd. De wet creëert potentieel ingrijpende bevoegdheden, terwijl nog niet duidelijk is:

- Voor welke concrete verplichtingen uit de NHV deze bevoegdheden nodig zijn;
- Op welke gebieden, habitattypen, leefgebieden en activiteiten zij betrekking kunnen hebben;
- Hoe “significante verslechtering” wordt vastgesteld;
- Of en waarom naast het bestaande provinciale beschermingsregime voor het Natuurnetwerk Nederland een nieuwe landelijke categorie “natuurherstelverordeningsactiviteit” nodig is, en welke externe werking daarmee mogelijk wordt gemaakt;
- Welke maatregelen verplicht of vrijwillig zullen zijn;
- Welke gevolgen ontstaan voor bestaand rechtmatig agrarisch gebruik;
- Welke schadevergoeding of ondersteuning beschikbaar is;
- Hoe wordt voorkomen dat Europese verplichtingen worden vermengd met verdergaande nationale beleidskeuzes.
- Hoe wordt geborgd dat bestaand natuurbeleid, bestaand natuurbeheer en bestaande agrarische natuurprestaties eerst volledig worden meegeteld;
- Welke concrete restopgave daarna nog resteert en waarom daarvoor nieuwe regels noodzakelijk zijn;
- Hoe economische en maatschappelijke ontwikkelruimte als zelfstandig belang in de besluitvorming wordt beschermd;



- Hoe wordt voorkomen dat natuurdoelen, kaarten, monitoring en ecologische analyses automatisch doorwerken naar vergunningverlening, ruimtelijke ordening, grondbeleid, wonen en ondernemerschap;
- Welke kansen bestaan om natuurmaatregelen te combineren met economische ontwikkeling, voedselproductie, infrastructuur en andere maatschappelijke functies;
- En hoe wordt voorkomen dat de NHV naast de bestaande VHR-regels een tweede algemeen natuurregime creëert.

De internetconsultatie stelt dat de verdeling van taken en bevoegdheden geen directe gevolgen heeft voor burgers en bedrijven. De memorie van toelichting stelt daarnaast dat het wetsvoorstel zelf geen regeldrukeffect heeft, omdat concrete lasten pas in lagere regelgeving en maatregelen worden uitgewerkt. Die conclusie is te absoluut. De formele wet breidt onder meer een wettelijke gedoogplicht en een bevoegdheid tot toegangsbeperking uit en schept de grondslag voor rechtstreeks werkende algemene regels en informatieverplichtingen. De concrete last ontstaat mogelijk pas bij toepassing of nadere uitwerking, maar de wettelijke positie van rechthebbenden en ondernemers wordt door het wetsvoorstel wel degelijk gewijzigd.

→ LTO verzoekt daarom in de formele wet vast te leggen dat:

- De NHV zonder nationale koppen en met volledige erkenning van bestaand natuurbeleid en bestaande natuurprestaties wordt uitgevoerd.
- Nieuwe maatregelen mogen alleen worden vastgesteld voor een aantoonbare resterende Europese opgave en wanneer zij natuurherstel combineren met behoud of vergroting van economische en maatschappelijke ontwikkelruimte.
- De wet automatische doorwerking naar vergunningverlening, ruimtelijke ordening en andere maatschappelijke functies moet uitsluiten.
- Zij verplichten tot een voorafgaande economische impact- en kansenanalyse, een beoordeling van minder belastende alternatieven en een juridisch en financieel geborgde compensatieregeling. De wijzigingen van het Bkl, het Bal en het Omgevingsbesluit moeten gelijktijdig en in samenhang met het wetsvoorstel worden geconsulteerd.

2. Voorkom een tweede natuurregime en bescherm economische en maatschappelijke ontwikkelruimte

De Vogel- en Habitatrichtlijn en de daarop gebaseerde Nederlandse regelgeving bieden al een omvangrijk en juridisch zwaar beschermingsstelsel voor Natura 2000-gebieden, beschermde habitattypen en soorten. De NHV moet en kan daarom niet worden uitgelegd als grondslag voor een tweede algemeen natuurregime naast de VHR.

Haar functie is het gericht organiseren van aanvullende herstelmaatregelen waar een concrete Europese restopgave is aangetoond. Zij is géén algemene opdracht om natuurbescherming verder te laten doorwerken in iedere vergunning, ruimtelijke ontwikkeling, economische activiteit of maatschappelijke functie.

De NHV is rechtstreeks toepasselijk. Nationale wetgeving kan nodig zijn om specifieke taken, procedures en instrumenten beschikbaar te maken. Die nationale wetgeving moet echter beperkt blijven tot wat voor de uitvoering van concrete NHV-verplichtingen noodzakelijk is. Zij moet ook waarborgen dat landbouw, voedselproductie, wonen, energie, infrastructuur en



economische ontwikkeling niet zonder afzonderlijke wettelijke grondslag en aantoonbare noodzaak aan nieuwe natuurbeperkingen worden onderworpen.

De NHV bouwt voort op en vult bestaande Europese natuurwetgeving aan, waaronder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Zij wijzigt het juridische regime van artikel 6 Habitatrichtlijn echter niet. Dat blijkt ook uit artikel 4, leden 11 en 12, NHV, die beide gelden *onverminderd Richtlijn 92/43/EEG*. Binnen Natura 2000 blijven de verplichtingen en beoordelingskaders van de Habitatrichtlijn dus zelfstandig gelden. Buiten Natura 2000 bevatten de leden 11 en 12 eigen verplichtingen uit de NHV.

→ LTO stelt dat dat onderscheid in de wet en de memorie van toelichting explicieter moet worden gemaakt. In het bijzonder moet worden vastgelegd dat:

1. Het Natuurplan de bestaande Natura 2000-systematiek niet vervangt en ook niet automatisch nieuwe vergunningplichten, voortoetsen of passende beoordelingen voor ondernemers creëert;
2. Het Natuurplan géén Natura 2000-toestemming verleent of vervangt;
3. De NHV buiten Natura 2000 niet uit zichzelf een Natura 2000-vergunningplicht introduceert;
4. Het begrip “significante verslechtering” uit artikel 4, leden 11 en 12, NHV niet automatisch gelijk is aan het begrip “waarschijnlijk significant gevolg” uit artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn;
5. De voortoets, passende beoordeling en daarbij behorende bewijsregels niet zonder een zelfstandige wettelijke onderbouwing op de nationale uitvoering van de NHV kunnen worden toegepast;
6. Opname van een maatregel in het Natuurplan niet automatisch bepaalt of die maatregel in een latere VHR-procedure kwalificeert als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel, mitigerende maatregel of additionele maatregel.
7. Ecologische analyses, natuurkaarten, monitoringsresultaten en maatregelen uit het Natuurplan geen zelfstandige normatieve werking krijgen in vergunningverlening, ruimtelijke ordening, grondbeleid of economische besluitvorming;
8. De NHV buiten Natura 2000 geen algemeen vergunningen-, zorgplicht- of beschermingsregime voor economische en maatschappelijke activiteiten introduceert;
9. Natuurdoelen niet zonder een afzonderlijke wettelijke en bestuurlijke afweging doorwerken naar wonen, infrastructuur, energie, recreatie, landbouw of andere functies;
10. Voor iedere nieuwe beperking eerst wordt aangetoond dat bestaande VHR-instrumenten, bestaand beheer en minder belastende maatregelen onvoldoende zijn;
11. Economische en maatschappelijke ontwikkelruimte een volwaardig en expliciet onderdeel vormt van iedere belangenafweging.

Wanneer een herstelmaatregel uit het Natuurplan later wordt gebruikt in een Natura 2000-procedure, moet binnen die afzonderlijke procedure worden beoordeeld welke verplichting aan de maatregel ten grondslag ligt, of de uitvoering en het effect voldoende zeker zijn en of dubbeltelling wordt voorkomen. De Uitvoeringswet kan deze kwalificatie niet op voorhand vervangen door de enkele administratieve opname van de maatregel in het Natuurplan.

→ LTO verzoekt een afzonderlijke paragraaf aan de memorie van toelichting toe te voegen waarin deze verhouding systematisch en per instrument wordt uitgewerkt.



Daarbij moet als uitgangspunt gelden dat de VHR al voorziet in de noodzakelijke juridische bescherming van Natura 2000 en beschermde soorten en habitattypen. De NHV mag niet worden gebruikt om dat beschermingsregime langs een andere route uit te breiden naar het gehele NNN, het agrarisch gebied of andere delen van Nederland. De Uitvoeringswet moet de juridische en beleidsmatige doorwerking van natuurdoelen juist beperken tot concrete, aantoonbare en geografisch begrensde situaties. Buiten die situaties moet ruimte blijven voor normaal gebruik, vergunningverlening, investeringen en economische ontwikkeling.

3. Herstel de wetstechnische en inhoudelijke onjuistheden

3.1. Onjuiste aanduiding van de Europese verordeningen

In de begripsbepaling en op verschillende plaatsen in de memorie van toelichting wordt verwezen naar:

Verordening (EU) nr. 1991/2024 (...) tot wijziging van Verordening (EU) 2022/289.

→ De juiste aanduidingen zijn:

Verordening (EU) 2024/1991 (...) inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.

De titel en nummering volgen rechtstreeks uit de officiële publicatie van de NHV. De verwijzingen moeten in het gehele wetsvoorstel, de memorie van toelichting en de transponeringstabel worden gecorrigeerd.

