

Europese Natuurherstel- verordening (NHV) en gemeenten

Factsheet



Foto: Nanda Sluijsmans

Sinds 18 augustus 2024 is de [Europese Natuurherstelverordening](#) (NHV) van kracht. Doel van deze verordening is om Europese natuur en ecosystemen te beschermen en te herstellen. Ook het herstel van stedelijke ecosystemen¹ is onderdeel van deze verordening (artikel 8). Dat artikel gaat over stedelijke groene ruimten en stedelijke boomkroonbedekking. Daarmee heeft deze verordening dus ook impact op gemeenten in Nederland. Ook enkele andere artikelen raken in meer of mindere mate het gemeentelijk beleid.

Verordening is al van kracht

Gemeenten doen er verstandig aan om al rekening te houden met de NHV. Ook al wordt de NHV momenteel nog doorvertaald naar nationaal beleid en zijn nu nog lang niet alle kaders duidelijk, de verordening is al van kracht: het referentiejaar voor artikel 8 is 2024 en de (eerste) doelen gelden voor eind 2030. Dat betekent dat gemeenten in hun omgevingsvisie en omgevingsplan nu al moeten voorsorteren op deze verordening. Ook concreter is het, bijvoorbeeld als de straat opengaat voor de

energietransitie, goed om rekening te houden met de consequenties van deze ingrepen op de bomen die daar staan.

Informerende factsheet over impact op gemeenten

Deze factsheet geeft gemeenten waar mogelijk al meer informatie over de NHV en de impact daarvan op gemeenten. Op dit moment zijn veel vragen helaas nog niet te beantwoorden. In de komende periode zal in het proces vanuit het rijk, waarbij de VNG nauw betrokken is, steeds meer duidelijk worden.

Hoewel deze factsheet zorgvuldig en naar beste kunnen is samengesteld, kan het voorkomen dat informatie verandert of inmiddels achterhaald is, of dat nieuwe informatie beschikbaar is. Zodra daar aanleiding toe is, werken we deze factsheet bij. Raadpleeg daarom altijd de webversie voor de meest actuele informatie. Aanvullend plaatsen we op het [forum Groen](#) de komende periode antwoorden op veelgestelde vragen. Daar vindt u nu

¹ Wat onder stedelijke ecosystemen wordt verstaan, wordt verderop in deze factsheet uitgelegd.

al een 'lijst van veelgestelde vragen waar nog geen antwoord op is'. Bent u nog geen lid? [Meld u aan voor het forum](#).

In deze factsheet lichten we de volgende onderwerpen toe:

1. Wat is de Europese Natuurherstelverordening (NHV)?
2. Welke artikelen van de NHV zijn (vooral) relevant voor gemeenten?
3. Wat stelt artikel 8: Herstel van stedelijke ecosystemen?
4. Wat betekent artikel 8 voor de gemeentelijke praktijk en wat kan/moet mijn gemeente nu al doen?
5. Hoe wordt de verordening verder uitgewerkt en wat is de rol van de VNG daarin?
6. Handige informatiebronnen over de NHV

1. Wat is de Europese Natuurherstelverordening (NHV)?

Met de NHV wil de EU de Europese natuur en ecosystemen herstellen en beschermen. Op de website van Ons Levend Landschap beschrijft het rijk:

- “De wet geeft doelstellingen voor ecosystemen op land, aan de kust, in zoet water, bos, landbouwgebieden, steden en zee.
- De wet bouwt deels voort op bestaande wetgeving, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).
- Daarnaast zijn er ook aanvullende verplichtingen, bijvoorbeeld juist buiten Natura 2000 gebieden.
- Waar in eerdere wetten en richtlijnen de focus lag op specifieke habitats en soorten, ligt in de NHV de focus op het herstel van ecosystemen als geheel. Het behoud en ontwikkeling van soorten zijn daar onderdeel van.”

