



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Natuurplan in het kader van de Natuurherstelverordening

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

19 mei 2026 / projectnummer: 4028



1 Advies voor de inhoud van het MER

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNVN) wil het Natuurplan vaststellen. Het Natuurplan beschrijft hoe Nederland uitvoering geeft aan de Europese Natuurherstelverordening. Het doel van de Natuurherstelverordening is om in elk Europees land natuur te herstellen en biodiversiteit te versterken. Voorafgaand aan het besluit over het Natuurplan worden de milieugevolgen onderzocht in een milieueffectrapport (hierna: MER). Een onderzoeksvoorstel voor het MER, de zogeheten Notitie Reikwijdte en Detailniveau¹ (hierna: NRD) beschrijft hoe de milieugevolgen worden onderzocht. De minister heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

Context

De NRD en het werkproces voor het opstellen van het MER en het Natuurplan zijn tijdens een startgesprek² door het ministerie toegelicht. De doelen voor het Natuurplan volgen rechtstreeks uit de Natuurherstelverordening en het Natuurplan moet hier invulling aan geven. Nederland heeft ervoor gekozen om het Natuurplan getrapd op te stellen. Een Ontwerp-Natuurplan legt de strategische keuzes en richtinggevende kaders voor het Natuurplan vast.³ Het Natuurplan werkt op basis hiervan concrete maatregelen uit om de hersteldoelen en verplichtingen uit de Natuurherstelverordening te realiseren.

Een plan-MER onderzoekt milieugevolgen van een plan voorafgaand aan het opstellen en een besluit. Het is gebruikelijk om het MER samen met het ontwerp ter inzage te leggen. In principe heeft een ontwerp-plan dezelfde reikwijdte en detailniveau als het definitieve plan. In het geval van het Ontwerp-Natuurplan en het Natuurplan is dat niet het geval. Het Natuurplan zal immers een aanzienlijke concretisering en uitwerking bevatten van de kaders in het Ontwerp-Natuurplan. Dit betekent dat het MER bij het Ontwerp-Natuurplan niet aansluit bij het uitgewerkte Natuurplan en niet of slechts beperkt gebruikt kan worden bij het besluit over het Natuurplan. De inhoud van het op te stellen plan-MER richt vooralsnog uitsluitend op het Ontwerp-Natuurplan. De Commissie ziet dit als de eerste fase van het mer-traject.

Na afronding van de ontwerpfase en nadat er voldoende duidelijkheid bestaat over de te treffen concrete maatregelen, kan het MER nader worden ingevuld en geheel worden afgestemd op het definitieve Natuurplan. De Commissie ziet dat als de tweede fase van het mer-traject. Het advies van de Commissie kan niet gelezen worden als een advies over de tweede fase, bij het definitieve Natuurplan.

¹ TAUW, 2026. Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het planMER Natuurplan.

² Op 20 maart 2026 heeft de Commissie in een startgesprek met het Ministerie van LNVN en haar adviseurs een nadere toelichting gekregen op de NRD en het MER.

³ Zie ook de brief van de minister naar de Tweede Kamer van 17 april 2026 over de Voortgang van de Natuurherstelverordening (open.overheid.nl/documenten/Brief_Voortgang_Natuurherstelverordening_van_17_april_2026/).

In het definitieve Natuurplan moet geborgd worden dat de natuur in de komende decennia weer in een voldoende gezonde staat wordt gebracht conform de vereisten uit de Natuurherstelverordening, inclusief de ruimtelijke keuzes die dat mogelijk vraagt en de relatie met andere maatschappelijke ontwikkelingen (onder andere energie, woningbouw en defensie). Daarmee is deze NRD de opstart van een veelomvattend en uitdagend traject.

Ontwerp–Natuurplan

Het op te stellen Ontwerp–Natuurplan geeft op hoofdlijnen aan hoe Nederland invulling geeft aan de verplichtingen uit de Natuurherstelverordening (zie plangebied in figuur 1) en wordt aan de Europese Commissie voorgelegd. Het Ontwerp–Natuurplan maakt, zoals toegelicht door het ministerie, duidelijk wat de opgave is en legt strategische keuzes vast: wat moet worden bereikt, hoe gebeurt dit en wat is de beleidsmatige inzet? Het MER bij het Ontwerp–Natuurplan onderzoekt de milieugevolgen van deze strategische keuzes en richtinggevende kaders. Omdat het MER zich vooralsnog richt op het Ontwerp–Natuurplan, geldt dat ook voor de NRD en onderhavig advies van de Commissie.

De Commissie constateert dat de NRD op hoofdlijnen beschrijft hoé het MER wordt opgesteld en niet ingaat op welke informatie er nu al is en wát in het MER wordt onderzocht. Zo bevat de NRD geen informatie over de ecologische opgaven of de invulling van alternatieven of van maatregelen die kunnen leiden tot milieueffecten. Vanwege het globale karakter van de NRD mist de Commissie aanknopingspunten voor adviezen over de inhoudelijke uitwerking van het MER voor beide fases van het Natuurplan, maar vooral voor het definitieve plan. Daarom focust de Commissie in dit advies op de kaders voor het MER voor het ontwerp–Natuurplan die zij in algemene zin kan meegeven. Dat doet zij op basis van:

- de inhoudsvereisten voor een plan–MER⁴;
- de Natuurherstelverordening zelf;⁵
- de focus van het Ontwerp–Natuurplan op strategische keuzes en richtinggevende kaders, zoals door het ministerie toegelicht in het startgesprek.