3.2. Dubbele nummering van artikel II

→ Het concept bevat zowel voor de samenloopbepaling als voor de inwerkingtredingsbepaling een “Artikel II”. De inwerkingtredingsbepaling moet artikel III worden en de citeertitel artikel IV.

3.3. Monitoring en verslaglegging

→ De artikelsgewijze toelichting bij artikel 20.4 Omgevingswet stelt dat de monitoringsverplichtingen zijn opgenomen in artikel 21 NHV. Artikel 20 NHV bevat de monitoringsverplichtingen; artikel 21 bevat de verslagleggingsverplichtingen. De verwijzing moet worden gecorrigeerd en de toelichting moet helder onderscheiden welke nationale grondslag wordt gebruikt voor monitoring en welke voor verslaglegging.

3.4. Controleer alle verwijzingen naar artikel 4 NHV

Artikel 4 NHV bevat verschillende normen voor verschillende gebieden en situaties. Verwijzingen naar “artikel 4” als geheel zijn daarom absoluut onvoldoende wanneer daarmee een specifieke bevoegdheid wordt gerechtvaardigd.

→ De regering moet per wijziging aangeven of deze noodzakelijk is voor:

- Herstelmaatregelen op grond van artikel 4, leden 1, 4 of 7;
- De verbeterverplichting van artikel 4, lid 11, eerste alinea;
- De niet-verslechteringsverplichting van artikel 4, lid 11, tweede alinea;
- De inspanningsverplichting van artikel 4, lid 12;
- Of een andere specifieke bepaling.

Deze precisering is vooral noodzakelijk bij de nu onvoldoende definitie van de 'natuurherstelverordeningactiviteit', de uitbreiding van de gedoogplicht en de keuze om algemene regels aan activiteiten te stellen.

4. De definitie van “natuurherstelverordeningactiviteit” is onvoldoende bepaald

LTO betwijfelt of de introductie van een afzonderlijke wettelijke categorie “natuurherstelverordeningactiviteit” noodzakelijk is. Voor het Natuurnetwerk Nederland bestaat al een provinciaal ruimtelijk beschermingsregime. Als de regering buiten Natura 2000 wil aansluiten bij het NNN, ligt het eerder voor de hand om te bezien of die bestaande bescherming voldoende kan worden benut of verduidelijkt, dan om een nieuwe landelijke activiteiten categorie te creëren.

Het wetsvoorstel definieert de 'natuurherstelverordeningactiviteit' als:

'activiteit met mogelijke significant verslechterende gevolgen voor habitattypen en leefgebieden van soorten als bedoeld in artikel 4 van de natuurherstelverordening, gelegen in een gebied behorende tot het natuurnetwerk Nederland.'

Op grond van deze definitie kunnen bij algemene maatregel van bestuur algemeen verbindende voorschriften worden gesteld. De toelichting vermeldt dat die regels ook betrekking kunnen hebben op activiteiten die buiten het NNN plaatsvinden, maar gevolgen voor een NNN-gebied kunnen hebben. Gedacht wordt onder meer aan eisen en beperkingen voor categorieën activiteiten en aan uitbreiding van de specifieke zorgplicht.

→ Deze definitie is juridisch onvoldoende doordacht en afgebakend, mede omdat niet duidelijk is waarom naast het bestaande NNN-beschermingsregime een nieuwe landelijke activiteiten categorie nodig is. De regering moet eerst onderbouwen of de NHV daartoe verplicht, welke bestaande instrumenten tekortschieten en waarom aansluiting bij provinciale NNN-regels onvoldoende zou zijn.

→ De definitie is bovendien een potentiële toegangspoort voor verdere doorwerking van natuurregels naar reguliere economische en maatschappelijke activiteiten. Dat moet worden voorkomen.

Uitgangspunt moet zijn dat activiteiten zijn toegestaan en economische en maatschappelijke ontwikkeling mogelijk blijft, tenzij de overheid objectief en concreet aantoonbaar dat een activiteit een materiële bijdrage levert aan een vastgestelde significante verslechtering en dat



regulering noodzakelijk is. Algemene ecologische onzekerheid of het enkele ontbreken van gegevens is daarvoor onvoldoende..

4.1 Artikel 4 wordt als één ongedifferentieerde norm behandeld

Artikel 4 NHV bevat verschillende herstel- en niet-verslechteringsverplichtingen. Deze verplichtingen richten zich primair tot de lidstaat. Zij mogen niet zonder afzonderlijke nationale grondslag, concrete causaliteitsbeoordeling en evenredigheidstoets worden vertaald in verplichtingen, vergunningplichten of bewijsrisico's voor individuele ondernemers.

De woorden "significant verslechterende gevolgen" sluiten vooral aan bij artikel 4, lid 11, tweede alinea, en artikel 4, lid 12. De definitie verwijst echter naar artikel 4 als geheel.

→ Als de nieuwe activiteit uitsluitend bedoeld is ter uitvoering van de leden 11 en 12, moet dat expliciet in de wettekst worden opgenomen. Als de activiteit ook is bedoeld om herstelmaatregelen uit de leden 1, 4 of 7 af te dwingen, is een afzonderlijke en anders geformuleerde grondslag nodig. Een bevoegdheid om herstelmaatregelen uit te voeren kan niet zonder nadere toelichting worden gebaseerd op een definitie die uitsluitend spreekt over mogelijke significante verslechtering.

4.2 De toepassingsvoorwaarden van de leden 11 en 12 ontbreken

Artikel 4, lid 11, ziet onder meer op gebieden waar herstelmaatregelen van toepassing zijn en op gebieden waar een goede toestand is bereikt of de kwaliteit van habitats van soorten voldoende is geworden.

Artikel 4, lid 12, ziet op gebieden waar habitattypen uit bijlage I voorkomen die:

- In goede toestand verkeren; of
- Nodig zijn om de hersteldoelen van artikel 4, lid 17, te halen.

→ De nationale definitie neemt geen van deze voorwaarden over. Daardoor kan de indruk ontstaan dat iedere activiteit die mogelijk enig effect heeft op ieder habitatype of leefgebied binnen het NNN onder de nieuwe categorie kan worden gebracht. Dat volgt niet uit artikel 4 NHV.

4.3 Habitattypen en habitats van soorten worden onjuist samengenomen

Artikel 4, lid 11, bevat zowel bepalingen over habitattypen als over habitats van soorten. Artikel 4, lid 12, betreft volgens de tekst gebieden waar habitattypen uit bijlage I voorkomen. De nationale definitie brengt habitattypen en leefgebieden van soorten zonder onderscheid samen.

→ De wet moet per categorie aangeven:

- Welke bepaling van artikel 4 de juridische grondslag vormt;
- Welke toestand of kwaliteit moet zijn vastgesteld;
- En welke niet-verslechteringsverplichting concreet geldt.



4.4 “Mogelijke” gevolgen is een onbepaalde drempel

De definitie maakt niet duidelijk:

- Welke mate van waarschijnlijkheid vereist is;
- Welke gegevens nodig zijn;
- Hoe het causaal verband wordt vastgesteld;
- Ten opzichte van welke toestand verslechtering wordt beoordeeld;
- Hoe natuurlijke fluctuaties en klimaatverandering worden betrokken;
- Hoe cumulatie wordt beoordeeld;
- Wanneer een verandering “significant” is;
- En welke bewijslast geldt.

→ De woorden “mogelijk significant verslechterende gevolgen” bieden daardoor onvoldoende rechtszekerheid als basis voor algemene regels, zorgplichten of informatieverplichtingen.

4.5 Externe werking is niet begrensd

De toelichting stelt dat regels desgewenst ook betrekking kunnen hebben op activiteiten die zelf buiten het NNN plaatsvinden. Er wordt geen afstand, effectroute, causaliteitsmaatstaf of ondergrens genoemd.

→ LTO verzoekt de wet zo aan te passen dat:

1. Afzonderlijk wordt verwezen naar de concrete leden van artikel 4 NHV;
2. De gebieden waarop de activiteit betrekking kan hebben vooraf openbaar en geografisch worden begrensd;
3. Per gebied het relevante habitatype of leefgebied, de toestand en de toepasselijke NHV-verplichting worden vastgesteld;
4. Een objectief en causaal verband tussen activiteit, drukfactor en significante verslechtering vereist is;
5. De wettelijke definitie zelf geen onbeperkte externe werking mogelijk maakt;
6. De criteria voor significantie en causaliteit bij of krachtens de wet vooraf kenbaar worden gemaakt;
7. De definitie op zichzelf geen vergunningplicht, omkering van de bewijslast of algemeen verbod creëert;
8. Activiteiten niet uitsluitend wegens gebrek aan gegevens of wetenschappelijke onzekerheid onder de categorie kunnen worden gebracht.

Een mogelijke structuur is om de begripsbepaling te beperken tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten en aangewezen gebieden, waarbij de wet voorschrijft aan welke ecologische, juridische en geografische criteria die aanwijzing moet voldoen.

5. De inzet van het Natuurnetwerk Nederland is een nationale beleidskeuze

De memorie van toelichting vermeldt dat Nederland voor de uitvoering buiten Natura 2000 wil aansluiten bij het NNN. Die keuze kan logisch zijn, omdat het NNN al een bestaand provinciaal ruimtelijk beschermingsregime kent en voorkomt dat geheel nieuwe gebiedscategorieën moeten worden geïntroduceerd. Juist daarom moet de regering helder maken of zij



daadwerkelijk aansluit bij het bestaande NNN-regime, of dat via de Uitvoeringswet een nieuw en verdergaand beschermingsregime wordt gecreëerd.

