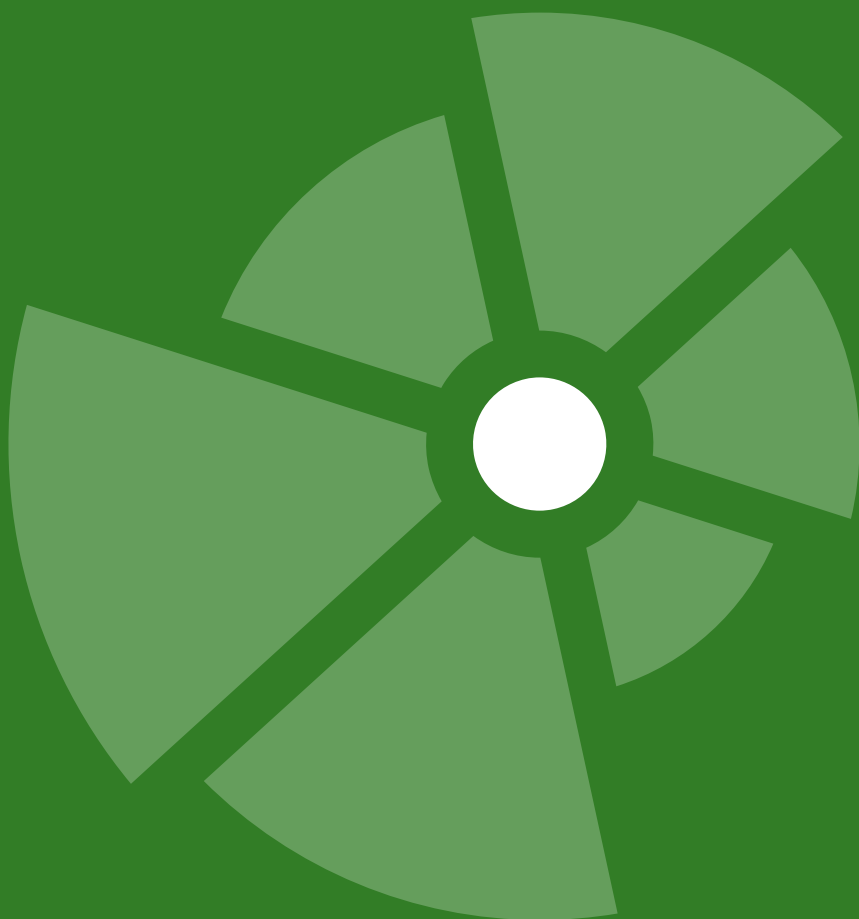


Advies over de Handreiking Gebiedsprogramma's (NPLG)



1 Hoofdpijnen advies handreiking gebiedsprogramma's NPLG

Het Rijk ziet dat de kwaliteit van natuur, gezond (drink)water, bodem en lucht en veiligheid in Nederland onder druk staan door intensief land- en watergebruik en door klimaatverandering. Om dit in het landelijk gebied aan te pakken ontwikkelt de overheid het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), onderdeel van de NOVI¹ uitwerking, met daarin een brede aanpak met doelen voor natuur, water en klimaat.² De twaalf provincies werken voor hun grondgebied in een gebiedsprogramma uit hoe zij deze doelen gaan bereiken. In de gebiedsprogramma's worden ook de gebiedsplannen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden opgenomen.³

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben in samenspraak met de provincies een concept handreiking⁴ voor deze provinciale gebiedsprogramma's NPLG - verder handreiking – opgesteld.

De ministeries hebben de Ecologische Autoriteit gevraagd een advies te geven over de concept handreiking om deze te verbeteren. De Ecologische Autoriteit gaat hierin na of door het volgen van de handreiking zowel de gebiedsprogramma's als de daarin opgenomen gebiedsplannen ecologisch gezien goed opgesteld kunnen worden, goed worden onderbouwd en dat de doelen daarmee gehaald worden. In dit advies spreekt de Ecologische Autoriteit zich uit over de kwaliteit en volledigheid van de handreiking met als doel deze te verbeteren.

Wat is het advies van de Ecologische Autoriteit?

De Ecologische Autoriteit is van oordeel dat de concept handreiking op een aantal punten concreter moet en kan. De NPLG-aanpak is ambitieus en de brede aanpak is volgens het Rijk noodzakelijk om de huidige problemen op te kunnen lossen. De Ecologische Autoriteit ziet dat het kabinet hiermee de doelen voor natuur, water en klimaat met urgentie wil realiseren. Beleid, onderzoek, maatregelen en gebiedsprocessen worden min of meer parallel ingezet, en aanvullend beleid is aangekondigd en moet nog verschijnen. Dit alles moet op 1 juli 2023 landen in een volwaardig eerste versie van de gebiedsprogramma's.⁵

De concept handreiking geeft aan 'dat gebiedsprocessen en alles in samenhang bezien en afwegen tijd kosten en dat de tijd tot 1 juli beperkt is'; de Ecologische Autoriteit onderschrijft dit. De minimale vereisten uit de handreiking zijn een flinke opgave; tegelijk benadrukt de Ecologische Autoriteit dat voortgang nodig is om belangrijke no-regret maatregelen te kunnen nemen. Deze zijn nodig om verslechtering te voorkomen en doelen te bereiken. Ook kan aanvullend onderzoek ingezet worden. De 1 juli versie van de gebiedsprogramma's vormen daarmee de start van een iteratief proces, waarbij in de loop van de komende jaren steeds meer informatie beschikbaar komt en daarmee meer duidelijkheid over de maatregelen die nodig zijn om de doelen te halen.⁶

Een complete en overzichtelijke handreiking moet bijdragen bij aan het overzicht voor de provincies voor deze eerste versie van het gebiedsprogramma. Het overzicht van het vigerende beleid is nuttig. De handreiking geeft ook overzichtelijk, maar nog globaal, de doelen voor natuur, water en klimaat. Belangrijk is om deze doelen zo scherp als mogelijk te hebben, en ook duidelijk te maken welke doelen om juridische en/of ecologische redenen als hard en randvoorwaardelijk moeten worden gezien.

¹ De Nationale Omgevingsvisie, zie ook <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/>.

² Zie pagina 9 van de handreiking voor een compleet overzicht van de doelen op hoofdpijnen.

³ De gebiedsplannen (als bedoeld in art. 1.12fa Wet natuurbescherming (Wnb) opgenomen) worden opgenomen in de gebiedsprogramma's; de programma's zullen daarmee ook aan de inhoudsvereisten van de gebiedsplannen moeten voldoen.

⁴ Dit concept is wel al openbaar en verstrekt aan de provincies.

⁵ Naast de handreiking bestaat veel beleid, brieven, factsheets of deze zijn aangekondigd.

⁶ In de looptijd van het transitiefonds landelijk gebied.

