Bijlage 2: Bestuurlijke afspraken vervolg cyclisch proces natuurdoelanalyses november 2024

Vervolg cyclisch werken natuurdoelanalyses

Ter besluitvorming

Aanleiding

In het programma stikstofreductie en natuurverbetering (PSN) is opgenomen dat de huidige natuurdoelanalyses (NDA's) een eerste versie betreffen, als onderdeel van een cyclisch en iteratief proces en dat nadere afspraken gemaakt zullen worden over de inrichting hiervan.
Dit kabinet zet in op een vernieuwde en uniforme monitoring, waarbij de gemeten staat van de natuur leidend is. Via oa het verbeterprogramma VHR-monitoring zet het kabinet hierop in. Uitkomsten hiervan zullen zoveel mogelijk opgenomen worden in toekomstige NDA's.
De voorliggende notitie beschrijft de afspraken over het cyclisch actualiseren van NDA's. Met deze afspraken wordt erin voorzien dat de NDA's, als feitelijke ecologische analyse op basis van de best beschikbare kennis, stapsgewijs steeds meer aanvullend verkregen monitoringsdata gaan bevatten, met het oog op de verbetering van de monitoring waar nu aan gewerkt wordt. Ook wanneer beleidskeuzes ertoe zouden leiden dat nieuwe of andere data als best beschikbare informatie beschikbaar komt, zoals informatie vanuit bodemonderzoek, is het voorgestelde cyclische proces erop gericht om die informatie tijdig mee te nemen in de NDA's. Een verbeterde handreiking voor het opstellen van de NDA's zal voorschrijven hoe deze nieuwe en aanvullende informatie benut wordt in de NDA's, evenals hoe de uniformiteit van de NDA's versterkt wordt en welke nuances de conclusies in de NDA dienen te bevatten. De NDA is, als feitelijke ecologische analyse, een belangrijke bron van informatie voor besluiten over maatregelen, maar niet de enige bron. Voor het maken van zorgvuldige afwegingen rond besluiten over maatregelen zijn dus ook andere analyses cruciaal, zoals een sociaal economische impact analyse. Omdat dergelijke analyses buiten de scope van een NDA vallen, wordt hier in de voorliggende besluiten niet verder op ingegaan.

Advies

U wordt geadviseerd in te stemmen met het beschreven cyclische proces voor de natuurdoelanalyses en de afspraken voor opvolging van de adviezen van de Ecologische Autoriteit.

Kernpunten

De afspraken over het vervolg van het cyclische proces NDA's zijn als volgt (het DO NDA is primair verantwoordelijk voor het verder uitwerken, uitvoeren of beleggen van deze afspraken):

1. Het cyclische NDA proces sluit aan bij het (bestaande) cyclische proces van de Natura 2000-beheerplannen middels actualisaties in een cyclus van zes jaar. Daarbij kan dan, gezien de overlap, een integratie plaatsvinden van de NDA met het inhoudelijke deel van de beheerplanevaluatie[1]. Hierbij worden de volgende afspraken gemaakt:

   Afspraken bij zesjaarlijkse NDA cyclus
2. De NDA heeft een feitelijk karakter en een vergelijkbare inhoud als de NDA's die in de eerste cyclus zijn opgesteld (2023) (en dient in principe als inhoudelijk deel van de evaluatie van het beheerplan). De NDA bevat de best beschikbare kennis en informatie.
3. Uiterlijk in 2030 is er voor ieder Natura 2000-gebied een NDA opgesteld die betrekking heeft op alle soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen (de huidige NDA's gaan nog alleen over de stikstofgevoelige soorten en habitattypen). Daarmee is er dus sprake van verbreding naar alle drukfactoren, waaronder hydrologie.
4. De NDA wordt benut ten behoeve van de zesjaarlijkse Wsn rapportage over doelbereik op gebiedsniveau.

   Afspraken bij APK: twee jaarlijkse 'light actualisatie'

[1] Waar in deze notitie over NDA wordt gesproken, kan dit dus ook gelezen worden als het inhoudelijke deel van de evaluatie van het beheerplan.

