

Doen wat moet én kan

Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel,
met natuurdoelanalyses als fundament

Inhoud

Samenvatting	2
Voorwoord	5
1. Advies Ecologische Autoriteit	6
1.1 Inleiding en achtergrond	6
1.2 Bevindingen na 70 natuurdoelanalyses	8
1.3 De adviezen zijn kritisch en toch aan de slag?	13
1.4 De hoofdconclusie: doen wat moet én kan	15
1.5 Drie adviezen voor de verbetering van de NDA's	15
1.6 Vijf adviezen voor een effectieve samenwerking en aanpak van natuurherstel	17
Bijlage: technische verdieping op de adviezen	20
1.1 Drie adviezen voor de verbetering van de NDA's	20
1. Versterk en verbreed de NDA als fundament voor goede besluitvorming en gebiedsontwikkeling	20
2. Zie de natuur en haar omgeving als één geheel. Neem ook maatregelen rond de gebieden	23
3. Integreer de NDA in de beleidscycli van gebiedsprogramma's én beheerplannen	25
1.2 Vijf adviezen voor een effectieve samenwerking en aanpak van natuurherstel	26
1. Maak doelen en verplichtingen duidelijk én concreet	26
2. Investeer in monitoring en gericht onderzoek naar natuurherstel	28
3. Benut alle kansen voor samenhangende doelen voor natuur, water en klimaat	29
4. Neem regie als één overheid	30
5. Borg een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak	31
Bijlage: samenstelling van de werkgroep	33
Noten advies	34

Samenvatting

De Ecologische Autoriteit is ingesteld om te beoordelen of alle beschikbare en juiste informatie gebruikt wordt voor besluitvorming over beschermde natuur. Alle provincies hebben natuurdoelanalyses (NDA's) opgesteld waarin zij per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied laten zien of de natuurdoelen met de huidige maatregelen worden gehaald, of dat er meer nodig is voor natuurherstel. Deze onderbouwing is nodig voor de maatregelen die later worden opgenomen in provinciale gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit heeft inmiddels 70¹ van de 130 natuurdoelanalyses getoetst. Op basis van de hoofdbevindingen, veldbezoeken aan al deze gebieden en observaties uit gesprekken met diverse betrokkenen, adviseert ze nu breder over wat nodig is om de natuurdoelen te halen.²

De NDA's bevestigen dat het - ondanks de aanzienlijke beheerinspanningen binnen de gebieden - slecht gaat met de stikstofgevoelige Nederlandse natuur. Veel van de belangrijkste Nederlandse natuurgebieden, namelijk de Natura 2000-gebieden, zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn of verslechtering kan niet uitgesloten worden. Deze situatie is in strijd met nationale en Europese wetgeving. Nederland heeft achterstallig onderhoud op zowel het gebied van natuurmonitoring als op het gebied van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om (verdere) verslechtering tegen te gaan en zodoende de eigen natuurdoelen te halen.

Essentieel voor een gezonde natuur zijn een gezonde bodem, schoon water en schone lucht. In veel gebieden wordt niet voldaan aan deze randvoorwaarden en is snel verbetering nodig, zo blijkt uit de NDA's. Daarbij moet verder gekeken worden dan alleen de natuurgebieden zelf. Essentieel is een goed begrip van de positie van het natuurgebied binnen de hele landschappelijke context. Alleen vanuit een veel breder begrip komen de benodigde effectieve maatregelen voor duurzaam natuurherstel in en rond de gebieden pas goed in beeld.

Uit de NDA's blijkt dat de belangrijkste oplossingen voor herstel van stikstofgevoelige natuur draaien om zowel het verminderen van de stikstofbelasting als het verbeteren van de waterhuishouding. Aanvullende maatregelen moeten met grote urgentie in en rond de Natura 2000-gebieden worden uitgevoerd. Niet alleen om natuurdoelen te halen, maar ook om door natuurherstel de nu stagnerende ruimtelijke en economische ontwikkelingen weer mogelijk te maken. De oplossing van dit probleem is dan ook van belang voor de hele samenleving.

De Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit is op 19 september 2022 voor 8 jaar ingesteld om de ecologische onderbouwing van besluiten te beoordelen, met het oog op beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's.

Hierbij kijkt zij naar klimaat en abiotische randvoorwaarden, zoals bodem, water en atmosferische depositie. Ook adviseert de Ecologische Autoriteit over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken.

De Ecologische Autoriteit toetst met onafhankelijke deskundigen of de ecologische informatie juist én volledig is en brengt altijd openbaar advies uit. Zij doet zelf geen onderzoek. Evenmin stelt zij wetten, regels of normen op. Ze neemt geen besluiten, maakt geen beleid en beoordeelt geen individuele vergunningsaanvragen.

De kennis en inzichten uit NDA's zijn fundamenteel voor goede besluitvorming. De NDA's zijn een goed instrument voor het bepalen van effectieve maatregelen voor natuurherstel, maar de huidige generatie NDA's moet en kan nog veel beter. Zo is meestal extra kennis beschikbaar die nu nog niet of onvoldoende benut is. Dit betreft zowel bestaande gegevens en onderzoeken als gebiedskennis van beheerders van natuurgebieden.

Hoewel de NDA's van de eerste generatie te verbeteren zijn, maken ze de ernst van de natuurproblematiek ondubbelzinnig duidelijk. Daarmee bieden ze de basis voor urgente maatregelen op de korte termijn. Voor een compleet pakket aan belangrijke maatregelen voor herstel van het landschappelijke systeem op de (middel) lange termijn is een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak essentieel; verbrede en versterkte NDA's vormen hiervoor een belangrijke bouwsteen.

De hoofdconclusie is dat onverwijld gestart moet én kan worden met door natuurdoelanalyses geborgde maatregelen én aanvullende maatregelen voor natuurherstel in en rond natuurgebieden.

De Ecologische Autoriteit heeft drie adviezen voor verbetering van de NDA's:

1. Versterk en verbreed de NDA als fundament voor goede besluitvorming en gebiedsontwikkeling
2. Zie de natuur en haar omgeving als één geheel. Neem ook maatregelen rond de gebieden
3. Integreer de NDA in de beleidscycli van gebiedsprogramma's én beheerplannen

De Ecologische Autoriteit heeft daarnaast vijf adviezen voor een effectieve samenwerking en aanpak van natuurherstel:

1. Maak doelen en verplichtingen duidelijk én concreet
2. Investeer in monitoring en gericht onderzoek naar natuurherstel
3. Benut alle kansen voor samenhangende doelen voor natuur, water en klimaat
4. Neem regie als één overheid
5. Borg een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak



Voorwoord

Het Adviescollege Stikstofproblematiek schreef in haar zomer 2020 verschenen rapport 'Niet alles kan overal' dat er een gezamenlijke aanpak moet komen voor het stikstofprobleem, op basis van vertrouwen. Voorzitter Johan Remkes benoemde in het adviesrapport ook de maatschappelijke urgentie van dit vraagstuk. Zonder ingrijpen zal Nederland op slot gaan, aldus het college, en zal ook de vergunningverlening voor woningbouw en andere projecten tot stilstand komen. Perspectief is nodig [...].

De Ecologische Autoriteit is zich bewust van de grote maatschappelijke urgentie én de nijpende situatie, gezien de achteruitgang van de natuur in veel beschermde natuurgebieden. De minister voor Natuur en Stikstof heeft in het instellingsbesluit de Ecologische Autoriteit op pad gestuurd met de opdracht: 'Help ons als overheid goede plannen te maken voor natuurherstel op basis van goede ecologische informatie en een deugdelijke onderbouwing.'

Nederland is gebaat bij betrouwbare natuurinformatie. Vanuit die betrouwbare basis kan Nederland de weg inslaan naar het behalen van de Natura 2000-doelen. En zo de voorwaarden creëren om gezonder te leven en te wonen. Om duurzamer te boeren en te ondernemen. Kortom: voor een gezonde natuur en leefomgeving voor de komende generaties.

De Ecologische Autoriteit heeft zich de vraag gesteld of de natuurdoelanalyses (NDA's) een goed middel zijn om dit doel te bereiken. Ze is hiervan gaandeweg steeds meer overtuigd geraakt. Ja, dit is de manier en NDA's zijn hét instrument hiervoor. Objectieve en betrouwbare informatie in de NDA is randvoorwaardelijk voor de kwaliteit van de besluitvorming én voor de gezamenlijke inzet van bestuurders, burgers en ondernemers. Het kan en moet beter, en de NDA's helpen om tot bewezen effectieve maatregelen te komen voor natuurherstel en stikstofreductie, en daarmee voor het doorbreken van de huidige stikstofimpasse.

Daarbij komt dat het opstellen van de NDA's, advisering daarover en implementatie in de gebiedsprogramma's een iteratief proces vormen. Daarmee was al rekening gehouden bij de totstandkoming van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en de start van de Ecologische Autoriteit. Veel van de informatie die de Ecologische Autoriteit nog mist in de NDA's, kan met een gerichte inzet van bestaande kennis en deskundigen binnen afzienbare termijn in beeld gebracht worden, om zo te komen tot - betere - NDA's (NDA's 2.0).

Daarmee ontstaat ook het zo noodzakelijke perspectief. Perspectief op herstel van een goede milieukwaliteit, die niet alleen bijdraagt aan de natuur, maar ook aan de gezondheid van de mens. Op kansen voor duurzame verdienmodellen, die ook afhankelijk zijn van een gezonde bodem, water en lucht. Dat kost tijd, energie en vertrouwen. Het is betekenisvol herstelwerk na langjarige verwaarlozing en achterstallig onderhoud. Het is een zaak van urgentie en lange adem.

De Ecologische Autoriteit voert vanuit haar taak voortdurend gesprekken met tal van betrokkenen bij het natuurdossier: wetenschappers, terreinbeheerders, ambtenaren, boerenorganisaties en bestuurders. Zij geven allemaal aan dat er - náást de behoefte aan objectieve en betrouwbare informatie - ook grote behoefte is aan een duidelijk plan, een daadkrachtige uitvoering en vooral aan een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak. Hiervoor heeft de Ecologische Autoriteit een aantal suggesties opgenomen in dit advies.

Het volgende hoofdstuk bevat een inleiding en het advies. De bijlage bevat een verdiepende meer technische toelichting op de adviezen van de Ecologische Autoriteit.

1. Advies Ecologische Autoriteit

1.1 Inleiding en achtergrond

Waarom dit advies van de Ecologische Autoriteit?

In dit advies kijkt de Ecologische Autoriteit vanuit haar taakstelling naar het functioneren van de natuurdoelanalyse (NDA) als instrument. De voorzitter van de Ecologische Autoriteit Hans Mommaas heeft dit advies op 11 mei 2023 aangekondigd.³ Het advies is gebaseerd op de eerste 70⁴ getoetste NDA's, veldbezoeken aan deze gebieden en opgetekende observaties tijdens gesprekken met het vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, provincies, beheerders, waterbeheerders, kennisinstellingen, diverse maatschappelijke en agrarische organisaties en eigen deskundigen. Door de hoofdbevindingen uit deze adviezen en de observaties te bundelen, te delen en inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen te doen, geeft de Ecologische Autoriteit invulling aan haar brede taak. Zo wil de Ecologische Autoriteit een constructieve bijdrage leveren aan het weer gezond en robuust maken van beschermde natuur in Nederland en daarmee ook bijdragen aan het oplossen van een groot en urgent maatschappelijk probleem.

In dit advies brengt de Ecologische Autoriteit een aantal zaken naar voren die ook al zijn benoemd door andere instellingen en adviescommissies.⁵ Zo heeft commissievoorzitter Remkes al diverse elementen in dit advies kernachtig verwoord in zijn najaar 2022 verschenen rapport 'Wat wel kan'.⁶ Echter, in dat rapport worden de toestand van de natuur en de noodzakelijke herstelmaatregelen slechts beknopt en niet gebiedsgericht, maar meer in z'n algemeenheid behandeld. Dit advies van de Ecologische Autoriteit gaat, op basis van de reeds beoordeelde NDA's, juist nadrukkelijk in op de huidige stand van zaken in de Nederlandse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en de te nemen, urgent noodzakelijke maatregelen.

Voor wie is dit advies?

Dit advies is gericht aan verschillende overheden. Om te beginnen aan het Rijk, in het bijzonder aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, dat als taak heeft te zorgen dat de Nederlandse natuur in een 'gunstige staat van instandhouding' komt en hiertoe maatregelen moet nemen.⁷ Voorts aan de provincies, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) en het ministerie van Defensie, die als zogenaamde voortouwnemers⁸ verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de beheerplannen⁹ en natuurdoelanalyses voor hun Natura 2000-gebieden. Aan de andere nauw betrokken overheidsinstanties, zoals de waterschappen, Rijkswaterstaat¹⁰ en gemeentes die een belangrijke rol (kunnen) spelen bij natuurherstel. En tenslotte grondeigenaren, beheerders, natuurorganisaties, boerenbedrijven, en geïnteresseerde burgers.

Een groot en urgent maatschappelijk probleem

Naast gevolgen voor de natuur zelf heeft de slechte staat van de natuur al geruime tijd óók verdergaande maatschappelijke gevolgen. Dit gaat in eerste aanleg over de natuur als leverancier van een vruchtbare en gezonde bodem, voldoende schoon drinkwater, schone lucht, landschappelijke identiteit, bescherming tegen hitte en klimaatverandering. Herstel van de omgevingskwaliteit draagt dus niet alleen bij aan de kwaliteit, diversiteit en veerkracht van de natuur zelf, maar ook aan de gezondheid van de mens en de mogelijkheden voor een duurzame - met die natuur noodzakelijkerwijs verbonden - economie.

Vervolgens gaat het ook over het (juridische) feit dat voor de samenleving belangrijke projecten geen doorgang kunnen vinden sinds de 'PAS-uitspraak', door het vrijwel stilliggen van de vergunningverlening.¹¹ Veel provincies hebben de vergunningverlening immers geheel of gedeeltelijk gestopt.¹²

Tal van maatschappelijke groeperingen stellen vragen bij de betrouwbaarheid van natuurgegevens en de concreetheid van doelen. Echter, vanwege het geldende voorzorgsbeginsel zal twijfel of onzekerheid geen oplossing bieden. Integendeel. Bij aanwijzingen dat het slecht gaat met de natuur (bijvoorbeeld bij een overschrijding van de kritische depositiewaarde voor stikstof) én bij gebrek aan natuurgegevens die deze aanwijzingen kunnen ontkrachten, ligt er juridisch juist een zwaardere motiveringsplicht bij de initiatiefnemer en vergunningverlener.