Natuurplan

Zoals door het ministerie toegelicht, vertaalt het definitieve Natuurplan de in het Ontwerp–Natuurplan vastgelegde strategische keuzes naar concrete, uitvoerbare maatregelen. In het definitieve Natuurplan wordt de reactie van de Europese Commissie verwerkt. Het Natuurplan zal het volgende omvatten:

- waar welke maatregelen worden getroffen;
- welke bijdrage de maatregelen leveren aan het behalen van de 2030–verplichtingen;
- hoe deze gefaseerd worden uitgevoerd richting 2030 met een doorkijk naar de langere termijn.

Het advies van de Commissie heeft geen betrekking op het MER bij het definitieve Natuurplan.

⁴ Deze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, artikel 11.3 (plan–MER).

⁵ Een verordening heeft een directe werking. Een verordening hoeft dus niet eerst te worden omgezet naar nationale wetgeving.

Essentiële informatie voor het MER bij het Ontwerp–Natuurplan

Neem in het MER in elk geval alle informatie op die nodig is om te voldoen aan de inhoudsvereisten voor een MER. In aanvulling op de aanpak die is voorgesteld in de NRD, beschouwt de Commissie de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over het Ontwerp–Natuurplan het MER ook onderstaande informatie moet bevatten:

- **Herkenbaar aansluiten bij de doelen uit de Natuurherstelverordening.** Maak in het MER een herkenbare koppeling met de doelen uit de Natuurherstelverordening. Door een duidelijke koppeling met deze doelen kan het MER goede informatie leveren voor de besluitvorming over strategische keuzes en richtinggevende kaders die het Ontwerp–Natuurplan vastlegt. Sluit daarom rechtstreeks aan bij hersteldoelen en –verplichtingen voor de acht artikelen⁶ uit de verordening en de fasering in de tijd voor deze artikelen.
- **Het bepalen van de restopgave is een essentiële stap in het Ontwerp–Natuurplan en het MER.** De restopgave bepaalt immers het ‘doelgat’ dat het Ontwerp–Natuurplan moet overbruggen én dus ook de opgave voor de beleidsvarianten in het MER. De hersteldoelen en verplichtingen van de Natuurherstelverordening zijn concreet uitgewerkt in acht artikelen. Maak in het MER navolgbaar hoe de restopgave per artikel is bepaald. Koppel de restopgave één op één aan de hersteldoelen uit de Natuurherstelverordening. Breng onzekerheden in beeld zodat hierop gerichte monitoring, evaluatie en bijsturing kan plaatsvinden. Houd ook rekening met de gevolgen van klimaatverandering in positieve en negatieve zin.
- **Uitgangspunten bij de uitwerking van de beleidsvarianten.** Beleidsvarianten moeten zijn gericht op volledig doelbereik. Werk ook varianten uit die gebaseerd zijn op sterk verschillende keuzes en minder voor de hand liggende richtingen om het gehele ‘speelveld’ in beeld te krijgen. Werk de beleidsvarianten zo concreet uit dat het mogelijk is het doelbereik en de milieueffecten te bepalen.
- **Sluit aan bij de termijnen uit de Natuurherstelverordening.** Sluit bij de uitwerking van de beleidsvarianten, het formuleren van de referentiesituatie en bij de beoordeling van de milieueffecten en het doelbereik aan bij de termijnen uit de Natuurherstelverordening. Beoordeel op welke termijn volledig doelbereik wordt gerealiseerd.
- **Een onderscheidend beoordelingskader.** Maak het beoordelingskader uit het Rad voor de Leefomgeving specifiek, zodat het gebruik hiervan leidt tot onderscheidende beslisinformatie. Geef in het MER navolgbaar aan hoe de effectbeoordeling tot stand is gekomen zodat de toegepaste expertbeoordeling reproduceerbaar is en gevalideerd kan worden. Betrek bij de validatie van de expertbeoordeling ook externe deskundigen.
- **Uitwerking van de strategische keuzes en beleidsmatige kaders in het Voorkeursalternatief.** Werk de strategische keuzes en beleidsmatige kaders in het Voorkeursalternatief voor het Ontwerp–Natuurplan zo concreet mogelijk uit. Maak duidelijk welk kader voor de uitwerking van maatregelen in het Natuurplan geldt en hoe het kader moet worden toegepast.

Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Daarom verdient dit onderdeel bijzondere aandacht. De samenvatting moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op de NRD.

⁶ De hersteldoelen en verplichtingen zijn opgenomen in de artikelen 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12 en 13.