5. Uiterlijk eens per twee jaar vindt voor de stikstofgevoelige habitattypen en soorten binnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een APK plaats (light actualisatie) die nieuwe informatie betrekt over stikstofdepositie, vaststelling en uitvoering van maatregelen en het te verwachten effect daarvan op doelbereik.
6. Voor de niet-stikstofgevoelige habitattypen/soorten wordt de APK voor een aantal gebieden in de vorm van een pilot opgesteld zodat RWS inzicht krijgt in de capaciteit die hiervoor nodig is. Op basis van de resultaten van deze pilot wordt ernaar gestreefd om uiterlijk eind 2025 te besluiten of de APK structureel ook voor deze habitattypen en soorten iedere twee jaar opgesteld zal worden (zoals ook voor de stikstofgevoelige habitattypen/soorten het geval is).
7. De APK kan de vorm hebben van een addendum of herleidbare verwerking in de NDA zelf;
8. De APK vormt tevens de inbreng van provincies voor de tweejaarlijkse Wsn rapportage over stikstof en natuurmaatregelen.

Afspraken over 'de basis op orde' vooraf aan het cyclisch werken

9. Uiterlijk drie maanden na medio juni of na oplevering van het toetsingsadvies door de Ecologische Autoriteit (EA) geven de voortouwnemers per NDA aan of een NDA in de basis op orde is. De basis is op orde indien de conclusies in de NDA vast staan en de NDA tenminste voldoende onderbouwing biedt voor het treffen van 'no regret' maatregelen.
10. Uiterlijk medio 2025 dienen alle NDA's in principe in de basis op orde te zijn gebracht.
11. De EA wordt gevraagd om de wijzigingen die zijn doorgevoerd om de 'basis op orde' te brengen van een toetsingsadvies te voorzien. Zij wordt gevraagd deze advisering uiterlijk eind 2025 afgerond te hebben.

Afspraken over adviezen van de Ecologische autoriteit (EA)

12. De EA wordt gevraagd om zowel bij de zesjaarlijkse actualisatie als ook bij een tweejaarlijkse APK (indien die leidt tot verandering van een conclusie over doelbereik) een advies uit te brengen.
13. De adviezen van de EA op de eerste NDA's worden bij voorkeur bij de eerste APK verwerkt (dus minimaal binnen twee jaar) en uiterlijk bij de eerste actualisatie van de NDA (uiterlijk binnen zes jaar).

Toelichting

NDA cyclus van zes jaar:
1-2. Integratie met de zesjaarlijkse beheerplancyclus is efficiënt en spreidt de werklast
Inhoudelijk vertonen een NDA en de evaluatie van het Natura 2000-beheerplan grote overlap. De werklast wordt over de cyclus van zes jaar verdeeld door koppeling van de analyses aan het proces van vaststelling van beheerplannen. De NDA kan hierbij als inhoudelijke component geïntegreerd worden in de evaluatie van het beheerplan.
Een NDA, dan wel de evaluatie van een beheerplan, zijn het feitelijke startpunt voor bestuurlijke besluitvorming over maatregelen. Op hoofdlijn voldoet de huidige inhoud (en handreiking) hiervoor. De handreiking zal wel bijgewerkt worden om onder andere aan te geven hoe informatie uit de verbeterde monitoring betrokken moet worden in de NDA, de verbreding naar alle drukfactoren vorm krijgt en hoe eventuele nieuwe of andere informatiebronnen als gevolg van gewijzigd beleid (zoals bodemonderzoek en alternatieven voor AERIUS) meegenomen dienen te worden. Eveneens zal de verbeterde handreiking beschrijven hoe uniformiteit tussen de NDA's versterkt kan worden en hoe benodigde nuance in conclusies kan worden aangebracht.

3. Verbreding vóór eind 2030 is haalbaar zonder veel extra inzet omdat deze aansluit op het ritme van herziening van beheerplannen met een cyclus van maximaal zes jaar
Voortouwnemers herzien de beheerplannen programmatisch binnen een periode van zes jaar. De verbreding van de NDA sluit aan bij de evaluaties van de beheerplannen binnen deze actualisaties. Met de verbreding richten de NDA's zich op alle drukfactoren, conform de afspraak in het regeerprogramma.

