

Advies over de geactualiseerde Handreiking Gebiedsprogramma's (NPLG)



Inhoud

1.	Hoofdpijnen advies over de Handreiking provinciale gebiedsprogramma's.....	3
2.	Toelichting op het advies.....	7
3.	Aanbevelingen voor de toekomst.....	10
Noten	16
Bijlage 1:	Toetsingscriteria Ecologische Autoriteit voor PPLG's.....	19
Bijlage 2.	Aanvraag Toetsingsadvies geactualiseerde Handreiking gebiedsprogramma's	28
Bijlage 3.	Projectgegevens.....	29



1. Hoofdpijnen advies over de Handreiking provinciale gebiedsprogramma's

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. Het NPLG bevat doelen en structurerende keuzes, die ingaan op de (on)wenselijkheid van activiteiten in het landelijk gebied. Binnen de doelen en de structurerende keuzes kunnen provincies de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied uitwerken in hun gebiedsprogramma's en concrete maatregelen treffen. In de gebiedsprogramma's worden ook de gebiedsplannen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden opgenomen.² Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid³, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben in samenspraak met de provincies een Handreiking⁴ voor deze provinciale gebiedsprogramma's – verder 'Handreiking' – opgesteld en daarbij bovendien een 'Addendum' gevoegd. Met dit Addendum wordt de provincies de mogelijkheid gegeven voor een deelgebied of deelt thema een gebiedsprogramma in te dienen.

De ministeries hebben de Ecologische Autoriteit gevraagd een advies te geven over deze nieuwste versie van de Handreiking en het Addendum (zie beige kader aan het einde van dit hoofdstuk). De Ecologische Autoriteit gaat hierin na of door het volgen van de Handreiking en het Addendum zowel de gebiedsprogramma's als de daarin opgenomen gebiedsplannen ecologisch gezien goed opgesteld kunnen worden, goed worden onderhouden en dat de doelen daarmee gehaald worden. De Ecologische Autoriteit is gevraagd om een advies te geven over de Handreiking voor het opstellen van gebiedsprogramma's. In dit advies spreekt de Ecologische Autoriteit zich uit over de kwaliteit en volledigheid van de Handreiking en het Addendum met als doel deze te verbeteren.

Het advies van de Ecologische Autoriteit

Nederland staat voor grote opgaven waarbij de noodzaak voor veel maatregelen voortvloeit uit bestaande wet- en regelgeving. Vaak kunnen maatregelen voor natuur, water en klimaat gecombineerd worden. De gebiedsgerichte aanpak zoals voorzien in het NPLG, met een mix van nationale en regionale maatregelen, kan hieraan bijdragen, mits deze combinatiekansen of koppelkansen benut worden. Ook andere opgaven, zoals de energietransitie en versterking van kustbescherming, bieden mogelijkheden voor synergie. Versterking van natuur en landschap biedt kansen voor een beter woonklimaat, duurzame landbouw, gezondheid en recreatie. De Ecologische Autoriteit richt zich in dit advies op de ecologische doelen en combinaties daarvan met andere doelen binnen de reikwijdte van het NPLG. Dit volgt uit het instellingsbesluit van de Ecologische Autoriteit.⁵ De Ecologische Autoriteit zal maatregelen toetsen op hun noodzaak voor en hun bijdrage aan het doelbereik (zie B.2 in bijlage 1 van dit advies). De Ecologische Autoriteit beoordeelt ook, voor zowel de Handreiking als het Addendum, of er ecologische omissies zijn die later extra inspanningen vereisen, zowel voor bestaande als nieuwe doelen (zoals uit de Europese Natuurherstelverordening en het Nationaal Programma Landbouwbodems).

De Handreiking is sterk verbeterd en het Addendum maakt opgave hanteerbaarder

De Ecologische Autoriteit adviseerde in haar advies over de conceptversie van de Handreiking deze concreter te maken. De nu getoetste Handreiking is op veel punten concreter en geeft de provincies meer duidelijkheid, ook voor de VHR-opgave. Elke provincie heeft ook concretere doelen meegekregen, in bijlage 1 van de Handreiking. Het is een grote uitdaging om voor een hele provincie een volledig programma te ontwikkelen, daarom geeft het Addendum aanwijzingen hoe het in stappen kan; thematisch dan wel per regio. Het Rijk vindt het belangrijk dat de samenhang van het totale programma bewaakt blijft. De Ecologische Autoriteit onderschrijft dit uitgangspunt. De Ecologische Autoriteit ziet dat zowel de Handreiking als het Addendum – terecht – veel aandacht vragen voor

het goed analyseren van water- en bodemsystemen en hun klimaatbestendigheid, hetgeen cruciaal is voor lange-termijn keuzes. De Ecologische Autoriteit concludeert dat het volgen van de Handreiking de basis legt voor een gebiedsprogramma waarmee een groot deel van het doelbereik in zicht gaat komen. Tegelijkertijd ziet de Ecologische Autoriteit dat dit veel ruimte en inspanning vraagt en grote aanpassingen van burgers en bedrijven. Onderbouwing van wat nodig is voor het halen van de doelen, is dan ook cruciaal. Het volgen van de Handreiking draagt aanzienlijk bij aan deze onderbouwing, ook al is deze vaak zeer complex.

Advies: vraag om een compleet maatregelenpakket waarmee de KRW-doelen in 2027 gehaald worden

De (ecologische) Kaderrichtlijn water-doelen (KRW-doelen) moeten wettelijk al in 2027 gehaald worden. De Ecologische Autoriteit merkt op dat de Handreiking voor wat betreft de KRW-doelen nog niet compleet en nog onvoldoende concreet is. De zogenaamde stroomgebiedbeheerplannen zijn voor de KRW het belangrijkste instrument. Deze moeten, indien ruimtelijk relevant, integraal opgenomen worden in de provinciale gebiedsprogramma's. Daar waar de doelen met de stroomgebiedbeheerplannen nog niet worden gehaald, moeten de provinciale programma's een compleet pakket aan maatregelen bevatten voor de KRW-restopgave oftewel het 'doelgat', voor zover deze het landelijk gebied⁶ en de landbouw betreffen.

Het valt de Ecologische Autoriteit op dat de Handreiking hier beperkt invulling aan geeft, terwijl in veel regio's een grote resterende opgave bij uitspoeling en afspoeling vanuit de landbouw ligt.^{7,8} De Ecologische Autoriteit adviseert de opgave en de benodigde extra maatregelen voor het halen van de KRW-doelen meer handen en voeten te geven. De Ecologische Autoriteit zal in haar toetsingsadviezen de effectiviteit van de maatregelen in de programma's toetsen aan de structurerende keuzes uit de beleidsbrief 'Water en bodem sturend' en de sleutelfactoren voor stilstaande en stromende wateren van de STOWA⁹. Voeg deze structurerende keuzes en sleutelfactoren daarom toe aan de Handreiking.

Drie aanbevelingen voor effectieve gebiedsprogramma's in de toekomst

De Ecologische Autoriteit heeft de volgende drie aanbevelingen om de gebiedsprogramma's doelmatiger te maken en in de toekomst te versterken. Deze aanbevelingen worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

Aanbeveling 1. Kennis van landschap en ecologie van de regio is essentieel

Landschapsecologische kennis toont hoe het landschap is gevormd en hoe landgebruik is veranderd. Elke regio heeft unieke eigenschappen en uitdagingen. Het samenspel van geologie, hydrologie, bodem, vegetatie, natuurlijke dynamiek, fauna en mens bepaalt de kansen en knelpunten voor effectieve maatregelen en het behalen van doelen. Begrip van het hele systeem is daarom essentieel voor besluiten over maatregelen. De Handreiking erkent deze benadering, maar neemt deze nog niet volledig over. De Ecologische Autoriteit beveelt met klem aan om de analyse van bodem en water aan te vullen met een globale analyse van het regionale landschap en het leven daarin.

Dit is belangrijk om meerdere redenen. Maatregelen moeten binnen de regionale landschapsecologische context passen om effectief te zijn. Slimme combinaties van doelen besparen ruimte en zijn efficiënter. De regionale landschapsecologische context helpt zo prioriteiten te stellen, kansen te benutten en ineffectieve maatregelen en zinloze investeringen te voorkomen. Een bredere benadering zorgt voor duurzamere oplossingen die rekening houden met de complexiteit van het regionale landschap. In paragraaf 3.1 van dit advies is een aantal voorbeelden opgenomen om dit te illustreren.

Aanbeveling 2. Zet niet middelen maar doelen centraal voor boeren, beheerders en grondeigenaren

De Handreiking laat zien dat Nederland grote uitdagingen heeft en resultaten moet behalen. Het valt de Ecologische Autoriteit op dat hierbij nog vaak middelen worden voorgeschreven. Deze voorgeschreven middelen sluiten vaak niet goed op elkaar aan of werken elkaar zelfs tegen. Het is ook mogelijk om door middel van (handhaafbare) regio-specifieke doelen resultaten te behalen. Een aanpak die gericht is op specifieke doelen en regio's kan beter gebruikmaken van lokale kennis van boeren, natuurbeheerders en grondeigenaren. Dit maakt de maatregelen effectiever en uitvoerbaarder, en voorkomt zinloze investeringen.¹⁰

Voor boeren zijn kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld, wat een veelbelovende aanpak is en die aansluit bij het Hoofdlijnenakkoord.^{11,12} Deze aanpak vraagt echter nog veel inspanningen. Het is hierbij belangrijk om per regio de normwaarden KPI's van bedrijven op te tellen vervolgens te bepalen of met het behalen van deze KPI-normwaarden, de doelen voor die regio kunnen worden behaald.¹³ Zo niet, dan moeten de KPI's aangepast worden om problemen later te voorkomen. Hiermee kunnen ook zogenaamde *lock-ins*¹⁴ van bedrijven voorkomen worden.¹⁵

Aanbeveling 3. Werk samen als één overheid en verbeter de samenhang van instrumenten

Een veelgehoorde klacht van provincies is dat de natuurdoelanalyses (NDA's) niet (goed) aansluiten bij de cyclus van de beheerplannen. De samenhang tussen het NPLG en de inhoudelijke vereisten van de Omgevingswet (PSN¹⁶) is niet duidelijk. De Europese Natuurherstelverordening is aangenomen, en daarvoor moeten natuurherstel-plannen worden opgesteld. Voor het bepalen van de KRW-doelen zijn de stroomgebiedbeheerplannen met een scala aan maatregelen opgesteld. Hoe verhouden al deze instrumenten zich tot elkaar?