Ze herhaalt slechts punten die al in de NRD aan de orde komen als dat voor een goed begrip van het advies nodig is of als ze voorstelt de aanpak op onderdelen aan te passen.



Figuur 1 Plangebied van het Natuurplan. Het betreft Nederland (Europees deel), inclusief het mariene gebied van Nederland (Bron NRD).

Aanleiding MER

Sinds augustus 2024 is de Europese Herstelverordening (NHV) van kracht. Het doel van de Natuurherstelverordening is om natuur te herstellen en biodiversiteit te versterken.

Een nationaal herstelplan (in Nederland aangeduid als Natuurplan) is één van de verplichtingen van de Natuurherstelverordening. Een Natuurplan beschrijft hoe Nederland uitvoering geeft aan de Europese Natuurherstelverordening. Het ministerie van LNV stelt dit Natuurplan op.

In Nederland is een zogeheten plan-milieueffectrapportage (hierna: plan-MER) verplicht voor plannen en programma's die kaderstellend zijn voor mer-(beoordelings)plichtige projecten. Een MER is ook nodig voor plannen en programma's waarvoor een zogeheten Passende beoordeling moet worden gemaakt. Dit is het geval als significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uitgesloten kunnen worden. De NRD geeft aan dat beide mogelijk van toepassing zijn en dat daarom een plan-MER wordt opgesteld. Het Natuurplan wordt getrapd opgesteld. Een Ontwerp-Natuurplan legt de strategische keuzes en richtinggevende kaders voor het Natuurplan vast. Het Natuurplan werkt op basis hiervan concrete maatregelen uit om de doelen uit de Natuurherstelverordening te realiseren.

Het Ontwerp-Natuurplan heeft een eigen doel en karakter en bij het ter inzage leggen daarvan is nog niet duidelijk welke maatregelen in het Natuurplan worden opgenomen. Het MER waarvoor nu het NRD-advies wordt gevraagd is gericht op het ontwerp-Natuurplan en zal daarmee samen ter inzage worden gelegd. De inhoud van het MER richt zich vooralsnog uitsluitend op het Ontwerp-Natuurplan. Dat is de eerste fase van het mer-traject.

Na afronding van dit traject en nadat er voldoende duidelijkheid bestaat over de te treffen concrete maatregelen, kan het MER nader worden ingevuld en geheel worden afgestemd op het definitieve Natuurplan. De Commissie ziet dat als de tweede fase van het mer-traject. Dit advies heeft betrekking op het MER bij het Ontwerp-Natuurplan en niet op de tweede fase van het mer-traject.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de minister van LNVN – besluit over het Natuurplan.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 4028 op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Doel, beleidskader en besluitvorming

2.1 Doel van het Natuurplan

De Natuurherstelverordening

Het Natuurplan is één van de verplichtingen uit de Natuurherstelverordening⁷. De Natuurherstelverordening moet bijdragen aan het herstel van biodiverse ecosystemen op land en in zee⁸. Daarnaast moet het bijdragen aan de doelen van de Europese Unie op het gebied van:

- klimaatmitigatie en –adaptatie;
- het voorkomen van verdere bodemdegradatie;
- verbetering van de voedselzekerheid.

De hersteldoelen en verplichtingen van de Natuurherstelverordening zijn concreet uitgewerkt in acht artikelen:

- herstel van kust-, land- en waterecosystemen (artikel 4);
- herstel van mariene ecosystemen (artikel 5);
- herstel van stedelijke ecosystemen (artikel 8);
- herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden (artikel 9);
- herstel van de bestuiverpopulaties (artikel 10);
- herstel van landbouwecosystemen (artikel 11);
- herstel van bosecosystemen (artikel 12);
- aanplant van drie miljard extra bomen in Europa (artikel 13).

De doelen voor het Natuurplan volgen rechtstreeks uit de Natuurherstelverordening. Het Natuurplan moet invulling geven aan de doelen van de Natuurherstelverordening.

⁷ [Verordening \(EU\) 2024 / 1991 van het Europees parlement en de Raad \(24 september 2024\) inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening \(EU\) 2022 / 869.](#)

⁸ Zie artikel 1, 2 en 3 van de Natuurherstelverordening.

MER bij het Ontwerp–Natuurplan

De Commissie adviseert om in het MER voor het Ontwerp–Natuurplan een herkenbare koppeling met de doelen uit de Natuurherstelverordening te maken. Door een duidelijke koppeling met deze doelen kan het MER goede informatie leveren voor de afweging van strategische keuzes en richtinggevend kaders die in het Ontwerp–Natuurplan worden vastgelegd. Dit betekent dat het MER rechtstreeks aansluit bij:

- de uitwerking van de hersteldoelen en –verplichtingen voor de bovengenoemde acht artikelen uit de verordening;
- de fasering in de tijd die voor deze acht artikelen is aangebracht.

Het Ontwerp–Natuurplan richt zich op strategische keuzes en richtinggevend kaders. Dat betekent dat de keuzes en kaders een plek moeten krijgen in de alternatieven van het MER. Zo kunnen de belangrijkste milieugevolgen van keuzes en kaders in beeld worden gebracht en goed worden afgewogen.