Het weer op gang brengen van de vergunningverlening is nodig voor het aanpakken van de andere grote opgaven waar Nederland voor staat. Denk aan de energietransitie, woningbouw en de totstandkoming van een toekomstbestendige landbouw. Hier is stikstofruimte én natuurherstel voor nodig. Ook bestaande bedrijven gaan hier onder gebukt: die kunnen nu niet uitbreiden of moderniseren. En de zogenaamde PAS-melders leven in onzekere tijden.

Een robuuste en betrouwbare natuurboekhouding is dan ook randvoorwaarde om stappen te kunnen zetten.

Het stikstofdossier en de natuurdoelanalyse

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van de natuur onder druk staat als gevolg van intensief gebruik van land en water, emissies van stikstof en klimaatverandering. De Nederlandse regering wil met spoed de stikstofgevoelige natuur terugbrengen in een 'gunstige staat van instandhouding'.¹³ Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en het bijbehorende verbeterprogramma¹⁴ wil het kabinet de negatieve trend keren.

Om herstel te bereiken, heeft het Rijk het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering gelanceerd, stelde ze een Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) op én is voor elk stikstofgevoelig Natura 2000-gebied een zogenaamde 'natuurdoelanalyse'¹⁵ opgesteld. Aan de provincies is gevraagd een gebiedsprogramma op te stellen waarin onder andere keuzes worden gemaakt voor zowel de Natura 2000-gebieden als het omringende landschap. In gebiedsprocessen wordt met partijen binnen een gebied gesproken en gewerkt aan deze gebiedsprogramma's.

In de regelgeving is vastgelegd dat per Natura 2000-gebied een natuurdoelanalyse moet worden gemaakt. Conform 7.1 van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering: *'[de natuurdoelanalyse] heeft tot doel om voorafgaand aan de vaststelling van het programma (ex ante) te beoordelen of de in dit programma opgenomen maatregelen in samenhang met andere maatregelen leiden tot het realiseren van (de condities voor) instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitattypen en soorten voor het betreffende Natura 2000-gebied. En of aanvullende maatregelen nodig zijn.'*

De natuurdoelanalyses zijn dus van belang om op een objectieve manier inzicht te krijgen in de toestand én het functioneren van de natuur per gebied en het landschap eromheen. De natuurdoelanalyse als instrument voorziet, met andere woorden, in een gebiedsgericht feitenrelaas. En de NDA biedt daarmee gerichte input voor een gebiedsprogramma waarin wordt opgenomen welke maatregelen¹⁶ daadwerkelijk genomen zullen worden. Dat zorgt weer voor goed onderbouwde, effectieve maatregelen voor natuurherstel en stikstofreductie, met inbegrip van (geactualiseerde) beheerplannen¹⁷, die óók (moeten) worden opgesteld voor elk Natura 2000-gebied.

De eerste cyclus van NDA's is een systematische vastlegging van:

- de toestand van de *stikstofgevoelige* Natura 2000-gebieden;
- de uitgevoerde en nog uit te voeren beheer- en herstelmaatregelen;
- een beoordeling van het doelbereik met huidige en reeds geplande maatregelen;
- inzicht in de noodzaak van aanvullende maatregelen om verslechtering te voorkomen en instandhoudingsdoelen te halen.

1.2 Bevindingen na 70 natuurdoelanalyses

De Ecologische Autoriteit onderwierp inmiddels 70 van de aan haar voorgelegde NDA's aan een gedetailleerde wetenschappelijke analyse.¹⁸ De Ecologische Autoriteit kent de hoge tijdsdruk en beleidsmatige onzekerheid waaronder de NDA's van de provincies tot stand moesten komen. Zij waardeert de onder die omstandigheden geleverde kwaliteit.

Verslechtering natuur in strijd met verbod

Uit de getoetste¹⁹ NDA's en adviezen blijkt dat in de meeste gebieden de natuur is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vertaling daarvan in de Omgevingswet. Dit inzicht is van belang omdat Nederland bij verslechtering *onverwijld* maatregelen moet nemen en niet pas nadat verdere verslechtering optreedt.²⁰ Als dat nodig is voor het voorkomen van verslechtering, kan (lees: moet) het bevoegd gezag zelfs overgaan tot het wijzigen of intrekken van vergunningen.²¹ Deze dreiging is reëel, nu de verslechtering in de komende jaren verder dreigt door te zetten door te hoge stikstofbelasting en een slechte hydrologische omstandigheden.

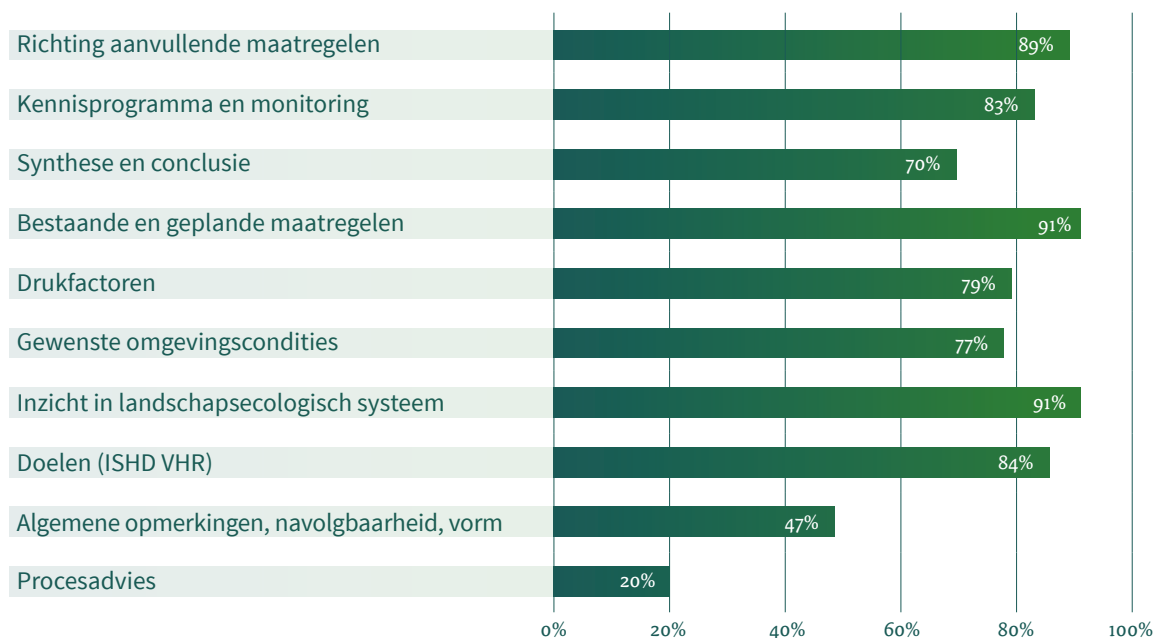
Uit de veldbezoeken die de Ecologische Autoriteit aan alle gebieden heeft gebracht en de gesprekken met beheerders blijkt dat in vrijwel alle getoetste gebieden (delen van) de natuur achteruit is gegaan ten opzichte van het moment van aanmelding als beschermd gebied²². Bedreigde en waardevolle dier- en plantensoorten verdwijnen, terwijl meer algemene (soms uitheemse, minder gewenste) soorten sterk in aantal toenemen. In sommige gevallen zijn alleen nog algemene soorten over, maar zelfs die nemen in aantallen af. In bijvoorbeeld droge bossen, duingebieden, heidegebieden, hoogvenen, vennen en schrale graslanden knelt dit²³. De huidige systematiek voor het trekken van conclusies over een gebied maakt evenwel geen duidelijk onderscheid tussen 'al opgetreden verslechtering' en 'risico's op verdere verslechtering'.

De problemen zijn ontstaan doordat drukfactoren, zoals te hoge stikstofbelasting en een slechte hydrologische situatie, onvoldoende zijn aangepakt of zelfs verder zijn toegenomen. Zo is de stikstofuitstoot (per hectare) in ons land met afstand nog steeds de hoogste in Europa. Nederland exporteert ongeveer drie keer zoveel stikstof als wat ons land vanuit het buitenland binnenkomt.²⁴ Ook is de ammoniakuitstoot sinds 2010 toegenomen.²⁵ En de recente bijstelling²⁶ van de gevoeligheid voor stikstof van veel habitattypen²⁷ maakt de situatie nog lastiger.

Verder blijkt dat verdroging nog steeds een groot probleem is en dat dit door klimaatverandering alleen maar nijpender wordt. Ondanks de droogteproblemen in natuurgebieden worden nieuwe wateronttrekkingen nog steeds toegestaan, soms vergunningsvrij. Daarmee wordt in feite toegestaan dat natuur die onder druk staat, nog verder onder druk komt te staan.

In sommige NDA's is niet alle beschikbare informatie op een rij gezet, (zie figuur 1), zodat verslechtering niet overtuigend kan worden aangetoond, maar ook niet kan worden uitgesloten. Soms is bepaalde informatie simpelweg niet beschikbaar, zoals vegetatieopnames op het moment van aanmelding of aanwijzing van het gebied. In de meeste gevallen zijn er echter wel sterke aanwijzingen of harde bewijzen dat er verslechtering optreedt.

In vrijwel geen enkel gebied waarvan de NDA is beoordeeld door de Ecologische Autoriteit bestaat er zicht op het halen van alle natuurdoelen op basis van het huidige maatregelenpakket. Ook verbeter- en uitbreidingsdoelen worden vaak niet gehaald. Dit bevestigt het al bestaande beeld dat de natuur en biodiversiteit in Nederland sterk onder druk staan en achteruitgaan.²⁸



Figuur 1 - Ontbrekende informatie in de 70 getoetste natuurdoelanalyses.

Doelen onduidelijk

Doelen voor behoud, verbetering of uitbreiding van de natuur binnen de grenzen van een Natura 2000-gebied zijn in veel gevallen nog niet concreet gemaakt en dus ook niet SMART in de NDA's opgenomen (zie figuur 1). Ook is vaak niet duidelijk wat de kwaliteit van de natuur in de gebieden was bij het ingaan van de juridische bescherming als Natura 2000-gebied²⁹. Dan ontbreekt voor een gebied de referentie voor het beoordelen van het behalen van doelstellingen. Het is dan immers niet goed te bepalen of de natuur al dan niet achteruit is gegaan. Beschikbare gebiedsgegevens zijn lang niet altijd in de NDA's benut om - ondanks het gebrek aan referenties - toch een inschatting te kunnen maken van de situatie. Op dit punt moeten en kunnen de NDA's verbeterd worden.

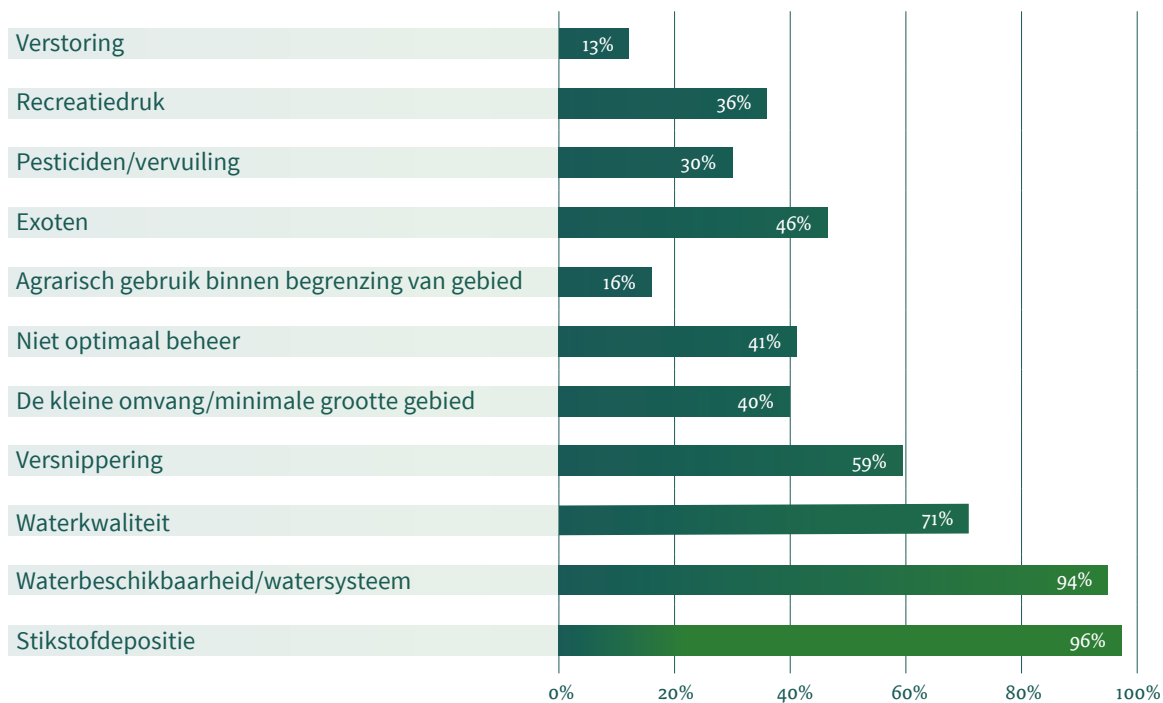
Behalve stikstof en water spelen ook andere drukfactoren een grote rol

Uit vrijwel alle tot nu toe beoordeelde NDA's blijkt dat de stikstofbelasting samen met het niet of onvoldoende functioneren van het watersysteem de grootste problemen vormen (zie figuur 2).

- Uit recente cijfers blijkt dat in de laatste jaren een lichte toename van de stikstofdepositie uit landbouw te zien is.³⁰ Doordat de stikstofdepositie uit verkeer en industrie wél daalt, is er over Nederland per saldo sprake van een gelijkblijvende belasting. In sommige gebieden, bijvoorbeeld in Drenthe, is de stikstofbelasting toegenomen.
- Het niet of onvoldoende functioneren van het watersysteem wordt onder andere veroorzaakt door verdroging van de bodem vanwege neerslagtekorten in combinatie met een te grote verdamping, lokale en regionale wateronttrekkingen, lage overstromingsfrequenties van gebieden, een lage waterstand in rivieren en/of een slechte waterkwaliteit.