De Ecologische Autoriteit ziet dat de voorgelegde versie van de handreiking op onderdelen concreter moet en kan, zodat het volgen ervan leidt tot volwaardige gebiedsprogramma's en de daarin opgenomen gebiedsplannen. Op basis van de handreiking komt in de gebiedsprogramma's mogelijk onvoldoende zicht op benodigde maatregelen en de effecten ervan, zodat mogelijk ook nog geen conclusies getrokken kunnen worden over het al dan niet behalen van de NPLG doelen. Het gaat om de volgende punten:

- **Geef de status van doelen aan en maak deze SMART⁷ en compleet.** De doelen vormen de basis voor de gebiedsprogramma's. Op pagina 9 van de handreiking (zie figuur 1) staat een handzaam overzicht van alle doelen waaraan de provincies werken, maar deze zijn soms onvoldoende concreet of onvolledig (bijvoorbeeld voor de waterdoelen). Duidelijkheid over de doelen helpt ook in het gebiedsproces. Geef daarom helder aan welke doelen hard zijn, gecombineerd met de verwachte mate van concreetheid van de uitwerking. Geef ook aan hoe doelen concreter worden in de toekomst. Zie hierover 2.1 van dit advies.
- **Vraag de provincies losse eindjes te voorkomen.** Vraag bij onzekerheden en leemten in kennis (knelpunten) altijd alle benodigde vervolgstappen - bijvoorbeeld extra maatregelen of onderzoek - aan te geven, inclusief verantwoordelijken en middelen. Voorkom zo met de handreiking dat losse eindjes in gebiedsprogramma's blijven bestaan. Zie hierover 2.2 van dit advies.
- **Vraag de provincies kansen van een landschapsecologische benadering te benutten.** De Ecologische Autoriteit onderschrijft het uitgangspunt van de handreiking dat het hele landelijk gebied van de provincie en elk beschermd Natura 2000-gebied, NNN-gebied en waterlichaam wordt gezien binnen het hele landschapsecologische systeem⁸. Als het landschapsecologische inzicht ontbreekt kunnen onbedoelde negatieve effecten onbelicht blijven en kunnen effectieve maatregelen en slimme combinaties van maatregelen uit zicht blijven. Deze systeemgerichte probleemanalyse is ook de beste en soms de enige basis voor de onderbouwing van maatregelen. Zie 2.3 van dit advies. Hiervoor is in de handreiking aandacht nodig voor:
 - **Een volledige probleemanalyse.** Ga in op alle drukfactoren zoals stikstof, fosfor, droogte, slechte waterkwaliteit en versnippering, die problemen in een gebied veroorzaken. Geef aan welke factoren sturend zijn voor de problemen in het gebied. Geef ook inzicht in de mate waarin problemen lokaal, regionaal, en/of landelijk worden veroorzaakt of uit het buitenland komen. Als dit inzicht er nog niet is, moeten de vervolgstappen om tot dit inzicht te komen worden benoemd en geborgd. Dit geldt voor het hele landelijk gebied. Voor de Natura 2000-gebieden geldt dat dit inzicht in detail in beeld moet worden gebracht voor stikstof, in aanvulling op de probleemanalyses voor andere drukfactoren uit de natuurdoelanalyses.
 - **Onbedoelde ecologische effecten in beeld te brengen en alternatieve maatregelen te onderzoeken.** Maatregelen die het ene (ecologische) doel dienen, kunnen ook onbedoelde negatieve (ecologische) effecten hebben op het andere. Voordat hier een besluit over genomen wordt, is het belangrijk dat deze effecten in beeld zijn zodat deze kunnen meewegen bij het besluit. Geef bij aanzienlijke negatieve ecologische effecten aan of alternatieve maatregelen voorhanden zijn.
- **Aanvullende maatregelen Natura 2000.** De gebiedsplannen worden opgenomen in de gebiedsprogramma's. De handreiking is onduidelijk over hoe concreet de aanvullende maatregelen voor Natura 2000 in het gebiedsprogramma worden opgenomen. Vraag de provincies de concrete maatregelen in het kader van de gebiedsplannen in beeld te brengen. Zie hierover 2.4 van dit advies.
- **Vraag prominenter inzicht in de planning van vervolgbesluiten.** Vraag de provincies prominent in beeld te brengen welke besluiten nog nodig zijn, wie de bevoegde gezagen hiervoor zijn en wat de globale planning is. Zie hierover 2.5 van dit advies.

De Ecologische Autoriteit adviseert bovenstaande punten te verwerken in de volgende versie van de handreiking. Deze punten zijn noodzakelijk om tot gebiedsprogramma's te komen die de essentiële input en beslisinformatie geven voor de provincies en het Rijk. In hoofdstuk 2 licht de Ecologische Autoriteit haar oordeel

⁷ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

⁸ Dit integreert bodem, water, luchtkwaliteit (stikstof), planten, dieren en levensgemeenschappen maar daarnaast ook de effecten van menselijke activiteiten en grondgebruik in en rond het gebied.

nader toe en in bijlage 1 geeft ze enkele voorbeelden ter illustratie aan de hand van de indeling van 3.2 van de handreiking, de ‘minimale inhoud gebiedsprogramma’s 2023 en gevraagde onderbouwing’.

Voorzienbare stapeling en zinloze investeringen voorkomen

De Ecologische Autoriteit onderschrijft het streven van het NPLG naar een integrale aanpak op de onderwerpen natuur, water en klimaat. Dit is zowel van belang voor het behalen van de doelen als om duidelijkheid te bieden aan de maatschappij in het algemeen, en de landbouwsector in het bijzonder. Er is momenteel sprake van veel verschillende regels en voorschriften voor onder andere agrarische bedrijven. Zonder deze verbreding van doelen kan het zo zijn dat bedrijven investeringen doen voor het ene doel, terwijl deze investeringen in het kader van de voorzienbare, bredere, doelen een doodlopende weg blijken te zijn.⁹ Als bijvoorbeeld nu geïnvesteerd wordt in een emissiearme stal voor stikstofreductie, kan later blijken dat het bedrijf niet verder kan omdat in het gebied het waterpeil sterk omhoog moet vanwege klimaatdoelen. Als het gebiedsprogramma voldoende breed is, kan dit mogelijk voorkomen worden, en kan daarmee duidelijkheid geboden worden aan de samenleving en waar noodzakelijk in een uitweg worden voorzien.

De Ecologische Autoriteit heeft daarom gekeken of de handreiking voor de gebiedsprogramma’s omissies heeft op het gebied van ecologische doelen voor het landelijk gebied die in de toekomst tot voorzienbare extra doelen (kunnen) leiden. Dit geldt voor de doelen uit het Nationaal Programma Landbouwbodems, de nieuwe doelen die volgen uit de EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030. Voor de doelen van de KRW voor natuur en waterkwaliteit geldt dat deze onvoldoende helder terugkomen in handreiking (zie hiervoor ook paragraaf 2.1 van dit advies). Dit is des te meer van belang gezien de vele andere opgaven zoals de energietransitie, woningbouw en infrastructuur die ook in het landelijke gebied een plek zullen krijgen.

Aanleiding advies

De overheid wil vóór 2030 de natuur ruimte bieden voor herstel en versterking, de kwaliteit van water en bodem verbeteren en meer doen tegen klimaatverandering. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) beoogt een brede aanpak met doelen voor natuur¹⁰, water¹¹ en klimaat¹². Hierin wil het Rijk samen met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partners, (agrarisch) ondernemers, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. In deze gebiedsprogramma’s worden ook de gebiedsplannen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden opgenomen met daarin aanvullende maatregelen om de stikstofdepositie te reduceren en deze gebieden op termijn in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

De Ecologische Autoriteit is gevraagd om een advies te geven over de handreiking voor het opstellen van gebiedsprogramma’s. De hoofdvraag hierbij luidt: *“leidt toepassing van de handreiking tot gebiedsprogramma’s met voldoende ecologische onderbouwing van de in het programma opgenomen maatregelen in relatie tot de in het programma opgenomen provinciale doelen voor natuur en water?”* De Ecologische Autoriteit begrijpt deze vraag zo, dat zij moet nagaan of door het volgen van de voorgelegde versie van de handreiking de provinciale gebiedsprogramma’s zo vorm krijgen, dat de gebiedsplannen/-programma’s op basis daarvan ecologisch gezien goed opgesteld kunnen gaan worden en dat de daarin te trekken conclusies goed onderbouwd worden.