Stroomlijn daarom waar mogelijk de beleidsprocessen voor natuur, water, klimaat, en het landelijk gebied. Daardoor kunnen de verschillende overheidsorganisaties effectief blijven samenwerken op de onderwerpen natuur, stikstof, water en klimaat in het landelijk gebied. Ga ook in op de samenhang met de Europese Natuurherstelverordening (zie volgende pagina van dit advies). Bevorder ook de samenwerking in de gebiedsprocessen en op landelijk niveau. Opereer als één overheid in een langjarige en betrouwbare aanpak.

Toetsingscriteria van de Ecologische Autoriteit voor de gebiedsprogramma's

In bijlage 1 van dit advies zijn de toetsingscriteria voor de beoordeling van de gebiedsprogramma's (PPLG's) door de Ecologische Autoriteit opgenomen. Deze worden daar kort toegelicht. Deze zijn gebaseerd op de vereisten uit de Handreiking zelf, en bijlage 1, met doelen per provincie. Daar waar de Ecologische Autoriteit dit nodig acht, heeft ze dit uitgebreid.

Vervolgproces en relatie natuurherstelplan (Europese Natuurherstelverordening)

In de Handreiking wordt een koppeling gelegd met de Natuurherstelverordening. Zoals bekend is deze op 17 juni 2024 aangenomen. De Ecologische Autoriteit ziet dat Nederland met de gebiedsgerichte en integrale aanpak, al grote stappen heeft gezet richting de in de verordening vereiste herstelplannen, die medio 2026 in concept gereed moeten zijn. De Ecologische Autoriteit adviseert de Handreiking aan te vullen met een beschrijving van het vervolgproces voor zowel de gebiedsprogramma's als het nationale herstelplan. De optelsom van de gebiedsprogramma's biedt een basis voor dit nationaal herstelplan. Geef daarbij aan wat de gevolgen zijn van de verordening voor het NPLG en de gebiedsprogramma's, en wat de bijbehorende planning is om te voldoen aan de Europese Natuurherstelverordening.

Aanleiding gebiedsprogramma's

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 natuur¹⁷, water¹⁸ en klimaat¹⁹. Hierin wil het Rijk samen met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partners, (agrarisch) ondernemers, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. In de 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.

Waarom dit advies?

De Ecologische Autoriteit is gevraagd om een advies te geven over de Handreiking voor het opstellen van gebiedsprogramma's. Hierbij is ook gevraagd het advies te richten op:

- Het opstellen van uniforme beoordelingscriteria voor de toetsing van de volgende versie van de gebiedsprogramma's door de Ecologische Autoriteit. Hierbij kan het advies ook ingaan op in hoeverre de Handreiking aansluit bij deze beoordelingscriteria.
- Een advies op de geactualiseerde onderdelen van de Handreiking Gebiedsprogramma's. Specifiek gaat het dan om de uitwerking van de vereisten voor de VHR-strategie en het Addendum bij de Handreiking over de gedeeltelijke beoordeling van gebiedsprogramma's.

Een volledig overzicht van de aanvraag voor het toetsingsadvies staat in bijlage 2. In 2023 heeft de Ecologische Autoriteit al eens een advies gegeven²⁰ over de concept Handreiking. De nu getoetste versie van de Handreiking betreft een aangepaste versie.

De Ecologische Autoriteit

De taak van de Ecologische Autoriteit is te toetsen of, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, de essentiële ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing van besluiten door bevoegde gezagen over natuurdoelanalyses, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit beperkt zich in dit advies tot de combinaties van kansen voor natuur, water en klimaat, en zal niet adviseren over de effecten op landbouw (maar daar hooguit aanbevelingen over doen). De Ecologische Autoriteit adviseert wél op de positieve bijdrage van vormen van landbouw aan de doelen.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep voor dit advies en verdere projectgegevens staan in bijlage 3.

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

2. Toelichting op het advies

2.1 Handreiking

De Ecologische Autoriteit adviseerde in haar advies over de conceptversie van de Handreiking deze concreter te maken. De nu getoetste versie van de Handreiking, is op veel punten concreter en geeft de provincies daarmee meer duidelijkheid, ook voor de VHR-opgave.

De minimale vereisten hebben een centrale plek in het advies en zijn meer uitgewerkt, nu als 'inhoudelijke vereisten gebiedsprogramma Q3 2024'. De regionale doelen voor natuur en klimaat zijn per provincie uitgesplitst in bijlage 1. Ook zijn vormvereisten toegevoegd, wat de vergelijkbaarheid van de programma's van de provincies sterk verbetert. Alhoewel de provincies ook een hoge mate van afwegingsvrijheid hebben, zijn sommige van de doelen hard en kennen een deadline, zoals de KRW-doelen, met een deadline in 2027. De Ecologische Autoriteit adviseerde daarom de status van de doelen aan te geven.

Het NPLG zelf bevat hiervoor een overzicht (zie hoofdstuk 2 NPLG). De vertaling hiervan naar de vereisten in de Handreiking kan echter duidelijker en explicieter, zoals het verbod op verdere verslechtering van de staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden. De hardheid van de doelen kan een kenner wel afleiden uit de minimale inhoudsvereisten. Echter, de begeleidende tekst van de Handreiking en bij de vereisten suggereert op punten meer vrijheid dan er, juridisch en qua staat van de natuur, is.

Vraag om compleet maatregelenpakket waarmee de KRW-doelen in 2027 gehaald worden

De KRW is een belangrijke Europese richtlijn gericht op het verbeteren van de ecologische en chemische toestand van wateren in de EU. Nederland moet voor alle oppervlaktewateren een goede ecologische toestand of goed ecologisch potentieel (GET/GEP) bereiken. De deadline voor het bereiken van de KRW-doelen is 2027, de richtlijn is van kracht sinds 2000. Het later bereiken van de doelen kan vanaf 2027 alleen als de oorzaak van de vertraging ligt bij natuurlijke omstandigheden (art. 4 lid 4 sub c KRW).

Dit geldt voor wateren zoals rivieren, meren, kustwateren en overgangswateren. De goede ecologische toestand/potentieel wordt beoordeeld op basis van:

- de ecologische en de chemische kwaliteit van het water;
- biologische elementen (zoals vis, macrofauna, waterplanten en fytoplankton);
- fysisch-chemische elementen (zoals temperatuur, zuurstofgehalte, voedingsstoffen);
- hydromorfologische elementen (zoals stroming, diepte en structuur van de waterbodem) en
- chemische stoffen die mogelijk beperkend zijn voor het ecologisch functioneren.

De KRW hanteert het 'one-out-all-out'-principe, waarbij de laagste kwaliteit van een gemeten element de ecologische toestand bepaalt.

De maatregelen om wateren in goede ecologische toestand te krijgen en te houden zijn vastgelegd in zogenaamde stroomgebiedbeheerplannen, waarvoor de waterschappen en Rijkswaterstaat primair verantwoordelijk zijn. Nederland kent vier stroomgebieden met nationale en internationale delen vanwege het grensoverstijgende karakter van waterlichamen. Maatregelen richten zich op ecologisch functioneren, zoals herstel van natuurlijke dynamiek en verbetering van habitats en waterkwaliteit. Diffuse belasting vanuit de landbouw, zoals oppervlakkige afspoeling en uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, wordt gezien als een hoofdoorzaak voor het niet halen van de KRW-doelen.^{21,22} Bufferzones en goede bodem-infiltratiecapaciteit kunnen bijdragen aan de vermindering hiervan, en aan doelen zoals waterkwantiteit en vermindering van broeikasgasemissies. De KRW-maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen moeten integraal worden opgenomen in gebiedsprogramma's om de ecologische doelen van de KRW te bereiken. Wanneer de doelen niet worden gehaald, is er sprake van een 'restopgave' of 'doelgat' en moeten extra maatregelen opgenomen worden in de provinciale gebiedsprogramma's.²³

Decentralisatie KRW

Binnen de overheid is een aantal taken voor de KRW gedelegeerd van het ministerie van I&W naar provincies en waterschappen. Provincies stellen, op voorstel van de waterschappen, de ecologische doelen en de begrenzing van regionale KRW-waterlichamen vast.²⁴ Daarnaast zijn provincies verantwoordelijk voor het grondwater. Het beheer van regionale KRW-waterlichamen ligt bij de waterschappen.

Gezien de urgentie van de KRW-doelen en de naderende deadline, is het nodig dat duidelijk wordt uit de Handreiking welk deel van de opgave in de provinciale gebiedsprogramma's moet worden opgenomen. De Ecologische Autoriteit gaat er bij de toetsing vanuit dat de provinciale gebiedsprogramma's *alle* extra maatregelen moeten bevatten voor zover deze het landelijk gebied en de landbouw betreffen.