Omdat de drukfactoren stikstof en water elkaar kunnen versterken³¹, moeten ze allebei en het liefst in samenhang, aangepakt worden. In die gevallen moeten stikstofreductie en maatregelen in het watersysteem dan ook onderdeel zijn van één denkbaar doeltreffend maatregelpakket. Ook een slechte staat van de bodem (veroorzaakt door opgebouwde effecten van langjarige overbelasting van stikstof en daarnaast droogte) vormt in veel gebieden een probleem.

Om deze problemen (bij de bron) aan te pakken, zijn vaak maatregelen nodig die de begrenzing van het Natura 2000-gebied overstijgen. Niet alle NDA's gaan voldoende in op de noodzaak van deze samenhangende aanpak en grensoverstijgende maatregelen, bijvoorbeeld omdat een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) ontbreekt. Soms is deze wél beschikbaar, maar zijn de goede en doeltreffende maatregelen die uit de LESA volgen toch niet opgenomen in de NDA.



Figuur 2 - Drukfactoren op natuur die spelen in de eerste 70 bekeken gebieden.

Stikstof in samenhang met andere drukfactoren

In dit advies is ook te lezen dat de eerste NDA's opnieuw bevestigen dat de natuur in de gebieden gebukt gaat onder een voor die natuur te hoge belasting met stikstof. Een overschrijding van de zogenaamde kritische depositiewaarde (KDW)³² is hiervoor een belangrijke indicator. De kracht van de NDA is dat de stikstofbelasting in samenhang en gericht op dát gebied wordt gezien. Zo kan per gebied worden bepaald of stikstof een doorslaggevende factor is, dat andere drukfactoren de belangrijkste zijn, of dat meerdere problemen tegelijk aangepakt moeten worden. Afhankelijk van de analyse in de NDA maakt vermindering van de negatieve effecten van stikstof onderdeel uit van het totale benodigde pakket aan maatregelen:

- Voor sommige habitattypen en leefgebieden blijkt uit de NDA's dat stikstof uit de lucht een beperkt probleem is dat met goed beheer aangepakt kan worden. Andere drukfactoren, zoals de waterhuishouding, zijn dan belangrijker; deze moeten door het herstel van het watersysteem aangepakt worden. Sommige gebieden kennen immers een lichte stikstofoverbelasting en gebiedsspecifieke omstandigheden die gunstig zijn.³³
- Voor een aantal gebieden geldt dat deze met een factor twee tot drie zijn overbelast met stikstof. Met name in de natuurgebieden op de van nature voedselarme zandgronden komt dit veel voor. Dit blijkt niet alleen uit de Aeriusberekeningen in de NDA's, maar ook uit de metingen in de gebieden zelf. De effecten van stikstof blijken ook uit de vele veldbezoeken die zijn gedaan tijdens het adviestraject van

de NDA's. Met eigen ogen is te zien dat soorten die goed gedijen bij veel stikstof, zoals brandnetels en bramen, de gebiedseigen soorten hebben weggeconcentreerd. Daarbovenop spelen dan andere drukfactoren, vooral verdroging, een belangrijke rol.

Het Rijk heeft er voor de eerste cyclus NDA's voor gekozen om louter naar stikstofgevoelige natuur te (laten) kijken. Veel provincies hebben dit overgenomen, terwijl andere provincies ervoor hebben gekozen meteen naar de aanpak van álle natuur te kijken, dus ook de minder stikstofgevoelige. Een gunstige staat van instandhouding is immers afhankelijk van veel meer factoren dan stikstof alléén en ook niet-stikstofgevoelige natuur draagt bij aan die gunstige staat. Bovendien kunnen maatregelen voor stikstofgevoelige natuur een negatief effect hebben op niet-stikstofgevoelige natuur.

Uit de NDA's blijkt dat de drukfactoren rond het gebied vaak eerder zijn toegenomen dan afgenomen. Per gebied spelen naast stikstof, water en bodem ook andere drukfactoren een rol zoals (zie figuur 2):

- sterke ontwatering, die tot verdroging van het gebied leidt. Dit effect is in de periode 2018-2022 met langdurige droogte vaak versterkt;
- de voortdurende aanvoer van stikstof via de lucht, maar ook via grond- en oppervlaktewater en soms via de uitwerpselen van dieren. Deze effecten bouwen zich op in de bodem;
- een (te) geïsoleerde ligging of een te klein oppervlakte van habitats, waardoor het gevaar van lokaal uitsterven van soorten toeneemt;
- intensief gebruik door landbouw binnen de begrenzing van het natuurgebied, wat leidt tot versnippering, inwaaiing en/of inspoeling van meststoffen, pesticiden en soms ook verstoring van gevoelige soorten;
- een toegenomen recreatiedruk, die soorten die rust nodig hebben in hun leefomgeving verstoort.
- gebrek aan natuurlijke dynamiek (zoals regelmatige overstromingen of verstuuving) speelt bij vrijwel alle riviergebieden en duingebieden een rol, maar ook in veel andere gebieden.

Totale opgave per gebied nog niet in beeld

De totale opgave binnen de Natura 2000-gebieden is nog niet in beeld. Dit heeft een aantal oorzaken. Voor veel van de gebieden (of delen daarvan) is als doel vastgelegd dat de natuur moet verbeteren en/of het areaal natuur moet worden uitgebreid, omdat de natuur al verslechterd was toen het gebied werd aangemeld voor bescherming. De doelen worden vaak niet gehaald, of ze zijn soms niet concreet gemaakt zodat niet te bepalen is of doelen gehaald kunnen worden.

In de meeste NDA's is klimaatverandering nog niet meegenomen. Dit was volgens de handreiking voor de eerste cyclus van de NDA's ook niet nodig en binnen het beschikbare tijdsbestek ook niet haalbaar. Echter, veel van de genoemde problemen - zoals verdroging en de toename van invasieve exoten - worden door klimaatverandering groter. Uit sommige NDA's en uit vele veldbezoeken en gesprekken met beheerders blijkt dat met name de effecten van langdurige verdroging al goed merkbaar zijn; sommige natuur is hiervoor erg gevoelig. Bij het nemen van herstelmaatregelen is het daarom van belang uit te gaan van de te verwachten klimatologische omstandigheden, zodat het resultaat van de maatregelen voldoende robuust en toekomstbestendig is. Daarnaast is het zaak om geen maatregelen toe te passen waarmee suboptimale omstandigheden worden gecreëerd, maar nu al te anticiperen op de voortschrijdende klimaatverandering en adaptief te ontwerpen.

Het ministerie van LNV is bezig met een actualisatie van de doelensystematiek.³⁴ Uit deze actualisatie kunnen mogelijk ook nog extra of hogere doelstellingen voor Natura 2000-gebieden voortvloeien.³⁵ De Ecologische Autoriteit adviseert hierover snel duidelijkheid te verschaffen, ook gezien de recent vastgestelde Europese Natuurverordening voor herstel van beschermde natuur.

Sommige NDA's beschouwen natuur als losstaand van haar omgeving

Een complete NDA zorgt voor het benodigde inzicht in de toestand en het functioneren van de natuur in het gebied en in het landschap eromheen en neemt daarbij ook de niet-stikstofgevoelige natuur mee. Het zorgt ook voor inzicht in de randvoorwaarden die van belang zijn voor deze natuur, te weten goede kwaliteit van bodem, water en lucht. Maar het geeft ook inzicht in welke verbindingen met andere natuur nodig zijn en hoeveel rust de soorten in het gebied nodig hebben.

In veel NDA's wordt het natuurgebied echter nog te veel losstaand van haar omgeving beschouwd. De natuur in een gebied is (deels) afhankelijk van processen in de bredere omgeving en vormt met die omgeving één geheel. De natuur in een gebied is vaak juist door activiteiten en veranderingen *in die omgeving* in de problemen gekomen. De kwaliteit van bodem, water en lucht, die voorwaardelijk is voor de habitats en leefgebieden in natuurgebieden, wordt vaak mede bepaald door invloeden die buiten de beschermde gebieden spelen. Dit geldt voor stikstofdepositie voor vrijwel alle getoetste NDA's. Maar ook voor andere drukfactoren geldt dit voor bijna 90% van de gebieden. Een aantal NDA's bevat onvoldoende inzicht in de positie van het natuurgebied in zijn ecologisch-landschappelijke context en geeft te weinig inzicht en rekenschap van de sturende factoren in het water- en bodemsysteem. Dit kan fnuikend zijn; zo zijn gegevens over de waterkwaliteit en -beschikbaarheid en de bodemgesteldheid nodig om een indicatie te kunnen geven over de kwaliteit van een gebied. Zonder deze inzichten is het lastig of zelfs onmogelijk om goede en effectieve maatregelen in beeld te krijgen of te formuleren.

Uit veel NDA's blijkt dat interne (beheer)maatregelen, zoals die al jaren worden toegepast in de Nederlandse natuur, meestal onvoldoende zijn om de natuur duurzaam te herstellen. Om dit echt te bereiken, moet de werkelijke oorzaak van kwaliteitsverlies in de natuur aangepakt worden. Effectief herstel van onze natuurgebieden kan in de meeste gevallen, namelijk bijna 90% van de gevallen, dan ook alleen tot stand komen door ook maatregelen te nemen buiten het gebied zelf. Denk hierbij aan het maken van verbindingen met andere natuur, het vergroten van het leefgebied voor soorten, het verminderen van vermessing in de omgeving om de waterkwaliteit te verbeteren of het wijzigen van een waterpeil, om de beschikbaarheid van water in het gebied te kunnen verbeteren.

Onderliggende oorzaken van problemen voor effectieve maatregelen

Sommige NDA's benutten alleen gegevens die zijn afgeleid uit de vegetatiesamenstelling.³⁶ Dit geeft wel een redelijk beeld van de problemen en drukfactoren, maar niet van de onderliggende gebiedsspecifieke oorzaken daarvan zoals de bodemchemie en waterkwaliteit. Zo kan uit vegetatieopnames blijken dat het gebied verdroogd is door het voorkomen van plantensoorten die droogte goed verdragen. Uit diezelfde opnames wordt echter niet duidelijk of dit komt door een drinkwaterwinning, een sloot die te veel ontwatert of door een al dan niet illegale grondwateronttrekking. In zo'n geval is duidelijk dat herstel van het watersysteem noodzakelijk is, maar is niet helder aan welke knoppen precies gedraaid moet worden.

Goed inzicht in oorzaken is ook van belang om niet te veel maatregelen te nemen. Die zijn immers vaak kostbaar en hebben ook veel impact op de omgeving. Het is voor experts, gebiedsdeskundigen, beheerders en veel beleidsmakers duidelijk dat meer inzicht en kennis over deze problematiek en het herstel van het bodem-, water- en luchtsysteem essentieel zijn. Tegelijkertijd is de urgentie groot om geconstateerde kennishiaten te dichten.

1.3 De adviezen zijn kritisch en toch aan de slag?

In de afzonderlijke adviezen van de Ecologische Autoriteit is te lezen dat in de NDA's veelal belangrijke informatie ontbreekt. Ook de voorgaande analyse maakt duidelijk dat de eerste cyclus van NDA's nog verre van compleet is. Tegelijkertijd luidt het advies dat er maatregelen getroffen kunnen en moeten worden. Hoe valt dit te rijmen?

Ondanks het ontbreken van bepaalde gegevens en inzichten kunnen op basis van de huidige NDA's, al dan niet aangevuld met bestaande kennis en gegevens, wel degelijk conclusies worden getrokken. De bestaande gegevens laten namelijk vaak de belangrijke trends vaak wel voldoende duidelijk zien. Drukfactoren als te veel stikstof, verdroging, slechte waterkwaliteit, verstoring en geïsoleerde ligging komen uit de NDA's duidelijk naar voren. Beheerders kennen hun gebieden en de problemen die er spelen en vaak doen zij al het maximale binnen hun mogelijkheden om (verdere) verslechtering te voorkomen.

Daarbij komt nog dat beheerders regelmatig meer informatie en kennis over zaken hebben dan nu in de NDA's zijn gebruikt. De veldbezoeken van de Ecologische Autoriteit versterken dit beeld en laten regelmatig zien dat habitat-eigen soorten die er historisch in een gebied thuishoorden, verdwenen zijn. Ook is te zien dat er soorten aanwezig zijn die op problemen wijzen. Deze kunnen vaak goed worden ingeschat op basis van bestaande informatie over bijvoorbeeld de bodemkwaliteit, gegevens over de (grond)waterkwaliteit en (grond)waterstanden (uit het DINO-loket).

Uit wetenschappelijk onderzoek is - vaak allang - bekend wat bijvoorbeeld een heidegebied, een blauwgrasland of een kamsalamander nodig hebben om te floreren. Hoeveel water, welke bodemkwaliteit, hoeveel rust of welke plant een diersoort nodig heeft om zich te kunnen voortplanten is veelal uitstekend gedocumenteerd. En ook is bekend welke plantensoorten als indicatorsoort kunnen duiden op (grote) problemen in de milieukwaliteit en ook welke plantensoorten juist duiden op een goede milieukwaliteit. Ook is bekend welke drukfactoren per type gebied in algemene zin een negatieve invloed hebben. De NDA's geven vaak goed aan welke drukfactoren op hoofdlijnen spelen.

Met gegevens die er wél zijn, in combinatie met de uitgebreide algemene inzichten over de condities die natuurtypen nodig hebben, kan de staat van de natuur in meer algemene zin voldoende worden bepaald. Zo kan al een begin gemaakt worden met effectieve en noodzakelijke stappen richting natuurherstel.

Wat vaak nog wél ontbreekt is het werkelijke inzicht in het landschapsecologische systeem, in water en bodem, dat verklaart waar er wat precies gebeurt. En om meer in detail te kunnen analyseren welke maatregelen op welke plek genomen kunnen worden. Naast dit detailinzicht is vaak ook meer begrip nodig van het landschap waarin de natuur ligt, waar het water vandaan komt (en waar het naartoe gaat) en wat de bodemkwaliteit is. Dit om nog effectiever 'aan de knoppen te kunnen draaien' en tot een totaalpakket van effectieve maatregelen te komen. Dit betreft dus meestal niet de vraag óf er problemen zijn, maar de noodzaak van gebiedsgerichte informatie om maatregelen verder in te vullen en zo dosis, locatie en frequentie te bepalen.

