



**Position Paper van de Ecologische Autoriteit, bij gelegenheid van het rondetafelgesprek van de vaste Tweede Kamercommissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de Natuurdoelanalyse op 11 mei 2023 10.30-12.00u.**

De vaste Tweede Kamercommissie LNV wil met dit rondetafelgesprek meer informatie vergaren over wat de natuuranalyses precies zijn, hoe deze tot stand zijn gekomen en wat de rol is van deze analyses bij de vergunningverlening. Als introductie op dit gesprek zet onderstaande tekst vanuit de rol en positie van de Ecologische Autoriteit een aantal zaken op een rij.

1.

Op 9 september 2022 heeft de Ministerraad besloten tot de instelling van een **Ecologische Autoriteit (EA)**. Aanleiding tot het besluit was het coalitieakkoord van VVD, D66, CDA en CU ('Omzien naar elkaar, vooruitzien naar de toekomst'; dec. 2021). Daarin is opgenomen dat een Ecologische Autoriteit zou worden ingesteld "die zorg moet dragen voor de wetenschappelijke en juridische borging van ecologische analyses, om zo vast te stellen wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te behalen".

De **Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)** is de Europese regeling waar Nederland haar bredere natuurbeleid aan ontleent. Op dit moment zijn gerechtelijke uitspraken in Nederland gebaseerd op het uitgangspunt dat voor de ecologische onderbouwing van de effecten van natuurmaatregelen, en voor de vergunningverlening, maatgevend is het verband tussen stikstofdeposities en de hoeveelheid stikstof die verschillende 'natuurtypes' aan kunnen. Op basis van internationaal onderzoek (UN/ECE programme) is per natuurtype bepaald wat de 'kritische depositiewaarde', of KDW, is, en de uitkomsten hiervan zijn ook naar de Nederlandse situatie vertaald. De KDW is de wetenschappelijk inschatting van de hoeveelheid stikstof die een natuurtype voor langere tijd aan kan. In de praktijk werkt de KDW in de vergunningverlening als een soort risiconorm voor natuureffecten.

Van verschillende kanten is het belang benadrukt om te komen tot een gebiedspecifiek beeld van de staat van de natuur, met een brede analyse van de ecologische samenhang in ieder individueel Natura-2000 gebied. Dat betekent dat het essentieel is om oog te hebben voor de samenhang tussen de verschillende drukfactoren: naast verzuring en vermessing zijn dat onder andere verdroging, vernatting, recreatiedruk, ecologische dynamiek en areaalgrootte. Dit is ook nodig voor een (kosten)-effectieve afweging van de maatregelen die nodig zijn voor het behalen van de natuurdoelen van de VHR. De Ecologische Autoriteit moet hierin voorzien.

Volgens haar **Instellingsbesluit** is het doel van de Ecologische Autoriteit om te toetsen of, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, de essentiële ecologische informatie is betrokken bij de onderbouwing van besluiten. Daarnaast is het doel te adviseren over relevante wetenschappelijke inzichten voor besluitvorming ten aanzien van brede ecologische vraagstukken, met inbegrip van vraagstukken over klimaat en abiotische randvoorwaarden voor natuur zoals bodem, water en atmosferische depositie. Natuurdoelanalyses zijn een essentieel onderdeel in de besluitvorming over de aanpak van het natuurherstel. Daarom zijn ze onderwerp van beoordeling door de Ecologische Autoriteit.

Het secretariaat voor de uitvoering van de werkzaamheden van de Ecologische Autoriteit is ondergebracht bij de Stichting Bureau Commissie voor de Milieueffectrapportage. Dit vanwege van de snelheid, de deskundigheid en de onafhankelijkheid. Sinds 19 september 2022 is de Ecologische

Autoriteit operationeel. De Ecologische Autoriteit volgt de werkwijze van de Commissie voor de Milieueffectrapportage. Per adviesvraag wordt een onafhankelijke werkgroep samengesteld, met voor die vraag relevante deskundigen.

2.