Vereiste 7 van de Handreiking gaat in op de KRW. De Ecologische Autoriteit merkt op dat de Handreiking aan de benodigde maatregelen een beperkte en eenzijdige invulling geeft:

- De maatregelen richten zich voornamelijk op beekdalen in zandgebieden, terwijl ook de lagere delen van Nederland waterkwaliteitsdoelen hebben die niet worden gehaald.
- Structurerende keuzes uit de beleidsbrief 'Water en bodem sturend' zijn niet altijd overgenomen, alhoewel het NPLG deze wel overneemt. Het opnemen van vereisten om deze structurerende keuzes over te nemen (voor de verschillende bodemtypen) zou bijdragen aan het halen van de natuurdoelen, KRW-doelen en klimaatdoelen.
- De belangrijkste knelpunten voor het halen van de KRW-doelen komen niet in beeld door het volgen van de Handreiking. Dit geldt in het bijzonder voor de knelpunten rond *waterkwaliteit*. Het is, met het oog op het halen van de KRW-doelen, belangrijk dat deze knelpunten benoemd en onderbouwd worden vanuit een ecologische en gebiedsgerichte watersysteemanalyse. De STOWA sleutelfactoren systematiek²⁵ is hiervoor geschikt, omdat deze gebiedsspecifiek prioriteiten aanwijst. Deze systematiek wordt door de meeste waterschappen ook al gebruikt. De voorgenomen maatregelen in het provinciale programma zouden moeten aansluiten op de belangrijkste inhoudelijke knelpunten van het waterlichaam of het deelgebied, zodat effectieve maatregelen in beeld komen.

De Ecologische Autoriteit adviseert om de structurerende keuzes uit de beleidsbrief 'Water en bodem sturend' en de STOWA sleutelfactoren aan de Handreiking toe te voegen. Toets de volledigheid en effectiviteit van de maatregelen hierop, dit zal de Ecologische Autoriteit ook doen. De Ecologische Autoriteit adviseert voor het dichtmaken van de restopgave ofwel het 'doelgat' meer soorten maatregelen mee te nemen in de Handreiking en daarmee in de gebiedsprogramma's. Houdt daarbij rekening met de maatregelen die voortkomen uit het addendum op het 7e actieprogramma nitraatrichtlijn²⁶ en KRW-impulsprogramma²⁷.

Bovenstaande bevindingen hebben invloed op bijlage 1 van dit advies, met name voor de vereisten 7, 8, 11 en 14.

Overige doelen KRW

De KRW kent ook doelen voor watergebruik en overstromingsrisico's, maar deze worden door de Ecologische Autoriteit niet op hun doelbereik beoordeeld.

Broeikasgas methaan nog blinde vlek met het oog op de klimaatopgave

De Ecologische Autoriteit onderkent het belang van de klimaatopgave. Het voorkomen van broeikasgasemissies en het vastleggen daarvan is belangrijk om klimaatverandering tegen te gaan. De Ecologische Autoriteit heeft in haar het instellingsbesluit niet de opdracht gekregen om op deze klimaatdoelen *an sich* te toetsen. Er zijn wel relaties met de ecologie. Methaan is een sterk broeikasgas. Het is een ecologisch gegeven dat de (ecologische) waterkwaliteit in sloten een sterke invloed heeft op de methaanemissies. Een derde van de methaanemissie komt zelfs uit sloten.²⁸ De Ecologische Autoriteit beveelt daarom aan om, beter dan nu in de Handreiking naar voren komt, in beeld te hebben welke maatregelen genomen kunnen worden om de methaanemissies uit sloten te verminderen.

2.2 Addendum

De gebiedsprogramma's van de provincies vormen de eerste stappen 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 voor een volhoudbare landbouw, natuur, water en klimaat te halen. In de praktijk blijkt het een enorme opgave om voor het gehele buitengebied van een provincie een compleet gebiedsprogramma op te leveren. Het ontwikkelen van gebiedsprogramma's in delen, thematisch dan wel geografisch geeft ruimte om voortgang te boeken, zonder compleet te moeten zijn. Het Rijk vindt het daarbij belangrijk dat de samenhang wordt bewaakt van het gebiedsprogramma als geheel. De Ecologische Autoriteit adviseert de keuze voor een geografische (een regio of streek bijvoorbeeld) dan wel thematische afbakening (zoals groenblauwe-dooradering gehele provincie) te onderbouwen.

De Ecologische Autoriteit heeft bij de beoordeling van het Addendum, gekeken of deze 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 bestaande NPLG-doelen voor natuur, KRW en klimaat. Maar ook voor de nieuwe doelen die volgen uit de Europese Natuurherstelverordening.

Het is goed te lezen dat analyse van de feitelijke kenmerken van het water- en bodemsysteem en klimaatbestendigheid daarvan een cruciale onderlegger is voor de lange-termijn ruimtelijke keuzes in het Addendum. Echter gaat het bij de gedeeltelijke uitwerking van gebiedsprogramma's juist om maatregelen die vooruitlopend op het totale gebiedsprogramma, de korte-termijn dus, kunnen worden uitgevoerd.

Terecht stelt de Handreiking dat het ook dan van belang is dat de maatregelen voortvloeien uit een brede landschapsecologische context. Zo wordt voorkomen dat maatregelen niet passen in het landschapsecologisch systeem, daarmee niet functioneel zijn en niet (voldoende) bijdragen aan de opgave. De vereisten uit de Handreiking geven echter nog geen zicht op deze landschapsecologische context. Aanbeveling 1 uit het volgende hoofdstuk, geldt in die zin ook voor het Addendum en de gedeeltelijke uitwerkingen van het gebiedsprogramma, zie ook 3.1 van dit advies.

3. Aanbevelingen voor de toekomst

De Ecologische Autoriteit geeft in dit hoofdstuk drie aanbevelingen om de gebiedsprogramma's in de toekomst te versterken en doelmatiger te maken, en dus in de toekomst ook de Handreiking mee te versterken.

3.1 Landschapsecologische kennis van de regio essentieel

Conform het eerdere advies over de concept Handreiking, heeft de huidige versie van de Handreiking meer aandacht voor een landschapsecologische benadering. Deze wordt ook, soms impliciet, benoemd. Het uitvoeren van een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) voor het gehele buitengebied of een regio (op hoofdlijnen waar dat kan en in detail waar het moet) leidt tot de informatie die nodig is om het merendeel van de vereisten in te kunnen vullen. Echter, inhoudsvereiste 1 (3.2 van de Handreiking) ziet alleen toe op een water- en bodemanalyse, maar de bredere landschapsecologische context ontbreekt.

Inzicht in de specifieke landschapsecologische eigenschappen van een gebied is essentieel om de problemen én oorzaken in kaart te brengen. In elke regio spelen immers andere zaken een rol. De overstromingsdynamiek is van groot belang voor herstel van natuur langs onze grote rivieren, maar niet voor de natuurgebieden van de hogere zandgronden. En de leemfractie in de bodem is voor duurzaam grondgebruik op zandgronden van belang, terwijl het niet speelt in veengebieden, waar juist de mate van verzilting, nu en in de toekomst, hiervoor in kaart moet zijn.

Om kansen te benutten en ongewenste stapeling van maatregelen te voorkomen, moeten de doelen en moet elke regio bekeken worden binnen de landschapsecologische context. Het is daarom belangrijk om afwentelingen en mede-voordelen (*co-benefits*) zorgvuldig in kaart te brengen. Dit geeft inzicht in:

- **Combinaties van maatregelen.** De integraliteit van de opgave en kansen voor effectieve (combinaties van) maatregelen voor natuur-, water- en klimaatdoelen, maar ook voor duurzame voedselvoorziening.
- **Urgentie.** Welke milieucondities het meest urgent zijn en welke sturende factoren belangrijk zijn om te monitoren.
- **Negatieve effecten.** Veel maatregelen kunnen onbedoeld effecten hebben op andere doelen. Bijvoorbeeld bij de Bossenstrategie: gaan deze bomen op deze plek wel goed groeien, en geven ze niet te veel verdrogende effecten voor andere natuur? Een slimme keuze voor de boomsoort en locatie voorkomt dit effect, verhoogt de biodiversiteit en realiseert verbindingen tussen natuurgebieden.
- **Het voorkomen van zinloze investeringen.** Denk aan een investering in een emissie-arme stal: is deze op termijn rendabel, of moet het bedrijf vanwege klimaatverandering en/of de maatregelen daarvoor, binnen een paar jaar de bedrijfsvoering helemaal omgooien of zelfs sluiten?
- **Wat te monitoren.** Landschapsecologische kennis geeft regiospecifiek aan welke sturende factoren belangrijk zijn voor de monitoring. Dit punt kan duidelijker opgenomen worden in de Handreiking.

Begrip van de totale systeemwerking is essentieel om de effectiviteit van maatregelen te kunnen bepalen en daarmee het doelbereik.

Om duidelijkheid te bieden aan de samenleving, vooral aan de landbouwsector, is het ook belangrijk duidelijkheid te geven over alle opgaven en de hele context. Momenteel zijn er veel verschillende regels en voorschriften voor agrarische bedrijven. Zonder een bredere aanpak kunnen bedrijven investeren in doelen die later ongeschikt blijken te zijn. Bijvoorbeeld, een bedrijf kan investeren in een emissiearme stal voor stikstofreductie, terwijl later blijkt dat het waterpeil in het gebied moet stijgen voor klimaatdoelen. Een breed gebiedsprogramma kan dit soort conflicten voorkomen en duidelijkheid bieden (zie ook 3.2 van dit advies).

De Handreiking moet daarom in de toekomst inzetten op vergroting van regiokennis van landschap, water, bodem en natuur; ook de geschiedenis, het landgebruik en dynamiek van een regio moeten in beeld zijn, net als de verbanden van de regio met haar omgeving. Een LESA voor het hele gebied en de regio, of met een ander

woord een 'Landschappelijke Regionale Analyse' (LARA) helpt bij het vinden van effectieve maatregelen die passen bij de kenmerken van een gebied.