Over de Ecologische Autoriteit

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep voor dit advies en verdere projectgegevens staan in bijlage 2.

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer 5001 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.

⁹ Een zogenaamde ‘lock-in situatie’.

¹⁰ Met doelen voor VHR herstel, stikstofmaatregelen, Bosareaal, Areaal Natuurnetwerk Nederland (NNN), hydrologische condities Natura 2000 en 10% groenblauwe dooradering.

¹¹ Met doelen vanuit de kaderrichtlijn water (KRW) voor onder andere waterkwaliteit, concentraties gewasbeschermingsmiddelen, voldoende grondwater, aanpassingen aan veranderd klimaat, schade door weerextremen beperken.

¹² Met doelen voor de reductie van broeikasgassen veenweidegebieden, emissiereductiedoelen voor de veehouderij en akkerbouw, voldoen aan Global Methane Pledge en voldoende landelijk koolstofvastlegging.

Natuur	Water	Klimaat (broeikasgassen)
30% natuurherstel Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (2030) <i>Richtinggevende</i> landelijke areaal- en kwaliteitsopgave natuur tbv 30% VHR en de gunstige staat van instandhouding (gSvI)	Concentraties nutriënten (P en N) in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Emissiereductieopgaven broeikasgassen veenweiden voor 6 provincies (2030), als onderdeel van de nationale opgave Broeikasgassen landgebruik optellend tot 1 Mton CO ₂ eq (2030)
Per provincie een (richtinggevende) ruimtelijke vertaling van benodigde stikstofreductie. Deze inzet is onderdeel van de totaal benodigde stikstofreductie die nodig is voor de landelijke doelen: <ul style="list-style-type: none"> • 2025: 50% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde • 2030: 74% areaal met stikstof gevoelige habitats binnen N2000 onder de kritische depositiewaarde 	Concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen voldoen aan wettelijke normen (2027)	Landelijke emissiereductieopgave broeikasgassen voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw) van 5 Mton CO ₂ eq (in 2030). Nog te verdelen per provincie, op basis van een nog nader te bepalen verdeelsleutel. Om te voldoen aan de Global Methane Pledge dient met het NPLG in de veehouderij en akkerbouw een methaanemissiereductie van minimaal 3,82 Mton CO ₂ eq. te zijn gerealiseerd in 2030.
Areaal opgave per provincie voor nieuw bos (2030), optellend tot 37.400 ha	Grondwaterlichamen voldoen aan de norm voor een goede kwantitatieve toestand (2027)	Landelijke koolstofvastlegging in bomen/bos/natuur van 0,4 – 0,8 Mton CO ₂ eq en in landbouwbodems van 0,5 Mton CO ₂ eq (2030) (Bomen/ bos/natuur gerealiseerd via bossenstrategie).
Resterende opgave areaal per provincie voor Natuur netwerk Nederland (NNN), optellend tot 40.571 ha (2027)	Beleid, inrichting en beheer aangepast aan het veranderende klimaat. Schade en ontwrichting door weersextremen zoveel mogelijk beperken (2050)	
Hydrologische condities N2000-gebieden op orde (2027)		
10% groenblauwe dooradering (2050), waarvan de helft van de opgave in 2030 gerealiseerd is		
Blauw	bekend en vastgesteld	
Oranje	indicatief bekend gemaakt via de startnotitie NPLG	
Geel	Nationaal doel geactualiseerd of nieuw (indicatief) bekend gemaakt via Kamerbrief NPLG november 2022). De verdeling van deze opgaven naar provincies volgt begin 2023.	

Figuur 1 NPLG-doelen in samenhang, bron: Handreiking gebiedsprogramma's NPLG.

2 Toelichting op de hoofdlijnen van het advies

In dit hoofdstuk licht de Ecologische Autoriteit het oordeel uit hoofdstuk 1 nader toe. In de omkaderde tekstblokken is opgenomen welke essentiële onderwerpen naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit aan de handreiking moeten worden toegevoegd. In de beige gearceerde gedeelten staan aanbevelingen die bedoeld zijn voor de verbetering van de uitvoering en/of de vervolgbesluitvorming.

2.1 Maak doelen compleet en SMART

Op pagina 9 van de handreiking (zie ook figuur 1) staat een handzaam maar nog globaal overzicht van alle doelen waaraan de provincies gaan werken. De doelen vormen de basis voor de gebiedsprogramma's en zijn daarom erg belangrijk voor het slagen hiervan. De concept handreiking biedt nog onvoldoende kader voor het (tijdig) duidelijk maken van de doelen. Heldere doelen zijn voor de provincies heel belangrijk, zodat ze weten waar ze op moeten sturen voor het gebiedsprogramma.

- De doelen hebben niet allemaal dezelfde status en/of dezelfde juridische achtergrond. Geef aan welke doelen hard/randvoorwaardelijk zijn voor de provincies en in het verlengde daarvan, hoe concreet de *maatregelen* die bij die doelen passen nu al kunnen en moeten worden uitgewerkt. Hoe worden de algemene stikstofdoelen vertaald naar de afzonderlijke gebieden? Hoe wordt omgegaan met gebieden waar snelle verlaging van de stikstofdepositie nodig is om de aangetoonde achteruitgang van stikstofgevoelige habitattypen te stoppen?¹³
- Doelen zijn niet altijd concreet, ook omdat ze nog verder uitgewerkt worden. In sommige gevallen komt deze concretisering pas na de beoogde vaststelling van het gebiedsprogramma beschikbaar. Het Rijk stelt een brief op waarin zij de vertaling maakt van de landelijke doelen naar regionale opgaven maar deze is op het moment van adviseren nog niet beschikbaar.¹⁴ De handreiking geeft nu niet aan hoe de provincies om moeten gaan met deze nieuwe gegevens. Als doelen wel hard/randvoorwaardelijk zijn maar nu nog niet concreet en straks wel, is deze duidelijkheid van extra belang.
- De doelen zijn niet altijd duidelijk en roepen daardoor vragen op, maar kunnen op basis van de huidige kennis en regelgeving wel degelijk duidelijker gemaakt worden. De precieze bijdrage aan de doelen per (deel)gebied en dus per provincie is niet duidelijk. Ter illustratie, habitats op hogere zandgronden zijn ecologisch gezien gevoelig voor verzuring, vermesting en verdroging, en kennen tegelijk veel verdroging en ammoniakbelasting. Deze hebben daardoor een grotere afstand tot het halen van de doelen dan bijvoorbeeld habitats in rivierengebieden. In sommige gevallen vraagt dit om landelijke besluiten over de inzet van maatregelen. Wat betekent dit voor de inspanningen van de verschillende provincies? Hoe worden keuzes voor een eventuele (her)verdeling van doelen tussen provincies gemaakt?
- De Ecologische Autoriteit mist een aantal doelen/subdoelen in het overzicht, die ecologisch niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het gaat in elk geval om de volle breedte van de KRW-doelen voor natuur en oppervlaktewater, de nieuwe doelen die volgen uit de EU-Biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de doelen en maatregelen voor landbouwbodems¹⁵.

¹³ Zie ook het advies van de taakgroep ecologische onderbouwing over natuurdoelanalyse.