Voor zover de regering méér beoogt dan verduidelijking of benutting van het bestaande NNN-regime, is sprake van een nationale beleidskeuze. Dan moet expliciet worden onderbouwd welke concrete NHV-verplichting die extra normering noodzakelijk maakt. Die nationale keuze mag niet tot gevolg hebben dat het gehele NNN verandert in een nieuw algemeen beperkingengebied. Het NNN is geen gebied waarin landbouw, wonen, recreatie, infrastructuur of andere economische en maatschappelijke functies automatisch ondergeschikt worden aan iedere mogelijke natuurdoelstelling. Bestaand en toekomstig gebruik moet mogelijk blijven, tenzij een specifieke NHV-verplichting, een concrete restopgave en een aantoonbare causale relatie een begrensde maatregel noodzakelijk maken. De keuze voor het NNN moet juist worden benut voor multifunctionele oplossingen waarin natuurbeheer en economische functies worden gecombineerd.

Die keuze kan niet worden onderbouwd met de enkele constatering dat in het NNN natuurwaarden aanwezig zijn. Per gebied moet worden vastgesteld:

- Of een habitatype uit bijlage I of een relevant leefgebied aanwezig is;
- Welke toestand of kwaliteit is vastgesteld;
- Welke bepaling van de NHV van toepassing is;
- Welke herstel- of niet-verslechtersopgave resteert;
- Welke drukfactoren bepalend zijn;
- Welke bronnen daaraan bijdragen;
- En welke maatregelen aantoonbaar nodig zijn.

Het enkele feit dat grond binnen het NNN ligt, bewijst niet dat artikel 4, lid 11 of 12, NHV daarop van toepassing is. Het bewijst evenmin dat iedere agrarische activiteit binnen of buiten dat gebied significante verslechtering veroorzaakt.

→ LTO verzoekt daarom in de wet of het Bkl vast te leggen dat het NNN niet als één ongedifferentieerd NHV-regime wordt behandeld. Regels, toegangsbeperkingen en gedoogplichten mogen alleen betrekking hebben op concreet geïdentificeerde gebieden en verplichtingen.

5.1. Artikel 4, lid 13, NHV

Artikel 4, lid 13, biedt onder strikte voorwaarden de mogelijkheid om de niet-verslechtersverplichtingen buiten Natura 2000 op het niveau van een biogeografische regio toe te passen. Daarvoor moest de lidstaat:

- Geen alternatieven hebben;
- De Commissie uiterlijk op 19 februari 2025 in kennis stellen;
- En voldoen aan aanvullende verplichtingen inzake het herstelplan, compensatie, monitoring en verslaglegging.

Uit de consultatiestukken blijkt niet of Nederland tijdig van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. LTO neemt daarom niet aan dat artikel 4, lid 13, beschikbaar is. De memorie van toelichting moet worden aangevuld met:

1. De mededeling of Nederland een kennisgeving heeft gedaan;
2. De datum en inhoud van die kennisgeving;
3. De habitattypen en habitats waarop zij betrekking heeft;
4. De juridische en geografische consequenties;
5. De wijze waarop compensatie, monitoring en rapportage worden ingericht;
6. De verhouding tot de keuze voor het NNN.

Als geen tijdige kennisgeving is gedaan, mag artikel 4, lid 13, niet alsnog impliciet als basis worden gebruikt voor een regionale of landelijke saldobenadering.

6. De delegatie naar lagere regelgeving is te ruim en intern tegenstrijdig

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over 'natuurherstelverordnungsactiviteiten'. De toelichting vermeldt enerzijds dat de wijziging van artikel 4.3 Omgevingswet een bevoegdheid en geen verplichting creëert om regels in het Bal te stellen. Anderzijds wordt de NHV toegevoegd aan artikel 4.20 Omgevingswet, waarmee volgens dezelfde toelichting juist de verplichting ontstaat om ter uitvoering van de NHV algemene rijksregels vast te stellen.

Deze verhouding moet worden opgehelderd. De formele wetgever moet kunnen beoordelen:

- Welke regels verplicht worden gesteld;
- Welke regels facultatief zijn;
- Welke NHV-verplichting met iedere regel wordt uitgevoerd;
- Welke beleidsruimte de regering heeft;
- En welke regels verder gaan dan wat rechtstreeks uit de NHV voortvloeit.

De Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. Daarbij moeten in ieder geval het doel, de te regelen onderwerpen en de omstandigheden waarin de bevoegdheid mag worden gebruikt worden geconcretiseerd. Het primaat van de wetgever verzet zich tegen delegatie waarbij wezenlijke keuzes feitelijk als blanco cheque aan de lagere regelgever worden overgelaten.

De Afdeling advisering van de Raad van State rekent onder meer de reikwijdte, structurele elementen, bevoegdheidsverdeling en belangrijkste duurzame normen tot de wezenlijke elementen die in beginsel in de formele wet zelf thuishoren. Ruime delegatie kan afbreuk doen aan democratische legitimatie, rechtszekerheid en kenbaarheid.

→ LTO verzoekt daarom in de formele wet ten minste vast te leggen:

1. De concrete Europese bepalingen waarvoor algemene regels kunnen worden gesteld;
2. De categorieën gebieden waarop de regels betrekking kunnen hebben;
3. De omstandigheden waarin activiteiten buiten die gebieden kunnen worden gereguleerd;
4. De noodzakelijke causaliteit tussen activiteit, drukfactor en effect;
5. De wijze waarop significantie wordt vastgesteld;
6. Dat maatregelen geschikt, noodzakelijk en evenredig moeten zijn;
7. Dat eerst minder belastende alternatieven worden onderzocht;

8. Dat bestaand rechtmatig gebruik en bestaande toestemmingen worden betrokken;
9. Dat de gevolgen voor eigendom, pacht, grondwaarde en bedrijfscontinuïteit worden beoordeeld;
10. Dat financiering, compensatie en rechtsbescherming vooraf zijn geregeld;
11. Dat regels worden geëvalueerd en ingetrokken wanneer hun noodzaak of effectiviteit niet langer is aangetoond.
12. Dat economische en maatschappelijke ontwikkelruimte als zelfstandig toetsingscriterium geldt;
13. Dat bij gelijkwaardige ecologische effectiviteit de minst belastende maatregel wordt gekozen;
14. Dat wordt onderzocht hoe een maatregel ook kansen kan bieden voor economische ontwikkeling, innovatie of meervoudig ruimtegebruik;
15. Dat algemene regels niet mogen leiden tot een verdergaande beperking dan uit een concrete NHV-verplichting voortvloeit;
16. Dat geen regel in werking treedt voordat de economische effecten en alternatieven zijn beoordeeld en financiering en compensatie zijn geborgd.

→ De ontwerpwijzigingen van het Bkl, het Bal en het Omgevingsbesluit moeten vóór of uiterlijk gelijktijdig met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar zijn. Alleen dan kan worden beoordeeld wat de feitelijke reikwijdte van de delegatie is.

7. De juridische positie en minimuminhoud van het Natuurplan moeten duidelijker worden geregeld

Het wetsvoorstel voegt het nationale herstelplan toe aan artikel 3.9, vierde lid, Omgevingswet. Daarmee wordt het een verplicht Rijksprogramma. Artikel 3.18, derde lid, Omgevingswet verklaart de uitvoeringsplicht van overeenkomstige toepassing. Die uitvoeringsplicht rust op de bestuursorganen die in het programma zijn aangewezen en die met de maatregel hebben ingestemd of daartoe door regels of instructies zijn verplicht. Zij rust niet rechtstreeks op individuele burgers en bedrijven.

Dat betekent echter niet dat het Natuurplan zonder juridische betekenis voor ondernemers is. De memorie van toelichting vermeldt dat:

- Het plan niet vrijblijvend is;
- Instructieregels over onder meer inhoud, totstandkoming en evaluatie worden vastgesteld;
- Het plan kan leiden tot algemene regels;
- En de opgenomen maatregelen door aangewezen bestuursorganen moeten worden uitgevoerd.

Juist daarom moet duidelijk worden vastgelegd wát een maatregel minimaal moet bevatten voordat zij in het Natuurplan wordt opgenomen en vervolgens via regelgeving, besluiten of gebiedsprocessen doorwerkt.

Artikel 15 NHV verlangt onder meer:

- Kwantificering van de te herstellen oppervlakten;
- Indicatieve kaarten;

- Een beschrijving van geplande en reeds genomen maatregelen;
- Een tijdschema;
- Monitoring en beoordeling van de effectiviteit;
- Voorzienbare sociaaleconomische effecten;
- De geraamde financieringsbehoeften;
- En een beschrijving van steun aan belanghebbenden die door maatregelen of nieuwe verplichtingen worden geraakt.