Landschapsecologische kennis geeft inzicht in hoe het landschap is ontstaan en welke veranderingen in de tijd hebben plaatsgevonden

Bodem en hydrologie leggen de basis van het landschap, maar veel natuurlijke processen en daarmee het voorkomen van ecologische waarden zijn verstoord door het intensieve landgebruik van de mens. Belangrijk is, dat moet worden gekeken welke veranderingen/keerpunten van landgebruik en landschapsvorming in de tijd hebben plaatsgevonden. Dit vraagt om maatwerk en is dus sterk regiospecifiek; elke regio is immers anders qua bodemopbouw en water, maar ook qua vegetatie en (historisch) landgebruik. Het gebiedsgerichte samenspel van geologie, reliëf, hydrologie, bodem, vegetatie, natuurlijke dynamiek, fauna en de mens bepaalt de potenties van een gebied en geeft inzicht in de kansen en knelpunten waarvoor maatregelen getroffen moeten worden.

Een aantal voorbeelden waar regionale landschapskennis leidt tot effectievere maatregelen:

- **Wat is nodig voor duurzaam natuurherstel.** Uit het rapport 'Doen wat moet én kan' blijkt na toetsing van de eerste 70 NDA's dat de hardnekkigste knelpunten bij het behalen van de doelen van het NPLG hun oorzaak (en daarmee ook hun oplossing) veelal buiten de grenzen van de bestaande natuurgebieden vinden. Bij de doelen voor Natura 2000-gebieden en NNN-gebieden zijn vaak maatregelen binnen het gebied nodig, maar ook de directe omgeving van dat natuurgebied, bijvoorbeeld in de vorm van landbouwinclusieve overgangsgebieden²⁹ of bufferzones³⁰. Oplossingen moeten ook gezocht worden bij het herstellen van regionale grondwaterstromen, het optimaliseren van waterpeilen en het herstel van waterlopen en het weer toestaan van dynamiek (rivierdynamiek, zanddynamiek, peildynamiek et cetera).
- **Ecologische doelen KRW.** Voor het halen van de doelen van de KRW kan het gaan om zaken als grondwaterstromen of het verbeteren van de rivierdynamiek en connectiviteit, maar er kunnen ook oplossingen liggen in de combinatie van grondsoort en landgebruik in de regio. In de ex-ante evaluatie van de KRW uit 2021³¹ wordt diffuse belasting vanuit de landbouw als een van de hoofdoorzaken gezien voor het niet behalen van de ecologische doelen van de KRW. Een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw in zo'n regio is daarmee een randvoorwaarde voor het halen van de natuur-, water- en klimaatdoelen.³² Overigens zijn ook andere factoren belangrijk voor het halen van de KRW-doelen, zoals de specifiek verontreinigende stoffen, die deels niet aan de landbouw gebonden zijn, maar wel belangrijk zijn voor een gezonde omgeving voor mens en natuur.
- **Klimaatdoelen.** Voor het halen van de klimaatdoelen van het NPLG helpt duurzaam bodemgebruik niet alleen bij het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, maar draagt ook bij aan de opname van koolstof uit de atmosfeer, wat bijdraagt aan het beperken van de opwarming van de aarde.³³ Goede bodembioïologie ondersteunt ook biodiversiteit en de opbrengst van bijvoorbeeld graslanden. Daarnaast draagt duurzaam bodemgebruik bij aan het verminderen van de bodemdaling en robuuster worden tegen weersextremen. Overbemeste watersystemen stoten meer methaan uit, dan systemen die duurzaam hersteld zijn.³⁴ Zo dragen robuuste watersystemen ook bij aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, en zijn ze ook beter bestand tegen weersextremen. De Handreiking kan nog meer aandacht vragen voor de klimaatrobustheid van maatregelen. Wat betekenen een toenemende verzilting en weersextremen voor de maatregelen en hun effectiviteit?

Samenwerking disciplines en de regio vasthouden en versterken

De integrale systeembenadering vergt ook andere expertise en/of combinaties van expertises. Vaak worden bijvoorbeeld voor landbouwkundige vraagstukken alleen landbouwkundigen ingeschakeld, voor ecologische vraagstukken ecologen en voor de waterhuishouding hydrologen. In het landelijk gebied is juist de samenwerking tussen de verschillende disciplines belangrijk om tot goede oplossingen te komen. In toenemende mate wordt in de gebiedsgerichte aanpak samengewerkt tussen deze disciplines. De Ecologische Autoriteit onderschrijft het belang hiervan, en ook het stimuleren van deze samenwerking door een gebiedsgerichte benadering.

3.2 Zet niet de middelen maar de doelen centraal voor boeren, beheerders en grondeigenaren

Uit de Handreiking blijkt, dat de uitdagingen voor Nederland zeer groot zijn en resultaten gehaald moeten worden. Het valt de Ecologische Autoriteit op dat hierbij nog vaak middelen worden voorgeschreven. Deze middelen blijken in de praktijk niet altijd logisch op elkaar aan te sluiten, of ze bijten elkaar zelfs.³⁵ Ook door op (handhaafbare) doelen te sturen, kunnen resultaten gehaald worden.³⁶ Het combineren van een doelgestuurde, gebiedsgerichte aanpak kan als voordeel hebben dat gebiedseigen kenmerken en gebiedskennis van boeren, grondeigenaren en natuurbeheerders beter benut kan worden. Door dit volwaardig uit te werken komt zowel de effectiviteit als de uitvoerbaarheid hiervan, ook in de tijd, beter in beeld.³⁷ Ook kunnen zinloze investeringen worden voorkomen.

Kritieke Prestatie-Indicatoren (KPI) boerenbedrijf in relatie brengen met doelen

Voor het boerenbedrijf bijvoorbeeld zijn recent zogenaamde kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld.³⁸ Dit is een kansrijke aanpak, die ook in het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen. Deze aanpak vergt echter wel een grote inspanning. Het is daarbij nodig om, bijvoorbeeld per regio, de optelsom van de KPI's van bedrijven te maken en te checken of de optelsom van de KPI's leidt tot het halen van de diverse doelen.³⁹ Zo niet, dan is het nodig de KPI's of hun streef- en grenswaarden, regiogericht, aan te passen. Een doelaanpak moet gepaard gaan met een monitoringsplan en duidelijke consequenties bij het niet halen van de doelvoorschriften. Hiermee kunnen zogenaamde *lock-ins* van bedrijven voorkomen worden.⁴⁰

Deze implementatie zal echter niet eenvoudig zijn, zeker niet gezien het feit dat de doelen uit de KRW, waar vermindering van de diffuse belasting uit de landbouw een grote rol bij moet spelen, grotendeels in 2027 gehaald moeten worden.

Een ander perspectief: kansen voor natuur van het boerenland

Het allergrootste deel (ca. 2/3) van het Nederlands grondgebruik betreft landbouw. In de benadering in de Handreiking is echter vooral aandacht voor bescherming van de bestaande natuur (lees Natura 2000-gebieden) tegen de negatieve invloeden van vooral de landbouw. Dat is enerzijds logisch, omdat hiervoor 'harde' doelen zijn geformuleerd en een verslechteringsverbod geldt.

Anderzijds is er daardoor relatief weinig aandacht voor biodiversiteit buiten de beschermde gebieden, en ook niet voor de potentie van verwevenheid van natuur/biodiversiteit en landbouw. Er is daarnaast relatief weinig aandacht voor 'agrarische' natuur ofwel agrarische biodiversiteit. Een belangrijk deel van de bedreigde soorten in Nederland is gebonden aan het landbouwgebied en/of hiervoor kan het cultuurlandschap een leefgebied bieden. Van de rode lijst soorten bij de vogels is voor ca. 30% van de soorten het belang van boerenlandschap 'duidelijk' of 'groot'⁴¹. Voor de zoogdieren zijn zelfs 11 van de 16 rode lijstsoorten gebonden aan het agrarisch gebied.⁴² Deze biodiversiteit is ook van wezenlijk belang voor het behalen van de landelijke gunstige staat van instandhouding.

De Ecologische Autoriteit pleit voor meer aandacht voor de potenties van een duurzame landbouw en de potentiële positieve interactie tussen landbouw, natuur en biodiversiteit.