Het advies luidt dan ook: ga, als de conclusies over de Natura 2000-gebieden hier aanleiding toe geven, direct over tot maatregelen voor het verlagen van drukfactoren als te hoge stikstofbeschikbaarheid en herstel van het watersysteem. Dit is nodig gezien de urgentie voor de natuur en maatschappij. Starten met effectieve herstelmaatregelen is een randvoorwaarde voor het weer op gang brengen van de vergunningsverlening.³⁷

Verbeter het fundament van de natuurdoelanalyse

De huidige, bekeken NDA's bevatten nog niet alle benodigde informatie. In deze eerste cyclus hebben de provincies en de Ecologische Autoriteit de eerste ervaringen opgedaan met het NDA als instrument. Daarvan kan veel geleerd worden.

Een complete NDA biedt inzicht in een natuurgebied en alle problemen en potenties daarbinnen, en biedt daarmee een totaalpakket waarmee natuurdoelen gehaald kunnen worden. Dit kan alleen op basis van gebiedsspecifieke, complete, objectieve en betrouwbare kennis en informatie. De NDA's zijn hiervoor in de ogen van de Ecologische Autoriteit in de basis een uitstekend instrument en hebben een belangrijke functie als gebiedsgericht en objectief feitenrelaas.

De beheerplannen zijn uiteraard óók gebiedsgericht en bevatten zeker objectieve informatie, maar zijn wel mede het resultaat van een belangenafweging. De meerwaarde van de NDA's is dan ook dat voor het eerst op één moment landelijk en tegelijkertijd gebiedsgericht inzichtelijk is gemaakt hoe het ervoor staat met de stikstofgevoelige natuur. Voor de beheerplannen is dit nog niet eerder zo in beeld gebracht en onafhankelijk getoetst.

Objectieve en betrouwbare natuurinformatie is bovendien een voorwaarde voor beter begrip én meer draagvlak voor natuurmaatregelen. Een goed uitgevoerde en onafhankelijk getoetste NDA draagt hieraan bij. De NDA's zijn daarmee het fundament voor het beleid en een voorwaarde voor draagvlak.



1.4 De hoofdconclusie: doen wat moet én kan

De hoofdconclusie is dat onverwijd gestart moet én kan worden met door natuurdoelanalyses geborgde maatregelen én aanvullende maatregelen voor natuurherstel in en rond natuurgebieden.

De Ecologische Autoriteit adviseert het signaal over de verontrustende staat van de natuur uit de NDA's van de eerste cyclus, aangevuld met hetgeen in de adviezen van de Ecologische Autoriteit per gebied is opgenomen, ter harte te nemen en deze NDA's te benutten als vertrekpunt voor het met hoge urgentie starten met aanvullende maatregelen voor natuurherstel, aangevuld met de adviezen van de Ecologische Autoriteit die per gebied zijn uitgebracht. Vanwege de belangrijke rol die de NDA's hebben bij het realiseren van

natuurherstel en draagvlak adviseert de Ecologische Autoriteit de NDA's voor de tweede cyclus verder te versterken³⁸ en te verbreden³⁹ mede op basis van de bevindingen uit het onderhavige advies.

Maatregelen in de natuur zijn ook nodig voor effectief langetermijnbeleid voor de grote opgaven, waaronder de energietransitie, de transitie van het landelijk gebied en de woningbouwopgave. Kortom deze maatregelen zijn voor Nederland als geheel van belang.

Als de conclusies over de Natura 2000-gebieden hiertoe aanleiding geven⁴⁰, is het zaak om in en rond de gebieden onverwijd aan de slag te gaan met maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen en het watersysteem te herstellen. Maak waar nodig natuur sterker door natuur te verbinden en, bijvoorbeeld, de recreatiedruk te verminderen. Doe wat moet én kan! Met

deze eerste stappen kunnen (op relatief korte termijn) al goede resultaten worden behaald. Dit is nodig en onvermijdelijk gezien de urgentie voor natuurherstel en de daarmee samenhangende wettelijke verplichtingen en maatschappelijke opgaven. Breng noodzakelijke maatregelen die volgen uit de NDA's en de adviezen van de Ecologische Autoriteit snel in beeld. Weeg deze maatregelen mee in het gebiedsplan en het gebiedsprogramma en vertaal ze naar de beheerplannen. Maak de benodigde maatregelen SMART⁴¹ en zorg dat uitvoering ervan geborgd wordt. Investeer in frequente monitoring. Zorg dat maatregelen robuust en toekomstbestendig zijn.

Met een dergelijke aanpak kan gestart worden met de meest urgente en belangrijke maatregelen, om op afzienbare termijn met nog meer inzicht een completer pakket van maatregelen in beeld te krijgen en plannen bij te stellen. Zo kunnen, vanuit een 'lerende' strategie, op korte termijn essentiële maatregelen voor natuurherstel een goede plek krijgen in de beheerplannen en gebiedsprogramma's⁴². Om daarmee ook de basis te leggen voor het weer op gang brengen van de vergunningverlening. Een goede natuurboekhouding en de doorvertaling daarvan naar 'onontkoombaar' beleid zijn daarmee in ieders belang.

1.5 Drie adviezen voor de verbetering van de NDA's

Om bij te dragen aan de verdere verbetering van de NDA's, het mede op grond daarvan opstellen van effectieve en doelgerichte gebiedsprogramma's en het weer op gang krijgen van de vergunningverlening heeft de Ecologische Autoriteit de volgende drie adviezen voor de NDA's als beleidsinstrument.

1. Versterk en verbreed de NDA als fundament voor goede besluitvorming en gebiedsontwikkeling

Trek lering uit de ervaringen die zijn opgedaan met de eerste cyclus NDA's. Stel, in afstemming met het bredere natuurbeleidsspoor en rekening houdend met de cyclus van de bredere gebiedsprogrammering een tweede cyclus van NDA's op, gebaseerd op bijgestelde kwaliteits- en inhoudseisen voor NDA's. Zorg voor een duidelijke set van kwaliteits- en inhoudsvereisten; denk bijvoorbeeld aan een zelfstandige leesbaarheid en het detailniveau van gewenste informatie. Maar laat ook voldoende ruimte om te kunnen aansluiten bij de specifieke kenmerken van gebieden. Benut alle beschikbare gegevens en inzichten om daarbij op een vergelijkbare manier te bepalen wat de uitgangssituatie voor het gebied is volgens een vast protocol. Maak de situatie die beschermd moet worden en de doelen per gebied zo duidelijk én concreet mogelijk. Geef voor maatregelen aan wat de dosis is, wat de locatie is en hoe vaak ze uitgevoerd moeten worden. Maak zo het maatregelpakket compleet en SMART. Dit zal de kwaliteit van NDA's verhogen, verbetert de toepasbaarheid voor natuurbeleid en goede monitoring, vergemakkelijkt een vergelijking tussen gebieden en bevordert het gebiedsproces. Laat de inhoudseisen vooraf onafhankelijk toetsen.

2. Zie een natuurgebied en haar natuurlijke omgeving als één geheel. Neem ook maatregelen rond de gebieden

Om goede besluiten te kunnen nemen, is begrip van het gebied in haar omgeving essentieel. Zorg dat voor elk van de Natura 2000-gebieden het inzicht in het gebied en haar omgeving op orde is, bij voorkeur in de vorm van een landschapsecologische systeemanalyse.⁴³ Spits het onderzoek altijd toe op het identificeren van knelpunten en oplossingen in dát gebied en haar omgeving. Maak dit kernachtig, navolgbaar en toegankelijk (visueel).

De hardnekkigste knelpunten voor de natuur vinden hun oorzaak (en daarmee ook hun oplossing) veelal buiten de grenzen van de bestaande natuurgebieden. Naast stikstofemissie en -depositie zijn ook de ingrepen in de hydrologie en in de inrichting van de omgeving belangrijke oorzaken voor aantasting van natuur. Effectief herstel van onze natuurgebieden kan in de meeste gevallen alleen door (ook) maatregelen te nemen in die omgeving. Stel de samenhang tussen natuurgebieden en hun omgeving daarom centraal in de NDA's en laat de planvorming daarop aansluiten. De zoektocht naar een betekenisvolle verbinding en duurzame samenhang tussen natuurgebieden en hun (leef-)omgeving moet een centraal element zijn in de NDA's en de planvorming die daarop volgt.

3. Integreer de NDA in de beleidscycli van gebiedsprogramma's én beheerplannen

Een veelgehoorde klacht van provincies is dat de NDA's niet (goed) aansluiten bij de cyclus van de beheerplannen. Zorg voor een logische samenhang tussen maatregelpakketten, beheerplannen en gebiedsprogramma's op basis van de verbrede en verbeterde NDA's. Geef de NDA als onafhankelijk getoetst feitenrelaas een centrale rol als evaluerend instrument. Verbeter ook de integratie van de NDA's met gebiedsprocessen, gebiedsprogramma's en beheerplannen en maak hiervan een soepel lopend geheel. Laat ook beheerplannen onafhankelijk toetsen. Stroomlijn beleidsprocessen en hun budgetten en zet ook de beschikbare menskracht effectief in.

1.6 Vijf adviezen voor een effectieve samenwerking en aanpak van natuurherstel

De Ecologische Autoriteit ziet een aantal randvoorwaarden die nodig zijn voor een effectieve aanpak van natuurherstel die ze vertaald heeft in een vijftal adviezen:

1. Maak doelen en verplichtingen duidelijk én concreet

Natuurkwaliteit wordt door meer bepaald dan stikstof alleen: de kwaliteit van bodem, water én lucht moeten op orde zijn. Niet alleen voor een gezonde natuur maar ook voor een gezonde leefomgeving voor de mens. Daarom heeft Nederland ook doelen voor klimaat en water, en voor een toekomstbestendige landbouw. Deze bredere doelen vormen samen de basis voor de gebiedsprogramma's. Deze doelen zijn nog niet op alle fronten even helder. Bovendien zijn niet alle doelen even 'hard' of 'prioritair'. Maak voor alle partijen van tevoren duidelijk hoe hard of prioritair een doel is, zoals de Natura 2000-doelen en KRW-doelen. Zo kunnen niet-effectieve investeringen door overheid en bedrijfsleven voorkomen worden. Zie hiervoor ook het advies van de Ecologische Autoriteit over de Handreiking Gebiedsprogramma's.⁴⁴

2. Investeer in monitoring en gericht onderzoek naar natuurherstel

Nederland moet via monitoring en toegepast onderzoek investeren in kennis over haar belangrijkste natuur, de Natura 2000-gebieden. Zorg ervoor dat de 'natuurboekhouding' op orde is. Kom tot een gebiedsgericht kennisprogramma én een landelijk kennisprogramma. Maak het kennisprogramma 'lerend' met een evaluerende en een programmatische component. Vul kennislacunes in gebieden gericht in, waarbij de NDA's gebruikt worden om deze kennislacunes te identificeren. Maak zo doelen en resultaten duidelijk en SMART en kom op termijn tot een onderbouwing waarom Nederland de doelen haalt, of door aantoonbare overmacht op onderdelen niet kán halen. Investeer in opleiding en training en in kennisnetwerken op het gebied van natuur- en milieukwaliteit.

Nederland krijgt, naast een gezonde en vitale natuur, weer perspectief voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen als woningbouw, de energietransitie en duurzame ontwikkelmogelijkheden voor het bedrijfsleven.

3. Benut alle kansen voor samenhangende doelen voor natuur, water en klimaat

De opgaven voor natuur, water, klimaat en de kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied zijn onlosmakelijk met elkaar verweven. Uit de eerste NDA's blijkt dat overgangsgebieden nodig zijn om doelen voor Natura 2000 te halen. Dit geeft kansen om met dezelfde maatregel meerdere doelen te dienen. De aanpak uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) kan hieraan in belangrijke mate bijdragen. Ook de deadline van 2027 voor het bereiken van de vereisten van de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarin ook ecologische doelen centraal staan, komt snel naderbij. Heel vaak kunnen maatregelen voor natuur, water (KRW) en klimaat gecombineerd worden. De aanpak uit het NPLG, met een doordachte mix van nationaal-generieke en regionaal-specifieke maatregelen, kan hieraan in belangrijke mate bijdragen, maar dan moeten de kansen wél benut worden. Ook de aanpak van andere maatschappelijkmaatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en de versterking van kustbescherming en rivierdijken, geeft kansen

om werk met werk te maken. Versterking van natuur en landschap biedt ook kansen voor een beter woonklimaat, een betere gezondheid en voor recreatie. Inspireer betrokkenen door goede ideeën en combinaties van functies te delen.

4. Neem regie als één overheid

Toon als één overheid eigenaarschap voor de natuuropgave. Deze grote en urgente opgave kan immers niet louter door de nationale overheid, één enkele provincie, één enkele beheerder, of het bedrijfsleven opgepakt worden. Het ministerie van LNV en andere overheden waaronder de provincies moeten niet alleen pal staan voor hun eigen verantwoordelijkheden maar ook doelgericht en effectief samenwerken om resultaten te halen. Provinciale maatregelen én rijksmaatregelen kunnen alleen maar gezamenlijk en in samenhang zorgen voor doelbereik op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat.⁴⁵ Betrek de waterbeheerders, Rijkswaterstaat en de waterschappen, er tijdig en volwaardig bij. Zorg dat de verschillende overheidslagen effectief (kunnen) samenwerken op de onderwerpen natuur, stikstof, water en klimaat in het landelijke gebied. Leer van goede voorbeelden bij andere grote opgaven zoals Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma. Dit zijn voorbeelden van beleidsprogramma's waarbij er aanvankelijk veel risico's en onzekerheden over het verloop bestonden, maar waarbij het wel duidelijk was dát er snel en ergens begonnen moest worden, omdat anders de doelen uit zicht zouden raken.

5. Borg een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak

Het stikstofdossier en natuurherstel vragen om een collectieve aanpak van de overheid, belangrijke bijdragen van beheerders en aanpassingen in de agrarische sector, de industrie en het verkeer. Door frequent wisselend beleid vermindert het benodigde draagvlak voor maatregelen. Belangrijk is dat de overheid langjarig, consistent en betrouwbaar beleid en plannen maakt. Het NPLG is hiervoor een goed startpunt. Dit sluit ook aan bij het rapport 'Grip'⁴⁶ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat stelt: 'dit soort plannen zijn niet alleen als zodanig wenselijk, zij kunnen ook het gevoel van collectieve controle vergroten en daarmee helpen het onbehagen tegen te gaan'.