¹⁴ De handreiking zegt hierover: Wat de verschillende landelijke doelen betekenen in de vorm van regionale opgaven, wordt, voor zover nog niet gedaan in startnotitie en ontwikkeldocument NPLG, nader uitgewerkt en in januari 2023 als indicatieve set bekendgemaakt. In de bestuurlijke afspraken met provincies worden de uiteindelijke definitieve regionale doelen voor 2030 vastgelegd. In de gebiedsprogramma's worden deze regionale doelen opgenomen, dit is een minimumeis.

¹⁵ Nationaal Programma Landbouwbodems, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/08/31/brochure-nationaal-programma-landbouwbodems> en de Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>.

Maak de doelen van pagina 9 van de handreiking zoveel mogelijk 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden' (SMART), zodat de opstellers van de gebiedsprogramma's kaders hebben waaraan gewerkt moet worden en het bereiken van deze doelen kwantitatief bepaald kan worden. Geef de 'hardheid', onderlinge prioritering en/of ruimte voor uitwisseling aan.

Waar doelen hard/randvoorwaardelijk en concreet zijn vanwege juridische of inhoudelijk redenen, zorg dan dat deze vooraf deze status krijgen in de handreiking. Als het voor sommige doelen in de handreiking nog niet mogelijk is deze concreter te maken, motiveer dit dan goed en geef aan hoe Rijk en Provincies toewerken naar het concreter maken van deze doelen. Integreer eventuele nader ingevulde de doelen in een nieuwe versie van de handreiking met inachtneming van bovenstaande.

In de handreiking staat 'Als een gebiedsprogramma aan de vereisten voldoet, kan het rekenen op een positieve beoordeling van het Rijk'.

Maak duidelijk of dit gaat om een inspanningsverplichting, of een resultaatverplichting, of waar dit mogelijk per doel verschillend is.

In het vervolg van deze paragraaf worden een aantal aanvullingen en aandachtspunten voor de doelen gegeven.

Neem natuurdoelen KRW vollediger mee

In veel gebieden worden de KRW-doelen voor natuur en waterkwaliteit niet gehaald. Dit is vaak een reflectie van de algehele toestand van het gebied en dus van vele factoren. De Ecologische Autoriteit ziet dat de aanpak in de handreiking vooral gericht lijkt op het voorkomen van belasting van het water door agrarische activiteiten. Daardoor kunnen kansen voor breder herstel van waterkwaliteit en daarmee van natuurdoelen voor de KRW buiten beeld blijven. Naast dat moeras- en landnatuur gebaat is bij voldoende en ecologisch gezond water, moet het Rijk in 2027 de landsbrede KRW-doelen halen, dus ook voor waternatuur en grondwaterlichamen. Dit met mogelijke financiële consequenties bij het niet behalen van deze doelen.

Een voorbeeld: de natuurdoelen voor de waterrijke locaties in natuurgebieden worden vaak gedefinieerd als habitattypen die in een deel van het gebied voorkomen, zoals 'kranswierwateren'. Hiermee zijn de randvoorwaarden voor deze doelen voor het gehele waterlichaam echter nog niet duidelijk. Hierdoor komt onvoldoende zicht op wat nodig en mogelijk is voor systeemherstel. Eén slag dieper kijkend kunnen hierdoor ook andere natuurdoelen buiten bereik raken. Zo kunnen kranswierwateren zich door verlanding ontwikkelen tot -gewenste- uitbreiding van de habitats trilveen en/of veenmosrietland. Als deze ontwikkelreeks stopt, dan zullen bestaande van dit soort 'vervolghabitats' door veroudering uiteindelijk achteruitgaan en zal het habitattype landelijk nog sterker onder druk komen te staan.

De focus op alleen een goede waterkwaliteit in natuurgebieden klemt nog meer wanneer prioriteit wordt gegeven aan maatregelen gericht op landnatuur. Maatregelen als vernatting kunnen een negatief gevolg hebben voor de waterkwaliteit, omdat de opgehoopte vervuiling in natuurgebieden dan vrijkomt. In het meest ongunstige scenario betekent dit dat in het kader van het NPLG maatregelen worden ingezet, die niet bijdragen aan KRW-waterkwaliteit in de omgeving, of deze zelfs verslechteren. Dit zou kunnen leiden tot een noodzakelijke aanpassing van de reeds uitgevoerde maatregelen en/of tot de noodzaak voor extra regelgeving en maatregelen.

De Ecologische Autoriteit adviseert in de handreiking voor de gebiedsprogramma's de KRW-natuurdoelen en -waterkwaliteitsdoelen integraal mee te nemen en hun onderlinge verhouding waar nodig expliciet te maken (en ook als onderdeel van de probleemanalyse, zie ook 2.4 van dit advies).

Vertaal klimaatdoelen uit Klimaatwet

Een aantal klimaatdoelen is vertaald in concrete deeldoelstellingen voor het NPLG, zoals de arealen bos. Andere doelen zoals het verhogen van grondwaterstanden om veenoxidatie te voorkomen zijn daarentegen nog niet geconcretiseerd of gelokaliseerd. Ook gebieden voor het bergen van water, vooral het beter vasthouden van

water, zijn vaak niet geografisch bepaald of alleen vanuit een algemene functie benoemd.¹⁶ Kortom, nog niet alle doelen zijn concreet gemaakt naar inrichtingsmaatregelen.

De Ecologische Autoriteit adviseert de deeldoelstellingen uit de Klimaatwet in het PPLG gebiedsgericht uit te werken. Als het voor sommige van deze klimaatdoelen in de handreiking nog niet mogelijk is deze concreter te maken, motiveer dit dan goed en geef aan hoe Rijk en Provincies toewerken naar het concreter maken van deze doelen.

Neem het Nationaal Programma landbouwbodems mee

Het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL) richt zich op duurzaam beheer van alle landbouwbodems in 2030. Dit programma beoogt een goede kwaliteit van landbouwbodems door bijdragen aan betere bodemvruchtbaarheid, betere waterkwaliteit, meer klimaatadaptatie (waterbuffering), hogere biodiversiteit en klimaatmitigatie (koolstofvastlegging). Het programma omvat een aantal sporen (kennis, beleid, agroketen en regionaal). Het spoor “beleid” richt zich daarbij vooralsnog op het komen tot lijsten van maatregelen die via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geïmplementeerd zullen worden. Hier wordt op dit moment nog aan gewerkt.

Het *NPL* en het *NPLG* kennen inhoudelijk een grote overlap. Enerzijds ligt hier een mogelijkheid tot het aan elkaar koppelen en versterken van de effecten van het *NPLG* en het *NPL*, als aan dezelfde maatregelen gewerkt wordt. Het is van belang dit zo af te stemmen, dat de maatregelen bij kunnen dragen aan de doelen van *NPLG* én *NPL*. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het behouden of verbeteren van de organische stof in de bodem, die zorgt voor koolstofvastlegging, meer waterberging, minder watergebruik in droge perioden, en hogere bodembiodiversiteit. Het is onwenselijk dat met maatregelen gewerkt wordt die het ene aspect verbeteren, maar andere aspecten juist doen achteruitgaan. Een voorbeeld hiervan kan zijn het sturen op minerale of vloeibare bemesting, waarbij nutriëntenverlies kan worden beperkt, maar bodemleven en bodemstructuur achteruitgaan.