Enkele kansen die nu onderbenut zijn:

- **Landbouw kan zorgdragen voor een hogere 'Basiskwaliteit Natuur'.** Basiskwaliteit Natuur is een minimumniveau waar onze omgeving aan zou moeten voldoen om deze leefbaar te houden voor natuur en mens. Het gaat bij Basiskwaliteit Natuur om een meetbaar kwaliteitsniveau van de natuur, met name buiten de natuurgebieden. De algemene condities van veel Nederlandse landschappen – zowel agrarisch als stedelijk – voldoen momenteel niet aan de ondergrens voor basiskwaliteit.⁴³ Deze Basiskwaliteit Natuur helpt bij het in stand houden van bedreigde soorten die afhankelijk zijn van het boerenland. Daarnaast levert het realiseren van Basiskwaliteit Natuur ook een belangrijke bijdrage aan de effectiviteit van de bescherming van soorten in natuurgebieden.⁴⁴

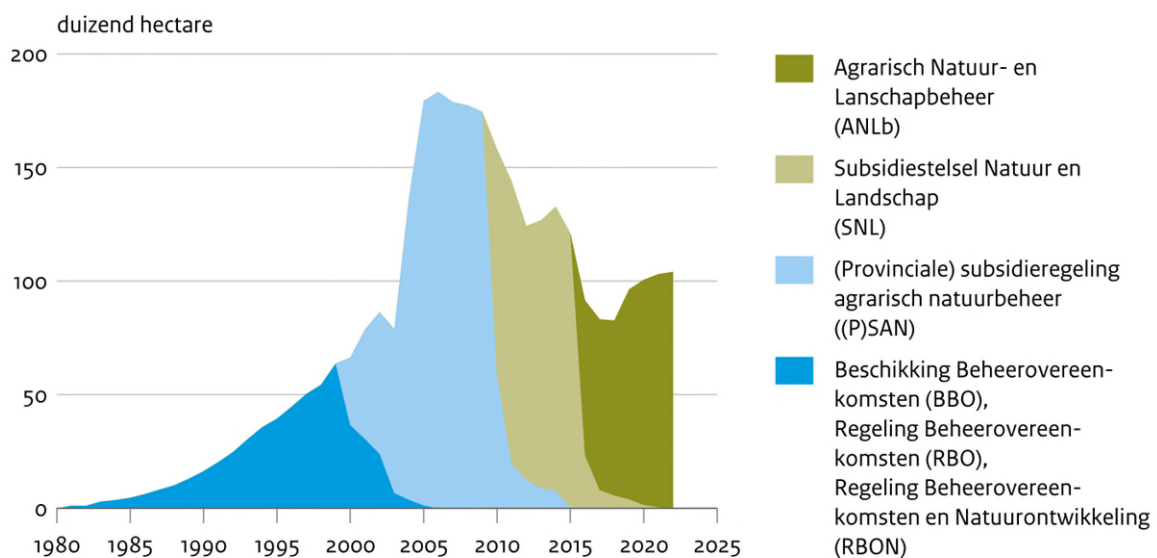
- **Groen Blauwe Dooradering (GBDA) en natuurlijke elementen.** In het landelijk gebied is nu zo'n 2 á 3% GBDA aanwezig.⁴⁵ In de laatste 100 jaar is veel van de GBDA verdwenen.⁴⁶ De GBDA speelt een cruciale rol voor de instandhouding van soorten die afhankelijk zijn van het boerenland.⁴⁷ Tegelijkertijd kan de GBDA de verbinding vormen tussen natuurgebieden (al dan niet beschermd) waardoor er gemakkelijker uitwisseling van soorten kan optreden en de natuurgebieden geen eilandjes zijn. De GBDA omvat naast de door boeren beheerde dooradering (kavelsloten, akkerranden, houtwallen et cetera), ook onder andere wegbermen, wateren en houtopstanden. De aanleg en het beheer van de GBDA vergt nauwe samenwerking en afstemming tussen vele partijen zoals boeren, Rijkswaterstaat, waterschappen, gemeentes, provincies en Staatsbosbeheer. Niet alleen de aanleg maar ook het beheer van de GBDA is cruciaal voor een goede werking. In veel landbouwgebieden worden bijvoorbeeld slootkanten nog drie tot 5 keer per jaar geklepeld in plaats van (gefaseerd) gemaaid en afgevoerd. De kennis, regelgeving en machines zijn voor boeren vaak nog niet beschikbaar om in een gebied naar een ander beheer over te stappen. Ook voor de aanleg van houtige elementen in het agrarisch gebied werkt regelgeving soms belemmerend.⁴⁸
- **Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb).** Het ANLb is een belangrijk instrument om boeren te ondersteunen bij de aanleg en het beheer van natuurelement en ecologische infrastructuur op hun bedrijf. Het niveau van de huidige vergoeding maakt het voor boeren interessant om hieraan mee te doen. De mogelijkheid tot vergoeding beperkt zich in veel gevallen echter tot aangewezen kerngebieden. Daarnaast is regelmatig de vraag van boeren voor vergoeding, groter dan het beschikbare budget. Dit werkt teleurstelling in de hand en frustreert de bereidheid van boeren om stappen te zetten.
- **Kwantificeer potentiële biodiversiteit.** De laatste jaren zijn er instrumenten ontwikkeld om de potentiële biodiversiteit op het boerenbedrijf te kunnen kwantificeren. De BiodiversiteitsMonitor Melkveehouderij (BMM) en de BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw (BMA) zijn ontwikkeld als basis voor een betere beloning voor boereninspanning om biodiversiteit en natuur op hun bedrijf te bevorderen. De beide biodiversiteitsmonitors richten zich zowel op de beschermde natuurgebieden door het verminderen van de potentiële emissies, als op de natuur en biodiversiteit op het boerenbedrijf zelf. Het verdient aanbeveling om zowel de toepassing van deze KPI-systemen op het boerenbedrijf als de beloning voor een goede score op deze monitors, te bevorderen.
- **Opgaande beplanting,** zoals bosopstanden, houtwallen en -singels en struwelen, kan de biodiversiteit bevorderen, de winderosie doen afnemen, de klimaat weerbaarheid versterken en bijdragen aan koolstof opslag. Daarnaast levert het een aantrekkelijker en herkenbaar landschap op (hetgeen naast het versterken van de regionale identiteit, ook invloed heeft op inkomsten uit recreatie). Met name voor eentonig agrarisch landschap zoals bijvoorbeeld de veenkoloniën geldt dat hier nog grote stappen gezet kunnen worden. Bomen zitten de akkerbouwmachines echter in de weg en concurreren met het gewas om licht en ruimte. De negatieve effecten kunnen bijvoorbeeld verzacht worden door houtige elementen, langs wegen of boven een duiker in de sloot te zetten of door functies te combineren zoals houtige elementen op vanwege de Nitraatrichtlijn in te richten bufferstroken aan te planten.
- **Dimensionering van watergangen.** Watergangen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de groenblauwe-dooradering (GBDA) en daarmee biodiversiteit bevorderen. Deze functie kan versterkt worden door een aangepast beheer, een flauw talud, aanleg natuurvriendelijke oevers of het laten meanderen van watergangen. Deze maatregelen dragen ook bij aan het beter water vasthouden in het gebied. Tegelijkertijd bestaat de perceptie dat het water niet snel genoeg weg kan bij grote wateroverlast. De maatregelen kosten verder (duur) oppervlak, de overgang naar aangepast beheer kost geld en kennis en het af te voeren maaisel moet verwerkt worden.
- **Bodem.** Een ongezonde of verdichte bodem zorgt voor lagere stikstof efficiëntie, hogere lachgasemissies, verminderde waterinfiltratie, meer afspoeling en een grotere gevoeligheid voor klimaatextremen. Bodembeheer met focus op een gezonde bodem vormt de basis voor de landbouwproductie maar ook voor biodiversiteit (25% van alle biodiversiteit zit in de bodem), waterbeheer en klimaatmitigatie en -adaptatie.
 - o **Bodemkwaliteit.** Een groot probleem in de bodemkwaliteit van de Nederlandse landbouwbodems is een slechte bodemstructuur en met name de zogenaamde bodemverdichting. Ca. 45% van de Nederlandse landbouwbodems is minimaal matig verdicht.⁴⁹ Dit leidt tot het minder goed wortelen van gewassen, maar ook tot een verminderde infiltratie van water. Deze verdichte

ondergrond zorgt voor een grotere afspoeling, verminderde infiltratie, een lagere nutriëntenefficiëntie en een hoger risico op lachgasemissie. Klimaatverandering vergroot het risico op bodemverdichting (door onder andere de toepassing van zware landbouwmachines onder natte bodemomstandigheden). Ook landbouwkundig is bodemverdichting zeer ongewenst met het oog op een duurzame voedselvoorziening. Een niet verdichte bodem met een gezond bodemleven dient daardoor vele doelen. Sluit bij het bepalen van effectieve maatregelen voor een gezonde bodem aan op de Europese ontwikkeling van de Bodemmonitoringsrichtlijn en de ontwikkeling van de *Soil Health Index*, waarin een gezonde bodem wordt gekwantificeerd en geclassificeerd op basis van fysische, chemische en biologische indicatoren.⁵⁰ Voorkomen van ondergrondverdichting vergt voor de boer of loonwerker investeringen in aangepaste mechanisatie. Gedeeltelijke subsidiëring van deze aanpaste mechanisatie kan boeren helpen de investeringshobbel te nemen.

- o **Bodembeheer en gewasdiversiteit.** Het stimuleren van maatregelen als gebruik van (mengsels van) groenbemesters, vaste rijpaden, aanvoer van organische stof en minder intensieve grondbewerking kunnen bijdragen aan deze verschillende doelen. Verder is het agrarisch landschap genetisch erg monotoon. Een grotere diversiteit aan gewassen en/of genetisch diverse graslandmengsels (kruidenrijk grasland) kunnen zowel de Basiskwaliteit Natuur als de systeemweerbaarheid flink versterken, zoals in de strokenlandbouw⁵¹. Ook nieuwe landbouwsystemen als *agroforestry* kunnen een bijdrage leveren aan zowel de biodiversiteit als de weerbaarheid tegen (klimaat) extremen. Regelgeving staat hier soms aan in de weg en subsidie instrumenten kunnen helpen om de investeringshobbel voor ondernemers te verlagen.

Kortom, naast het voortzetten en waar nodig verbeteren van het natuurbeheer voor het halen van ecologische doelen van de KRW, en klimaatdoelen zijn ook duurzame, innovatieve en natuurinclusieve vormen van landbouw essentieel voor het halen van de doelen. Dit is ook van belang voor het duurzaam, volhoudbaar doorontwikkelen van de voedselvoorziening. Dit alles moet in het licht gezien worden van voortschrijdende klimaatverandering. Gezien de gerealiseerde hectares in het verleden, liggen hier ook volop kansen (zie figuur 1). Zorg voor een goede onafhankelijke kwaliteitsborging van de aangevraagde en gerealiseerde natuur.

Areaal agrarisch natuurbeheer per regeling



Bron: RVO

WUR/jun24
www.clo.nl/nl131712

Figuur 1 Areaal agrarisch natuurbeheer per regeling. Bron: WUR/compendium voor de leefomgeving.