Artikel 6 en 7 uit de Natuurherstelverordening

Niet alle artikelen uit de Natuurherstelverordening hebben betrekking op natuurherstel. De artikelen 6 en 7 uit de Natuurherstelverordening gaan over energie uit hernieuwbare bronnen en nationale defensie. Deze artikelen stellen randvoorwaarden aan de uitvoering van de artikelen die betrekking hebben op natuurherstel. De Commissie adviseert in het MER duidelijk te maken hoe artikel 6 en 7 een plaats krijgen bij de uitvoering van de Natuurherstelverordening en het Natuurplan.

2.2 Afbakening van het MER

De NRD beschrijft de afbakening van het MER voor wat betreft de detaillering, het plan- en studiegebied en de planperiode.

Voor de afbakening van de planperiode beschrijft de NRD dat het MER beleidsvarianten uitwerkt voor de korte termijn (2030), middellange termijn (2040) en lange termijn (2050), in aansluiting op de Natuurherstelverordening. De nadruk van het MER ligt volgens de NRD op de korte termijn (2030), omdat het Natuurplan voor die termijn de meest concrete uitwerking bevat. In het MER wordt een doorkijk naar de middellange (2040) en lange termijn (2050) gemaakt.

De Commissie merkt op dat alleen voor de artikelen 4, 5 en 11 uit de Natuurherstelverordening naast doelen voor 2030 ook doelen voor 2040 en 2050 gelden. Ze gaat ervan uit dat de doorkijk naar 2040 en 2050 in het MER niet alleen betrekking heeft op de beleidsvarianten maar ook op de beoordeling van het doelbereik en de milieugevolgen.

Voor de artikelen 8, 10, en 12 uit de Natuurherstelverordening is een basisdoel voor 2030 genoemd waarna in een zesjaarlijkse cyclus herstel tot een nader uit te werken ‘bevredigend niveau’ moet worden bereikt. De Commissie adviseert om voor deze artikelen beleidsvarianten te beschrijven waarin duidelijk wordt gemaakt op welke termijn het beschreven beleidsdoel wordt bereikt en hiervan de milieugevolgen te beoordelen.

Voor artikel 9 en artikel 13 van de Natuurherstelverordening moeten de doelen in 2030 zijn gerealiseerd. Ga in het MER voor deze artikelen daarom uit van beleidsvarianten en beoordeling van het doelbereik en de effecten in 2030 en geef een doorkijk naar 2050.

2.3 Beleidskader

De NRD geeft weer wat de samenhang is tussen de Natuurherstelverordening en andere programma's die bijdragen aan natuurbescherming en -verbetering. Het Ontwerp-Natuurplan verkent volgens de NRD welke aanvullende opgaven de Natuurherstelverordening stelt ten opzichte van bestaande verplichtingen in het natuurbeleid en bouwt voort op bestaande natuurbeleidsprogramma's. De NRD geeft geen overzicht van ander relevant beleid.

Werk in het MER uit welke wet- en regelgeving en welk beleid relevant is voor het Ontwerp-Natuurplan en of het Ontwerp-Natuurplan kan voldoen aan de randvoorwaarden die hieruit voortkomen. Maak in het MER expliciet duidelijk welke kaders het Coalitieakkoord meegeeft aan de uitwerking van het Ontwerp-Natuurplan.

Voor de verschillende artikelen uit de Natuurherstelverordening kan uiteenlopend beleid relevant zijn. Voor het artikel herstel van mariene ecosystemen bijvoorbeeld is ander beleid van belang dan voor het artikel herstel boscosystemen. Werk in het MER daarom beleid specifiek per artikel uit.

Neem in het MER niet alleen sectoraal beleid mee, maar ook integrale beleidslijnen en relevante nationale programma's, zoals de Nota Ruimte en het programma Ruimte voor Defensie. Geef aan wat de mogelijke consequenties zijn van de uitwerking van de Nota Ruimte (bijvoorbeeld de thema's wonen, energie en economie) waarvoor de verantwoordelijkheid bij andere ministeries dan het ministerie van LNVN ligt, maar wat mogelijk wel impact kan hebben op de natuurhersteldoelen. Denk aan mogelijke conflicten maar ook aan koppelkansen. Neem ook de beleidsvoornemens⁹ en ontwikkelingen ten aanzien van het landelijk gebied (waaronder landbouw) en de energietransitie mee.

2.4 Te nemen besluit(en)

De procedure voor de milieueffectrapportage wordt in dit stadium van de besluitvorming doorlopen voor een besluit over het Ontwerp-Natuurplan. Dit Ontwerp-Natuurplan legt strategische keuzes en richtinggevende kaders vast voor het Natuurplan.

Het Natuurplan bevat de uitwerking van maatregelenprogramma's voor de acht artikelen van de Natuurherstelverordening. Omdat het Natuurplan qua inhoud en detailniveau fundamenteel afwijkt van het Ontwerp-Natuurplan, geeft het MER bij het Ontwerp-Natuurplan geen inzicht in de milieugevolgen van het definitieve Natuurplan.