In afzonderlijke artikelen van de verordening worden specifieke doelen gesteld voor uiteenlopende ecosystemen en onderwerpen:

- Artikel 4: Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen
- Artikel 5: Herstel van mariene ecosystemen
- Artikel 6: Energie uit hernieuwbare bronnen (uitzonderingsregeling)
- Artikel 7: Nationale defensie (uitzonderingsregeling)

- Artikel 8: Herstel van stedelijke ecosystemen
- Artikel 9: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden
- Artikel 10: Herstel van de bestuiverpopulaties
- Artikel 11: Herstel van landbouwecosystemen
- Artikel 12: Herstel van bosecosystemen
- Artikel 13: Aanplant van drie miljard extra bomen

Een belangrijk onderdeel van de NHV (hoofdstuk 3) is dat alle lidstaten een nationaal natuur(herstel) plan² moeten opstellen waarin zij aangeven wat zij wanneer gaan doen om de doelen te halen.

Nederland is momenteel bezig met uitwerking van dit Natuurplan, en daarmee dus ook met de verdere invulling van de afzonderlijke artikelen.

2. Welke artikelen van de EU NHV zijn (vooral) relevant voor gemeenten?

Artikel 8: Herstel van stedelijke ecosystemen, is het belangrijkste artikel voor gemeenten.

Daarnaast kunnen de volgende artikelen ook in meer of mindere mate relevant zijn of impact hebben voor gemeenten en/of hun beleid:

- Artikel 4: Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen
- Artikel 10: Herstel van de bestuiverpopulaties
- Artikel 11: Herstel van landbouwecosystemen, voor gemeenten in veenweidegebieden (vanwege onder meer vernatting)
- Artikel 12: Herstel van bosecosystemen, voor gemeenten met eigen bos in beheer

Artikel 4 over het herstel van ecosystemen omvat ook een verslechteringsverbod dat stelt dat nieuwe projecten en activiteiten niet mogen leiden tot verslechtering van de natuur. Artikel 6 over energie uit hernieuwbare bronnen en artikel 7 over nationale defensie bieden uitzonderingsgronden om niet aan dit verslechteringsverbod te hoeven voldoen. De uitwerking van deze artikelen wordt gezamenlijk met de uitwerking van artikel 4 opgepakt door het rijk, hier kijkt de VNG dus indirect op mee.

Deze factsheet richt zich vooral op artikel 8, omdat dit het meest relevant is voor gemeenten. Neemt niet weg dat de VNG zich ook inzet op de raakvlakken met andere artikelen, zie [hoofdstuk 5](#) van deze factsheet.

² In de verordening wordt gesproken van een 'nationaal herstelplan', het rijk geeft hier de term 'Natuurplan' aan.

3. Wat stelt artikel 8: Herstel van stedelijke ecosystemen?

De informatie in dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een concept factsheet van het ministerie van VRO, die nog niet gepubliceerd is. Zodra deze wel online staat, zullen we daarnaar een verwijzing opnemen.

De doelen in artikel 8

In artikel 8 zijn 3 doelen gesteld ([lees de exacte formulering in de verordening](#)):

1. Tot en met 2030 mag er geen nettoverlies zijn in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden ten opzichte van de inwerkingtreding van de verordening (augustus 2024).
2. Vanaf 2031 moet er een toenemende trend gerealiseerd worden in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte, totdat een bevredigend niveau is bereikt.
3. Vanaf 2031 moet er een toenemende trend gerealiseerd worden in elk stedelijk ecosysteemgebied in de stedelijke boomkroonbedekking, totdat het bevredigend niveau is bereikt.

Uiterlijk 31 december 2028 komt de Europese Commissie (EC) met een richtinggevend kader hoe lidstaten deze bevredigende niveaus kunnen bepalen. Daarna moet Nederland uiterlijk in 2030 deze niveaus vastgesteld hebben. Deze niveaus zullen dus voorlopig nog niet duidelijk zijn.

Let op: de doelen 1 en 2 zijn gericht op de 'totale nationale oppervlakte' binnen stedelijke ecosysteemgebieden en doel 3 is gericht op een toename 'in elk stedelijk ecosysteemgebied'. Dat betekent dat voor de doelen 1 en 2 een afname van stedelijk groen en/of boomkroonbedekking in het ene stedelijk ecosysteemgebied, gecompenseerd mag worden door een toename in een ander stedelijk ecosysteemgebied. Voor doel 3 mag dat dus niet.