4. Een NDA is het meest actuele gebiedsspecifieke oordeel over doelbereik

De Wsn schrijft een zesjaarlijkse rapportage voor over doelbereik voor stikstofgevoelige habitats per gebied. Dit oordeel is de kern van een NDA en wordt opgesteld met de meest recente gebiedsinformatie. De NDA/evaluatie beheerplan vormt de provinciale inbreng voor de zes jaarlijkse Wsn rapportage door het Rijk en wordt daarmee opgebouwd uit de resultaten van de beschikbare NDA's/evaluaties van beheerplannen van de afgelopen zes jaar.

APK: twee jaarlijkse 'light actualisatie'
5-8. De APK is een 'vinger aan de pols' voor beleid en ook bruikbaar voor rapportages
De tweejaarlijkse APK monitort de voortgang en effectiviteit van maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel. In eerste instantie/cyclus betreft de APK de stikstofgevoelige doelen, maar op basis van de uitkomsten van een pilot kan de APK, indien hiertoe besloten wordt, na verbreding van de scope (besluit 3) ook alle gebieden en doelen betreffen. Effecten op het eindoordeel kunnen daarmee tussentijds worden verwerkt en betrokken bij afwegingen over toestemmingsverlening of verzoeken tot intrekking van vergunningen. Omdat het vaststellen van het Natura 2000-beheerplan een moment is waarop doorgaans nieuwe maatregelen geborgd worden die van invloed kunnen zijn op de NDA conclusies, verdient het de aanbeveling om de conclusies van de NDA te actualiseren. Voor de stikstofgevoelige doelen voorziet de APK ook meteen in de informatie die vanuit provincies nodig is voor de Wsn rapportage van het Rijk over voortgang en gevolgen van maatregelen die zijn opgenomen in het PSN[2]. Herleidbaarheid van actualisaties is nodig voor een efficiënte toetsing en transparantie over de voortgang.

Basis op orde
9-11. Afspraken zijn gericht op haalbare momenten en het toetsbaar de basis op orde hebben van alle analyses
Naar verwachting vraagt een beoordeling of de basis op orde is niet veel tijd en hoeft er voor de meeste gebieden geen aanvullende actie ondernomen te worden. Een check en advies van de EA maakt het oordeel dat de basis in orde is toetsbaar en navolgbaar. Provincies hebben in het definitieve oordeel of de basis op orde is een eigenstandige verantwoordelijkheid, waaronder de verantwoordelijkheid om eventueel afwijken van een zwaarwegend advies van de EA te verantwoorden en onderbouwen.

Adviezen van de EA
12-13. Adviezen van de EA bevorderen navolgbare conclusies over de toestand van de natuur
Toetsing door de EA bij de actualisatie van een NDA (eens in de zes jaar) geeft stevigheid aan de inhoudelijke juistheid en navolgbaarheid van de analyses. Dit vermindert discussie over de inhoud en conclusies. Toetsing van een APK, als die leidt tot verandering in een conclusie over doelbereik, is een keuze die deze stevigheid ook geeft op de tussentijdse actualisaties.

Eenmalige verwerking van de adviezen van de EA in de huidige NDA's in de eerst volgende APK of volledige actualisatie van de NDA is haalbaar en efficiënt omdat de adviezen en de actualisaties in één keer verwerkt kunnen worden.

Bijlage: Achtergrondnotitie 'Vervolg cyclisch proces NDA's
De achtergrondnotitie heeft aan de basis gelegen van bovenstaande afspraken en bevat hier andere achtergrondinformatie bij. Gedurende de route van besluitvorming is ervoor gekozen om de afspraken ten aanzien van de APK anders vorm te geven dan in de achtergrondnotitie was voorgesteld en zijn enkele in bovenstaande afspraken opgenomen deadlines geactualiseerd op basis van het nu voorziene moment van besluitvorming. Waar er verschillen zitten tussen informatie uit de achtergrondnotitie en bovenstaande afspraken, zijn bovenstaande afspraken leidend en deze zijn dan ook onderdeel van de besluitvorming.

[2] Dit betreft dus enkel de stikstofgevoelige gebieden en doelen.