⁹ Zie beleidsvoornemens in de [Kamerbrief over samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

De Commissie adviseert voor de besluitvorming over het definitieve Natuurplan zelf het MER aan te vullen en daarmee geheel te laten aansluiten op het plan. De Commissie ziet dat als de tweede fase van het mer-traject.

Daarnaast zullen andere besluiten genomen worden voor de realisatie van het voornemen, zoals het vaststellen van de Natura 2000-beheerplannen. Geef aan welke besluiten dit zijn, wie daarvoor het bevoegde gezag is en wat globaal de planning is.

Daarbij is specifiek aandacht nodig voor de benodigde besluitvorming over realisatie van natuurherstelmaatregelen buiten beschermde natuurgebieden (waaronder Natura 2000-gebieden). Zo spelen voor de realisatie van maatregelen voor het herstel van stedelijke ecosystemen gemeenten een belangrijke rol. Maatregelen voor herstel van bestuiverpopulaties en landbouwecosystemen moeten ook buiten natuurgebieden plaatsvinden.

Geef aan welke instrumenten nodig zijn of overwogen kunnen worden om tot realisatie van die maatregelen over te gaan en welke medeoverheden hiervoor bevoegd gezag zijn. Dit geeft een beeld van de te nemen besluiten.

3 Restopgave, beleidsvarianten en voorkeursalternatief

3.1 Restopgave

De NRD beschrijft dat het Ontwerp-Natuurplan duidelijk zal maken wat de restopgave is. Deze restopgave is het 'gat' tussen het doelbereik van het bestaande beleid en de doelen van de Natuurherstelverordening. Deze wordt per artikel uit de Natuurherstelverordening uitgewerkt. Als bestaand beleid onvoldoende is, moeten aanvullende maatregelen worden geformuleerd om de doelen uit de Natuurherstelverordening (gefaseerd) te halen. De inventarisatie van de restopgave wordt volgens de NRD in het MER gebruikt voor de beschrijving van de autonome ontwikkelingen voor de artikelen uit de Natuurherstelverordening. De NRD zelf geeft nog geen inzicht in de restopgave.

De Commissie constateert dat het formuleren van de restopgave een essentiële stap is voor het Ontwerp-Natuurplan en het MER. De restopgave bepaalt immers het 'doelgat' dat het Ontwerp-Natuurplan moet overbruggen én dus ook de opgave voor de beleidsvarianten¹⁰ in het MER. De NRD maakt dit niet expliciet duidelijk.

De restopgave wordt onder andere bepaald op basis van het overzicht van de huidige (inter)nationale programma's die bijdragen aan natuurbescherming en -herstel in de NRD (figuur 2 van de NRD). De Commissie adviseert om bij het vaststellen van de (rest)opgave voor het artikel 'herstel van kust-, land- en waterecosystemen' (artikel 4) gebruik te maken van de natuurdoelanalyses voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de bijbehorende adviezen van de Ecologische Autoriteit.

¹⁰ De beleidsvarianten zijn in MER-termen de alternatieven.

Gebruik verder niet alleen de Natura 2000-beheerplannen maar ook de evaluaties bij de Natura 2000-beheerplannen en voor de grote wateren de rapporten doeluitwerking¹¹ ten behoeve van de Natura 2000-beheerplannen. Ook de landelijke rapporten van PBL¹² geven inzicht de restopgave.

Breng in het MER navolgbaar in beeld hoe de restopgave per artikel is bepaald. Koppel de restopgave één op één aan de hersteldoelen uit de Natuurherstelverordening. Breng onzekerheden in beeld zodat hierop gerichte monitoring, evaluatie en bijsturing kan plaatsvinden (zie paragraaf 5.2). Houd ook rekening met de gevolgen van klimaatverandering in positieve en negatieve zin. Geef bijvoorbeeld via bandbreedten of scenario's, op basis van een expert-inschatting, aan wat de invloed kan zijn van klimaatverandering op de restopgave.

3.2 Beleidsvarianten

De NRD beschrijft in paragraaf 4.3 de aanpak voor het vormgeven van de beleidsvarianten. De NRD geeft nog geen richting aan de beleidsvarianten.

Uitgangspunten bij de uitwerking van de beleidsvarianten

Het Ontwerp-Natuurplan maakt structurerende keuzes en legt richtinggevende kaders vast over wat, waar, hoe en wanneer de doelen uit de Natuurherstelverordening worden gerealiseerd. De beleidsvarianten moeten hier richting aan geven. De Commissie adviseert de volgende uitgangspunten mee te nemen bij het uitwerken van de beleidsvarianten:

- Sluit aan bij de fasering in het doelbereik die per artikel is aangeven.
- Werk de beleidsvarianten per artikel van de Natuurherstelverordening uit, op basis van de restopgave (zie paragraaf 3.1 van dit advies).
- Het doel van de beleidsvarianten is volledig doelbereik binnen de in de Natuurherstelverordening gestelde termijnen.
- Werk ook varianten uit die gebaseerd zijn op sterk verschillende keuzes en minder voor de hand liggende richtingen om het gehele 'speelveld' in beeld te krijgen.
- Werk de beleidsvarianten zo concreet uit dat het mogelijk is het doelbereik en de milieueffecten te bepalen. Geef bijvoorbeeld aan voor welk deel van de restopgave een structurerende keuze een oplossing kan bieden en waarom wordt verwacht dat dit effectief is.