LTO verzoekt in het Bkl een bindende minimuminhoud per maatregel vast te leggen. Per maatregel moet ten minste worden vermeld:

1. **Juridische grondslag**
De exacte bepaling van de NHV of andere wetgeving waaruit de maatregel voortvloeit.
2. **Aard van de verplichting**
Of sprake is van een rechtstreeks Europese verplichting, bestaand nationaal beleid of een aanvullende nationale keuze.
3. **Feitelijke uitgangssituatie**
De toestand, oppervlakte en locatie van het betrokken ecosysteem, habitattype of leefgebied.
4. **Bijdrage van bestaand beleid**
Welke reeds uitgevoerde of juridisch vastgestelde maatregelen al bijdragen aan het doelbereik.
5. **Restopgave**
Welke aanvullende opgave na aftrek van bestaande prestaties en maatregelen resteert.
6. **Ecologische onderbouwing**
De drukfactoren, bronnen, verwachte effecten, onzekerheidsmarges en het tijdpad.
7. **Alternatieven**
De onderzochte alternatieven, waaronder minder ingrijpende maatregelen en andere locaties.
8. **Ruimtelijke gevolgen**
De gevolgen voor grondgebruik, agrarische structuur, pacht, grondwaarde en ontwikkelruimte.
9. **Bedrijfseffecten**
De praktische en economische gevolgen voor betrokken bedrijven en ketens.
10. **Economische ontwikkelruimte en kansen**
De mogelijkheden om de maatregel zo vorm te geven dat bestaande bedrijvigheid kan worden voortgezet, investeringen en vergunningverlening mogelijk blijven en natuurherstel wordt gecombineerd met voedselproductie, waterbeheer, energie, woningbouw, infrastructuur of andere economische en maatschappelijke functies.
11. **Uitvoeringswijze**
Of de maatregel vrijwillig, via overeenkomst, subsidie, algemene regel, individueel besluit, verwerving of een ander instrument wordt uitgevoerd.
12. **Financiering en vergoeding**
De verantwoordelijke financier, beschikbare middelen, duur van de financiering en schade- of beheerbetaling.
13. **Monitoring en bijsturing**
De indicatoren, meetmethode, evaluatiemomenten en criteria voor wijziging of beëindiging.



Een maatregel kan niet worden vastgesteld wanneer zij een onevenredige beperking van economische of maatschappelijke functies veroorzaakt en een minder belastend alternatief beschikbaar is. Een impactanalyse mag dus niet slechts beschrijven welke schade optreedt; zij moet bepalend zijn voor de keuze óf, waar en in welke vorm de maatregel doorgaat.

→ LTO constateert dat het Ontwerp-Natuurplan niet aantoont welke aanvullende natuurmaatregelen boven op de bestaande bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, het bestaande natuurbeleid en het reeds uitgevoerde natuurbeheer daadwerkelijk noodzakelijk zijn. Een controleerbare referentiesituatie, een volledige beoordeling van de bijdrage en resultaten van bestaand beleid en een concreet onderbouwde restopgave ontbreken. Evenmin is inzichtelijk welke landbouwgrond en andere maatschappelijke functies worden geraakt en wat de gevolgen zijn voor voedselproductie, wonen, infrastructuur, energievoorziening, vergunningverlening, investeringen en regionale economische ontwikkeling.

NB - Daarmee kan het Ontwerp-Natuurplan in de huidige vorm geen grondslag bieden voor nieuwe verplichtingen, ruimtelijke claims of beperkingen van bestaande en toekomstige activiteiten. Indicatieve kaarten, landelijke doelen, mogelijke maatregelen en ecologische analyses mogen niet via de uitvoeringsplicht, lagere regelgeving, vergunningverlening, ruimtelijke besluitvorming of provinciale uitvoering alsnog als bindende uitgangspunten gaan functioneren. Eerst moet per maatregel worden aangetoond dat deze noodzakelijk, effectief en evenredig is, dat bestaande instrumenten en minder belastende alternatieven onvoldoende zijn, dat economische en maatschappelijke ontwikkelruimte behouden blijft en dat financiering en compensatie vooraf zijn verzekerd. Zonder deze waarborgen dreigt de uitvoering van de NHV een nieuw juridisch en ruimtelijk slot te creëren, terwijl zij juist ruimte moet bieden voor natuur én economie.

7.1. Geen vooruitlopende werking van het ontwerp

Het ontwerpplan moet uiterlijk op 1 september 2026 bij de Commissie worden ingediend. De Commissie beoordeelt vervolgens of het voldoet aan artikel 15 en toereikend is voor de doelen en verplichtingen van de artikelen 4 tot en met 13. Indiening van een ontwerp is daarmee nog niet hetzelfde als definitieve nationale vaststelling van alle daarin genoemde maatregelen.

→ LTO verzoekt expliciet vast te leggen dat:

- Indicatieve kaarten en mogelijke maatregelen uit het ontwerp niet automatisch bindende ruimtelijke keuzes zijn;
- De indiening bij de Commissie niet vooruitloopt op nationale besluitvorming over concrete maatregelen;
- Aanvullende wettelijke of ruimtelijke besluiten afzonderlijk worden voorbereid en getoetst;
- En opnieuw inspraak plaatsvindt wanneer opmerkingen van de Commissie of nadere onderzoeken tot materiële wijzigingen van het plan leiden.

8. Artikel 4, leden 11 en 12, NHV moet nauwkeurig worden uitgevoerd

Artikel 4, lid 11, en artikel 4, lid 12, bevatten verschillende verplichtingen.



Artikel 4, lid 11, verplicht lidstaten maatregelen te nemen die tot doel hebben:

- Een voortdurende verbetering te verzekeren in gebieden waar herstelmaatregelen worden toegepast, totdat een goede toestand of voldoende habitatkwaliteit is bereikt; en
- Te verzekeren dat gebieden waar een goede toestand of voldoende habitatkwaliteit is bereikt, niet significant verslechteren.

Artikel 4, lid 12, bepaalt dat de lidstaten uiterlijk bij de bekendmaking van hun nationale herstelplan *trachten* de nodige maatregelen te nemen om significante verslechtering te voorkomen van gebieden met habitattypen uit bijlage I die in goede toestand verkeren of die nodig zijn voor de doelen van artikel 4, lid 17.

→ De nationale uitvoering moet deze verschillen respecteren. In het bijzonder mag:

- De inspanningsgerichte formulering “trachten” van artikel 4, lid 12, niet worden omgezet in een onvoorwaardelijk nationaal verbod zonder afzonderlijke motivering;
- Niet iedere verandering automatisch als significante verslechtering worden behandeld;
- Een verslechtering niet worden aangenomen zonder een vastgestelde uitgangstoestand en een kenbare beoordelingsmethode;
- De uitzonderingsystematiek van artikel 4, leden 14 tot en met 16, niet worden weggelaten;
- En de regeling buiten Natura 2000 niet ongemotiveerd worden vormgegeven alsof zij identiek is aan artikel 6 Habitatrichtlijn.

Algemene regels moeten daarom onderscheid maken tussen:

- Herstelgebieden waarop artikel 4, lid 11, eerste alinea, van toepassing is;
- Gebieden waar de goede toestand of voldoende kwaliteit al is bereikt;
- Gebieden waarop de inspanningsverplichting van artikel 4, lid 12, betrekking heeft;
- Natura 2000-gebieden, waar tevens de Habitatrichtlijn geldt;
- Gebieden buiten Natura 2000;
- Situaties waarop de uitzonderingen van artikel 4, leden 14, 15 of 16, van toepassing kunnen zijn.

9. Toegangsbeperkingen mogen uitsluitend op basis van een concreet besluit

Het wetsvoorstel breidt artikel 2.45 Omgevingswet uit, zodat de toegang tot een gebied binnen het NNN geheel of gedeeltelijk kan worden beperkt of verboden ter uitvoering van de NHV. De toelichting erkent het ingrijpende karakter en kondigt nadere instructieregels in het Bkl aan.

→ De formele wet moet duidelijker bepalen dat een toegangsbeperking uitsluitend kan worden opgelegd bij een individueel en gemotiveerd besluit waarin ten minste wordt vastgesteld:

- Welk concreet NHV-doel wordt beschermd;
- Welk habitatype of leefgebied wordt geraakt;
- Welke activiteit of aanwezigheid verslechtering veroorzaakt;



- Waarom een beperking noodzakelijk is;
- Waarom een minder ingrijpende maatregel onvoldoende is;
- Voor welk gebied en welke periode de beperking geldt;
- Welke uitzonderingen gelden voor eigenaren, pachters, beheerders en noodzakelijke agrarische werkzaamheden;
- En welke vergoeding beschikbaar is bij onevenredige schade.

Een algemene bevoegdheid om de toegang tot ieder NNN-gebied te beperken “ter uitvoering van de NHV” is onvoldoende specifiek.

10. De uitbreiding van de gedoogplicht vereist zwaardere rechtswaarborgen

Het wetsvoorstel breidt artikel 10.10b Omgevingswet uit. Een rechthebbende moet daardoor fysieke handelingen gedogen die nodig zijn voor de uitvoering van artikel 4 NHV binnen het NNN. De toelichting noemt de gedoogplicht een ultimatum remedium, maar dat uitgangspunt staat niet in de voorgestelde wettekst.

De gedoogplicht van artikel 10.10b is een wettelijke gedoogplicht uit afdeling 10.2 Omgevingswet. Voor schade als gevolg van zo’n gedoogplicht bepaalt artikel 15.13 dat vergoeding plaatsvindt wanneer de schade boven het normale maatschappelijke risico uitgaat en de rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. Volledige vergoeding is op grond van artikel 15.14 in beginsel gekoppeld aan gedoogplichtbeschikkingen uit afdeling 10.3.