Alleen samen kunnen we de crises op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat oplossen

Nederland staat voor vele grote opgaven op allerlei gebieden, waaronder op het vlak van natuur, water en klimaat. Deze opgaven vragen om een betekenisvolle rol van de overheid, in samenwerking met ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers. De samenleving heeft daarbij overheden nodig die door intensieve samenwerking als één overheid opereren.⁴⁷ In dit verband gaat het om meer dan de kwaliteit van onze natuurlijke omgeving. Nederland krijgt, naast een gezonde en vitale natuur, weer perspectief voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen zoals op het vlak van woningbouw, energietransitie en duurzame ontwikkelingsmogelijkheden voor het bedrijfsleven. Een nieuwe generatie NDA's kan daarbij van grote betekenis zijn.



Bijlage: technische verdieping op de adviezen

Deze bijlage bevat een meer technische verdieping op het advies, bedoeld voor ambtenaren en adviseurs bij de overheid. In het bijzonder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, provincies, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) en het ministerie van Defensie - de zogenaamde voortouwnemers. Maar ook andere betrokken overheidsinstanties, zoals de waterschappen, Rijkswaterstaat⁴⁸ en gemeenten kunnen hier hun voordeel mee doen, net als gebiedsbeheerders en adviesbureaus.

1.1 Drie adviezen voor de verbetering van de NDA's

1. Versterk en verbreed de NDA als fundament voor goede besluitvorming en gebiedsontwikkeling

De NDA speelt een goede rol als feitelijke, wetenschappelijke analyse en evaluatie van de Natura-2000 gebieden en als basis voor ecologisch zinvolle en effectieve maatregelen om doelen te halen. De Ecologische Autoriteit heeft waardering voor het werk van alle provincies en betrokken bureaus en beheerders, die onder grote tijdsdruk deze natuurdoelanalyses hebben gemaakt.

Tussen voortouwnemers zijn grote verschillen zichtbaar in hun opzet van de NDA. Dit komt in de eerste plaats doordat sommige voortouwnemers al begonnen waren voordat de handreiking en het advies hierover (van de Ecologische Autoriteit) beschikbaar waren. Dit komt deels ook door de opdrachtverlening voor de opstellers van de NDA's, waarbij sommige provincies de NDA's zelf hebben opgesteld. Dit alles komt de uniformiteit en daarmee de vergelijkbaarheid van de NDA's en de conclusies daarin over de staat van de natuur, niet ten goede. Het ontbreken van een goede bovenregionale en provincie-overstijgende afstemming van de invulling van NDA's en te nemen maatregelen voor natuurherstel of -instandhouding, vertroebelt het zicht op de mate waarin Nederland met de doorwerking van de NDA's zal kunnen voldoen aan Europese wetgeving. Zorg daarom voor minimale kwaliteits- en inhoudsvereisten maar laat het vormvrij om aan te kunnen sluiten bij dat gebied.

De eerste cyclus NDA's hoefde zich volgens de handreiking alleen op stikstofgevoelige natuur te richten. De Ecologische Autoriteit constateert dat voor een integraal beeld van het gebied een NDA alle habitattypen moet beschouwen (dus ook niet-stikstofgevoelige), voor zover deze landschapsecologisch samenhangen. Anders is het mogelijk dat ongewenste neveneffecten van maatregelen op andere doelen niet in beeld komen. Veel provincies hebben er daarom voor gekozen dit te verbreden naar óók de niet-stikstofgevoelige natuur en aldus de natuur in samenhang te bekijken.

De handreiking gaf ook aan dat alléén de totale stikstofbelasting op het gebied in beeld hoefde te komen. Uit alle tot nu toe beoordeelde NDA's valt het de Ecologische Autoriteit op dat geen enkele NDA lokale én regionale stikstofbronnen beschrijft. Deze bewuste keuze zorgt ervoor dat maatregelen voor de (lokale) reductie van de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden niet (concreet) in beeld konden komen in de NDA's.

De referentiesituatie is formeel het moment van aanmelden van het gebied als Habitatrichtlijngebied bij de Europese Commissie, voor de Vogelrichtlijn is dit het moment van aanwijzing.⁴⁹ Het referentiemoment is belangrijk om te kunnen bepalen hoe het Natura 2000-gebied ervoor staat; wat de trends zijn in het gebied en

of dus sprake is van (dreigende) verslechtering. Daarom is het van belang voor dit moment van aanmelding zo goed mogelijk een zogenaamde T_0 te bepalen. In het grootste deel van de gebieden ontbreekt de referentie voor het beoordelen van het behalen van doelstellingen, de zogenaamde T_0 . Het is dan niet goed te bepalen of de natuur al dan niet achteruit gegaan is. Beschikbare gebiedsgegevens zijn lang niet altijd in de NDA's benut om - ondanks het gebrek aan referenties - toch een inschatting te kunnen maken van de situatie. Een combinatie van beschikbare gegevens en een interpretatie door (gebieds)experts, kan het maken van een onderbouwde reconstructie ondersteunen. Stel hiervoor een protocol op zodat de referentie in alle gebieden op vergelijkbare wijze en goed onderbouwd kan worden bepaald.

Het valt verder op dat de systematiek van het beoordelen in de NDA's niet altijd verhelderend is voor het trekken van conclusies. Zo is geen onderscheid gemaakt tussen al opgetreden verslechtering of risico's op verdere verslechtering. Dit inzicht is van belang omdat Nederland danbij verslechtering onverwijld maatregelen moet nemen en niet mag wachten tot verdere verslechtering optreedt.⁵⁰ De beschreven maatregelen in de NDA hebben dan een andere urgentie. Een ander voorbeeld is de situatie dat de doelen nu wel gehaald worden, maar dat er reële maar niet helemaal zekere risico's zijn. Hierin voorziet de systematiek niet, waardoor sommige provincies concluderen dat het doel 'op groen' staat met een conclusie 'ja, mits', en andere provincies dat het 'nee, tenzij' is. Een extra categorie is hier op zijn plaats.

De Ecologische Autoriteit adviseert de NDA's van de eerste cyclus te benutten als een goede basis voor het starten met maatregelen voor natuurherstel, aangevuld met de adviezen van de Ecologische Autoriteit die per gebied zijn uitgebracht. Vanwege de belangrijke rol die de NDA's hebben bij realiseren van natuurherstel en draagvlak adviseert de Ecologische Autoriteit de NDA's voor de tweede cyclus verder te versterken⁵¹ en te verbreden⁵².

Trek lering uit de ervaringen die zijn opgedaan met de eerste cyclus NDA's. Hierbij is het wel van belang dat er uniforme eisen aan de inhoud en kwaliteit van NDA's worden gesteld. Dit zal de kwaliteit van NDA's verhogen, verbetert de toepasbaarheid voor natuurbeleid, vergunningverlening en goede monitoring, en maakt een vergelijking tussen gebieden beter mogelijk. Zorg voor een duidelijke set van kwaliteits- en inhoudsvereisten; denk bijvoorbeeld aan een zelfstandige leesbaarheid en het detailniveau van gewenste informatie. Maar laat ook voldoende ruimte om te kunnen aansluiten bij de specifieke kenmerken van gebieden. Benut alle beschikbare gegevens en inzichten om daarbij op een vergelijkbare manier te bepalen wat de Ausgangssituation voor het gebied is volgens een vast protocol. Geef voor maatregelen aan wat de dosis is, wat de locatie is en hoe vaak ze uitgevoerd moeten worden. Maak zo het maatregelpakket compleet en SMART. Maak de situatie die beschermd moet worden en de doelen per gebied zo duidelijk én concreet mogelijk. Laat ook de inhoudseisen onafhankelijk toetsen.

Stel, in afstemming op het bredere natuurbeleidsspoor en rekening houdend met de cyclus van de bredere gebiedsprogrammering een tweede cyclus van NDA's op, gebaseerd op bijgestelde kwaliteits- en inhoudseisen voor NDA's. Een landelijke regie voor de uitvoering van NDA's en de doorwerking van maatregelen in natuurbeheerplannen zal leiden tot:

- meer consistente, samenhangende analyses en plannen tussen provincies onderling;
- meer effectieve benutting van kennis en expertise voor (en financiering van) natuurherstel, en een betere afstemming van de verantwoordelijkheden van overheden;
- meer betrokkenheid van andere overheden dan de provincies alleen (inclusief betrokkenen).

Ook het omgaan met onzekerheden moet bovenregionaal, over de grenzen van provincies heen, worden afgestemd. Alleen zo kan worden voorkomen dat provincies in vergelijkbare gevallen verschillende conclusies trekken over de staat van de natuur en over de effectiviteit van maatregelen.



2. Zie de natuur en haar omgeving als één geheel. Neem ook maatregelen rond de gebieden

De natuur en haar natuurlijke omgeving zijn niet los van elkaar te zien. Voor de hardnekkigste knelpunten voor de natuur vinden hun oorzaak (en daarmee ook hun oplossing) veelal buiten de grenzen van de bestaande natuurgebieden. In de natuurgebieden spelen verschillende drukfactoren; deze zijn verschillend van schaalniveau. Vaak gaat het om de directe omgeving van het gebied, maar in veel gevallen gaat het ook om regionale (grondwaterstromen), landelijke of zelfs Europese drukfactoren (afnemende rivierdynamiek). Voor bijna 90% van de gebieden voldoen de lokale maatregelen niet en zijn extra landschapsecologische maatregelen nodig om ecologische processen en daarmee het natuurlijk functioneren te herstellen.

Een landschapsecologische systeemanalyse is niet verplicht in de huidige cyclus van NDA's noch in de beheerplannen. Inzicht in het systeem om goede besluiten te kunnen nemen is echter niet vrijblijvend. Daarom adviseert de Ecologische Autoriteit dit inzicht voor de belangrijkste Nederlandse natuur toegankelijk beschikbaar te maken, in de vorm van een goede landschapsecologische systeemanalyse.

Sommige 'LESA's' bevatten een hoop feiten, maar weinig analyse. Werkelijk inzicht in het gebied is niet een opsomming van feiten maar bevat ook een kernachtige analyse en synthese. Het is gericht op het samenbrengen van belangrijke feiten en een gerichte diagnose van de problemen. Zo wordt 'het verhaal' van het gebied duidelijk. Gebruik hierbij alle beschikbare data, bronnen en gebiedskennis. Maak het inzicht in de werking van het natuurgebied in het landschap ook visueel⁵³. Dit helpt de professional én de leek om het goede gesprek te voeren. Ook helpt dit bij de onderbouwing van noodzakelijke maatregelen in het gebiedsproces, en kan het sturend zijn voor gericht vervolgonderzoek en effectieve monitoring. Maak hiervoor gebruik van kaarten, dwarsdoorsneden en blokschema's. Dit laatste is een schematische driedimensionale weergave van het gebied, de soorten daarin, de bodemopbouw, het hydrologische systeem en de werking daarvan.

Naast stikstofemissie door landbouw, industrie en verkeer zijn ook de vroegere en recente ingrepen in het watersysteem en inrichting van de omgeving belangrijke oorzaken van aantasting van natuur. Effectief herstel van onze natuurgebieden is daardoor in de meeste gevallen alleen mogelijk door óók maatregelen te nemen in de omgeving. De samenhang tussen natuurgebieden en de samenhang met de omgeving moet daarom veel meer aandacht krijgen in de NDA's en in de planvorming die daarop volgt.

Op landelijke en regionale schaal is ook de samenhang van de gebieden van belang. Bijvoorbeeld voor de bereikbaarheid van leefgebieden voor soorten, de 'stepping stones' die gebieden vormen voor trek van dieren en waterbeweging via rivieren en grondwaterstromen. De effectiviteit van maatregelen in een gebied hangt (ook) af van keuzes elders in het land voor de reductie van stikstof of het herstel van rivierdynamiek. Het is dan ook zaak verder te kijken dan het gebied zelf en bij het uitdenken van maatregelen ook zoveel mogelijk de haalbaarheid mee te wegen. Dit is belangrijk voor de interactie met andere gebieden en om andere belangen mee te wegen. Onderlinge afstemming over de grenzen van provincies heen is dan cruciaal.

Sommige NDA's baseren zich uitsluitend op vegetatiegegevens waarmee ze bijvoorbeeld wel iets kunnen zeggen over verdroging, maar niet over de *oorzaak* van deze verdroging; hiervoor is gebiedsgerichte kennis nodig. Om goede besluiten te kunnen nemen, is begrip van het gebied in haar omgeving dus essentieel. Zorg dat voor elk van de Natura 2000-gebieden het inzicht in het gebied en haar omgeving op orde is, bij voorkeur in de vorm van een landschapsecologische systeemanalyse.⁵⁴ Spits het onderzoek altijd toe op het identificeren van knelpunten en oplossingen in dát gebied.

De Ecologische Autoriteit benadrukte in haar advies over de Handreiking Natuurdoelanalyse⁵⁵ al het belang van deze landschapsecologische benadering en analyse (LESA). Niet voor alle gebieden is een dergelijke LESA al beschikbaar of compleet. Vanuit een integrale landschapsecologische benadering en analyse komen de oorzaken van de problemen, en daarmee ook doelgerichte verdergaande maatregelen beter in beeld zoals:

- Verbeteren van de waterbeschikbaarheid door herstel van het lokale watersysteem;
- Potentieel te ontwikkelen habitat binnen de begrenzing van het gebied (bijvoorbeeld: omzetten van een vergraste heide naar droge of natte heide);
- Maatregelen buiten de begrenzing van het gebied die direct invloed hebben op het gebied (het verminderen van de ontwatering in de omgeving zodat het natuurgebied minder schade door droogte ondervindt);
- Mogelijkheden om het hele systeem robuuster te maken en bij te dragen aan de landelijke doelen met maatregelen in Natuurnetwerk Nederland (NNN), zoals ook beoogd met de gebiedsaanpak;
- Mogelijkheden om met regionale of landelijke ingrepen, met name in combinatie met hoogwaterveiligheid, te zorgen voor een verbetering van de dynamiek die veel natuurgebieden nu missen.

Natuurgebieden moeten dus niet alleen ‘stand alone’ worden bekeken. Het zijn systemen die met andere systemen samenhangen, bijvoorbeeld via de uitwisseling van soorten en de waterbeweging van en naar het gebied. Het effect van maatregelen in een provincie kan afhangen van keuzes elders in het land. Het is zaak verder te kijken dan het gebied zelf en bij het uitdenken van maatregelen ook zoveel mogelijk de haalbaarheid met het oog op de interactie met andere gebieden en met het oog op andere belangen mee te wegen.