3.3 Werk samen als één overheid en verbeter de samenhang van de instrumenten

Relatie beheerplan, gebiedsplan, gebiedsprogramma, en op landelijk niveau, afstemming Omgevingswet en NPLG

Een veelgehoorde klacht van provincies is dat de NDA's niet (goed) aansluiten bij de cyclus van de beheerplannen. De samenhang tussen het NPLG en de inhoudelijke vereisten van de Omgevingswet is niet duidelijk. De Europese Natuurherstelverordening is aangenomen, en daarvoor moeten natuurherstelplannen worden opgesteld. Voor het bepalen van de KRW-doelen zijn de stroomgebiedbeheerplannen met een scala aan maatregelen opgesteld. Hoe verhouden al deze instrumenten zich tot elkaar?

Vanwege de omvang van de opgaven is het belangrijk om als één overheid te opereren, met een langjarige en betrouwbare aanpak.⁵² De verschillende ministeries hebben weliswaar andere taken en verantwoordelijkheden, maar gezien de opgave is effectieve samenwerking nodig om doelen te halen. De waterschappen en Rijkswaterstaat hebben als waterbeheerders hierin ook een bijdrage te leveren. Bovendien voeren ze veel projecten uit die een negatieve, neutrale of juist positieve bijdrage kunnen leveren aan de doelen. Om de samenhang en afstemming tussen verschillende beleidsprocessen en plannen te verbeteren, vooral met betrekking tot de Omgevingswet, NPLG, en NDA's, volgt hier een aantal suggesties:

Geef de NDA's voor de VHR-gebieden een centrale rol als objectief kennisdocument:

- Zorg ervoor dat maatregelenpakketten, beheerplannen, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's goed op elkaar aansluiten. Dit kan door de NDA's als basis te gebruiken en te verbeteren en verbreden als kennisbasis voor de toekomst.
- Gebruik de NDA als een onafhankelijk getoetst feitenrelaas en geef het een centrale rol als evaluerend instrument voor de beheerplannen.
- Laat ook de beheerplannen onafhankelijk toetsen om de objectiviteit en betrouwbaarheid van de onderbouwende informatie te waarborgen.

Verbeter de integratie op alle doelen verder door:

- Verbeter de integratie van de NDA's met gebiedsprocessen, gebiedsprogramma's en beheerplannen. Dit kan door een gestroomlijnd proces te creëren waarin deze elementen soepel samenwerken.
- Zorg voor een duidelijke relatie tussen het NPLG en de inhoudelijke vereisten van de Omgevingswet, vooral op het gebied van stikstof en natuurdoelanalyses.
- De maatregelen vanuit de stroomgebiedbeheerplannen voor de KRW goed af te stemmen met de NPLG-doelen door de ministeries van LNV en van I&W, in samenwerking met de waterschappen en Rijkswaterstaat (zie ook 2.1 van dit advies).
- Werk samen als één overheid aan de opgaven en doelen. Stroomlijn beleidsprocessen en budgetten, en zet beschikbare menskracht effectief in om deze samenwerking tussen verschillende overheidslagen te bevorderen.

De Ecologische Autoriteit ziet dat Nederland met de gebiedsgerichte en integrale aanpak, al een basis heeft gelegd richting de in de Europese Natuurherstelverordening vereiste herstelplannen. Houd rekening met de Natuurherstelverordening bij de doorontwikkeling van het NPLG en zorg voor een goede integratie met nationale en regionale plannen en processen. Zie ook hoofdstuk 1, laatste alinea.

Noten

- ¹ De Nationale Omgevingsvisie, zie ook <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/>.
- ² De verplichting om gebiedsplannen op te stellen volgde voorheen uit art. 1.12fa Wet natuurbescherming. De uit dat artikel volgende inhoudelijke vereisten volgen thans uit art. 11.69b Besluit kwaliteit leefomgeving. De gebiedsprogramma's zullen daarmee ook aan deze inhoudelijke vereisten moeten voldoen.
- ³ Ten tijde van de aanvraag. Inmiddels heet het 'Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur'.
- ⁴ U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, inclusief de Handreiking, door nummer 5001 op www.ecologischeautoriteit.nl in te vullen in het zoekvak.
- ⁵ De taak van de Ecologische Autoriteit is te toetsen of, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, de essentiële ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing van besluiten door bevoegde gezagen over natuurdoelanalyses, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit beperkt zich in dit advies tot de combinaties van kansen voor natuur, water en klimaat, en zal niet adviseren over de effecten op landbouw (maar daar hooguit aanbevelingen over doen). De Ecologische Autoriteit adviseert wél op de positieve bijdrage van vormen van landbouw aan de doelen.
- ⁶ Binnen de scope van het NPLG, dus bijvoorbeeld zonder de rioolwaterzuiveringsinstallaties.
- ⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/28/ex-ante-analyse-waterkwaliteit>.
- ⁸ Zie ook het advies van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, 'Goed water, goed geregeld', mei 2023. <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>.
- ⁹ <https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/stilstaand-water-esf> en <https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/stromend-water-esf>.
- ¹⁰ Als voorbeeld de uitwerking van de groenblauwedoradering (GBDA). Een belangrijk onderdeel hiervan vormen de lijnvormige elementen zoals sloten, houtwallen, akkerranden en wegbermen die natuur(elementen) in het landschap verbinden. Betrokkenen zijn boeren, waterschappen provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat etc.
- ¹¹ <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdpijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.
- ¹² Drie KPI'sets worden momenteel geïmplementeerd. De BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw (BMA), de biodiversiteitsMonitor Melkveehouderij (BMM) en de KPI's voor kringlooplandbouw (KPI-K). De BMA <https://edepot.wur.nl/563407> en de BMM <https://www.biodiversiteitsmonitor.nl/> zijn publiek-private initiatieven. De KPI-K is een initiatief van LNV.
- ¹³ Zie bijvoorbeeld 'Gebieds- en Bedrijfsgerichte Handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland'. <https://edepot.wur.nl/630025>.
- ¹⁴ Een *lock-in*- of *locked-in*-situatie is een situatie, waarin optimalisatie van het bestaande systeem de benodigde aanpassingen of vernieuwingen later in de weg staat. Het PBL zegt over deze lock-in: "De beleidsstrategie om in de landbouw in te zetten op, en te investeren in, sterk emissiebeperkende maatregelen biedt weliswaar perspectief voor zowel specifieke delen van de landbouw als het realiseren van natuur- en stikstofdoelen voor de komende tien jaar, maar past mogelijk niet bij de strikte langetermijndoelen voor stikstof-, natuur- en klimaat. <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2021-naar-een-uitweg-uit-de-stikstofcrisis-4520.pdf>.
- ¹⁵ Zonder deze verbreding kan het zijn dat bedrijven investeringen doen voor de KPI's, terwijl deze investeringen in het kader van de voorzienbare, bredere of hardere, doelen een doodlopende weg blijken te zijn.
- ¹⁶ Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.
- ¹⁷ Met doelen voor VHR-herstel, stikstofmaatregelen, Bosareaal, Areal Natuurnetwerk Nederland (NNN), hydrologische condities Natura 2000 en 10% groenblauwe dooradering.

-
- ¹⁸ Met doelen vanuit de kaderrichtlijn water (KRW) voor onder andere waterkwaliteit, concentraties gewasbeschermingsmiddelen, voldoende grondwater, aanpassingen aan veranderd klimaat, schade door weerextremen beperken.
- ¹⁹ Met doelen voor de reductie van broeikasgassen veenweidegebieden, emissiereductiedoelen voor de veehouderij en akkerbouw, voldoen aan Global Methane Pledge en voldoende landelijk koolstofvastlegging.
- ²⁰ https://www.ecologischeautoriteit.nl/docs/mer/p50/p5001/5001_advies_over_de_handreiking_gebiedsprogramma_s_nplg.pdf.
- ²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/28/ex-ante-analyse-waterkwaliteit>.
- ²² Ook de aanpak van het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) is een knelpunt.
- ²³ Voor de totale opgave zijn in het zogenaamde KRW-impulsprogramma ook andere acties ingezet: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5c0d3cca4426e7a3fcbae7de82c7cd771d574c0a/pdf>.
- ²⁴ Deze doelen omvatten biologische kwaliteitselementen zoals de hoeveelheid algen of vissen, ondersteunende parameters zoals het fosfaat- en stikstofgehalte in het water, en concentraties van enkele chemische stoffen die niet op de EU-lijst van 'prioritaire stoffen' staan.
- ²⁵ <https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/stilstaand-water-esf> en <https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/stromend-water-esf>.
- ²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/25/addendum-op-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>.
- ²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/05/bijlage-ontwerpvormgeving-krw-impulsprogramma>.
- ²⁸ Zie M Peacock et al 2021 Environ. Res. Lett. 16 044010 <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/240371/240371.pdf> en de website <https://www.waternet.nl/innovatie/energietransitie/methaan-uit-sloten/#:~:text=Sloten%20en%20ondiepe%20wateren%20vormen,totale%20broeikasgasuitstoot%20in%20de%20omgeving>.
- ²⁹ Ook andere functies kunnen te combineren zijn, bijvoorbeeld wonen, recreatie of energie.
- ³⁰ Zie ook *Environmental restoration law*: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en.
- ³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/28/ex-ante-analyse-waterkwaliteit>.
- ³² Hierop wijst de Commissie mer ook in haar advies over het NPLG: <https://commissiemer.nl/adviezen/3675>.
- ³³ Voor reductie van broeikasgasemissies staat in de handleiding steevast genoemd 'emissiereductie-opgave broeikasgassen voor de veehouderij en mestaanwending in de akkerbouw'. In het document 'Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied 15 december 2023' staat echter iets anders: "emissiereductie voor veehouderij en akkerbouw (incl. mestaanwending)". In de samenvattende tabel in het ontwerp NPLG staat wel emissiereductie-opgave broeikasgassen voor de veehouderij en mestaanwending in de akkerbouw. Emissiereductie bij de mestaanwending in de akkerbouw is niet hetzelfde als emissiereductie in de akkerbouw inclusief mestaanwending. De emissie bij de mestaanwending in de akkerbouw is slechts een beperkt deel van de totale emissie in de akkerbouw. De Ecologische Autoriteit adviseert dit nader te verduidelijken.
- ³⁴ Beaulieu, J.J., DelSontro, T. & Downing, J.A. *Eutrophication will increase methane emissions from lakes and impoundments during the 21st century*. Nat Commun 10, 1375 (2019). <https://www.nature.com/articles/s41467-019-09100-5>.
- ³⁵ Zo kan bijvoorbeeld het aanplanten van (het verkeerde type) bos in een overgangsgebied onbedoeld leiden tot verdroging van een Natura 2000-gebied.
- ³⁶ Zie hierover bijvoorbeeld ook het advies van de Commissie mer over het 7^{de} actieprogramma nitraatrichtlijn, waarin werd aanbevolen minder op middelen en meer op doelen te sturen.
- ³⁷ Als voorbeeld de uitwerking van de groenblauwe dooradering (GBDA). Een belangrijk onderdeel hiervan vormen de lijnvormige elementen zoals sloten, houtwallen, akkerranden en wegbermen die natuur(elementen) in het landschap verbinden. Betrokkenen zijn boeren, waterschappen provincies, gemeenten, Rijkswaterstaat etc.