Het programma *NPL* richt zich op de overgangszones en de gebieden tussen natuurterreinen. Omdat de ruimte in ons land beperkt is, moeten dergelijke bodems voor meerdere functies worden gebruikt en moeten de doelen waarnaar gestreefd wordt integraal worden bekeken, zie bijvoorbeeld het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur¹⁷. Deze lijken sterk op de overgangszones uit de handreiking. Het is uit de handreiking niet duidelijk hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het afstemmen van deze doelen past ook bij de uitgangspunten uit de Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening ‘bodem en water sturend’¹⁸.

De Ecologische Autoriteit adviseert de doelstellingen uit het programma duurzame landbouwbodems en het *NPLG* met elkaar in verband te brengen en af te stemmen. Als het nog niet mogelijk is, motiveer dit dan goed en geef aan hoe Rijk en Provincies toewerken naar het afstemmen en in de toekomst concreter maken van deze doelen.

Anticipeer op de EU-Biodiversiteitstrategie

De Europese Commissie presenteerde in mei 2020 de EU-Biodiversiteitstrategie. Onlangs werd deze bekrachtigd met de Biodiversiteitstop (Montreal, 2022). Hierin staat dat 30% van de oppervlakte moet bijdragen aan herstel van biodiversiteit en natuur.¹⁹ Er liggen kansen om overgangszones hierin een rol te laten spelen. Dat kan soms ook met natuurinclusieve invullingen van bijvoorbeeld een landbouwfunctie, van wonen of van duurzame energieopwekking, mits dat landschapsecologisch gezien logisch is (bijvoorbeeld ‘functie volgt waterpeil’ ‘functie volgt oplopende verzilting’, et cetera). In de uitwerking is het ook belangrijk dat bij natuurinclusieve combinaties van functies, de productiefunctie de ecologische doelen van het gebied niet in de weg zit. Het is waarschijnlijk

¹⁶ Beperkende voorwaarden zoals ‘water bergen alleen in natuurgebieden’.

¹⁷ https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_de_bodem_bereikt_def.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/water-en-bodem-sturend>.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/biodiversity/>.

dat er als gevolg van deze opgave areaaluitbreiding voor natuurinclusieve landbouw nodig is. Ook blijkt wellicht dat reeds ingezette maatregelen met combinaties van functies niet houdbaar zijn.

De opgave vanuit de EU-Biodiversiteitstrategie is nog niet concreet genoeg uitgewerkt om nu op te nemen als doel voor de gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit adviseert dit doel wel nadrukkelijk te benoemen in zowel de handreiking als in de overige communicatie.

Iteratief of adaptief proces voor het eigen handelen van de overheid?

De handreiking spreekt van een zogenaamde adaptieve strategie. De Ecologische Autoriteit adviseert de term adaptatie te benutten voor het aanpassen aan veranderende omstandigheden van buitenaf, zoals klimaatverandering of andere (economische) ontwikkelingen. Ten aanzien van maatregelen kan er wel sprake zijn van adaptatie, als bijvoorbeeld resultaten tegenvallen of als nieuwe technieken beschikbaar komen. De term adaptatie kan echter ook suggereren dat de doelen bijgesteld kunnen worden in gebiedsprocessen. Gebruik daarom bij voorkeur voor het proces van het - in wisselwerking - steeds doelmatiger en concreter maken van de provinciale gebiedsprogramma's en het landelijke NPLG bijvoorbeeld 'iteratieve strategie'.

2.2 Vraag de provincies losse eindjes te voorkomen

Door de aard van het iteratieve proces, parallel ingezet beleid, kennislacunes en onzekerheden moet nog veel uitgezocht en uitgezet worden. De handreiking geeft bij dit soort situaties nog niet voldoende aan hoe deze opgelost moeten worden. Denk aan vervolgonderzoek, monitoring, vervolgbeleid en -besluiten. De handreiking stuurt nog in onvoldoende mate aan op het uitsluiten van 'losse eindjes'. Duidelijkheid is voor de omgeving en het gebiedsproces belangrijk, en het afhechten van deze 'losse eindjes' kan bijdragen aan deze duidelijkheid en het voorkomen van afwentelen van de problematiek in tijd.

Als een gebiedsprogramma bijvoorbeeld stelt dat binnen een beschermd gebied of waterlichaam onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn voor het halen van een doel, wordt vanuit de handreiking niet vereist om te onderzoeken of dit buiten de begrenzing van het gebied wél mogelijk is. De handreiking vereist op dit moment ook niet het benoemen van de benodigde vervolgstappen, zoals monitoring of onderzoek, bij het ontbreken van kennis en data. Deze situaties zullen zich rondom natuurgebieden regelmatig voordoen, aangezien de monitoring van natuur en de abiotische condities aldaar met het Natuurakkoord (2013) sterk versoberd is.²⁰

Door deze onzekerheden en losse eindjes kunnen conclusies over verslechtering of het halen van de instandhoudingsdoelen mogelijk niet voldoende worden onderbouwd voor Natura 2000-gebieden. Ook conclusies over het doelbereik van de Kaderrichtlijn Water of klimaatdoelen kunnen daardoor onvoldoende onderbouwd blijken. Als de gebiedsprogramma's in deze informatie niet voorzien, moet de conclusie straks zijn, dat het behalen van de doelstellingen (vooralsnog) onvoldoende onderbouwd is.

Indien bij het opstellen van het gebiedsprogramma blijkt dat er sprake is van onzekerheden, kennislacunes of knelpunten, moet dit naar het oordeel van de Ecologische Autoriteit altijd leiden tot de eis in de handreiking voor het formuleren van een of meer concrete vervolgstappen. Essentieel is dat de gebiedsprogramma's helder aangeven of op basis van de ter beschikking staande informatie geconcludeerd kan worden of de natuur-, water- en klimaatdoelen worden behaald, dan wel welke aanvullende informatie en vervolgstapen nodig zijn om deze conclusies wel te kunnen trekken. Vraag aan te geven hoe losse eindjes afgehecht worden en wat hiervoor nodig is in tijd, geld, onderzoek en wie daarvoor verantwoordelijk is. Benoem hoe dit in een volgende versie van bijvoorbeeld het gebiedsprogramma of het beheerplan Natura 2000 terugkomt.

²⁰ Zie over de beoordeling van de monitoring in dit akkoord het PBL-rapport Beoordeling Natuurakkoord uit 2011: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Natuurakkoord_111118_def.pdf.

2.3 Vraag kansen te benutten van een brede systeembenadering

De Ecologische Autoriteit onderschrijft het uitgangspunt van de handreiking dat de aanpak wordt gezien vanuit de landschapsecologische systeemkennis van het gebied. Als kennis hiervoor ontbreekt, kunnen onbedoelde negatieve effecten onbelicht blijven en kunnen effectieve maatregelen en slimme combinaties ervan uit zicht blijven. Het NPLG wordt uitgewerkt als een programma onder de nationale omgevingsvisie (NOVI). Een systeemgerichte aanpak past uitstekend bij de afwegingsprincipes van de NOVI: 1) **Combinaties** van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) **Kenmerken en identiteit** van een **gebied** staan centraal, en 3) **Afwentelen** wordt voorkomen. De Ecologische Autoriteit geeft in deze paragraaf een aantal aandachtspunten om maximaal aan deze afwegingsprincipes tegemoet te kunnen komen in de gebiedsprogramma's. Daarmee kan ook effectiever aan de NPLG-doelen gewerkt worden.