Sommige provincies nemen in hun plannen geen maatregelen op buiten de Natura 2000-gebieden. Dit gebeurt ondanks de geconstateerde problemen in het gebied, die soms al geleid hebben tot aantoonbare verslechtering. Uit de adviezen van de Ecologische Autoriteit bij deze NDA's blijkt dat deze maatregelen wel denkbaar zijn, en in sommige gevallen al bekend waren. Voor veel gebieden is al jaren⁵⁶ bekend welke maatregelen binnen en buiten het gebied genomen moeten worden, vooral in geval van hydrologisch herstel. Bijvoorbeeld herstel van grond- en oppervlaktewaterstromen, zodat de verdroogde natuur in het gebied weer kan herstellen. Toch zijn deze bekende én effectieve maatregelen dan niet in de NDA opgenomen en/of nog steeds niet uitgevoerd; ook niet als overtreding van het verslechteringsverbod tot een wettelijk plicht leidt onverwijld maatregelen te treffen. Het halen van de doelen en/of het terugdraaien van verslechtering is vaak onmogelijk zonder deze maatregelen. De redenen voor het niet vermelden van deze maatregelen staat vaak niet op papier.

Weeg deze noodzakelijke maatregelen (uit de NDA's én uit de adviezen van de Ecologische Autoriteit) mee bij de besluitvorming over het gebiedsplan en het gebiedsprogramma. Vertaal dit ook altijd naar de beheerplannen. Maak deze maatregelen SMART zodat uitvoering ervan geborgd wordt. Zorg dat maatregelen robuust en toekomstbestendig zijn. Ga vervolgens adaptief aan de slag om deze maatregelen met steeds meer gebiedskennis nog verder in te vullen. Naast het starten met gerichte en effectieve maatregelen, kan zo met verbeterde en verbrede NDA's (NDA's 2.0) gewerkt worden aan een totaalpakket aan effectieve maatregelen.

Stikstof als lokale én regionale bron niet in beeld

De NDA's bevatten, conform de Handreiking Natuurdoelanalyse⁵⁷, wel gegevens over de drukfactor stikstof in het Natura 2000-gebied. Met het model AERIUS is in beeld gebracht wat de huidige belasting van stikstof uit de lucht is van hoofdzakelijk landbouw, industrie en verkeer en hoe deze in 2030 zal zijn als alle reeds geplande maatregelen op stikstofgebied volgens plan worden uitgevoerd. Maar wat precies de lokale, regionale bronnen zijn die bijdragen aan de belasting van het gebied (hoofdzakelijk landbouw, industrie en verkeer), bovenop de landelijke belasting (en de buitenlandse belasting), is niet duidelijk in de NDA's. Dit zorgt ervoor dat maatregelen voor de reductie van de stikstofinput in de Natura 2000-gebieden in de NDA's nog niet (concreet) in beeld *konden* komen. Ook de input van stikstof uit andere bronnen (vervuild grond- en/of oppervlaktewater, uitwerpselen van vogels in het gebied) is niet in alle NDA's in beeld gebracht of gekwantificeerd.

3. Integreer de NDA in de beleidscycli van gebiedsprogramma's én beheerplannen

In gesprekken met ecologen, beheerders, voortouwnemers en andere partijen, is de Ecologische Autoriteit duidelijk geworden dat de NDA's in zeer korte tijd moesten worden opgesteld, en dat dit nieuwe instrument bovendien bovenop de normale verplichtingen kwam voor het opstellen van beheerplannen vanuit de Wet natuurbescherming (nu Omgevingswet).

Een veelgehoord aandachtspunt is dat de NDA niet goed aansluit bij de beheerplansystematiek voor Natura 2000-gebieden. Het is voornamelijk onduidelijk welke rol NDA's in de toekomst gaan spelen en wat de relatie is met de beheerplannen (één van de belangrijke instrumenten voor de Natura 2000-gebieden) en de op te stellen gebiedsplan en gebiedsprogramma's. Het is van belang om dit vervolg en de samenhang met ander beleid te borgen, want Nederland heeft dit soort instrumenten nodig. Ze zijn belangrijk voor goed natuurbeheer, om te voldoen aan EU-verplichtingen, om goede debatten te kunnen voeren op internationaal, nationaal, provinciaal en regionaal niveau en voor goede rechtspraak en goede vergunningverlening.

De Vogel- en Habitatrichtlijn kent een zes jaarlijkse cyclus van het opstellen van beheerplannen met de mogelijkheid voor bezwaar- en beroep. De NDA's zijn daar met de Wet en het Programma Stikreductie en Natuurverbetering in een apart beleidspoor naast gekomen, maar hebben een grotendeels overlappende inhoud. De fasering van de instrumenten sluit niet goed op elkaar aan, geeft het gevoel van 'dubbel werk' en de bevindingen uit de NDA kunnen niet goed verwerkt worden in (maatregelen in) de beheerplannen en vice versa. De voortouwnemers werken hard aan beide instrumenten, maar het is nog niet duidelijk hoe deze zich tot elkaar (moeten) verhouden. In het recente 'Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied' (LNV, december 2023) is de intentie opgenomen om de verschillende programmatische beleidsinstrumenten in de context van het Nationaal Programma Landelijk Gebied beter op elkaar af te stemmen.

De beheerplannen bevatten objectieve informatie, maar zijn ook een resultaat van een belangenafweging. De meerwaarde van deze ronde NDA's is dat voor het eerst landelijk en gebiedsgericht is bepaald hoe het ervoor staat met de stikstofgevoelige natuur. Voor de beheerplannen is dit nog niet eerder zo in beeld gebracht en onafhankelijk getoetst. Op basis van verbeterde NDA's en beschikbare bronnen zullen de behoudsdoelen per Natura 2000-gebied concreter kunnen worden geëvalueerd, waarbij de uitbreidings- en verbeterdoelstellingen ook duidelijker kunnen worden getoetst. Dit kan een heel belangrijke rol spelen bij de evaluatie van het beheerplan, als objectief feitenrelaas en als tussenstand, en kan ook agenderend werken voor zowel het beheerplan als het bredere gebiedsprogramma en daarmee fungeren als een brug tussen beide.

Daarnaast noopt het tekort aan ecologen en andere deskundigen ertoe om met beschikbare kennis en ervaring zo doelgericht en efficiënt mogelijk om te gaan.

De Ecologische Autoriteit adviseert de instrumenten inhoudelijk en procesmatig goed af te stemmen en er duidelijke inhoudelijke minimeisen aan te stellen. Zorg ervoor dat de mensen die aan NDA's, gebiedsprogramma's en maatregelpakketten moeten werken, dit op een logische en samenhangende manier kunnen doen via deze meer uniforme NDA's. Voorkom dat een dergelijk piek in werk de voortouwnemers noodzaakt om keuzes te maken tussen de verschillende instrumenten. Geef de NDA als feitelijk en onafhankelijk getoetst feitenrelaas een centrale rol en laat dit als evaluerend instrument naadloos aansluiten op het gebiedsplan/-programma én beheerplan. Laat ook beheerplannen onafhankelijk toetsen. Stroomlijn hiermee beleidsprocessen en hun budgetten en zet zo ook menskracht effectief in.

1.2 Vijf adviezen voor een effectieve samenwerking en aanpak van natuurherstel

1. Maak doelen en verplichtingen duidelijk én concreet

Natuurkwaliteit wordt door meer bepaald dan stikstof alleen: de kwaliteit van bodem, water én lucht moet op orde zijn, niet alleen voor een gezonde natuur maar ook voor een gezonde leefomgeving voor de mens. Door het functioneren van het natuurlijke systeem centraal te stellen, zoals bijvoorbeeld benoemd in de beleidsbrief 'bodem en water sturend', kan worden gekomen tot duurzame keuzes voor mens én natuur op lange termijn. Het ultieme doel voor het netwerk van Natura 2000-gebieden is een landelijke gunstige staat van instandhouding.

Nederland heeft bovendien meer doelen, bijvoorbeeld voor klimaat en water, en voor een toekomstbestendige landbouw. Deze bredere doelen vormen de basis voor de gebiedsprogramma's. Deze doelen en hun onderlinge verhoudingen zijn nog niet altijd voldoende helder. Niet alle onderwerpen zijn namelijk even hard. Voor alle partijen is het goed van tevoren te weten hoe hard een doel is, omdat dit duidelijkheid creëert en daarmee het gebiedsproces helpt. Geef ook aan hoe concreet de uitwerking moet zijn. En geef aan wat de keuzeruimte (of het gebrek daaraan) is. Zie hierover ook het advies over de Handreiking Gebiedsprogramma's.⁵⁸

Maak voor alle partijen van tevoren duidelijk hoe hard een doel is. Zo kunnen slechte investeringen door overheid en bedrijfsleven voorkomen worden. Zie hierover ook het advies over de Handreiking Gebiedsprogramma's.⁵⁹ Het ultieme doel voor het netwerk van Natura 2000-gebieden is een landelijke gunstige staat van instandhouding. Daarnaast heeft Nederland nog meer doelen voor klimaat en water, en voor een toekomstbestendige landbouw. Deze bredere doelen vormen de basis voor de gebiedsprogramma's. Deze doelen zijn nog niet altijd voldoende helder. Niet alle onderwerpen zijn namelijk even hard.

Voor de Natura 2000-gebieden zelf geldt dat uit de eerste adviezen van de Ecologische Autoriteit blijkt dat de doelen voor de gebieden in de NDA's vaak niet duidelijk zijn. Doelen voor behoud, verbetering of uitbreiding, zijn regelmatig niet concreet. Ook is vaak niet duidelijk beschreven wat de situatie was toen de Natura 2000-gebieden hun beschermde status kregen.⁶⁰ Deze situatie dient als referentie voor de doelstellingen. Hierdoor is dan niet goed te bepalen of doelen gehaald worden en of de natuur al achteruit is gegaan na het moment van aanmelding/aanwijzing. Bestaande gegevens zijn niet altijd benut om toch een goede inschatting te kunnen geven van de situatie die beschermd moet worden.

Doelen en maatregelen

Het ultieme doel voor het Natura 2000-netwerk is een landelijk gunstige staat van instandhouding. De natuur die valt onder de Vogel- en Habitatrichtlijn geniet de strengste wettelijke bescherming van alle beschermde natuur. Daarmee in contrast is, dat wát er precies beschermd moet worden meestal niet goed in kaart is voor het moment van aanmelden/aanwijzen⁶¹, zoals blijkt uit de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de NDA's. Op die manier is het 'behouden' of 'verbeteren/uitbreiden' van die natuur ook niet concreet te maken. Daardoor kan de lidstaat Nederland niet precies bepalen of en wanneer voldaan wordt aan de eisen. Uit een groot aantal van de NDA's blijkt desondanks dat al verslechtering is opgetreden in de Natura 2000-gebieden. In die gevallen ontstaat de plicht tot het weer terugdraaien van die schade. Maak daarom op basis van verbeterde NDA's de behoudsdoelen per Natura 2000-gebied duidelijker. Maak ook uitbreidings- en verbeterdoelstellingen concreet.



De reikwijdte van de maatregelen wordt niet in elke NDA even breed opgevat. De maatregelen behelzen uiteraard natuurherstelmaatregelen binnen de gebieden, maar in bijna 90% van de nu bekeken gebieden zijn ook maatregelen buiten de begrenzing van de Natura 2000-gebieden noodzakelijk. Ook zijn maatregelen op landelijke schaal noodzakelijk (stikstofemissiereducties, herstellen rivierdynamiek). Ook het door het bevoegd gezag intrekken van bestaande vergunningen behoort bij het instrumentarium, als dat noodzakelijk is voor duurzame instandhouding.⁶² Dergelijke maatregelen zijn vaak al bekend uit de PAS-analyses maar desondanks niet uitgevoerd.

Opgave nog groter door klimaatverandering

In de meeste NDA's is klimaatverandering nog niet meegenomen omdat dit volgens de handreiking niet hoefde. Veel van de genoemde problemen worden echter door klimaatverandering versterkt. Uit sommige NDA's én uit gesprekken met beheerders blijkt dat de effecten van met name langdurige droogte nu al merkbaar zijn, en ook: dat sommige natuur hier heel gevoelig voor is. De opgave voor de gebieden zal ook nog groter worden, doordat sommige soorten en habitats, die wél nodig zijn voor het halen van de 'gunstige staat van instandhouding', nog niet zijn toegewezen aan een Natura 2000-gebied, ook al zullen ze daarin deels wel terechtkomen. Het ministerie van LNV is hiervoor aan zet.

2. Investeer in monitoring en gericht onderzoek naar natuurherstel

Nederland moet via monitoring en toegepast onderzoek investeren in kennis over haar belangrijkste natuur, de Natura 2000-gebieden en -doelen. Kom daartoe tot een gebiedsgericht én een landelijk kennisprogramma. Vul kennislacunes in gebieden gericht in, waarbij de NDA's gebruikt kunnen en dienen te worden om deze kennislacunes te identificeren. Zorg ervoor dat de 'natuurboekhouding' op orde is. Maak zo doelen en resultaten SMART en kom op termijn tot een onderbouwing waarom Nederland de doelen haalt of juist niet haalt. Investeer in opleiding en kennisnetwerken op het gebied van milieu- en natuurkwaliteit. De Ecologische Autoriteit beveelt aan om een deel van het bedrag, bijvoorbeeld 5%, dat beschikbaar is voor natuurherstel, stikstofreductie en het landelijk gebied, te steken in goed toegepast onderzoek en monitoring. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming én de effectiviteit van de maatregelen ten goede, en verdient zich daarmee ook terug.

Vaak worden drukfactoren niet (structureel) gemeten. Monitoring van milieu- en natuurkwaliteit is, zo blijkt uit vrijwel alle adviezen over de NDA's, niet of onvoldoende uitgevoerd. Dit komt deels door beperkte budgetten en het gemis aan een uniform monitoringssysteem, maar ook omdat er geen verplichtingen op dit gebied zijn opgenomen in wet- en regelgeving. Veel monitoring is nu gericht op landelijke rapportages en globale analyses op basis van de vegetatie. Deze landelijke methodes bieden echter onvoldoende inzicht voor goede conclusies en effectieve maatregelen in de gebieden. Zo blijkt uit dit type monitoring niet hoe het lokale watersysteem werkt en wat de bodemopbouw is.