Toelichting op definities artikel 8

- **Stedelijke ecosysteemgebieden:** Stedelijke ecosystemen zijn geen ecologische ecosystemen, maar een begrenzing van het (stedelijk) gebied waarbinnen de doelstellingen van artikel 8 behaald moeten worden. Om te kunnen monitoren en de juiste herstelmaatregelen te kunnen inzetten, moet de afbakening van de stedelijke ecosystemen

worden gedefinieerd. Deze definitie bepaalt in hoeverre er naast stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking in bebouwd gebied (stedelijke centra en clusters) ook gestuurd moet worden op de zones rondom dat bebouwd gebied (buitengebied/landelijk gebied).

In de verordening wordt de volgende basisdefinitie gegeven: het stedelijke ecosysteemgebied van een stad of van een kleinere stad en voorstad omvat ofwel: a) de gehele stad of kleinere stad en voorstad; ofwel b) delen van de stad of van de kleinere stad en voorstad, waaronder minstens de stedelijke centra, de stedelijke clusters en eventueel voorstedelijke gebieden. Het is aan de lidstaten zelf om deze gebieden vast te stellen.

Er is in Nederland nog geen keuze gemaakt wat de exacte afbakening wordt en of de afbakening bijvoorbeeld per stad, of juist per clusters van steden wordt gemaakt. De verwachting is dat dit eind 2025, begin 2026 gedaan wordt op basis van resultaten van een onderzoek van PBL dat nu gaande is.

Het is mogelijk dat niet iedere Nederlandse gemeente te maken zal krijgen met artikel 8. Eurostat heeft aangegeven dat dit artikel alleen geldt voor gemeenten die een bepaalde mate van stedelijkheid kennen, op basis van bevolkingsdichtheid. Aan de hand van de Nederlandse data kent Eurostat aan gemeenten een bepaalde mate van stedelijkheid aan toe. De verwachting is dat artikel 8 dan van toepassing is op circa 300 Nederlandse gemeenten. Er kan echter ook voor worden gekozen om alle gemeenten bij de stedelijke groenopgave te betrekken. Zodra hier meer duidelijkheid over is, zal het ministerie dit bekend maken.

- **Stedelijk groene ruimte:** de totale oppervlakte van in steden of kleinere steden en voorsteden aangetroffen bomen, heesters, struiken, vaste kruidachtige vegetatie, korstmossen en mossen, vijvers en waterlopen. Ook groene daken en groene gevels (verticaal groen) tellen mee (art. 3, lid 20 NHV). Er wordt niet alleen gekeken naar groene ruimte met de juridische functie groen of water. Het gaat om alle fysiek aanwezige groene ruimte binnen het stedelijk ecosysteem, bijvoorbeeld ook tuinen en groene bermen tussen wegen en weilanden. De totale oppervlakte wordt bepaald op basis van Europese Copernicus datasets (Copernicus Land Monitoring System).

- *Stedelijke boomkroonbedekking*: de totale met bomen bedekte oppervlakte in steden, kleinere steden en voorsteden (art. 3, lid 21 NHV). Het gaat hierbij om boomkroonoppervlakte, en niet om boomkroonvolume. Ook dit wordt bepaald met Copernicus datasets.

Belangrijk om verder te vermelden:

- Stedelijk groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking gaan over zowel privaat als openbaar groen.
- Bomen dragen bij aan zowel de oppervlakte stedelijke groene ruimte als de oppervlakte stedelijke boomkroonbedekking.
- Water is ook onderdeel van het begrip stedelijke groene ruimte.
- De verplicht te gebruiken Copernicus datasets zijn op basis van satellietdata en worden aangeleverd door de EC. Het rijk is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze monitoring, en monitoring zal naar verwachting ook op landelijk niveau plaatsvinden. Een definitief besluit is hierover nog niet genomen. De referentiesituatie van 2024 wordt op dit moment uitgewerkt en in kaart gebracht. Monitoring zal in ieder geval iedere 6 jaar plaatsvinden. Ook zoekt het rijk nog uit welke eventuele aanvullende data de Copernicus data kunnen ondersteunen. Lidstaten mogen aanvullende data aanleveren, maar deze moeten dan wel eenduidig worden aangeleverd voor alle stedelijke ecosysteemgebieden.
- De ecologische kwaliteit is tot en met 2030 niet direct een doelstelling van artikel 8 van de NHV. Of dit na 2030 wel het geval zal zijn, hangt onder andere af van de richtinggevende kaders van de EC over de bevredigende niveaus die lidstaten moeten vaststellen. Andere artikelen uit de NHV (zoals artikel 10 over bestuivers, of artikel 4.7 over het leefgebied van soorten) zijn wel gericht op het verbeteren van de ecologische kwaliteit. Voor deze doelstellingen kan de kwaliteit van het stedelijk groen een belangrijke bijdrage leveren, maar kunnen ze ook haaks op elkaar staan. Er wordt daarom bij de implementatie van de NHV gekeken naar de samenhang tussen de verschillende doelstellingen in de artikelen.

Uitzonderingen

Op basis van artikel 8 lid 1 kunnen lidstaten ervoor kiezen om stedelijke ecosysteemgebieden uit te sluiten van de totale nationale oppervlakte, als het aandeel stedelijke groene ruimte in de stedelijke centra en stedelijke clusters van het betreffende stedelijke ecosysteemgebied groter is dan 45% en het aandeel stedelijke boomkroonbedekking groter is dan 10%.

Deze uitzonderingsregeling geldt tot en met 2030. Daarna geldt voor elk stedelijk ecosysteem de verplichting om een toenemende trend te realiseren naar een bevredigend niveau. Op dit moment is het nog niet bekend of Nederland van deze uitzonderingsregeling gebruik zal maken.

4. Wat betekent artikel 8 voor de gemeentelijke praktijk en wat kan/moet mijn gemeente nu al doen?

Hoewel de verordening nog uitgewerkt moet worden in nationaal beleid, kunnen gemeenten wel alvast voorsorteren op de NHV. Deze zaken geven we gemeenten nu al mee:

Houd er in beleid rekening mee dat er geen nettoverlies van (de totale nationale oppervlakte) stedelijk groene ruimte en boomkroonbedekking mag zijn op 31 december 2030

De doelstellingen van de verordening zijn gesteld ten opzichte van augustus 2024 (het moment van de inwerkingtreding). Dit betekent dat de verordening al impact heeft op het huidige beleid van gemeenten. Ook al gaat het in de doelen voor eind 2030 om 'totale nationale oppervlakte', het is als gemeente van belang wel al zoveel mogelijk voor te sorteren op het doel dat er eind 2030 geen nettoverlies van stedelijk groen en geen verlies in boomkroonbedekking mag zijn ten opzichte van augustus 2024. Het ministerie van VRO onderzoekt momenteel of bijvoorbeeld bouwprojecten wel een tijdelijke verslechtering mogen veroorzaken, zolang er eind 2030 maar geen nettoverlies is.

Sorteer voor dat na 2030 er een toenemende trend in boomkroonoppervlakte gerealiseerd moet worden per stedelijk ecosysteem

Tot en met 2030 is de opgave voor het stedelijke boomkroonoppervlakte een netto nationale opgave. Dit betekent dat een eventuele afname niet binnen het stedelijk ecosysteem van 1 gemeente gecompenseerd hoeft te worden (al is op dit moment nog niet duidelijk hoe dat in de praktijk vorm krijgt). Na 2030 zal er een toenemende trend van boomkroonoppervlakte gerealiseerd moeten worden in ieder stedelijk ecosysteem. Dit betekent dat er dan wel gecompenseerd moet worden binnen het stedelijk ecosysteem van de betreffende gemeente. Let op: een aangewezen stedelijk ecosysteem kan mogelijk meerdere gemeenten omvatten. In die situatie zou compensatie tussen gemeenten binnen dat stedelijk ecosysteem mogelijk zijn.