Vraag een volledige probleemanalyse van drukfactoren en kijk naar brede oplossingen

Een grondige en systeemgerichte probleemanalyse is belangrijk voor een goede aanpak. De handreiking voor de natuurdoelanalyses²¹ stelt een landschapsecologische benadering voor. Dit integreert bodem, water, luchtkwaliteit (stikstof), planten, dieren en levensgemeenschappen en daarnaast ook de effecten van menselijke activiteiten en grondgebruik in en rond het gebied. Deze benadering zorgt ervoor dat maatregelen niet alleen op het begrensde Natura 2000-gebied of anderszins beschermd gebied of waterlichaam zijn gebaseerd, maar dat hierbij het hele landschapsecologische systeem betrokken wordt. Een dergelijke aanpak is in de ogen ook voor het hele landelijk gebied nuttig.

De handreiking vraagt ook om een probleemanalyse van het hele gebied maar maakt deze nog niet voldoende concreet en lokaal. Voor zowel de drukfactor stikstof als de drukfactoren droogte, waterkwaliteit en klimaatverandering, leidt het volgen van de handreiking niet automatisch tot voldoende inzicht in de problematiek. Daardoor kunnen effectieve maatregelen buiten beeld blijven en wordt niet duidelijk in welke mate aan doelbereik had kunnen worden bijgedragen, hetgeen vooral problematisch is als het doelbereik nog (ver) buiten zicht is.

Vraag daarom in elk gebiedsprogramma niet alleen inzicht te geven in de totale situatie of belasting van het gebied, maar ook in de lokale, regionale en landelijke oorzaken van problemen (drukfactoren).²² Geef aan in hoeverre zekere autonome ontwikkelingen al tot verbeteringen kunnen leiden. Deze systeemgerichte probleemanalyse is ook de beste en soms de enige basis voor een goede onderbouwing van maatregelen (zoals gevraagd in 4.2 van de handreiking).

Zo ontstaat inzicht in zowel welke maatregelen genomen kunnen worden, als in de mate waarin maatregelen nodig zijn om doelen te halen. Als deze informatie nog ontbreekt, onderbouw dan waarom dit zo is en geef een overzicht van beschikbare bronnen. Geef aan welk onderzoek nog nodig is om tot een goed systeeminzicht te komen, inclusief verantwoordelijken en middelen.^{23,24}

²¹ Zie hierover ook ons advies: <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen/5000>.

²² Geef bijvoorbeeld inzicht in het watersysteem van het gebied, welke problemen er zijn (bijvoorbeeld droogte) en ook door welke oorzaken deze droogte (mede) veroorzaakt wordt. Welke bijdrage aan de verdroging hebben bijvoorbeeld diepe drinkwaterwinningen, industriële putten, een peilbesluit en lokale drainage/sloten? Of geef bijvoorbeeld inzicht. Geef naast de constatering dat er een te hoge nutriëntenbelasting is van de waterkwaliteit, ook aan welke activiteiten hieraan bijdragen, zoals akkerbouw, lozingen of invoer van buitenaf.

²³ Voor veel Natura 2000-gebieden is een LandschapsecologischeSysteemAnalyse (LESA) beschikbaar of is hiermee een begin gemaakt. Niet voor alle andere beschermde gebieden of waterlichamen is een LESA of Watersysteemanalyse (zie ook Ecologische Sleutel Factoren systematiek STOWA) al beschikbaar of compleet. Een LESA is een patroonanalyse die inzicht geeft in de ecologisch relevante sturende factoren in een gebied. Dat inzicht wordt gebruikt voor natuurbehoud, -beheer, of -herstel. Een LESA is een gebiedsdiagnose op maat. Voor andere gebieden moet dit overzicht nog tot stand komen maar liggen er wel waardevolle (soms al wat oudere) rapporten die een bouwsteen kunnen vormen voor dit systeeminzicht.

<https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-west/we/kw/watersysteemanalyse/>

²⁴ De site <https://www.lesa.info/> is ter beschikking gesteld als hulpmiddel voor het opstellen van een LESA.

Stikstofbelasting Natura 2000

Voor het vereiste systeeminzicht rond de Natura 2000-gebieden verwijst de Ecologische Autoriteit naar het advies²⁵ over de handreiking NDA's. Vul dit voor het gebiedsprogramma aan met inzicht in de stikstofbelasting en de herkomst daarvan. Geef voor elk Natura 2000-gebied met overbelaste, stikstofgevoelige habitats, naast de actuele totale stikstofbelasting ook aan wat de bijdrage is van zeer lokale bronnen (binnen bijvoorbeeld 1km), wat de bijdrage is van regionale bronnen (binnen bijvoorbeeld 3 km) en wat de landelijke achtergronddepositie uit Nederland en het buitenland is. Geef ook aan hoe reductiemaatregelen de depositie voor verder weggelegen Natura 2000-gebieden kunnen verminderen binnen en buiten de eigen provincie (voorbeeld: minder emissies in Utrechtse Vallei werkt ook door op Veluwe, Achterhoek, Twente).

Kansen benutten

Met deze integrale benadering kunnen kansen worden benut om meerdere doelen tegelijk te dienen en toekomstige stapeling en lock-in van reguleringen te voorkomen. Zie bijlage 1 voor meer gedetailleerde aanvullingen per onderwerp van paragraaf 3.2 van de handreiking.

De gebiedsprogramma's en AERIUS

Voor de gebiedsprogramma's is inzicht in de stikstofbelasting van het hele grondgebied essentiële basisinformatie. Op dit moment geeft het rekeninstrument AERIUS Calculator (AERIUS) alleen resultaten binnen Natura 2000-gebieden. De Ecologische Autoriteit geeft het ministerie ter overweging om het rekeninstrument AERIUS aan te passen, zodat stikstof ook als drukfactor voor (beschermde) natuur buiten de Natura 2000-gebieden makkelijker in beeld kan worden gebracht. Dit is van belang voor de uitwerking in de gebiedsgerichte aanpak, waarin Natuurnetwerk Nederland en beschermde gebieden op grond van de Kaderrichtlijn Water zijn opgenomen. Ook deze gebieden kunnen lijden onder een overbelasting van stikstofdepositie waardoor doelen minder makkelijk gehaald kunnen worden, en maatregelen minder effectief zijn. Omgekeerd kan ook natuurherstel buiten de Natura 2000-gebieden bijdragen aan de landelijke doelen.

Vraag onbedoelde ecologische effecten in beeld te brengen

Maatregelen die het ene doel dienen, kunnen ook onbedoelde negatieve ecologische effecten hebben.²⁶ Zo kan bijvoorbeeld het verwijderen van bos voor het vergroten van het areaal heide (in dit voorbeeld het te versterken habitat) ervoor zorgen dat de leefgemeenschap van het bos verdwijnt. Het bos bevat mogelijk ook bedreigde soorten (bijvoorbeeld rode lijst soorten die vallen onder het Biodiversiteitsverdrag) of VHR (Vogel- en Habitatrichtlijn) soorten waarvoor het gebied zelf (nog) niet is aangewezen. Ook kan bijvoorbeeld het snel vernatten van een gebied leiden tot negatieve effecten op de soorten die juist drogere voeten nodig hebben en/of tot het vrijkomen van fosfaat of methaan, mede door opgehoopte vervuiling uit het verleden.

Voordat een besluit genomen wordt, is het belangrijk dat deze negatieve onderlinge effecten goed in beeld zijn zodat deze kunnen meewegen bij het besluit. Daarnaast moet in beeld komen of het doel ook op een andere manier kan worden bereikt, bijvoorbeeld door andere locaties te onderzoeken, ook buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied, of bijvoorbeeld de vernatting geleidelijk te doen zodat habitats kunnen 'opschuiven' over de gradiënten in het gebied.