Vooraf gemaakte keuzes

In de NRD (pagina 23) staat dat het mogelijk is 'dat voor sommige artikelen al belangrijke keuzes zijn gemaakt, voorafgaand aan het opstellen van het MER'. De NRD stelt dat het in dat geval niet zinvol is om andere varianten te onderzoeken en dat dit beleid dan in het MER onderdeel van het voorkeursalternatief is.

¹¹ Rijkswaterstaat heeft voor een aantal grote wateren zoals de Waddenzee, Noordzeekustzone en de Natura 2000-gebieden in de Zuidwestelijke delta rapporten Doeluitwerking opgesteld waarin staat wat de opgave is voor deze gebieden voor het halen van de Natura 2000-doelen.

¹² Zie bijvoorbeeld: PBL, 2026. *Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur*. PBL, 2026. PBL, 2026. *Stedelijke ecosystemen en nulmeting groen*. PBL, 2025. *Landbouw- en natuurverkenning*.

De Commissie adviseert om de keuzes duidelijk te omschrijven en navolgbaar te maken waarom de keuzes zijn gemaakt. Hanteer voor deze keuzes dezelfde uitgangspunten als voor de beleidsvarianten (zie hierboven onder kopje uitgangspunten beleidsvarianten). Motiveer en onderbouw de keuzes vanuit de doelen van de Natuurherstelverordening. Een beoordeling enkel als onderdeel van het voorkeursalternatief volstaat niet omdat dit geen zicht geeft op het doelbereik en de milieueffecten van de keuzes. Beoordeel het doelbereik en de milieueffecten daarom op dezelfde manier als de beleidsvarianten.

Structurerende vragen en denkrichtingen bij het formuleren van beleidsvarianten

De Commissie geeft de volgende structurerende vragen en denkrichtingen ter overweging mee voor het formuleren van de beleidsvarianten:

- Maak onderscheid in beleidsvarianten die zijn gericht op 'wat' (wanneer te bereiken, onder andere prioriteren en tijdpad) en het 'hoe' (de strategie om de doelen te bereiken).
- Benut de koppelkansen met beleid van andere ministeries. Het Programma Ruimte voor Defensie benoemt de mogelijke koppelkansen met natuur en biodiversiteit bijvoorbeeld expliciet.
- Neem bij het samenstellen van de beleidsvarianten ook sturingsmechanismen mee. Hoewel deze volgens de NRD geen andere milieueffecten hebben, kunnen ze wel impact hebben op de snelheid waarmee herstelmaatregelen worden uitgevoerd en de mate van onzekerheid ten aanzien van effectiviteit en doelbereik.
- Werk aan beleidsvarianten die bijdragen aan meerdere artikelen. Zo is bijvoorbeeld de opgave voor bestuivers goed te combineren met de opgave voor landbouwecosystemen.
- De volgende perspectieven kunnen bijdragen aan varianten gericht op prioriteren in de tijd:
 - 'Laaghangend ecologisch fruit' versus 'ecologische urgentie' als leidend principe voor programmering.
 - Concentreren of spreiden. Bijvoorbeeld maximaal inzetten op kansrijke, gebieden en robuuste systemen versus verspreid inzetten op kleinschalig natuurherstel.
 - Inzetten op systeemherstel en connectiviteit, voor zover nodig ook buiten de grenzen van bestaande natuurgebieden.
 - Inzetten op gerealiseerde natuur die nu buiten beschermingsregimes vallen.
 - Inzetten op systemen waar Nederland op Europees niveau een wezenlijke bijdrage kan leveren en andere landen minder kunnen bijdragen. Denk bijvoorbeeld aan deltanatuur, rivieren en het waddensysteem.

3.3 Voorkeursalternatief

De NRD beschrijft op hoofdlijnen dat bij het samenstellen van het voorkeursalternatief (VKA) de bijdrage aan de doelen van de Natuurherstelverordening en de milieueffecten worden meegenomen (paragraaf 4.7). Het VKA is volgens de NRD 'in lijn' met de eisen van de Natuurherstelverordening. De Commissie gaat ervan uit dat dit betekent dat het Voorkeursalternatief leidt tot realiseren van de hersteldoelen van de Natuurherstelverordening binnen de gestelde termijn.

De Commissie adviseert de strategische keuzes en beleidsmatige kaders in het VKA voor het Ontwerp-Natuurplan zo concreet mogelijk uit te werken. Maak duidelijk welk kader voor de in het Natuurplan uit te werken maatregelen geldt en hoe het kader moet worden toegepast.