De memorie van toelichting volstaat met de mededeling dat “onevenredig nadeel” moet worden vergoed. Dat biedt onvoldoende zekerheid voor een instrument waarmee fysieke maatregelen op andermans grond kunnen worden uitgevoerd.

→ LTO verzoekt daarom:

Primair

De NHV-gedoogplicht onder te brengen in het stelsel van een individuele gedoogplichtbeschikking uit afdeling 10.3 Omgevingswet. Daarmee worden een voorafgaande individuele belangenafweging, een concrete begrenzing van de maatregel, rechtsbescherming en volledige vergoeding van rechtstreeks en noodzakelijk veroorzaakte schade geborgd.

Subsidiair

In artikel 15.14 Omgevingswet expliciet te bepalen dat volledige schadevergoeding eveneens geldt voor de voorgestelde uitbreiding van artikel 10.10b.

Daarnaast moet in de wet worden opgenomen dat de maatregel uitsluitend kan worden ingezet wanneer:

1. Vrijwillige overeenstemming aantoonbaar en serieus is geprobeerd;
2. De maatregel concreet naar aard, omvang, locatie en duur is begrensd;
3. De ecologische noodzaak en effectiviteit zijn aangetoond;
4. Een minder ingrijpend alternatief ontbreekt;
5. Het betrokken gebruiks- en eigendomsbelang volledig is onderzocht;

6. De rechthebbende vooraf duidelijkheid heeft over uitvoering, herstel en vergoeding;
7. Bezwaar en beroep openstaan tegen de toepassing en omvang van de maatregel.

De gedoogplicht mag niet worden gebruikt voor een permanente functiewijziging of een zodanige beperking van agrarisch gebruik dat de maatregel materieel gelijkstaat aan grondverwerving of onteigening. In dergelijke gevallen moet het daarvoor bestemde ruimtelijke of eigendomsrechtelijke instrument worden toegepast.

11. Landbouwecosystemen: verantwoordelijkheid van de lidstaat en geen automatische individuele norm

Artikel 11 NHV legt verplichtingen op aan de lidstaat om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Daarbij moet rekening worden gehouden met:

- Klimaatverandering;
- De sociale en economische behoeften van plattelandsgebieden;
- En de noodzaak duurzame landbouwproductie in de Unie te verzekeren.

De verordening verlangt voor ten minste twee van drie indicatoren een toenemende trend op nationaal niveau en bevat nationale doelen voor boerenlandvogels. Overweging 56 verduidelijkt dat de verplichting om de boerenlandvogeldoelen te halen geldt voor de lidstaat en niet voor individuele landbouwers. De lidstaat moet samenwerken met en steun verlenen aan landbouwers bij het ontwerp en de uitvoering van maatregelen.

Daaruit volgt niet dat de overheid nooit verplichtingen aan landbouwbedrijven kan opleggen. Daarvoor kan nationale wetgeving een grondslag bieden. Wel volgt hieruit dat nationale resultaatverplichtingen niet zonder afzonderlijke wettelijke grondslag mogen worden vertaald in individuele resultaatverplichtingen die een landbouwer niet volledig kan beheersen.

De uitvoeringswet en de toelichting moeten daarom bepalen dat:

1. Nationale ecosysteemindicatoren geen rechtstreeks werkende norm voor individuele landbouwbedrijven vormen;
2. Een negatieve landelijke of gebiedsgerichte trend niet aan een individuele ondernemer kan worden toegerekend zonder dat de overheid een concrete en aantoonbare causale bijdrage van dat bedrijf aan die trend vaststelt;
3. De bewijslast voor noodzaak, causaliteit en proportionaliteit van maatregelen bij de overheid blijft liggen en niet wordt verschoven naar individuele ondernemers.
4. Verplichte bedrijfsmaatregelen een afzonderlijke wettelijke grondslag en evenredigheidstoets vereisen;
5. De bijdrage van andere drukfactoren, sectoren en overheden wordt betrokken;
6. Bestaande agrarische natuurprestaties volledig worden meegeteld;
7. De lasten van nationale resultaatsverplichtingen niet eenzijdig bij agrarische grondgebruikers worden gelegd.

11.1. Vernatting van landbouwgrond

Voor het vernatten van landbouwgrond bevat de NHV een expliciete regeling. De doelstelling bindt de lidstaat, maar houdt geen verplichting in voor individuele landbouwers en



particuliere grondeigenaren om hun grond te vernatten. Voor hen blijft vernatting van landbouwgrond vrijwillig, onverminderd afzonderlijke verplichtingen uit nationaal recht. De lidstaat moet vernatting waar passend aantrekkelijk maken en toegang tot opleiding en advies bevorderen.

Als Nederland verplichte vernatting of peilmaatregelen overweegt, kunnen die niet rechtstreeks op de vrijwilligheidsbepaling van de NHV worden gebaseerd. Voor zover bestaande nationale bevoegdheden worden gebruikt, moet afzonderlijk worden gemotiveerd waarom inzet daarvan in het concrete gebied noodzakelijk, evenredig en financieel geborgd is. Daarvoor zijn een zelfstandige nationale wettelijke grondslag, een gebiedsspecifieke noodzaak, een evenredigheidstoets, rechtsbescherming en adequate financiële waarborgen nodig.

12. Natuurinclusieve landbouw, ANLb en KPI's

LTO ziet natuurinclusieve landbouw, agrarisch natuurbeheer en KPI-systemen als waardevolle instrumenten voor vrijwillige ontwikkeling, doelsturing, monitoring en beloning van bovenwettelijke prestaties. Zij kunnen bijdragen aan biodiversiteit, bodem, water, landschap en gebiedsgerichte samenwerking, mits zij passen bij het bedrijf en voldoende worden beloond.

Juist om die positieve rol te behouden, moeten natuurinclusieve landbouw, ANLb en KPI's niet ongemerkt veranderen in generieke wettelijke verplichtingen, vergunningvoorwaarden, grondtoedelingscriteria of minimumnormen. De NHV bevat geen uniforme bedrijfsnorm voor natuurinclusieve landbouw en schrijft niet voor dat KPI's als juridisch toetsingskader voor individuele bedrijven worden gebruikt.

→ LTO verzoekt in de memorie van toelichting en de lagere regelgeving vast te leggen dat:

- Natuurinclusieve landbouw niet als verplicht algemeen bedrijfsmodel of als zelfstandige juridische toetsingsnorm voor landbouwbedrijven wordt gebruikt;
- ANLb en andere bovenwettelijke prestaties vrijwillig en adequaat beloond blijven;
- KPI's alleen worden gebruikt voor leren, monitoring, doelsturing en beloning, tenzij na afzonderlijke besluitvorming en sectorgerichte onderbouwing expliciet wordt gekozen voor een beperkte juridische functie;
- Bestaande prestaties eerst worden erkend en gekwantificeerd;
- En vrijwillige prestaties niet later zonder vergoeding als wettelijke referentie of minimumniveau worden aangemerkt.

Deze lijn sluit aan bij de eerder ontwikkelde LTO-inzet dat natuurinclusieve landbouw een vrijwillig ontwikkelpad blijft en dat KPI's vooral worden gebruikt voor leren, doelsturing en beloning.

13. Monitoring en informatieverplichtingen moeten worden begrensd

De NHV bevat uitgebreide monitorings- en verslagleggingsverplichtingen voor lidstaten. Die verplichtingen rusten primair op de lidstaat. Zij mogen niet zonder duidelijke wettelijke



grondslag, noodzaak en evenredigheid worden doorgeschoven naar individuele ondernemers. Het wetsvoorstel voegt de NHV daarom toe aan de artikelen 20.4 en 20.7 Omgevingswet. Via artikel 20.7 in samenhang met artikel 20.6 kunnen later informatieverplichtingen voor initiatiefnemers worden vastgesteld.

Dat de lidstaat gegevens moet verzamelen, betekent niet dat iedere benodigde dataset zonder nadere begrenzing bij individuele ondernemers kan worden opgevraagd. De formele wet of lagere regelgeving moet vastleggen dat:

1. Alleen gegevens worden gevraagd die noodzakelijk zijn voor een concreet benoemde NHV-verplichting;
2. Eerst gebruik wordt gemaakt van bestaande overheidsgegevens en bestaande Europese en nationale monitoringssystemen;
3. Dubbele aanlevering wordt voorkomen;
4. Meetmethoden, modelaannames en onzekerheidsmarges openbaar en controleerbaar zijn;
5. Duidelijk is of gegevens op gebieds-, sector- of bedrijfsniveau worden gebruikt;
6. Bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden beschermd;
7. Gegevens niet zonder afzonderlijke wettelijke grondslag voor andere toezicht-, handhavings- of vergunningdoeleinden worden gebruikt;
8. Ontbrekende bedrijfsgegevens niet automatisch als bewijs van verslechtering gelden;
9. Een informatieverplichting evenredig is aan de mogelijke bijdrage van het bedrijf;
10. Administratieve lasten vooraf worden gekwantificeerd.

Monitoring moet primair zichtbaar maken of de door de overheid gekozen herstelmaatregelen effectief zijn. Zij mag niet worden gebruikt om onzekerheid over doelbereik zonder causale onderbouwing af te wentelen op individuele bedrijven.