De Natuurdoelanalyse vloeit voort uit de **Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN)** van 1 juli 2021 en vormt een onderdeel van het daarop gebaseerde **Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035 (PSN)** (zie Min. LNV mei 2022). In de huidige WSN, doorgevoerd als wijziging van de Wet Natuurbescherming en straks de Omgevingswet, is het tweeledige doel van het PSN als volgt omschreven:

- a. Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- b. Het verminderen van de depositie van stikstof op de benoemde habitats om te voldoen aan de in de WSN geformuleerde wettelijke omgevingswaarde. Concreet betekent dat dat in 2035 74% van het areaal met stikstofgevoelige habitats onder de voor die habitats geldende kritische depositiewaarde dient te liggen.

Het gaat hierbij zowel om bronmaatregelen, die de stikstofuitstoot bij de bron aanpakken, als om natuurherstelmaatregelen. Het uiteindelijke doel vanuit de VHR is een goede staat van instandhouding, landelijk en per gebied. De in de wet opgenomen omgevingswaarde van de KDW is daaraan ondersteunend, maar komt als zodanig niet uit de VHR.

**Natuurdoelanalyses (NDA)** geven invulling aan de wettelijke verplichting om inzichtelijk te maken of, met bestaande maatregelen, de instandhoudingsdoelstellingen in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden worden gerealiseerd en of (verdere) verslechtering kan worden voorkomen. Ook moeten de natuurdoelanalyses inzichtelijk maken welke nieuwe maatregelen er mogelijk zijn als hieraan niet kan worden voldaan. De eerste reeks NDA's is nu opgesteld, zodat op basis daarvan gebiedsprogramma's kunnen worden gemaakt waarin bestaande én aanvullende maatregelen worden opgenomen. De NDA's worden opgesteld door provincies of in hun opdracht door daarvoor deskundige bureaus.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de samenwerkende provincies hebben eerder een **Handreiking voor Natuurdoelanalyse** (verder Handreiking, zie Bij12, juni 2022) uitgebracht. De Handreiking benadrukt dat in de NDA de situatie en de effecten van zowel stikstofreductie als natuurherstel in een samenhangende ecologische beoordeling moeten worden beschouwd. De NDA's zijn onderdeel van een cyclisch proces om door bron- en natuurherstel-maatregelen tot de benodigde stikstofreductie en natuurverbetering te komen. Er is dus sprake van opeenvolgende reeksen van NDA's. De eerste reeks betreft nog vooral ecologisch beredeneerde aanscherpingen van eerdere PAS-gebiedsanalyses. In het PSN is opgenomen dat "Rijk en provincies samen bespreken met welke frequentie en op welke manier natuurdoelanalyses periodiek kunnen worden geactualiseerd. Daarbij wordt ook nagegaan hoe dit kan aansluiten op monitoringinformatie, zodat er structureel zo'n actueel mogelijk inzicht is of aan de ondergrens, het tegenaan van verslechtering, en de doelstelling van het PSN, het realiseren van instandhoudingsdoelen, wordt voldaan en bijsturing tijdig plaats kan vinden". De vragen die volgens de Handreiking in de NDA beantwoord moeten worden zijn:

1. wordt verslechtering voorkomen en worden de condities voor de instandhoudingsdoelstellingen gerealiseerd met de uitgevoerde en huidige geprogrammeerde natuurherstel- en/of

bronmaatregelen? Zo niet: welke verslechtering kan niet worden voorkomen en welke condities worden niet gerealiseerd?

2. zijn aanvullende natuurherstel- en/of bronmaatregelen nodig/denkbaar om verslechtering te voorkomen en deze condities wel te realiseren?

Het is overigens de bedoeling dat de NDA's, met het PSN, in de loop der tijd opgaan in het bredere **Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)**. Daarin worden doelen voor stikstof en natuur in samenhang met doelen voor water, bodem en klimaat gezien en opgepakt. Dat zal doorwerken in de tweede cyclus NDA's als deze, naast doelen voor stikstofreductie en natuurverbetering, ook zullen ingaan op de doelen voor bodem, water en klimaat.

3.