Vraag de provincie negatieve ecologische gevolgen van maatregelen in beeld te brengen. Geef bij negatieve ecologische effecten op beschermde natuur aan of alternatieve maatregelen voorhanden zijn.

²⁵ Zie https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p50/p5000/5000_ea_advies_over_de_handreiking_natuurdoelanalyse.pdf paragraaf 2.2 dit advies.

²⁶ Voor de onderbouwing van het besluit over het gebiedsprogramma acht de Ecologische Autoriteit van belang dat alle feiten en omstandigheden, dus ook de ecologische, in beeld zijn, dat het bevoegd gezag alle toepasselijke belangen afweegt en dat (de uitvoering van) het programma geen onevenredige gevolgen heeft. Het is daarom van belang dat de gevolgen van het beleid goed worden beschreven.

2.4 De aanvullende maatregelen voor Natura 2000 in het kader van de gebiedsplannen

In de natuurdoelanalyses worden conclusies getrokken over het voorkomen van verslechtering en het halen van de doelen voor het Natura 2000-gebied en de relevante omgeving. Als deze conclusies luiden dat verslechtering niet voorkomen kan worden en/of doelen niet behaald worden met de huidige maatregelen en de huidige drukfactoren, moet de natuurdoelanalyse ook een eerste richting geven voor aanvullende maatregelen.

Deze maatregelen moeten in de gebiedsplannen, nu opgenomen in de gebiedsprogramma's, concreet benoemd worden. Vaak zullen deze maatregelen bestaan uit de inrichting van 'overgangsgebieden'. De Ecologische Autoriteit benadrukt het belang van het onderzoeken van deze overgangsgebieden met een open vizier en brede blik, zodat de maatregelen die nodig zijn voor robuust systeemherstel en het behalen van doelen, in beeld komen.

Vraag in het gebiedsprogramma concreet te maken wat het pakket aan 'aanvullende maatregelen' behelst, bij een negatieve conclusie over doelbereik en het voorkomen van verslechtering. Kijk hierbij naar:

- Potentieel te ontwikkelen habitat binnen en buiten de begrenzing van het gebied (omzetten van pijpenstroveld naar droge of natte heide, bijvoorbeeld);
- Maatregelen buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied die direct invloed hebben op het gebied (het verminderen van de ontwatering in de omgeving zodat het natuurgebied minder schade door droogte heeft) in overgangsgebieden. Geef aan waar deze overgangsgebieden aan moeten voldoen, en hoe deze voorwaarden worden geborgd.
- Het wegnemen van bronnen in de omgeving om de belasting van stikstof van het gevoelige habitat verder naar beneden te brengen.

Daarbij liggen er kansen om tegelijkertijd andere doelen rond Natura 2000-gebieden te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan NNN-realisatie, KRW-maatregelen of klimaatmaatregelen. De Ecologische Autoriteit beveelt aan dit nadrukkelijk integraal te benaderen en zo kansen te benutten om het beschikbare budget zo effectief mogelijk in te zetten en een zo hoog mogelijk doelbereik te halen, zie hierover ook paragraaf 2.3 van dit advies.

2.5 Vraag inzicht te geven in de planning van vervolgbesluiten

Programma's zijn in principe alleen zelfbindend voor de overheid die deze opstelt. Voordat de maatregelen gerealiseerd kunnen worden en daarmee doelen bereikt, zijn nog vervolgbesluiten nodig zoals ook kort benoemd in een bijlage bij de handreiking. Pas die vervolgbesluiten hebben directe rechtsgevolgen. Denk aan het aanpassen van de Omgevingsverordening, maar ook aan het aanpassen van omgevingsplannen²⁷. De bijlage bij paragraaf 4.2 van de handreiking vraagt om een overzicht met planning en mijlpalen.

Gezien de grote impact die formele procedures kunnen hebben op het tijdig halen van de doelen is het van belang dat de provincies prominenter in beeld brengen welke besluiten nog nodig zijn, wie de bevoegde gezagen hiervoor zijn en wat globaal de planning is. Dit in aanvulling op de minimale vereisten uit paragraaf 3.2.

²⁷ Onder de vigerende regelgeving nog bestemmingsplannen.

Bijlage 1 Aanvullingen op de minimale inhoud gebiedsprogramma's

In paragraaf 3.2 staan de minimale vereisten voor de gebiedsprogramma's. In onderstaande tabel gaat de Ecologische Autoriteit in op een mogelijke concretisering per onderdeel hiervan, inclusief de eventuele afhechting van 'losse eindjes'.

Minimale inhoud gebiedsprogramma juli 2023 en gevraagde onderbouwing (3.2)	Aanvullingen van de Ecologische Autoriteit
1. Natuurdoelanalyses	Geef aan welke concrete maatregelen in het gebiedsprogramma (gebiedsplannen Wsn) worden opgenomen en beoordeel deze op dezelfde wijze als aanbevolen in het advies over de NDA-handreiking.
2. Feitelijke kenmerken water-/bodemsysteem	Zie voor de Natura 2000-gebieden het advies van de Ecologische Autoriteit over de handreiking NDA's.
3. Per deelgebied een concretisering van de transitie van de landbouw	Voor de uitwerking hiervan ziet de Ecologische Autoriteit een belang voor een goede probleemanalyse zoals beschreven in 2.2, met inzicht in de gebiedspecifieke problemen en oorzaken hiervan.
4. Een strategie om 30% van de VHR-opgave richting 2030 te realiseren	<p>Het is niet duidelijk hoe de 30% zich vertaalt in wat dit betekent voor het halen van de VHR-doelen (inclusief verbeterdoelen) en het tegengaan van verslechtering en terugdraaien van verslechtering die al heeft plaatsgevonden in beschermde natuur in het kader van de VHR.</p> <p>Het is daarnaast onduidelijk hoe dit doel van het landelijk in een gunstige staat van instandhouding brengen van 30% van de op grond van de VHR te beschermen habitattypen en soorten vertaald moet worden naar individuele provincies.</p> <p>Leg uit wat met 30% VHR-opgave richting 2030 te realiseren wordt bedoeld. Maak duidelijk hoe een en ander tussen de provincies en met het Rijk wordt afgestemd om het landelijke doel te behalen. Ook is mogelijk herverdeling van het vaste percentage naar verschillende percentages per provincie nodig, omdat de problemen (het 'doelgat') ook per provincies verschillen.</p>
5. Beheerplannen	Hier staat aangegeven dat de deels nog niet uitgewerkte instandhoudingsdoelen uiterlijk juli 2025 concreet moeten zijn. Voor sommige VHR-doelen geldt dat bij benodigde uitbreiding het landelijke doel voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding nog kan leiden tot hogere opgaven in Natura 2000-gebieden. Als hiervoor extra maatregelen nodig zijn in het kader van het NPLG zullen deze niet eerder dan in 2025 in volle omvang in beeld zijn.
6. Bossenstrategie en NNN	In het NPLG worden kwantitatieve doelen voor het realiseren van het NNN en de bosuitbreiding in het kader van de Bossenstrategie

meegenomen. De benodigde uitbreiding van NNN en bos wordt echter niet gelinkt aan wat nog aan uitbreiding van habitattypen en leefgebieden nodig is om de landelijke gunstige staat van instandhouding te bereiken. De omvang hiervan en de benodigde milieukwaliteit hiervoor zullen echter in belangrijke mate sturend zijn of moeten zijn bij de inrichting in delen van het landelijk gebied. Als dit niet tijdig wordt meegenomen worden kansen gemist en mogelijk verkeerde keuzen gemaakt in het NPLG. De Ecologische Autoriteit beveelt daarom aan deze doelen, waaraan door LNV in het kader van een landelijk strategiedocument wordt gewerkt zo snel mogelijk en als dat nog tijd vergt van meer uitwerking, tenminste ook voor 2025 uit te werken in de gebiedsprogramma's.