14. Schrap de nulconclusie over regeldruk en verplicht een volwaardige impacttoets

De memorie van toelichting concludeert dat het wetsvoorstel geen regeldrukeffecten en geen directe bedrijfseffecten veroorzaakt, omdat concrete verplichtingen en lasten pas bij lagere regelgeving, het Natuurplan en afzonderlijke maatregelen zouden ontstaan. LTO acht die conclusie onjuist en niet draagkrachtig.

Het wetsvoorstel creëert en verruimt immers nu al wettelijke grondslagen voor een nieuwe categorie gereguleerde activiteiten, rechtstreeks werkende algemene regels, informatieverplichtingen, instructieregels, toegangsbeperkingen, uitvoeringsplichten en gedoogplichten. Daarmee verandert de juridische positie van ondernemers, grondeigenaren, pachters en andere rechthebbenden al door deze formele wet. Dat concrete verplichtingen later worden ingevuld, betekent niet dat de wet zelf geen voorzienbare gevolgen heeft.

De ervaring met Natura 2000, stikstof en KRW laat zien dat algemene doelen, open normen en ruime delegatiegrondslagen later diep kunnen doorwerken in vergunningverlening, gebiedsprocessen, grondgebruik en bedrijfsontwikkeling. Juist dan is het risico groot dat een volwaardige maatschappelijke en economische afweging pas plaatsvindt wanneer de juridische ruimte feitelijk al is ingeperkt. Dat moet bij de uitvoering van de NHV worden voorkomen.



Het ontbreken van concrete maatregelen, geografische begrenzingsen en lagere regelgeving rechtvaardigt daarom geen conclusie dat effecten nihil zijn. Het betekent juist dat de effecten nog onvoldoende zijn onderzocht. Onzekerheid over aard en omvang van gevolgen is geen bewijs van afwezigheid van gevolgen, maar reden om de wettelijke bevoegdheden scherper te begrenzen, alternatieven te onderzoeken en de lagere regelgeving gelijktijdig inzichtelijk te maken.

LTO verzoekt daarom de nulconclusie in de memorie van toelichting te schrappen. Daarvoor in de plaats moet worden erkend dat het wetsvoorstel bevoegdheden creëert met potentieel aanzienlijke en voorzienbare gevolgen voor landbouw, andere economische sectoren, wonen, infrastructuur, energievoorziening en andere vitale maatschappelijke functies. De regering moet deze gevolgen voorafgaand aan parlementaire behandeling afzonderlijk en controleerbaar in beeld brengen. Daarvoor in de plaats moet worden erkend dat het wetsvoorstel bevoegdheden creëert met potentieel aanzienlijke en voorzienbare gevolgen voor landbouw, andere economische sectoren, wonen, infrastructuur, energievoorziening en andere vitale maatschappelijke functies, maar dat de aard en omvang van die gevolgen door het ontbreken van concrete regelgeving, maatregelen en geografische begrenzingsen nog onvoldoende zijn onderzocht.

14.1 Economische impact- en kansentoets op twee niveaus

LTO verzoekt daarom in de formele wet een verplichte, openbare en toetsbare economische impact- en kansentoets op te nemen. Die toets moet niet worden doorgeschoven naar de uitvoeringsfase, maar gelden op twee niveaus.

1. Ten eerste moet voorafgaand aan de parlementaire behandeling worden onderzocht wat de voorzienbare gevolgen zijn van de wettelijke bevoegdheden en delegatiegrondslagen zelf. De regering moet daarbij ten minste de mogelijke reikwijdte, geraakte activiteiten, getroffen sectoren, externe werking, administratieve lasten, eigendomsgevolgen en cumulatie met andere regelgeving in beeld brengen.

2. Ten tweede moet vóór de vaststelling van iedere algemene regel, instructieregel, herstelmaatregel, toegangsbeperking, informatieverplichting of fysieke ingreep een maatregel-, gebieds-, sector- en bedrijfsspecifieke economische impact- en kansentoets worden uitgevoerd.

De toets mag zich niet beperken tot het inventariseren van mogelijke schade. Zij moet ook onderzoeken hoe natuurherstel zo kan worden vormgegeven dat economische en maatschappelijke functies worden behouden of versterkt en hoe kansen voor innovatie, ondernemerschap en meervoudig ruimtegebruik kunnen worden benut.

De economische impact- en kansentoets moet ten minste inzicht geven in:

1. De concrete Europese verplichting waarop de maatregel berust;
2. De referentiesituatie en de gebruikte gegevens en aannames;
3. De bijdrage van bestaand natuurbeleid, bestaand beheer en reeds uitgevoerde maatregelen;
4. De aantoonbare resterende opgave;
5. De concrete maatregel, geografische reikwijdte en duur;

6. De getroffen sectoren, ketens, bedrijfstypen en maatschappelijke functies;
7. De gevolgen voor landbouw, voedselproductie, woningbouw, energievoorziening, infrastructuur, recreatie, werkgelegenheid en regionale economie;
8. De gevolgen voor productie, inkomen, kosten, investeringen, vergunningverlening, grondwaarde, pacht, financierbaarheid, bedrijfscontinuïteit en ontwikkelruimte;
9. De verdeling van lasten, baten en risico's over bedrijven, sectoren, regio's en overheden;
10. De cumulatie met Natura 2000-, stikstof-, water-, bodem-, klimaat- en ruimtelijke regelgeving;
11. De gevolgen voor bestaand rechtmatig gebruik, bestaande toestemmingen en reeds gedane investeringen;
12. De onzekerheden, kennislacunes en bandbreedtes;
13. De minder belastende alternatieven waarmee hetzelfde ecologische resultaat kan worden bereikt;
14. De mogelijkheden om de maatregel te combineren met economische activiteiten, innovatie en meervoudig ruimtegebruik;
15. De benodigde financiering, uitvoeringscapaciteit, ondersteuning en compensatie.

De toets moet daadwerkelijk sturend zijn voor de besluitvorming. Het mag geen verantwoordingsdocument achteraf zijn. Een maatregel mag niet worden vastgesteld wanneer:

- Niet is aangetoond dat een concrete restopgave bestaat;
- Bestaande bescherming, beheermaatregelen of andere instrumenten voldoende zijn;
- De noodzaak of ecologische effectiviteit onvoldoende is onderbouwd;
- Hetzelfde resultaat met een minder belastende maatregel kan worden bereikt;
- De economische en maatschappelijke gevolgen onevenredig zijn;
- Of financiering, uitvoering en compensatie niet vooraf zijn verzekerd.

De NHV verlangt zelf dat in het nationale herstelplan de voorzienbare sociaaleconomische effecten en geraamde voordelen van herstelmaatregelen worden beschreven. Ook moeten de financieringsbehoeften, de ondersteuning van getroffen belanghebbenden en de voorgenomen financiering in beeld worden gebracht. Deze bepalingen bieden geen grond om effecten op nul te stellen, maar bevestigen dat een reële en evenwichtige beoordeling van economische en maatschappelijke gevolgen noodzakelijk is.

Wanneer een noodzakelijke maatregel leidt tot structurele inkomensschade, waardedaling, verlies van gebruiks- of ontwikkelruimte of aantasting van de bedrijfscontinuïteit, mag zij niet in werking treden voordat een juridisch afdwingbare en financieel gedekte compensatieregeling beschikbaar is. Bij permanente functiewijziging of een beperking die materieel hetzelfde gevolg heeft, moet volledige schadeloosstelling of verwerving worden aangeboden.

De wijzigingen van het Bkl, het Bal en het Omgevingsbesluit en de daarop betrekking hebbende economische impact- en kansentoets moeten vóór of uiterlijk gelijktijdig met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar zijn. Alleen dan kan de wetgever beoordelen welke gevolgen met de delegatiegrondslagen mogelijk worden gemaakt en of de voorgestelde bevoegdheden noodzakelijk, evenredig en voldoende begrensd zijn.



15. Financiering moet vooraf zijn verzekerd

Artikel 15 NHV verlangt dat het nationale herstelplan de geraamde financieringsbehoeften bevat, inclusief:

- Steun aan belanghebbenden die door herstelmaatregelen of nieuwe verplichtingen worden geraakt;
- En de voorgenomen publieke of private financieringsmiddelen.

De NHV verplicht lidstaten niet om bestaande financiering binnen het GLB of andere landbouw- en visserijprogramma's voor het MFK 2021–2027 te herprogrammeren.

LTO verzoekt daarom als uitgangspunt vast te leggen:

- Geen verplichte maatregel zonder vooraf aangewezen financiering;
- Afzonderlijke begroting van nieuwe wettelijke NHV-maatregelen;
- Geen inzet van bestaande ANLb-, GLB- of eco-regelingsmiddelen voor nieuwe wettelijke verplichtingen zonder expliciete aanvullende besluitvorming;
- Onderscheid tussen beheerbetaling, subsidie, nadeelcompensatie, volledige schadevergoeding, grondverwerving en functiewijziging;
- Langjarige financiering wanneer een maatregel langdurig of permanent beheer vereist;
- Vergoeding van uitvoeringskosten en inkomens- en vermogensgevolgen;
- En geen inwerkingtreding van maatregelen zolang financiering en uitvoeringsverantwoordelijkheid niet vaststaan.

Vrijwillige publieke of private financiering kan bijdragen aan natuurherstel, maar mag niet worden gepresenteerd als zekere dekking zolang geen afdwingbare en duurzame financieringsafspraken bestaan.