Daar waar wel data beschikbaar zijn, zijn deze regelmatig niet volledig gebruikt in de NDA's. Uit beschikbare bronnen blijkt dan vaak dat er veel meer informatie beschikbaar is, zowel op het gebied van de abiotische situatie als op het gebied van vegetatiesamenstelling en het voorkomen van diersoorten. Denk hierbij aan het DINO-loket voor waterkwaliteit en -kwantiteit, gegevens uit de Nationale Databank Flora en fauna, telgegevens van Rijkswaterstaat, en het Meetnet Ammoniak en Natuur. Zo kan na raadpleging van (historische) bronnen blijken dat kenmerkende soorten die niet in de analyse van de NDA zijn meegenomen, wel degelijk in het gebied voorkwamen op het moment dat het gebied onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn kwam, maar inmiddels verdwenen zijn. Dit is zeer belangrijk, omdat het een teken van verslechtering van de kwaliteit is.

Voor het verzamelen van data per Natura 2000-gebied zijn nauwelijks standaarden. Dit bemoeilijkt het trekken van conclusies over trends per Natura 2000-gebied. Adviesbureaus en overheden zijn niet wettelijk verplicht om verzamelde data op een goede manier te ontsluiten of beschikbaar te maken. Data worden daardoor niet of niet op een transparante goede manier beschikbaar gesteld of ontsloten. Daardoor blijven goede data onzichtbaar en blijven natuurtrends ook onzichtbaar. Dit is een ommissie, want er liggen verplichtingen vast in de wet waaraan alleen kan worden voldaan (of die alleen geëvalueerd kunnen worden) als er relevante informatie wordt verzameld over de staat van de abiotische en biotische natuur. Denk aan het verslechteringsverbod en de rapportageverplichting van Nederland aan Europa.

Nationale trends van soorten zijn vaak goed bekend doordat ze goed worden bijgehouden, onder andere in het Netwerk Ecologische Monitoring. Dergelijke monitoring is echter vaak ontworpen voor nationale rapportages, niet voor trends per Natura 2000-gebied. Terwijl dat juist wel nodig is voor het evalueren van de gestelde doelen. Ook geeft dit, zoals al genoemd onder advies 2 voor de NDA's, geen zicht op de oorzaken van de geconstateerde problemen en daarmee: op mogelijke gebiedsgerichte oplossingen.

Om ontbrekend *must-have* onderzoek scherp te krijgen, is het van belang de bestaande kennis en inzichten maximaal te benutten, een goed monitoringsprogramma op te zetten en voor resterende vragen tot een gedegen kennisprogramma te komen, zoals ook in elk van de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de NDA's wordt benoemd.⁶³ Dit geldt niet alleen voor de afzonderlijke Natura 2000-gebieden, maar ook op provinciaal en landelijk niveau. Daarbij is een goede afstemming, bijvoorbeeld via kennisontwikkeling in het OBN-netwerk⁶⁴, noodzakelijk om dubbel werk te voorkomen.

3. Benut alle kansen voor samenhangende doelen voor natuur, water en klimaat

Resultaten voor de opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat en een duurzame economie van het landelijk gebied zijn niet uitsluitend in het belang van natuurorganisaties of agrariërs. Zij zijn in het belang van het hele land en al haar inwoners. Herstel van een goede milieukwaliteit draagt immers bij aan de natuur, maar ook aan de gezondheid van de mens en de mogelijkheden voor duurzame verdienmodellen, die ook afhankelijk zijn van een gezonde bodem en van schoon water en een schone lucht. Het draagt hiermee ook bij aan een hogere biodiversiteit, behoud van ecosysteemdiensten en meer weerstand tegen klimaatveranderingen.

De opgaven voor natuur, water, klimaat en de kwaliteit van de leefomgeving in het landelijk gebied zijn onlosmakelijk met elkaar verweven. Uit de eerste NDA's blijkt dat overgangsgebieden nodig zijn om doelen voor Natura 2000-gebieden te halen. Dit geeft kansen om met eenzelfde ingreep meerdere doelen te dienen. In veel gevallen zullen slimme combinaties van functies (en budgetten) nodig zijn om alle doelen te halen.

Ook de deadline van 2027 voor het bereiken van de vereisten van de Kaderrichtlijn Water (KRW), waarin ook ecologische doelen centraal staan, komt snel naderbij.⁶⁵ De vereisten van de KRW lopen voor een groot deel parallel met de noodzakelijke maatregelen voor herstel en instandhouding van de Natura 2000-gebieden voor zover die samenhangen met de (eco)hydrologie en bieden daarmee een goede mogelijkheid voor combineren van hydrologische maatregelen.⁶⁶ De aanpak uit het NPLG kan hieraan in belangrijke mate bijdragen.⁶⁷

Ook andere maatschappelijk opgaven, zoals op het gebied van hoogwaterbescherming en rivierbeheer bieden kansen om werk met werk te maken. De Ecologische Autoriteit adviseert om Rijkswaterstaat altijd bij plannen voor de Natura 2000-gebieden in en rond de grote watersystemen (rivieren, kustzone,

Waddenzee, grote wateren) te betrekken. Dit is belangrijk omdat de opgaven waarvoor zij staat, vaak letterlijk 'in het vaarwater' zitten van de natuurfunctie. Er is een dubbeldoelstelling nodig voor deze hoogwaterveiligheidsopgave en KRW-maatregelen, waarbij ook bijgedragen wordt aan natuur. Hetzelfde geldt voor het betrekken van de waterschappen. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van waterkeringen, het regionale waterbeheer en het zuiveren van afvalwater. De waterschappen zijn daarmee onmisbaar als partij bij het opstellen van de NDA's.

Versterking van natuur en landschap biedt ook kansen voor een beter woonklimaat, betere gezondheid en voor recreatie. De samenhangende aanpak uit de vorige aanbeveling kan er ook toe leiden dat meer kansen benut worden. Inspireer door goede ideeën en combinaties te delen.

4. Neem regie als één overheid

De beste en juridisch gezien enige manier om uit de impasse te komen is door de staat van de natuur te herstellen. Het wenkend perspectief is een nationaal netwerk van robuuste en veerkrachtige Natura 2000-gebieden en overige natuurgebieden die daarbuiten liggen, waarin de natuur zich bevindt in een gunstige staat van instandhouding en waarin ruimte is voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Toon als één overheid eigenaarschap voor de natuuropgave. Deze kan immers niet louter door de nationale overheid, een enkele provincie, of een enkele beheerder, of het bedrijfsleven opgepakt worden.

Ook al is er inhoudelijk en juridisch weinig interpretatieruimte, toch is er de neiging om alternatieve routes te zoeken, hetgeen gezien de urgentie van de staat van de natuur en de juridische situatie niet kan. Voor het realiseren van natuurherstel moet de overheid als één overheid werken. Daarvoor moeten de governance-afspraken eenduidig zijn, wat momenteel niet het geval is. Omdat de druk uit Europa groter wordt, omdat er in de huidige situatie al sprake is van overtreding van de Europese wetgeving, én omdat het aantoonbaar niet goed gaat met onze beschermde natuur, moet worden geschakeld door de overheid, met één integrale aanpak.

De Ecologische Autoriteit hoort vaak in gesprekken dat partijen de wettelijke, beleidsmatige en bestuurlijke kaders onnodig complex vinden. De overheid heeft in hun ogen:

- (a) de taken op een onduidelijke manier verdeeld;
- (b) de wetgeving niet op elkaar afgestemd;
- (c) geen eenduidig beeld over wie op welke manier het herstel van natuur aan moet pakken.

In de praktijk blijkt - ook tijdens gesprekken van de Ecologische Autoriteit met provincies, water- en natuurbeheerders, het ministerie en andere stakeholders - dat het voor betrokken bevoegde overheden niet duidelijk is wat hun eigen bijdrage voor beschermde natuur moet en kan zijn. De provincies hebben een aantal signalen naar voren gebracht. Op 15 december 2023 hebben ze hun 'Propositie landelijk gebied' ingebracht voor het plenair debat voor LNV en aandacht gevraagd voor de verdeling van taken. Ze hebben behoefte aan duidelijkheid over het beleid en de beschikbare budgetten in het transitiefonds. Een tweede signaal kwam recent via een brief van de provincies aan het ministerie van LNV, waarin ze oproepen om een belangrijke generieke, landelijke bijdrage te leveren aan de reductie van de stikstofoverbelasting.

Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn, waaraan de lidstaat Nederland zich gecommitteerd heeft. De vergunningverlening maar ook de verantwoordelijkheid voor beheer van de Natura 2000-gebieden is echter grotendeels aan de provincies overgedragen. De provincies zijn hiermee als 'voortouwnemer' bevoegd gezag voor de Natura 2000-gebieden.⁶⁸ De Ecologische Autoriteit roept op om pal te staan voor de eigen verantwoordelijkheid op het natuurdossier, en effectief samen

te werken om doelen te halen. De natuuropgaven waar ons land voor staat, vragen om een blijvende gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden, inclusief de waterbeheerders en om samenwerking bij dataverzameling, planning en programmering en budgetverdeling. Dit is noodzakelijk om vanuit wettelijke taken of de intrinsieke motivatie bij te dragen aan de realisatie van natuurherstel. Ook lokale gebiedskennis, zoals die van beheerders, moet een vaste plek krijgen in de NDA's; sommige provincies hebben de beheerders niet betrokken bij het opstellen van de NDA's, hetgeen tot een mindere kwaliteit van de NDA's leidt.

Leer van goede voorbeelden bij andere grote opgaven zoals Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma. Dit zijn voorbeelden waarin, ondanks onzekerheden, maatregelen zijn genomen om doelen in het waterbeheer te halen. Voor de organisatie van een landelijke regie zou de organisatie van het Deltaprogramma als voorbeeld kunnen dienen. Eén landelijke regie kan ook helpen de bredere opgaven voor het landelijk gebied, zoals voor water, klimaat en het inrichten van een duurzame landbouw, zoveel mogelijk in samenhang op te pakken.

5. Borg een langjarige, consistente en betrouwbare aanpak

Het stikstofdossier en natuurherstel vragen om een collectieve aanpak van de overheid, belangrijke bijdrages van beheerders en aanpassingen in de agrarische sector, de industrie en het verkeer. De oplossing van het probleem is van belang voor de hele maatschappij. Door wisselend beleid vermindert het draagvlak voor maatregelen. Dit betekent dat de overheid solide, langjarige en consistente plannen moet maken. Het NPLG is hiervoor een goed startpunt. Dit sluit ook aan bij het rapport 'Grip' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, dat stelt: "dit soort plannen zijn niet alleen als zodanig wenselijk, zij kunnen ook het gevoel van collectieve controle vergroten en daarmee helpen het onbehagen tegen te gaan".

Zoals provincies vanuit hun kerntaak verantwoordelijk zijn voor beschermde natuur, zo zijn waterbeheerders verantwoordelijk voor waterkwaliteit en -kwantiteit, ook voor deze beschermde natuur. Dit betreft voor alle overheden zowel de betrokkenheid bij de wettelijke taken, als in sommige gevallen de intrinsieke motivatie om bij te dragen aan deze doelen. Dit betekent dat alle overheden de samenwerking niet alleen met de mond moeten belijden, maar dat dit ook feitelijk en effectief gebeurt, vanuit een blijvende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de opgaves, en dus voor dataverzameling, planning en programmering, en budgetverdeling. De Ecologische Autoriteit heeft de indruk dat dit niet in alle gebieden het geval is.

Vanuit de bredere opgaven voor het landelijk gebied, zoals water, klimaat en het inrichten van een duurzame landbouw, is het ook wenselijk om deze onderwerpen zoveel mogelijk in samenhang op te pakken. Dit is noodzakelijk om effectieve maatregelen te kunnen nemen, waarbij het mes aan meerdere kanten snijdt, maar ook om te voorkomen dat zogenaamde 'lock-ins' ontstaan, waarbij bedrijven investeren vanwege het ene wettelijk kader, maar later vanwege een ander wettelijk kader toch moeten stoppen. Dit betreft bijvoorbeeld een grote investering in een emissiearme stal, terwijl later blijkt dat het bedrijf in een gebied staat dat sterk vernat moet worden om bodemdaling te voorkomen, waardoor het bedrijf helemaal geen toekomst meer heeft op die locatie.

Breng daarom mandaat, kennis en budget samen, en toon als één overheid eigenaarschap voor deze grote opgaven die door een lokale overheid, een enkele provincie, beheerder, bedrijf of individu niet opgepakt kunnen worden. Denk na over hoe verschillende overheidspartijen en -lagen effectief kunnen samenwerken op de onderwerpen natuur, klimaat, water en het landelijk gebied.



Bijlage: samenstelling van de werkgroep

De Ecologische Autoriteit heeft voor dit advies de volgende werkgroep van deskundigen samengesteld.

prof. dr. Rien Aerts

dr. Wilfried ten Brinke

dr. Casper Cusell

dr. Roy van Grunsven

drs. Reinoud Kleijberg

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris/jurist)

drs. Willemijn Smal (secretaris/penvoerder)

ir. Harry Webers (voorzitter)

Meer informatie over de Ecologische Autoriteit en over haar werkwijze is te vinden op onze website:

www.ecologischeautoriteit.nl.