-
- ³⁸ Drie KPI'sets worden momenteel geïmplementeerd. De BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw (BMA), de biodiversiteitsMonitor Melkveehouderij (BMM) en de KPI's voor kringlooplandbouw (KPI-K). De BMA <https://edepot.wur.nl/563407> en de BMM <https://www.biodiversiteitsmonitor.nl/> zijn publiek-private initiatieven. De KPI-K is een initiatief van LNV.
- ³⁹ Zie bijvoorbeeld 'gebieds- en Bedrijfsgerichte Handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland'. <https://edepot.wur.nl/630025>.
- ⁴⁰ Zonder deze verbreding kan het zijn dat bedrijven investeringen doen voor de KPI's, terwijl deze investeringen in het kader van de voorzienbare, bredere of hardere, doelen een doodlopende weg blijken te zijn. Zie ook voetnoot 13 en 14.
- ⁴¹ Randvoorwaarden basiskwaliteit vogels van stedelijk en agrarisch gebied, Sovon, 2024.
- ⁴² Basisrapport Rode Lijst Zoogdieren 2020 volgens Nederlandse en IUCN-criteria, zoogdierverseniging.
- ⁴³ Randvoorwaarden basiskwaliteit vogels van stedelijk en agrarisch gebied, Sovon, 2024.
- ⁴⁴ Randvoorwaarden basiskwaliteit vogels van stedelijk en agrarisch gebied, Sovon, 2024.
- ⁴⁵ Opdam en Vos, *Hoeveel groenblauwe dooradering is nodig?*, Landschap 2023/2 57, 2023.
- ⁴⁶ Zie bijvoorbeeld <https://samenvoerbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschapselementen/aanvalsplan-landschap.pdf>.
- ⁴⁷ Opdam en Vos, *Hoeveel groenblauwe dooradering is nodig?*, Landschap 2023/2 57, 2023.
- ⁴⁸ Bijvoorbeeld loonwerkers in de regio hebben geen maaiafvoer- of maaizuigcombinaties. Bij maaien en afvoeren moet je het maaisel zelf verwerken (composteren of bokashi maken). Dit kan niet per bedrijf omdat de volumes te klein zijn. Maar gezamenlijk verwerken mag ook niet want zodra het maaisel van het bedrijf wordt afgevoerd wordt het formeel afval met de bijbehorende beperkende regelgeving.
- ⁴⁹ Akker J.J.H. van den, Vries de F. , Vermeulen G.D , Hack-ten Broeke M.J.D., Schouten T. , Risico op ondergrondverdichting in het landelijk gebied in kaart, Alterra-rapport 2409, ISSN 1566-7197, <http://edepot.wur.nl/251636>, Wageningen, 2013.
- ⁵⁰ Zie van den Elsen, E., Knotters, M., Heinen, M., Römkens, P., Bloem, J. & Korthals, G., Apr 2019, *Noodzakelijke indicatoren voor de beoordeling van de gezondheid van Nederlandse landbouwbodems: Selectie van fysische, chemische en biologische indicatoren voor het meten van de bodemgezondheid*, Wageningen: Wageningen Environmental Research. 81 p. (Wageningen Environmental Research rapport; no. 2944). <https://research.wur.nl/en/projects/ontwikkeling-soil-health-index-voor-nederland-kb-24-004-02301>.
- ⁵¹ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/plant-research/show-wpr/strokenteelt.htm>.
- ⁵² Zie ook het advies van de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, 'Goed water, goed geregeld', mei 2023. <https://www.rli.nl/publicaties/2023/advies/goed-water-goed-geregeld>.

Bijlage 1: Toetsingscriteria Ecologische Autoriteit voor PPLG's

De Ecologische Autoriteit geeft in deze bijlage aan waarop ze de gebiedsprogramma's van de provincies zal toetsen. Deze bijlage is bedoeld voor gebruik door de provincies, en sluit daarom zoveel mogelijk aan bij de indeling van de Handreiking zelf waarmee de provincies al langere tijd werken.

De Ecologische Autoriteit heeft de minimale inhoudelijke vereisten uit de Handreiking (3.2 Handreiking) inclusief de doelen per provincie uit bijlage 1 van de Handreiking naast de uitgangspunten van het instellingsbesluit¹ van de Ecologische Autoriteit gelegd. In de beige tekstblokken benoemt de Ecologische Autoriteit de toetsingscriteria waarop ze de gebiedsprogramma's zal beoordelen. Daar waar de Ecologische Autoriteit dit nodig acht, heeft ze deze uitgebreid. De overwegingen hiervoor zijn niet uitgebreid in deze bijlage maar in hoofdstuk 2 van dit advies toegelicht. Hierna volgt:

- een aanbeveling en voorbeeld voor de toekomstige uitwerking van de Handreiking in B.1;
- in B.2 volgen algemene toetsingscriteria, en
- in B.3 de toetsingscriteria per vereiste uit de Handreiking. Deze staan naast een korte inleiding in de beige tekstvlakken. In zwart die van de Handreiking en bijlage 1 afgeleide criteria en in *schuingedrukte bruine tekst* de door de Ecologische Autoriteit toegevoegde of nader ecologische ingevulde criteria.

B.1 Aanbeveling voor de toekomst: maak verhouding tussen vereisten inzichtelijk

Het valt de Ecologische Autoriteit op dat de inhoudelijke vereisten niet duidelijk in een logische volgorde staan. Ook sterk verwante, of soms zelfs samenvallende doelen, staan niet bij elkaar in het overzicht van de inhoudelijke vereisten. Ook worden de verbanden tussen de vereisten niet helder. Door deze verbanden te versterken en verduidelijken, komen elkaar versterkende doelen ook beter in beeld.

Het overzicht van de doelen uit het NPLG/de Handreiking, kan hierbij tot voorbeeld dienen. Deze doelen staan in een logische volgorde, de doelen die samenhangen staan dicht bij elkaar en de doelen die het meest urgent en juridisch dwingend zijn staan bovenaan. De provincies zijn al ver met het toepassen van deze Handreiking. Voor de toekomst adviseert de Ecologische Autoriteit de inhoudelijke vereisten een meer logische en natuurlijke indeling te geven. Tabel 1 bevat een suggestie voor een dergelijke indeling.

¹ <https://www.ecologischeautoriteit.nl/documenten/00000601.pdf>.

Vereiste 1 - Water- en bodem analyse, aangevuld met landschapsecologische informatie van de regio		
Vereiste 6 - Voldoen aan eisen Omgevingswet		
Natuur	Water	Klimaat
Vereiste 2 - VHR-opgave	Vereiste 7 - KRW-opgave	Vereiste 3 - uitwerking klimaatopgave
Vereiste 13 - natuurdoelanalyses	Vereiste 11 - uitwerking veenweidegebieden	
Vereiste 8 - hydrologische condities Natura 2000		
Vereiste 14 - Uitwerking overgangsgebieden		
Vereiste 4 - Bossenstrategie en afronding NNN		
Vereiste 5 - Strategie groenblauwe dooradering (GBDA)		
Vereiste 12 - Uitwerking beekdalen		
Vereiste 10 - globale keuzes en maatregelen per deelgebied ruimtelijk inzichtelijk maken		
Vereiste 9 - In beeld brengen kansen, uitdagingen en beperkingen handelingsperspectief landbouw(bedrijven)		
Vereiste 15 - Sociaaleconomische impactanalyse (SEIA)		

Tabel 1 voorbeeld van een indeling voor de vormvereisten. In dit voorbeeld groen is natuurgerelateerde vereisten, lichtblauw watergerelateerd, bruin klimaatgerelateerd. Groenblauw heeft betrekking op meerdere doelen. Zwart zijn vereisten die niet zien op natuur, water of klimaat.

B.2 Algemene toetsingscriteria

In onderstaande box staat een aantal toetsingscriteria die feitelijk voor alle inhoudelijke vereisten gelden.