16. Participatie en milieubeoordeling

Artikel 14, lid 20, NHV verplicht lidstaten het herstelplan open, transparant, inclusief en doeltreffend voor te bereiden. Het publiek en alle belanghebbenden moeten in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgen. De raadpleging moet voldoen aan de eisen van Richtlijn 2001/42/EG. Overweging 83 benadrukt de betrokkenheid van onder meer grondeigenaren, grondgebruikers, landbouwers, bedrijven en decentrale overheden bij alle fasen van voorbereiding, evaluatie en uitvoering van het nationale herstelplan.

LTO verzoekt daarom in het Bkl te regelen dat:

1. De feitelijke en juridische onderbouwing van maatregelen gelijktijdig met het ontwerpplan beschikbaar is;
2. Redelijke alternatieven inzichtelijk worden gemaakt;
3. Voorzienbare landbouwkundige, sociaaleconomische en ruimtelijke gevolgen worden onderzocht;
4. Cumulatieve gevolgen met andere beleidstrajecten worden beoordeeld;
5. Kaarten en onderliggende datasets toegankelijk en controleerbaar zijn;
6. Reacties inhoudelijk en herleidbaar worden verwerkt;
7. Bij wezenlijke wijzigingen opnieuw effectieve inspraak wordt georganiseerd;



8. Sectoren en regio's vroegtijdig en niet pas na de beleidsmatige selectie van maatregelen worden betrokken.

Participatie kan niet worden beperkt tot de vraag hoe een reeds gekozen maatregel moet worden uitgevoerd. Zij moet mede betrekking hebben op de opgave, de locatie, de maatregelkeuze, redelijke alternatieven en de gevolgen.

17. Concrete wijzigingsverzoeken

→ LTO Nederland verzoekt het kabinet het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en de daarop gebaseerde lagere regelgeving op de volgende punten aan te passen.

17.1 Maak ruimte voor natuur, economie en samenleving tot wettelijk uitgangspunt

Leg vast dat de Uitvoeringswet niet uitsluitend is gericht op het beschikbaar stellen van bevoegdheden voor natuurherstel, maar tevens op het beschermen en waar mogelijk vergroten van economische en maatschappelijke ontwikkelruimte. Herstelmaatregelen moeten zo worden gekozen dat zij waar mogelijk samengaan met voedselproductie, woningbouw, energievoorziening, infrastructuur, recreatie en regionaal ondernemerschap.

Deze formulering sluit aan bij de NHV zelf, die verlangt dat lidstaten streven naar optimalisering van de ecologische, economische en sociale functies van ecosystemen en rekening houden met regionale economische en sociale omstandigheden.

17.2 Voorkom nationale koppen en een onbegrensde uitbreiding van het natuurregime

Beperk nationale regels en bevoegdheden tot wat aantoonbaar noodzakelijk is voor de uitvoering van concrete verplichtingen uit de NHV. Tel bestaand natuurbeleid, bestaande VHR-bescherming, bestaande beheermaatregelen en reeds geleverde natuurprestaties volledig mee en bepaal eerst welke aanvullende restopgave resteert.

Sluit uit dat natuurdoelen, indicatieve kaarten, ecologische analyses of monitoringsresultaten zonder afzonderlijke wettelijke grondslag, causale onderbouwing en evenredigheidstoets zelfstandig normerend doorwerken naar vergunningverlening, ruimtelijke ordening, grondbeleid of reguliere economische activiteiten.

17.3 Herstel de formele fouten

Corrigeer:

- Verordening (EU) 1991/2024 in Verordening (EU) 2024/1991;
- Verordening (EU) 2022/289 in Verordening (EU) 2022/869;
- De dubbele nummering van artikel II;
- En de onjuiste verwijzing naar artikel 21 NHV als monitoringsbepaling.



17.4 Voeg een duidelijke afbakening tussen NHV en VHR toe

Leg vast dat:

- Het Natuurplan geen passende beoordeling of Natura 2000-toestemming is;
- De NHV geen automatische uitbreiding van artikel 6 Habitatrichtlijn inhoudt;
- De NHV buiten Natura 2000 niet zonder meer een vergelijkbaar vergunningenregime creëert;
- En de juridische kwalificatie van maatregelen in een VHR-procedure afzonderlijk plaatsvindt.

17.5 Beperk de definitie van natuurherstelverordeningsactiviteit

Verwijs naar de concrete leden van artikel 4 NHV en neem de toepasselijke gebieds-, toestand- en kwaliteitsvoorwaarden in de wettelijke definitie op. Voorkom dat iedere activiteit met een mogelijk of onzeker effect onder de nieuwe categorie kan worden gebracht.

17.6 Begrens externe werking

Sta regels voor activiteiten buiten het betrokken gebied uitsluitend toe wanneer een objectief aantoonbare effectroute, een materiële causale bijdrage en een vooraf kenbare significantiemaatstaf bestaan. Algemene ecologische onzekerheid of het ontbreken van gegevens mag daarvoor niet voldoende zijn.

17.7 Maak gebieden vooraf kenbaar

Verplicht een openbare en nauwkeurige geografische begrenzing. Vermeld per gebied:

- Het betrokken habitatype of leefgebied;
- De vastgestelde toestand;
- De concrete NHV-verplichting;
- De relevante drukfactor;
- En de maatstaf voor significante verslechtering.

17.8 Sluit aan bij bestaande NNN-bescherming en voorkom een nieuw generiek beperkingenregime

Maak duidelijk of de Uitvoeringswet uitsluitend aansluit bij het bestaande provinciale beschermingsregime voor het NNN, of dat een nieuw en verdergaand regime wordt geïntroduceerd. Wanneer het laatste het geval is, moet per onderdeel worden onderbouwd welke concrete NHV-verplichting daartoe verplicht. Voorkom dat het gehele NNN, of activiteiten buiten het NNN met mogelijke effecten daarop, via de Uitvoeringswet onder één algemeen NHV-beperkingenregime wordt gebracht.



17.9 Geef uitsluitel over artikel 4, lid 13, NHV

Publiceer of, wanneer en voor welke habitattypen en gebieden Nederland de vereiste kennisgeving heeft gedaan. Zonder aantoonbare tijdige kennisgeving mag deze bepaling niet worden gebruikt als basis voor een regionale of landelijke saldobenadering.

17.10 Begrens de delegatiegrondslagen

Neem in de formele wet ten minste op:

- De reikwijdte en toepassingsvoorwaarden;
- De criteria voor causaliteit en significantie;
- De verplichting tot noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid;
- De verplichting om minder belastende alternatieven te onderzoeken;
- De bescherming van bestaand rechtmatig gebruik;
- De economische impact- en kansentoets;
- Financiering, compensatie en rechtsbescherming;
- En periodieke evaluatie en intrekking wanneer noodzaak of effectiviteit niet langer is aangetoond.

17.11 Los de tegenstrijdigheid tussen artikel 4.3 en artikel 4.20 Omgevingswet op

Maak duidelijk welke algemene regels verplicht moeten worden vastgesteld en welke facultatief zijn, op welke concrete NHV-bepaling zij berusten en welke beleidsruimte daarbij resteert.

17.12 Consulteer de lagere regelgeving in samenhang

Leg de voorgenomen wijzigingen van het Bkl, het Bal en het Omgevingsbesluit voor voordat het parlement definitief over de delegatiegrondslagen beslist. Voorzie die regelgeving gelijktijdig van een volwaardige economische impact- en kansentoets.

17.13 Stel een bindende minimuminhoud voor het Natuurplan en iedere maatregel vast

Verplicht per maatregel een juridische, ecologische, geografische, ruimtelijke, landbouwkundige, sociaaleconomische en financieel-economische onderbouwing.

Leg daarnaast vast dat per maatregel wordt beschreven:

- Welk bestaand beleid al bijdraagt;
- Welke aantoonbare restopgave resteert;
- Welke minder belastende alternatieven bestaan;
- Hoe economische en maatschappelijke functies worden behouden of versterkt;
- Welke financiering beschikbaar is;
- En welke compensatie wordt geboden.

De onderbouwing moet een voorwaarde zijn voor vaststelling van de maatregel en niet slechts een verantwoordingsdocument achteraf.



17.14 Voorkom vooruitlopende werking van het ontwerpplan

Bepaal dat indicatieve kaarten, voorlopige doelstellingen, mogelijke maatregelen en beleidsrichtingen uit het ontwerp niet automatisch als definitieve ruimtelijke of juridische keuzes mogen worden behandeld. Zij mogen evenmin zonder aanvullende besluitvorming doorwerken naar vergunningverlening, gebiedsprocessen of grondbeleid.

17.15 Regel nieuwe inspraak bij wezenlijke wijzigingen

Wanneer het plan na beoordeling door de Europese Commissie, het plan-MER, uitvoeringstoetsen of nader onderzoek materieel verandert, moet effectieve hernieuwde participatie plaatsvinden.

17.16 Begrens toegangsbeperkingen

Vereis een concreet, individueel en gemotiveerd besluit met:

- Een duidelijke gebieds- en tijdsbegrenzing;
- Een aangetoonde noodzakelijkheid;
- Onderzoek naar minder belastende alternatieven;
- Uitzonderingen voor eigenaren, pachters, beheerders en noodzakelijke werkzaamheden;
- Een economische effectbeoordeling;
- En een regeling voor vergoeding van schade.

17.17 Herzie de gedoogplicht en leg het ultimum-remediumkarakter wettelijk vast

Breng de NHV-gedoogplicht primair onder in het stelsel van de individuele gedoogplichtbeschikking van afdeling 10.3 Omgevingswet of verklaar de volledige schadevergoeding van artikel 15.14 expliciet van toepassing.