Eén aspect van de concrete uitwerking is hoe 'stevig' de borging is: de Natuurherstelverordening bevat resultaatsverplichtingen, dus moet het VKA duidelijk maken op welke manier daaraan zal worden voldaan (met welke instrumenten en waarom die tot resultaat zullen leiden). Maak de milieueffecten en het doelbereik van het VKA inzichtelijk.

4 Referentiesituatie en effectbeoordeling

4.1 Referentiesituatie

Voorafgaand aan het uitwerken van de referentiesituatie wordt vastgelegd welk bestaand beleid en welke ontwikkelingen onderdeel zijn van de referentiesituatie en welke juist onderdeel van het voornemen (paragraaf 4.2 van de NRD). De NRD onderscheidt voor wat betreft het bestaand beleid drie categorieën:

- Beleid of plannen die wel zijn vastgesteld maar nog niet zijn uitgevoerd.
- Beleid dat is vastgesteld met maatregelen die in uitvoering zijn.
- Maatregelen die al zijn uitgevoerd maar waarvan de effecten nog niet helemaal zichtbaar zijn.

De (inschatting van de) effecten van het bestaand beleid kan invloed hebben op het uiteindelijke doelbereik van het Natuurherstelplan. Wanneer plannen niet of anders worden uitgevoerd of maatregelen minder effectief zijn dan verwacht, dan kan dit ertoe leiden dat de vastgestelde doelen niet worden gehaald. De Commissie adviseert daarom om bij de beschrijving van de referentiesituatie eenduidig vast te leggen:

- Wat de huidige, feitelijke situatie is.
- Tot welke van de drie categorieën het bestaand beleid behoort.
- Wat de verwachte effecten van het bestaand beleid zijn in relatie tot de doelen van de Natuurherstelverordening en welke onzekerheden hierbij spelen.

Neem de uitvoering van het beleid en de bijbehorende effecten op in het monitoring- en evaluatieprogramma zodat bijsturen mogelijk is (zie paragraaf 5.2).

4.2 Effectbeoordeling

4.2.1 Beoordeling van het doelbereik

De NRD beschrijft dat het doelbereik van de beleidsvarianten per artikel worden getoetst aan de doelen uit de herstelverordening en aan de overkoepelende doelen van de Natuurherstelverordening (zie paragraaf 2.1 van dit advies). De Natuurherstelverordening werkt per artikel concrete hersteldoelen en verplichtingen uit en koppelt hieraan specifieke termijnen. Toets in de beoordeling van het doelbereik aan deze concrete doelen en termijnen en kwantificeer dit zoveel mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan klassen en percentages.

4.2.2 Beoordeling van milieueffecten

De beoordeling van de effecten van de beleidsvarianten is beschreven in paragraaf 4.4. De Commissie constateert dat de beschrijving zodanig algemeen is dat het gevaar bestaat dat uit toepassing van dit algemene kader er weinig onderscheidende beslisinformatie volgt. Hieronder geeft ze adviezen om de beoordeling specifiek te maken. Voor de MER bij het Natuurplan (tweede fase van het MER) is een meer gedetailleerde en waar mogelijk kwantitatieve beoordeling nodig.

Beoordelingskader

Paragraaf 4.4.1 van de NRD beschrijft het beoordelingskader. De milieueffectbeoordeling vindt plaats op basis van de thema's uit het Rad van de Leefomgeving. De thema's gaan niet alleen over het milieu, maar ook over sociale en economische onderwerpen. Per thema zijn in het Rad van de Leefomgeving indicatoren aangegeven. In het beoordelingskader van de NRD zijn enkele indicatoren specifiek gemaakt.

De Commissie adviseert om bij de effectbeoordeling in het MER aan te geven welke thema's en indicatoren in de beoordeling zijn betrokken.

Betrek alleen indicatoren in de effectbeoordeling die relevant zijn, zodat de beoordeling behapbaar en overzichtelijk wordt. Maak per artikel een beoordelingskader.

Voor stedelijk gebied zijn bijvoorbeeld andere thema's en indicatoren van belang dan voor mariene gebieden.

Daarnaast geeft de Commissie de volgende aanvullende adviezen voor het beoordelingskader:

- Maak bij de beoordeling van de effecten van de beleidsvarianten een duidelijk onderscheid tussen milieueffecten en economische effecten. En ga bij de economische effecten in op zowel de positieve als negatieve effecten op sectoren en neem de korte en lange termijn mee.
- Maak bij het thema klimaat (veilige gezonde leefomgeving) onderscheid tussen mitigatie (voorkomen en beperken emissie broeikasgassen) en adaptatie (aanpassen aan klimaatverandering).
- Maak bij het thema natuurlijk systeem (veilige gezonde leefomgeving) onderscheid naar de compartimenten bodem en ondergrond, grondwater en oppervlaktewater.