Houd in de omgevingsvisie en omgevingsplannen rekening met de doelen van de NHV

Houd in de omgevingsvisie, in eventuele programma's en uitwerkingen daarvan en bij wijzigingen of afwijkingen van het omgevingsplan rekening met de borging van het stedelijk groen en de boomkroonbedekking die in augustus 2024 aanwezig was. Hoewel het wetgevingstraject om uitvoering te kunnen geven aan de NHV in de Omgevingswet nog loopt, is het aan te raden om de doelen van de NHV wel al mee te nemen in een visie op groen/natuur in de stad of een groenstructuurplan. Ook adviseren we om in plannen voor woningbouw, energietransitie en andere ruimtelijke opgaven, de consequenties voor groen en natuur voldoende mee te wegen in lijn met de doelen van de NHV voor eind 2030.

De handreiking [Groen in en om de stad](#) (GioS) gaat in op mogelijke systematiek en richtlijnen voor de borging van groen in en om de stad. Deze handreiking sluit deels aan bij de NHV maar is ontwikkeld voor de komst van de NHV. Begin volgend jaar komt er een nieuwe versie van de handreiking GioS zodat deze beter is toegepast op de opgaven uit artikel 8.

Houd rekening met de andere doelen uit de NHV waaronder het bestuiversartikel (artikel 10)
Hoewel deze factsheet vooral ingaat op artikel 8, is het ook van belang om de brede context van de NHV te kennen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 zijn er meerdere artikelen die ook van invloed zijn op gemeenten. Vooral artikel 10 lichten we hier uit:

“De lidstaten verbeteren, door tijdig passende en doeltreffende maatregelen te nemen, de diversiteit van bestuivers en keren uiterlijk in 2030 de afname van bestuiverpopulaties om en realiseren daarna een toenemende trend voor bestuiverpopulaties, die vanaf 2030 minstens om de zes jaar wordt gemeten totdat bevredigende niveaus worden bereikt, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 5.”

Dit artikel kan dus bijvoorbeeld ook raakvlak hebben met (ecologisch) bermbeheer en de aanleg van groen binnen gemeenten. Anders dan artikel 8, is artikel 10 wel gericht op ecologische kwaliteit.

Zorg ervoor dat de gemeentelijke organisatie (bestuurders, raadsleden, andere afdelingen gericht op ruimtelijke ordening) bekend raakt met de doelen van de NHV

Het is van belang om bekendheid te geven aan deze verordening, die op dit moment al van kracht is, in de volle breedte van de gemeente. Achterin deze

factsheet vindt u een overzicht met nuttige informatie. Op het forum Groen zijn presentaties te vinden die in het Gemeentelijk Netwerk Natuur en Groen zijn gehouden. Met deze informatie kunnen ook collega's aan de slag die in het brede spectrum van de ruimtelijke ordening werken aan bijvoorbeeld woningbouw en energietransitie.

5. Hoe wordt de verordening verder uitgewerkt en wat is de rol van de VNG daarin?

Uitwerking Natuurplan en afzonderlijke artikelen door het rijk

Volgens de NHV moeten lidstaten in het Natuurplan aangeven wat zij wanneer gaan doen om de doelen te halen. Ook de benodigde monitoring is onderdeel van de verordening. Voor het Natuurplan zijn verschillende momenten van belang:

- September 2026: Ontwerp Natuurplan indienen bij de Europese Commissie (EC).
- Uiterlijk maart 2027: Feedback van de EC. Na het indienen van het ontwerp heeft de commissie een half jaar de tijd om de lidstaten feedback te geven.
- Uiterlijk september 2027: Definitief Natuurplan naar de EC. Na het ontvangen van de feedback hebben lidstaten een half jaar de tijd om het plan aan te passen en vervolgens een definitief plan in te dienen.

Als onderdeel van dit Natuurplan worden de afzonderlijke artikelen verder uitgewerkt. De verantwoordelijkheid van het vullen van het Natuurplan is verdeeld onder verschillende ministeries. Het ministerie van LNV is systeemverantwoordelijke voor de NHV. Het ministerie van VRO is hoofdverantwoordelijk voor de inhoudelijke keuzes voor artikel 8, het ministerie van LNV is medeverantwoordelijk voor artikel 8. Meer informatie over de verdeling van de verschillende artikelen is te vinden in de [Kamerbrief over het programmaplan Natuurherstelverordening](#).