Een gedoogplicht mag alleen worden toegepast wanneer:

- Vrijwillige overeenstemming aantoonbaar en serieus is geprobeerd;
- Minder ingrijpende alternatieven ontbreken;
- Noodzaak en effectiviteit zijn aangetoond;
- De maatregel concreet is begrensd;
- En volledige duidelijkheid bestaat over uitvoering, herstel, rechtsbescherming en vergoeding.

17.18 Bescherm de positie van landbouwers onder artikel 11 NHV

Nationale ecosysteemdelen en indicatoren mogen niet zonder afzonderlijke wettelijke grondslag, causaliteitsanalyse en evenredigheidsstoets worden omgezet in individuele resultaatverplichtingen voor landbouwers.

Landbouwgrond moet daarbij niet uitsluitend als ecosysteem worden beschouwd, maar ook als productieruimte, ondernemingsvermogen en basis voor voedselzekerheid en regionale economie.



17.19 Respecteer de vrijwilligheid van vernatting

Maak duidelijk dat de NHV zelf geen individuele verplichting tot vernatting van landbouwgrond creëert. Verplichte vernatting of peilaanpassing vereist een afzonderlijke wettelijke grondslag, een gebiedsspecifieke noodzaak, een economische impactanalyse, rechtsbescherming en adequate financiële waarborgen.

17.20 Houd natuurinclusieve landbouw, ANLb en KPI's vrijwillig en belonend

Voorkom automatische normerende doorwerking van natuurinclusieve landbouw, ANLb of KPI-systemen naar vergunningverlening, toegang tot grond, subsidies, algemene zorgplichten of gebiedsprocessen.

Bovenwettelijke prestaties moeten vrijwillig blijven, worden erkend en passend worden beloond.

17.21 Begrens informatieverplichtingen

Regel:

- Noodzakelijkheid en doelbinding;
- Gebruik van al beschikbare overheidsgegevens;
- Bescherming van bedrijfsvertrouwelijke informatie;
- Transparantie van meet- en rekenmethoden;
- Beperking van hergebruik voor andere toezicht- of vergunningdoeleinden;
- Evenredigheid;
- En voorafgaande kwantificering van administratieve lasten.

17.22 Schrap de nulconclusie over regeldruk en bedrijfseffecten

Vervang de conclusie in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel geen regeldrukeffecten en geen directe bedrijfseffecten veroorzaakt.

Erken in plaats daarvan dat het wetsvoorstel bevoegdheden creëert met potentieel aanzienlijke en voorzienbare gevolgen, maar dat de aard en omvang daarvan door het ontbreken van concrete lagere regelgeving, maatregelen en geografische begrenzingen nog onvoldoende kunnen worden vastgesteld.

Maak daarbij afzonderlijk inzichtelijk:

- De directe gevolgen van de formele wet;
- De voorzienbare gevolgen van de gedelegeerde regelgeving;
- En de gevolgen van concrete maatregelen.

De huidige reactie noemt de wettelijke bevoegdheden terecht, maar verbindt daaraan nog niet het expliciete verzoek de nulconclusie te schrappen.



17.23 Verplicht een economische impact- en kansentoets op twee niveaus

Neem in de formele wet een verplichte, openbare economische impact- en kansentoets op.

Deze toets moet gelden:

1. Op wets- en regelgevingsniveau: voor de gevolgen van de wettelijke bevoegdheden, delegatiegrondslagen en lagere regelgeving.
2. Op maatregelniveau: vóór iedere algemene regel, instructieregel, herstelmaatregel, toegangsbeperking, informatieverplichting of fysieke ingreep.

De toets moet niet alleen schade en lasten onderzoeken, maar ook:

- De gevolgen voor economische en maatschappelijke ontwikkelruimte;
- Minder belastende alternatieven;
- Cumulatie met andere regelgeving;
- De verdeling van lasten en baten;
- De mogelijkheden voor innovatie en meervoudig ruimtegebruik;
- En de kansen om natuurherstel te combineren met landbouw, wonen, energie, infrastructuur en regionale economie.

De toets moet bepalend zijn voor de besluitvorming. Zonder een volledige en controleerbare toets mag geen maatregel of regel worden vastgesteld.

17.24 Borg financiering en compensatie vooraf

Geen maatregel, algemene regel, instructieregel, toegangsbeperking of fysieke ingreep zonder:

- Aantoonbare en langjarig verzekerde financiële dekking;
- Voldoende uitvoeringscapaciteit;
- Een juridisch afdwingbare regeling voor beheerbetaling, ondersteuning en schadevergoeding;
- En voorafgaande duidelijkheid over hoogte, duur en voorwaarden van de vergoeding.

Bij structurele inkomensschade, waardedaling, verlies van gebruiks- of ontwikkelruimte of aantasting van de bedrijfscontinuïteit moet passende en volledige compensatie beschikbaar zijn. Bij permanente functiewijziging of een daarmee materieel vergelijkbare beperking moet volledige schadeloosstelling of verwerving worden aangeboden.

18. Slot

Nederland staat niet voor de keuze tussen natuur en economie. Een gezonde economie, een productieve landbouw, voldoende woningen, betrouwbare infrastructuur en een zekere energievoorziening zijn noodzakelijke voorwaarden voor een leefbare samenleving en voor de blijvende financiering en uitvoering van natuurbeheer. Natuurbeleid dat deze basis steeds verder beperkt, ondermijnt uiteindelijk ook het draagvlak en het vermogen om natuur duurzaam te beheren.



Nederland beschikt al over een uitgebreid en juridisch zwaar verankerd stelsel voor bescherming, beheer en herstel van natuur. De Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000, het Natuurnetwerk Nederland, provinciaal natuurbeleid en bestaande beheer- en herstelprogramma's bieden daarvoor omvangrijke bevoegdheden en instrumenten. De NHV mag daarom niet worden aangegrepen voor een volgende algemene uitbreiding van natuurregels en ruimtelijke beperkingen. Nieuwe maatregelen zijn alleen aanvaardbaar voor een concrete, aantoonbare restopgave die niet met het bestaande stelsel kan worden opgelost.

De Uitvoeringswet moet een kader worden voor natuur én economie. Zij moet natuurherstel mogelijk maken waar dat werkelijk nodig is, maar tegelijkertijd verzekeren dat landbouw, voedselproductie, wonen, energie, infrastructuur, recreatie en ondernemerschap zich kunnen blijven ontwikkelen. De juridische en beleidsmatige doorwerking van natuurdoelen naar het dagelijks leven en de economie moet beperkt blijven tot wat aantoonbaar noodzakelijk, effectief en evenredig is. Ecologische onzekerheid, landelijke trends of indicatieve kaarten mogen niet automatisch leiden tot lokale beperkingen, nieuwe vergunningplichten of ruimtelijke claims.

Het voorliggende wetsvoorstel bereikt deze balans niet. Het creëert ruime definities, open delegatiegrondslagen, mogelijke externe werking, bevoegdheden voor algemene regels, toegangsbeperkingen en gedoogplichten, terwijl niet duidelijk is welke concrete restopgave resteert, welke bestaande maatregelen al voldoende zijn en welke gevolgen ontstaan voor economische en maatschappelijke ontwikkeling. Daarmee dreigt naast het bestaande Natura 2000- en stikstofregime een nieuw juridisch en ruimtelijk beperkingenstelsel te ontstaan.

Daarbij moet scherper worden onderscheiden tussen wat in de Uitvoeringswet zelf noodzakelijk is en wat pas in het Natuurplan, lagere regelgeving en concrete gebiedsbesluiten kan worden beoordeeld. De formele wet mag niet vooruitlopen op beleidskeuzes over maatregelen, gebieden, financiering en landbouwkundige gevolgen die nog niet zijn onderbouwd.

LTO verzoekt daarom in de formele wet vast te leggen:

- Dat de NHV zonder nationale koppen wordt uitgevoerd;
- Dat bestaand natuurbeheer, bestaand beleid en bestaande agrarische prestaties volledig worden meegeteld;
- Dat alleen voor een aantoonbare restopgave aanvullende maatregelen worden getroffen;
- Dat economische en maatschappelijke ontwikkelruimte een gelijkwaardig wettelijk uitgangspunt is;
- Dat natuurdoelen, kaarten en ecologische analyses niet automatisch doorwerken naar vergunningverlening, ruimtelijke ordening of andere maatschappelijke functies;
- Dat bij iedere maatregel het minst belastende effectieve alternatief wordt gekozen;
- Dat vooraf een economische impact- en kansentoets wordt uitgevoerd;
- Dat maatregelen waar mogelijk worden gecombineerd met voedselproductie, wonen, energie, infrastructuur en andere functies;
- Dat bestaande rechten, vergunningen en investeringen worden beschermd;



- En dat financiering, ondersteuning en compensatie vooraf juridisch en financieel zijn verzekerd.

De Uitvoeringswet moet niet uitgaan van de veronderstelling dat verdere uitbreiding van natuurregels noodzakelijk en onvermijdelijk is. Zij moet uitgaan van vertrouwen in bestaand natuurbeheer, gerichte verbetering waar dat aantoonbaar nodig is en maximale ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkeling. Zo kan natuur zich verder ontwikkelen zonder dat Nederland opnieuw op slot wordt gezet.