Beoordelingswijze op basis van expert judgement

In deze paragraaf gaat de Commissie in op de beoordelingswijze die is beschreven in de NRD (paragraaf 4.4.2):

- **Navolgbare beoordeling:** De beoordeling van milieueffecten vindt plaats op basis van een vijf-puntenschaal op basis van een expertbeoordeling. Daarbij is van belang dat navolgbaar is op welke manier deze beoordeling is uitgevoerd. Maak transparant hoe een score tot stand is gekomen en hoe deze wordt gewogen. Licht toe welke indicatoren en aannames gebruikt zijn om te komen tot de beoordeling. Ga ook in op onzekerheden in de bepaling. Streep positieve en negatieve effecten niet tegen elkaar weg, waardoor het zou kunnen lijken alsof er niets verandert. Onderbouw de gehanteerde uitgangspunten voor het bepalen van de milieugevolgen van het plan. Geef aan welke onzekerheden hierin zitten. Neem de onderbouwing van de beoordeling op in een bijlage van het MER.

- **Expertbeoordeling op basis een consensusbenadering.** De beoordeling vindt plaats op basis van een eerste expertbeoordeling en een validatie en aanscherping door de initiatiefnemer en de begeleidingscommissie. Om te kunnen valideren en aanscherpen is transparantie in de beoordeling een belangrijke vereiste (zie bullet hierboven). De Commissie geeft ter overweging de validatie en aanscherping van de beoordeling ook voor te leggen aan externe deskundigen op de milieuthema's binnen de context van de acht relevante artikelen van de Natuurherstelverordening. Beschrijf hoe in de expertbeoordeling bronnen en expertises worden benut en met welke groepsgrootte en opzet is gewerkt.

De beleidsvarianten maken een onderscheid in verschillende termijnen. Maak in de effectbeoordeling duidelijk op welke termijn de effectbeoordeling betrekking heeft en onderbouw de keuze voor de gekozen termijn.

5 Aanvullende aspecten

5.1 Leemten in milieu-informatie

Laat zien in het MER voor de te beoordelen milieuaspecten over welke milieuaspecten er onvoldoende informatie is door gebrek aan gegevens. Spits dit toe op milieuaspecten die in verdere besluitvorming en voor het MER voor het Natuurplan (tweede fase) een belangrijke rol spelen, zodat de consequenties van het tekort beoordeeld kunnen worden. Geef ook aan of dat wat ontbreekt op korte termijn kan worden ingevuld.

5.2 Evaluatie en monitoring

De Natuurherstelverordening voorziet in een uitgebreide monitoringsverplichting en in het opzetten van een monitoringssysteem om de voortgang richting de hersteldoelen te volgen en te rapporteren. Het gaat om een ecologische monitoring en op het rapporteren van de voortgang van de voorgenomen maatregelen. Dit voorziet in de evaluatie- en monitoringsbehoefte voor het bepalen van het doelbereik. De Commissie adviseert in het MER een samenvatting op te nemen van de monitoring die voor de Natuurherstelverordening wordt uitgevoerd.

De Commissie adviseert om voor de MER voor het Natuurplan (tweede fase van het MER) aanvullend op de monitoring voor de Natuurherstelverordening een evaluatie- en monitoringsprogramma op te zetten voor relevante milieueffecten die mogelijk optreden als gevolg van het nemen van maatregelen. Gerichtte monitoring kan helpen signaleren wanneer er, vanwege tegenvallende resultaten of vanuit ruimtelijke of omgevingseffecten bezien, aanleiding is om bij te sturen.

Geef in het evaluatie- en monitoringsprogramma aan hoe de monitoring, evaluatie en bijsturing plaatsvindt die verband houden met onzekerheden voor de restopgave (zie paragraaf 3.1). Neem de uitvoering van het bestaand beleid en de monitoring van bijbehorende effecten op in het monitoring- en evaluatieprogramma.

Zo kan gericht worden bijgestuurd wanneer beleid niet of anders wordt uitgevoerd of maatregelen minder effectief zijn dan verwacht.

5.3 Samenvatting van het MER

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven, zoals:

- Een beschrijving van het Ontwerp-Natuurplan en relevante beleidsvarianten.
- Beschrijving van het doelbereik.
- De belangrijkste effecten voor het milieu bij het uitvoeren van het Ontwerp-Natuurplan en de beleidsvarianten, de onzekerheden en leemten in kennis die daarbij aan de orde zijn.
- De vergelijking van de beleidsvarianten en de argumenten voor de selectie van het voorkeursalternatief.
- De strategische keuzes en richtinggevende kaders voor het Definitieve Natuurplan.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Gert Dekker

dr. Peter van der Molen

ir. Kees Slingerland (voorzitter)

mr. dr. Marcel Soppe

drs. Evalyne de Swart (secretaris)

drs. Jan van der Winden

drs. Gerrit de Zoeten

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Ontwerp-Natuurplan in het kader van de Natuurherstelverordening.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Een MER is ook nodig omdat mogelijk effecten op Natura 2000-gebieden optreden die in een Passende beoordeling moeten worden beschreven. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Initiatiefnemer besluit

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Bevoegd gezag mer-procedure

Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [4028](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiemer.nl
w commissiemer.nl