Er lopen op dit moment verder (onder andere) de volgende trajecten:

- Uitvoeringswetgeving: taken en bevoegdheden doorvertalen in de Omgevingswet om uitvoering van de NHV mogelijk te maken. Hierin wordt gekeken naar de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden. Het rijk heeft onlangs in samenspraak met de VNG en het IPO voor artikel 8 een 'keuzekader' opgesteld over de opties voor juridische instrumenten. Dit is een intern document en wordt daarom niet breed gedeeld.

- Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO): als VNG hebben we bij het rijk aangedrongen op een UDO. Dit is een instrument waarmee we als koepelorganisaties gelijkwaardige samenwerking met het rijk mogelijk maken. De toets maakt inzichtelijk welke consequenties de NHV in de praktijk heeft voor gemeenten. Ook komen hierin concrete afspraken over benodigde tijd voor afstemming (en wanneer?) en de manier van samenwerken.
- Het rijk is verder per artikel aan de slag met het bepalen van de basislijn, een inventarisatie van het bestaand beleid en de bijbehorende resterende opgave, het uitwerken van de definities, aanpak van monitoring en eventueel aanvullende maatregelen.
- Daarnaast lopen er voor artikel 8 vanuit de ministeries meerdere onderzoeken, om inzicht te krijgen in:
 - afbakening van stedelijke ecosystemen
 - gebruik van aanvullende data van het rijk
 - het formuleren van een basislijn
 - mogelijke herstelmaatregelen

Inbreng VNG en het betrekken van de achterban

Als VNG hebben we nauw contact met het ministerie van LNV over de uitwerking van de NHV en specifiek voor artikel 8 ook met het ministerie van VRO. Om daarin de belangen van gemeenten zo goed mogelijk naar voren te brengen, maken we gebruik van onze ambtelijke netwerken (waaronder het Gemeentelijk Netwerk Natuur en Groen en het Ambtelijk Netwerk Landelijk Gebied), van een specifieke meedenkgroep en van een recent opgerichte Bestuurlijke klankbordgroep.

De informatie die we hier ophalen dient als input voor de VNG-commissies. Daar vindt de formele standpuntbepaling en besluitvorming plaats. Dit wordt vervolgens ingebracht in de bestuurlijke overleggen met het rijk.

6. Handige informatiebronnen

- [Officiële publicatie van de NHV](#)
- Het rijk heeft de website [Ons Levend Landschap](#) ingericht met basisinformatie, waaronder een [presentatie over de NHV](#)
- [Kamerbrief Programmaplan Natuurherstelverordening](#)
- Op het [forum Groen](#) vindt u presentaties uit het GNNG en veelgestelde vragen over de NHV.

Reeks factsheets

Het is voor gemeenten belangrijk om natuur en groen als volwaardig onderdeel mee te wegen in de brede ruimtelijke opgaven, omdat ze

- een belangrijke bijdrage aan klimaatadaptatie(maatregelen) leveren
- belangrijk zijn voor een gezonde leefomgeving en/of leefbaarheid
- belangrijk zijn voor het behoud en herstel van biodiversiteit

Om gemeenten daarin te stimuleren en te ondersteunen werkt de VNG aan een serie factsheets. Eerder verschenen:

- [factsheet Overzicht informatiebronnen natuur en groen](#)
- [factsheet Ecologisch bermbeheer](#)

Disclaimer

Aangezien de uitwerking van de NHV nog gaande is, is niet uitgesloten dat er aanpassingen zullen zijn op informatie in deze factsheet. Daarmee kan het voorkomen dat informatie in deze factsheet toch niet juist blijkt te zijn, hoewel deze nu met de grootste zorgvuldigheid is opgesteld. (Her)gebruik van informatie uit de factsheet vindt dan ook plaats voor eigen rekening en risico.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

december 2025