7. Huidige percentage groenblauwe dooradering

Verwijs in de hoofdtekst, waar gesproken wordt over veel beleidsvrijheid voor de provincies, naar de bijlage 4 met de minimumvereisten hiervoor.

8. Voldoet op het punt van stikstofreductie en natuurherstel

Inzicht in stikstofbelasting in gebiedsprogramma's
Veel van de huidige natuurherstelmaatregelen werken niet of onvoldoende vanwege de continue (over)belasting met stikstofdepositie. De effectiviteit van veel maatregelen hangt echter af van toekomstige stikstofreducties. De effectiviteit van de natuurherstelmaatregelen en de stikstofmaatregelen moeten uiteindelijk als totaalpakket beoordeeld kunnen worden.

Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (programma SN) voorziet in een belangrijke rol voor de NDA's en gebiedsplannen Natura 2000 bij het in beeld brengen van de verwachte daling van stikstofdepositie door vastgestelde bronmaatregelen in relatie tot de kritische depositiewaarde (KDW). De eerste cyclus NDA's gaat met name over herstel- en overlevingsmaatregelen in en rond de Natura 2000-gebieden en geeft een zeer globaal inzicht in de stikstofbelasting en geen inzicht in de stikstofmaatregelen. De gebiedsplannen Natura 2000 worden opgenomen in de gebiedsprogramma's.

Gelet op het bovenstaande is inzicht in de stikstofbelasting nog onderbelicht in de handreiking. Voor zowel het in beeld krijgen van mogelijke maatregelen en de effectiviteit ervan, de onderbouwing van ecologische en juridische conclusies als voor het draagvlak van de besluitvorming is het in de ogen van de Ecologische Autoriteit belangrijk dit inzicht in elk gebiedsprogramma duidelijk te beschrijven.

Vraag in de handreiking voor elk gebiedsprogramma de huidige stikstofbelasting uit te werken naar lokale, regionale en achtergrondbijdrage (zie ook art. 1.12fa Wnb). Doe dit voor Natura 2000-gebieden. Geef ook inzicht in de belasting die uit het buitenland komt.

9. Overgangsgebieden uitwerken

Wat zijn overgangsgebieden?
Afzonderlijke milieufactoren vragen vaak een verschillende omvang van overgangsgebied om aan systeemgericht herstel te kunnen werken van Natura 2000 opgaven in Natura 2000-gebieden.

Voor het begrip overgangszone is van belang dat duidelijk wordt voor welk proces of processen (vernatting, soortmigratie, waterkwaliteit etc.) de zone een overgangsgebied moet vormen. De benodigde omvang en locatie van overgangsgebieden moet bepaald worden door de reikwijdte van een bepaald proces. Bijvoorbeeld als grondwaterinfiltratie naar een beschermgebied zich bijvoorbeeld op grote ruimtelijke schaal afspeelt en slechts aan 1 zijde van het Natura 2000-gebied. Wat nu de ligging van overgangsgebieden bepaald is nu nog niet duidelijk. Zorg ervoor dat 'overgangsgebieden' uit de handreiking die buiten de definitie van de themanieuwsbrief Overgangsgebieden²⁸ vallen, een nieuwe definitie krijgen. De handreiking zou hier meer duidelijkheid over moeten geven.

10. Aanvullende maatregelen natuurherstel

Onduidelijk is wat hier allemaal onder moet vallen. Denk aan maatregelen die de impact van chemische bestrijdingsmiddelen mitigeren. Geef een duidelijk definitie.

11. Hydrologische condities voor Natura 2000

Dit betreft alleen de KRW doelstellingen voor zover deze ondersteunend zijn aan de Natura 2000 opgaven. De KRW doelstellingen staan echter op zichzelf, en komen niet allemaal in de stappen van de handreiking terug.

12. Aandeel Klimaatopgave/landgebruik

De klimaatopgaven/doelen natte natuur onder bomen, bos en natuur zijn nog niet geconcretiseerd waardoor het lastig is voor Provincies om deze mee te nemen.

13. Sociaaleconomische impactanalyse

Neem hierin ook de baten van de ecologie mee, de zogenaamde ecosysteemdiensten. Deze staan wel genoemd onder 5.3 Samenhang en de Natuur Kapitaal-benadering, maar komen niet expliciet terug in deze impactanalyse.

14. Stroomgebiedbeheerplannen

Hier komen de stroomgebiedbeheerplannen van de KRW aan bod. De grondwaterlichaamdoelen van de KRW komen echter nergens aan bod, terwijl die wel erg aansluiten bij wat nodig is in een systeemgerichte aanpak om de schade van verdroging in de natuur en in het bijzonder in Natura 2000-gebieden tegen te gaan, zeker in gebieden waar de stikstofbelasting van natuur ook een probleem vormt.

15. Indicatieve kaart

-

16. Beekdalen op hoge zandgronden voor KRW met bosaanleg

Het is niet duidelijk waarom de beekdalen geprioriteerd worden voor het uitwerken van de NPLG doelen. Geef aan wat hiervoor de achterliggende redenen zijn en hoe om te gaan met het behalen van doelen in niet-prioritaire KRW waterlichamen.

17. Veenweideprovincies hoofdkeuzes

-

²⁸ In de thema-nieuwsbrief over Overgangsgebieden (jan 2023) is dit gedefinieerd en deze is in het beleid overgenomen. "Overgangsgebieden zijn overwegend agrarische gebieden grenzend aan Natura 2000-gebieden. Deze gebieden leveren een bijdrage aan de gunstige staat van instandhouding voor behoud en herstel van de biodiversiteit in Natura 2000-gebieden. Systeemherstel is hiervoor noodzakelijk. Opgaven voor biodiversiteit, stikstof, klimaat, water en landbouw worden in de overgangsgebieden gelijktijdig aangepakt".

Bijlage 2 Projectgegevens

Advisering door de Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit stelt voor elk advies een werkgroep samen van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of (voorgenomen) besluiten de benodigde informatie bevatten en of deze informatie juist is, met het oog op bestaande en beoogde beschermde natuur. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Ecologische Autoriteit of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Ecologische Autoriteit de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de Ecologische Autoriteit en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Betrokken partij(en)

De adviesvraag over de handreiking gebiedsprogramma's NPLG is gesteld door:
Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Samenstelling van de werkgroep

mr. dr. Ralph Frins
drs. Allard van Leerdam
prof. dr. Lisette de Senerpont Domis
dr. Henk Siebel
drs. Willemijn Smal (secretaris)
Marja van der Tas (voorzitter)
dr. Bart Timmermans
drs. Gerrit de Zoeten

Waar vind ik de stukken die de Ecologische Autoriteit heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.ecologische.autoriteit.nl onder Adviezen projectnummer 5001 in te vullen in het zoekvak.



Arthur van Schendelstraat 760 • 3511 MK Utrecht
030 2347667 • info@ecologischeautoriteit.nl
www.ecologischeautoriteit.nl