Noten advies

- 1 Zie www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen
- 2 Voorzitter van de Ecologische Autoriteit Hans Mommaas heeft dit in mei 2023 aangekondigd in een *position paper* ten behoeve van een rondetafelgesprek over natuurdoelanalyses voor de Tweede Kamer.
Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/actueel/nieuws/position-paper>.
- 3 Idem.
- 4 Zie <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen> voor een overzicht van alle uitgebrachte en lopende adviezen.
- 5 Zie onder andere <https://www.rli.nl/publicaties/2022/advies/natuurinclusief-nederland>,
<https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/boeren-met-toekomst>,
<https://www.pbl.nl/publicaties/stikstof-en-natuuraanpak-in-nederland-feiten-cijfers-en-consequenties-voor-de-uitvoering-van-beleid>.
- 6 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-4039eee4ed64ecd5574d2c34f1e1fe24fa8e8f18/pdf>. Zie hierin bijvoorbeeld 1.3 eerste alinea: “U zult in dit rapport lezen dat het noodzakelijk is om op zeer korte termijn veel minder stikstof te gaan uitstoten, om natuurherstel mogelijk te maken. U zult ook lezen dat als dat niet gebeurt, de consequenties ook voor andere aspecten van het leven heel groot zijn. Nederland gaat dan op slot, omdat het juridisch nauwelijks meer mogelijk is om vergunningen te verlenen. Niet voor huizen, niet voor boerderijen, niet voor wegen. Dat betekent ook dat de bouw zal gaan stilvallen, met forse economische en sociale gevolgen. Bovendien houdt dit ook in dat het onmogelijk is om PAS-melders en interimmers, die slachtoffer zijn van onbetrouwbaar beleid, te vergunnen.”
- 7 Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn, waaraan de lidstaat Nederland zich gecommitteerd heeft.
- 8 De zogenaamde voortouwnemer is het bevoegd gezag dat over het algemeen de grootste eigenaar in het Natura 2000-gebied vertegenwoordigt. De voortouwnemer is verantwoordelijk voor het hele proces om tot een beheerplan te komen en is hét aanspreekpunt voor het beheerplan voor de buitenwereld. In de grote wateren is dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in de rest van de gebieden de provincie (met het grootste aandeel).
- 9 Zoals afgesproken in het Natuurpact (2013). In 2013 maakten Rijk en provincies in het Natuurpact afspraken over hoe natuur op land te ontwikkelen en beheren.
- 10 Niet in de rol van voortouwnemer, maar in de rol van waterbeheerder in de omgeving van Natura 2000-gebieden van andere voortouwnemers. Rijkswaterstaat is onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 11 De PAS-uitspraak: Op basis van het PAS werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Zo’n toestemming ‘vooraf’ mag volgens de PAS-uitspraak niet meer.
<https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>.
- 12 Sommige provincies hebben dit expliciet naar buiten gebracht, maar ook de andere provincies verlenen nauwelijks vergunningen voor nieuwe activiteiten.
- 13 De huidige staat van de natuur in Nederland is veelal ongunstig. Zie onder andere de balans van de leefomgeving 2023: <https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023>.
- 14 Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/19/programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-2022-2035>. Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering geeft invulling aan de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn). In deze wet is vastgelegd dat de stikstofdepositie omlaag gebracht moet worden en de natuur verbeterd moet worden om de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen en soorten (alsnog) te realiseren.

- 15 Conform de inhoudsvereisten uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering.
- 16 Zie voor de reikwijdte van deze maatregelen de interpretation guide Natura 2000-beheer, lid 2.4, hieruit: ‘De instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van “passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen” en “zo nodig” de vorm van “passende beheersplannen”’ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_nl.pdf.
- 17 Beheerplan Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 3.8, lid 3, van de Omgevingswet, voorheen artikel 2.3, lid 1, Wet natuurbescherming.
- 18 De Ecologische Autoriteit beoordeelt ecologische informatie in de onderbouwing van besluiten, met het oog op beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Hierbij kijkt zij naar klimaat en abiotische randvoorwaarden, zoals bodem, water en atmosferische depositie. Ook adviseert de Ecologische Autoriteit over wetenschappelijke inzichten voor besluiten over brede ecologische vraagstukken. De Ecologische Autoriteit toetst of de ecologische informatie juist én volledig is en brengt advies uit. Zij doet zelf geen onderzoek. Evenmin stelt zij wetten, regels of normen op. Ze neemt geen besluiten, maakt geen beleid en beoordeelt geen individuele vergunningsaanvragen.
- 19 De tot nu toe bekeken NDA's betreffen overigens alléén nog de Natura 2000 gebieden met stikstofgevoelige habitats en soorten. Hierbij moet in het oog gehouden worden dat de Ecologische Autoriteit op verzoek van het Rijk en provincies bij 70 vooral gebieden bekeken heeft, waarbij de NDA zelf concludeert dat de doelen niet gehaald worden en/of verslechtering van het gebied niet kan worden uitgesloten. Met andere woorden, de zogenaamde ‘nee, tenzij’ als conclusie hebben. Deze gebieden geven dus geen gemiddelde weer van alle Natura 2000-gebieden, maar geven door hun grote aantal (70% van de in totaal 162) een goed beeld van wat er aan de hand is met het grootste deel van de Natura 2000-gebieden in Nederland.
- 20 Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt. Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en dit arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie: C-418/04.
- 21 Artikel 8.103 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Omgevingswet): Het bevoegd gezag trekt een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in ieder geval in of wijzigt een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in ieder geval, als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn.
- 22 Artikel 4 lid 5 Habitatrichtlijn is duidelijk over het referentiemoment: het moment van aanmelden. In Nederland wordt voor de habitatrichtlijngebieden in de praktijk het moment van aanwijzing gebruikt. De Ecologische Autoriteit heeft dit overigens in haar advies over de handreiking Natuurdoelanalyse nog niet naar voren gebracht.
- 23 Blijkt uit onze advisering.
- 24 <https://nos.nl/artikel/2306387-tno-nederland-relatief-grootste-producent-stikstof-van-europa>.
- 25 Vanaf 2010 is de daling gestagneerd omdat met name de ammoniakdepositie licht is toegenomen. De daling in de depositie van stikstofoxiden is wel verder doorgezet.
Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0189-stikstofdepositie>.
- 26 Wamelink et al, 2023.
<https://research.wur.nl/en/publications/overzicht-van-kritische-depositiewaarden-voor-stikstof-toegepast->.
- 27 Dit heeft voor veel natuurtypen tot lagere waarden voor de kritische depositiewaarden geleid.
- 28 Zie onder andere de balans van de leefomgeving 2023 van het Planbureau van de Leefomgeving:
<https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023>.
- 29 Ook daarvoor was er namelijk vaak al een vorm van bescherming bijvoorbeeld als Natuurmonument, of gewoon als natuurgebied dat eigendom was van een TBO.
- 30 Vanaf 2010 is de daling gestagneerd omdat met name de ammoniakdepositie licht is toegenomen. De daling in de depositie van stikstofoxiden is wel verder doorgezet.
Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0189-stikstofdepositie>.

- 31 Zie bijvoorbeeld https://www.natuurkennis.nl/Uploaded_files/Publicaties/obn-droogte-11mei21.332b60.pdf.
- 32 De Kritische Depositiewaarde (KDW) is de grens tot waar een bepaald type natuurgebied een langdurige belasting met stikstof aankan zonder schade. Een beperkte mate van stikstofdepositie zal niet direct leiden tot een aantasting van stikstofgevoelige natuurwaarden, boven de KDW bestaat het risico dat de kwaliteit van een vegetatie significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie.
- 33 Zo worden bijvoorbeeld in de Biesbosch niet alle doelen gehaald, maar blijken uit de NDA andere factoren van meer doorslaggevend belang voor herstel. Maatregelen die meer natuurlijke dynamiek bevorderen negatieve effecten van stikstof grotendeel opvangen en ruimte geven aan het gebied om zich aan klimaatverandering aan te passen dragen op termijn bij aan duurzaam behoud.
- 34 Uit 'Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive' (DocHab-04-03/03 rev.3): "The concept of FCS2 is not limited to the Natura 2000 network. The definition of FCS for habitats and species in Article 1 indicates clearly that the overall situation of species and habitats needs to be assessed and monitored (see Article 11) in order to judge if it is favourable or not."
- 35 Sommige soorten en habitats, die wel nodig zijn voor het halen van de landelijke 'gunstige staat van instandhouding', hebben nog geen plek in Nederland. Sommige daarvan worden mogelijk nog toegewezen aan Natura 2000-gebieden. Het ministerie van LNV is hiervoor aan zet. De gesprekken hierover lopen al enige tijd, maar de benodigde stappen zijn nog niet gezet. Versnelling van dit traject is essentieel om het totale doel helder te krijgen. Zie ook: <https://www.natura2000.nl/nieuws/beleidskader-doelwijziging-natura-2000-informatie-en-reactieronde-gesloten#:~:text=Het%20Natura%202000%2Ddoelensysteem%20wordt,informatie%20en%20reactie%20door%20stakeholders>.
- 36 Omdat gedetailleerde en gebiedsdekkende abiotische gegevens in de gebieden zelf vaak ontbreken, wordt gebruikgemaakt van de indicaties die de vegetatie geeft over abiotische omstandigheden (voedselrijkdom, vochttoestand, zuurgraad, saliniteit e.d.). Dat is een heel gangbare en al decennia gevolgde landschapsecologische methodiek.
- 37 Vanwege het Europeesrechtelijke voorzorgsbeginsel zullen er altijd natuurgegevens nodig zijn om besluiten te kunnen nemen over economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een gebrek aan informatie zal altijd blijven leiden tot vernietiging van vergunningen.
- 38 Het is ook een taak voor LNV / IPO / BIJ12, omdat ook in de systematiek en methodiek voor NDA's verbeteringen kunnen worden aangebracht waar de voortouwnemers van kunnen profiteren.
- 39 Door de focus van alleen stikstofgevoelige natuur straks naar alle natuur te verleggen.
- 40 Omdat doelen niet gehaald worden, en omdat verslechtering is opgetreden of dreigt op te treden.
- 41 Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.
- 42 Met daarin de gebiedsplannen conform de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en het Programma stikstofreductie en natuurverbetering.
- 43 Een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) is nu niet verplicht. Zie de handreiking natuurdoelanalyse. <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/>.
- 44 <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.
- 45 De provincies hebben een aantal signalen naar voren gebracht. Op 15 december hebben ze met een propositie landelijk gebied en als inbreng voor het plenair debat voor LNV andere aandacht gevraagd voor de verdeling van taken. Ze willen duidelijkheid over het beleid en de beschikbare budget in het transitiefonds. <https://www.ipo.nl/lobby/inbreng-plenair-debat-lnv/>. In een tweede signaal via een brief van de provincies aan LNV roepen de provincies het Rijk op een belangrijkere generieke, landelijke bijdrage te leveren aan de afname van de stikstofoverbelasting "We staan in Nederland voor een grote opgave om de stikstofneerslag terug te brengen. In de Kamerbrief van 7 februari jongstleden kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan die leiden tot een vermindering van de stikstofuitstoot. De provincies vinden het goed dat het kabinet gelden beschikbaar stelt voor de vrijwillige opkoop van (boeren)bedrijven en voor de innovatie en verduurzaming van stallen. Als provincies delen wij met het kabinet de urgentie op korte termijn maatregelen

- te nemen om de depositie terug te brengen. We zijn met het Rijk in gesprek om de aangekondigde maatregelen vorm te geven op een wijze die praktisch uitvoerbaar en juridisch houdbaar is. De provincies benadrukken dat dit eerste stappen zijn. Om duurzaam perspectief voor natuur én economische ontwikkeling mogelijk te maken in Nederland blijven forse aanvullende stikstofreductiemaatregelen en middelen voor alle sectoren nodig.” Zie <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/provincies-eisen-dat-den-haag-meer-doet-om-stikstofuitstoot-terug-te-dringen~ba391c5e/>.
- 46 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2023/11/30/grip>.
- 47 <https://www.overheidvannu.nl/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ivf---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>.
- 48 Niet in de rol van voortouwnemer, maar in de rol van waterbeheerder in de omgeving van Natura 2000-gebieden van andere voortouwnemers. Rijkswaterstaat is onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- 49 De Ecologische Autoriteit heeft dit in haar advies over de handreiking overigens nog niet naar voren gebracht.
- 50 Het is niet toegestaan om te wachten met het treffen van maatregelen totdat verdere verslechtering optreedt. Zie paragraaf 3 van de [interpretation guide Natura 2000-beheer](#) en dit arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie: C-418/04.
- 51 Het is ook een taak voor LNV / IPO / BIJ12, omdat ook in de systematiek en methodiek voor NDA's verbeteringen kunnen worden aangebracht waar de voortouwnemers van kunnen profiteren.
- 52 Door de focus van alleen stikstofgevoelige natuur straks naar alle natuur te verleggen.
- 53 Kaarten, dwarsdoorsneden en blokschema's. Dit laatst is een schematische driedimensionale weergave van het gebied, de soorten daarin, de bodemopbouw, het hydrologisch systeem en de werking daarvan.
- 54 Een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) is nu niet verplicht. Zie de handreiking natuurdoelanalyse. <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/>
- 55 <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5000>.
- 56 Uit de tijd van de PAS-gebiedsanalyses en -herstelstrategieën bijvoorbeeld. Maar ook lang daarvoor is de noodzaak voor herstel van watersystemen al wetenschappelijk aangetoond, bijvoorbeeld in het Nationaal Onderzoeksprogramma Verdroging (jaren '90) en in de verschillende GGOR-studies voor natuurgebieden. Dat heeft ook al veel eerder geleid tot herstelmaatregelen in en rond natuurgebieden.
- 57 <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/>.
- 58 <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.
- 59 <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5001>.
- 60 Door LNV en provincies zijn afspraken gemaakt over de referentiedatum die ingaan tegen Europese wetgeving. De Ecologische Autoriteit heeft dit in haar advies over de handreiking nog niet naar voren gebracht. De Ecologische Autoriteit ziet echter binnen deze wetgeving geen mogelijkheden hiervan af te wijken.
- 61 Nederland heeft, anders dan Europees voorgeschreven, een referentie gekozen op het moment van *aanwijzen* en niet van *aanmelden*, om onderling te kunnen afrekenen tussen Rijk en provincies.
- 62 Zie bijvoorbeeld: “De wettelijke basis voor het nemen van beschermingsmaatregelen voor habitats buiten het Natura 2000-netwerk” Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 28 maart 2022.
- 63 Dan zijn meer metingen, gestructureerde monitoring, aanvullend experimenteel onderzoek en/of gebiedsgerichte modelmatige studies nodig aan het functioneren van de bodem, water, lucht en ecologie zelf om de omvang van de maatregel te bepalen. Probleem van een gebrek aan voldoende goede gegevens -of het niet gebruiken van beschikbare gegevens - in de NDA's is, dat daardoor niet duidelijk wordt hoe het er precies voorstaat met de natuur en wat de noodzakelijke condities zijn voor herstel. Daarnaast geeft dit problemen met het vaststellen van de doelen, zie ook de volgende paragraaf. Per gebied is de precieze dosering, of schaal, van de maatregelen is echter regelmatig dan niet altijd geheel helder.
- 64 <https://www.natuurkennis.nl/>.
- 65 Zie onder andere <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>.
- 66 De ecologische doelen zijn meestal heel verschillend, wat zelfs tot conflictsituaties tussen KRW en N2000 leidt (bijvoorbeeld langs de rivieren).

- 67 De Ecologische Autoriteit onderschrijft daarom de vier functies van het NPLG:
1. Toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied;
 2. Zorgen dat er keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen in het landelijk gebied, met het oog op de lange termijn;
 3. Beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied;
 4. Een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende Rijksinzet.
- 68 Het Rijk heeft de regie, maar provincies voeren uit, als zogenaamde 'Voortouwnemers', met uitzondering van de gebieden die onder Rijkswaterstaat/ministerie van I&W en ministerie van Defensie vallen.