De EA heeft in haar **Advies over de Handreiking Natuurdoelanalyses** van oktober 2022 naast positieve oordelen ook gewezen op een drietal aandachtspunten:

1. Trek duidelijke en onderbouwde conclusies. Voorkom met de handreiking dat losse eindjes in NDA's blijven bestaan. Geef bij onzekerheden en leemten in kennis (knelpunten) altijd alle benodigde vervolgstappen - bijvoorbeeld extra maatregelen of onderzoek - aan. Werk bij onzekerheden met onderbouwde werkhypothesen. Essentieel is dan dat de NDA's helder aangeven of op basis van de ter beschikking staande informatie geconcludeerd kan worden of de instandhoudingsdoelen worden behaald, dan wel welke nog ontbrekende informatie nodig is om deze conclusie te kunnen trekken.

2. Zet systeemherstel centraal en kijk ook naar maatregelen buiten het beschermde gebied. De Ecologische Autoriteit onderschrijft het uitgangspunt van de handreiking dat elk beschermd Natura 2000-gebied wordt gezien vanuit het gehele landschapsecologische systeem in en rond het gebied. Deze benadering is echter in de handreiking niet overal voldoende doorgevoerd en op onderdelen ontbreken onderwerpen. Zo is er geen verplichting tot een zogenaamde Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) en zijn bodem en water als randvoorwaarde niet voldoende in beeld in de handreiking. Hierdoor kunnen effectieve maatregelen, ook buiten de begrenzing van de gebieden, uit zicht blijven; juist een NDA moet de mogelijkheden en noodzaak hiervoor 'aanleveren' aan het gebiedsprogramma.

3. Samenhang stikstof. Als de handreiking wordt gevolgd, wordt stikstof als drukfactor op het systeem meegenomen, net als het effect hierop van bestaande reductiemaatregelen. De keuze is gemaakt om toekomstige reductiemaatregelen nog niet in deze eerste cyclus NDA's op te nemen. De effectiviteit van de herstelmaatregelen is echter sterk afhankelijk van toekomstige reductie; de handreiking eist niet dat een NDA aangeeft of de effectiviteit van maatregelen toereikend is als deze toekomstige stikstofreducties niet behaald worden.

Deze aandachtspunten heeft de Ecologische Autoriteit vertaald in praktische aandachtspunten voor de op te stellen NDA's, in bijlage I van het advies.

Inmiddels heeft de EA een tiental NDA's beoordeeld. Het is nog te vroeg om op basis van die eerste NDA's conclusies te trekken over hun rol in de wetenschappelijke en juridische borging van de provinciale ecologische analyses en programma's. Wel bevestigen de eerste beoordelingen het belang van de aandachtspunten die de Ecologische Autoriteit eerder voor de Handreiking Natuurdoelanalyse onder de aandacht heeft gebracht: (1) besteed aandacht aan het oplossen van bestaande lacunes in de gebiedspecifieke natuurkennis, (2) zet in op een bredere ecologische systeembenadering en (3)

beschouw maatregelen voor stikstofreductie en natuurverbetering in hun gebiedspecifieke ecologische samenhang én in verband met toekomstige doelen rond water en klimaat.

4.

Zodra een groter aantal beoordeelde NDA's daartoe gelegenheid geeft (waarschijnlijk dit najaar) wil de Ecologische Autoriteit de algemene inzichten en ervaringen die daaruit voortkomen in bredere kring delen. Hier komen naar alle waarschijnlijkheid voorstellen uit voor de methodische versterking van de natuurdoelanalyses. Die verbeteringen kunnen onderdeel worden van afspraken over vervolgpcedures, zoals een tweede cyclus van NDA's én gebiedsprogramma's. Provincies hoeven daar natuurlijk niet op te wachten. Ze kunnen inzichten uit de al gepubliceerde beoordelingen van de NDA's direct oppakken ter versterking van de provinciale natuurboekhouding. Bovendien kunnen provincies nu al inzetten op, of doorgaan met, maatregelen waarvan op grond van wél beschikbare kennis helder is dat die noodzakelijk zijn voor het tegengaan van verdere achteruitgang of voor natuurverbetering ('no regret'). Hoe eerder provincies inzetten op robuuste natuurkennis en op robuuste natuurmaatregelen (met inbegrip van stikstofreductie), des te sneller kan de verbrede en versterkte en dus onontkoombare natuurverbetering haar rol gaan spelen in het creëren van vergunningsruimte voor natuurgevoelige ontwikkelingen.

Een punt van (voortdurend) debat is de wisselwerking tussen stikstofreductie aan de ene kant en de verbetering van de natuurkwaliteit in verband met andere drukfactoren aan de andere. Om te beginnen is evident dat aandacht voor beiden nodig is. Stikstofreductie alléén zal in veel gevallen niet uit zichzelf leiden tot natuurverbetering, bijvoorbeeld omdat de natuur ook te lijden heeft onder verdroging. Anderzijds heeft natuurbeheer zonder stikstofreductie in veel gevallen op de langere termijn geen duurzaam of zelfs een averechts effect. Als bijvoorbeeld geplagd wordt bij te hoge stikstofbelasting, zullen in plaats van de beoogde soorten, onmiddellijk algemene, stikstofminnende soorten als braam en brandnetel de overhand nemen.

Als hiervoor opgemerkt, om de relatie tussen stikstofdepositie en natuurkwaliteit in beeld te krijgen gelden bij de rechter in de praktijk nu de kritische depositiewaarden. Er is een brede wens om goed onderbouwde gebiedspecifieke gebiedskennis en veldinzichten een grotere rol te geven, en tegelijk de nationale stikstofdeken te verkleinen. De Ecologische Autoriteit verwacht dat stikstofreductie en natuurbeheer in de praktijk stapsgewijs naar elkaar toe gaan groeien. Dit kan in het ene gebied sneller dan in het andere gebied. Naarmate stikstofdepositie minder hoog wordt en tegelijk de natuurkwaliteit verbetert door ook op andere vlakken maatregelen te treffen, kunnen en zullen ecologische veldwaarnemingen en gebiedskennis een grotere rol kunnen spelen in het bepalen van de goede staat van instandhouding, ofwel de natuurkwaliteit van dat natuurgebied. Dit kan des te sneller naarmate er een beter, meerjarig inzicht is in de gebiedseigen trends in de natuurontwikkeling. De provincies die in het op deze manier borgen van hun natuurherstel/-kwaliteit vooroplopen, zullen ook vooroplopen in het creëren van vergunningruimte rond die natuurgebieden.

Zoals eerder aangegeven (cf. het Coalitieakkoord) is het doel van deze werkwijze om uiteindelijk te komen tot een wetenschappelijke en juridische borging van ecologische analyses voor samenhangende gebiedsmaatregelen op het vlak van stikstofreductie, natuurherstel, klimaatverandering en waterkwaliteit. Het wenkend perspectief is een nationaal netwerk van Natura 2000-gebieden waarin de natuur zich bevindt in een gunstige staat van instandhouding. Hiervoor is



uiteraard ook andere natuur nodig: het Nationaal Natuur Netwerk en groenblauwe dooradering spelen een belangrijke rol; veel soorten waarvoor doelen zijn vastgesteld houden zich immers niet aan de grenzen van natuurgebieden. Bovendien is ook voor het opvangen van klimaatverandering een robuuste en verbonden natuur nodig. Is die natuur robuust en veerkrachtig, dan kan er ook weer, binnen ecologische grenzen, ruimte gegeven aan economische en infrastructurele ontwikkeling. De Ecologische Autoriteit staat aan de lat voor de ecologische borging van de Natuurdoelanalyses en de daarvan afgeleide Gebiedsprogramma's met hun brede doelstelling voor natuur, water en klimaat.

De juridische borging zal moeten blijken zodra de rechter zijn uitspraken over vergunningen mede gaat baseren op gebiedspecifieke natuur-effectanalyses. Dit is in een beperkt aantal zaken al gebeurd. Met goede en kwalitatieve NDA's en gebiedsprogramma kan dit vaker, en met minder inspanningen voor individuele projecten en initiatiefnemers, plaats gaan vinden. Die natuur-effectanalyses, vooral te vinden in de NDA's, hebben dan niet alleen betrekking op stikstof (emissies/deposities), maar meer en meer ook op de impact van andere ontwikkelingen op de natuurkwaliteit, zoals de effecten van land- en watergebruik en kansen voor de duurzame inzet hiervan. Uiteindelijk raakt het ecologische beleidspoor zo meer en meer geïntegreerd in het bredere spoor van de omgevingseffectrapportage, om daar mogelijk uiteindelijk in de context van de Omgevingswet geheel in op te gaan.