Toetsingscriteria Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. *Is het geheel van doelen opgenomen in het gebiedsprogramma? Dit gaat om zowel de regionaal verdeelde doelen uit bijlage 1 van de Handreiking als de overige doelen, zoals de relevante KRW-doelen (zie ook vereiste 7).*
2. *Bij toepassing van het Addendum blijven de vereisten onverkort gelden. Is bij toepassing van het Addendum helder om welke maatregelen het gaat, en op welke doelen deze maatregelen zien?*
3. *Zijn maatregelen SMART², dus bijvoorbeeld voorzien van locatie en omvang, planning, frequentie et cetera?*
4. *Is een LESA uitgevoerd, waarbij op het juiste schaalniveau, knelpunten, kansen en potenties zijn gedefinieerd, of is dit een voorwaarde voor de toekomstige uitwerking?*
5. *Zijn kansen benut om de opgaven (verwerkt in de verschillende vereisten) te combineren? Dat wil zeggen, met de invulling van andere vereisten en zo meervoudig ruimtegebruik en combinatie van functies te bevorderen? Dit aspect zit al in de vereisten, maar kan versterkt worden. Dit sluit ook aan bij de afwegingsprincipes van de NOVI.³*

² Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

³ Nationale Omgevingsvisie. Hieruit: "Om de beleidskeuzes weloverwogen te maken, hanteert de NOVI drie afwegingsprincipes, die helpen bij het afwegen en prioriteren van de verschillende belangen en opgaven: 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen wordt voorkomen. De uitvoering van de NOVI (hoofdstuk 5) vraagt om nieuwe manieren van samenwerken met blijvende brede maatschappelijke betrokkenheid en inzet van overheden. Hierbij hanteren we vier uitgangspunten: 1. We werken als één overheid, samen met de samenleving; 2. We stellen de opgave(n) centraal; 3. We werken gebiedsgericht; 4. We werken permanent en adaptief aan de opgaven."

6. *Wordt ingegaan op de relaties van het gebiedsprogramma met beheerplannen Natura 2000, gebiedsplannen Natura 2000, de stroomgebiedbeheerplannen, en op landelijk niveau, afstemming met de Omgevingswet, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en het NPLG? Is dit beleidskader in beeld gebracht en zijn de consequenties of kansen voor het PPLG benoemd?*
7. *Zijn de relevante partijen betrokken? Zijn de overheidspartijen (inclusief bevoegde gezagen) betrokken?*
8. *Toont het PPLG voor alle maatregelen het volgende aan: 1) draagt de maatregel bij aan doelbereik? 2) is de maatregel noodzakelijk voor doelbereik? 3) leidt de maatregel tot volledig doelbereik (eventueel in combinatie met andere maatregelen)?*

B.3 Toetsingscriteria per vereiste

Vereiste 1 - Analyse feitelijke kenmerken water- en bodemsysteem en klimaatbestendigheid daarvan

Bij vereiste 1 wordt, terecht, verwezen naar de brief 'Water en bodem sturend' en in voetnoot 11 naar enkele thema's uit deze brief. De toepassing van het WBS-principe kan worden versterkt door in de Handreiking een extra bijlage op te nemen met een overzicht van de 33 structurerende keuzes uit de WBS-brief inclusief duiding van relevantie voor het PPLG en/of specifieke gebiedstypen. Dit ter ondersteuning van de te maken gebiedsanalyses en oplossingsrichtingen.

De principes uit deze beleidsbrief zijn inhoudelijk geschikt voor het toetsen van de provinciale programma's aan de vereisten, ongeacht de status van de brief. Denk hierbij met name vereisten voor de KRW-doelen en de klimaatdoelen.

Toetsingscriteria bij vereiste 1 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. *Worden de voor de regio relevante 'structurende keuzes' uit de WBS-brief toegepast in het PPLG (kwalitatief)?*

De Handreiking vraagt om de knelpunten en opgaven in beeld te brengen. Een goede aanpak, maar hierdoor krijgen de kansen, de potenties, mogelijk minder aandacht. Dit inzicht is nodig om te bepalen welke bijdrage aan de opgave geleverd kan worden door slimme, soms noodzakelijke, combinaties van functies. Hiervoor kan landschapsecologische kennis belangrijke input geven.

De Ecologische Autoriteit beveelt aan deze analyse richting een LESA verder te ontwikkelen, zie ook 3.1 van dit advies. Voor sommige onderdelen van de vereisten is de landschapsecologische context nu al nodig vanwege negatieve effecten op andere doelen. Denk hierbij aan de Bossenstrategie (zie vereiste 4).

Vereiste 2 - Uitwerking VHR-opgave

Maatregelen prioritaire gebieden: hieronder wordt in de Handreiking verstaan het veenweidegebied, beekdalen en overgangsgebieden. Maar dit moeten volgens de Ecologische Autoriteit – gelet op het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn – in ieder geval ook de gebieden zijn waar (verdere) verslechtering niet voorkomen wordt, conform (de adviezen over) de NDA's.

In het eerdere advies over de concept Handreiking gaf de Ecologische Autoriteit het advies de status van de doelen duidelijk te maken. Daarbij zou aangegeven moeten worden, welke doelen juridisch hard zijn, zoals het voorkomen van verdere verslechtering van de staat van instandhouding. Dat ontbreekt op expliciete wijze voor de VHR-doelen.⁴

⁴ Op p. 15 van de Handreiking wordt wel gesteld: "Provincies kunnen onderbouwd afwijken van de meegegeven hectares en kwaliteitseisen per natuurtype, zolang de VHR-doelen 1 en 2 behaald worden. Voor de praktische uitwerking kunnen VHR-doel 3 en 4 uitgewerkt worden op het geaggregeerde niveau van natuurtypen, waarbij uitwerking per VHR habitattypen en -soort ook mogelijk is". Dat suggereert dat doel 1 en 2 hard zijn.

Toetsingscriteria bij vereiste 2 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Is in beeld gebracht welke maatregelen de provincie neemt voor soorten die op dit moment in een ongunstige staat van instandhouding verkeren (ook per deelgebied)? Zie voor maatregelen die nodig zijn voor herstel van of het voorkomen van verslechtering vereiste 13 (NDA's). *Voor de Natura 2000-gebieden waarvoor een NDA gemaakt is, zie ook toetsingscriterium 13.*
2. Wordt voldaan aan vereiste 6 (voldoen aan de Omgevingswet, zie aldaar)?
3. In hoeverre dragen de maatregelen bij aan het doel dat in 2030 30% van de op dit moment in een ongunstige staat van instandhouding verkerende soorten, in een gunstige staat van instandhouding moeten verkeren (relatie met vereiste 6)? *Focus daarbij op die gebieden met een verbeter- of uitbreidingsdoel.*
4. Worden de hectares gehaald zoals opgenomen in bijlage 1 (opgave per provincie voor te realiseren natuur en inrichting van natuur c.q. agrarische natuur)? Is er een onderbouwing voor de situatie waarin de hectares niet gehaald worden?

Vereiste 3 - Uitwerking klimaatopgave

De Ecologische Autoriteit onderkent het belang van de klimaatopgave, en het voorkomen van broeikasgasemissie en het vastleggen daarvan om klimaatverandering tegen te gaan. De Ecologische Autoriteit heeft in haar het instellingsbesluit niet de opdracht gekregen om op deze klimaatdoelen *an sich* te toetsen. Er zijn wel relaties met andere vereisten – bijvoorbeeld met water, methaanuitstoot, vooral voor “de opgave in het landgebruik (water en bodem), voor onderdelen landbouwbodems, veenweiden (broeikasgassen) en bomen, bos en natuur”.

Toetsingscriteria bij vereiste 3 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

De Ecologische Autoriteit zal met name toetsen op de onderdelen landgebruik en water omdat deze het meest raken aan de ecologische (water)doelen van het NPLG. Hiervoor wordt getoetst op het volgende:

1. *Veenweide gebied integrale aanpak: In hoeverre houdt de aanpak (zoals peilverhoging) rekening met bijkomende voordelen en nadelen, zoals de versterking van de ecologische infrastructuur door het stelsel van watergangen of negatieve effecten door een verhoogde methaanemissie ten gevolge van peilverhoging? Zie ook toetsingscriteria bij vereiste 11.*
2. *Koolstofopslag in bomen, bos en natuur: Samenhangende aanpak tussen koolstofopslag in bomen, bos en natuur met kansen voor verbeterde GBDA, de opgaven in de Bossenstrategie, de kansen voor verminderde emissies naar grond en oppervlaktewater, buffer- en overgangszones naar Natura 2000-gebieden etc. Zie ook toetsingscriteria bij vereiste 4 en 5.*

Vereiste 4 - Uitwerking Bossenstrategie en afronding NNN

Kijk bij de uitwerking van de Bossenstrategie en de afronding van het NNN niet alleen naar de te realiseren hectares (kwantiteit), maar kijk ook naar de te realiseren natuurkwaliteit en bijdrage aan de natuuropgave. Doe dit op basis van informatie uit de bodem en wateranalyse en LESA (vereiste 1), zodat het/de juiste bostype/natuur op de juiste plek in het landschap wordt gerealiseerd. Voor met name de Bossenstrategie is een beschouwing over de passendheid van aanplant binnen de landschapsecologische context en eventuele negatieve effecten, zoals verdroging, nu al nodig. Kijk hierbij ook naar de historische situatie en benut kansen om (historische) landschapselementen in het agrarisch landschap terug te brengen (vereiste 5) en kijk hierbij ook naar functiecombinaties, zoals oeverstroken⁵ langs beken, bomen en hagen voor beperking van erosie, afspoeling, drift en schaduw voor vee, *agroforestry*, voedselbossen et cetera.

Toetsingscriteria bij vereiste 4 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Worden de hectares gehaald zoals opgenomen in bijlage 1 (opgave per provincie voor te realiseren aanplant en inrichting)? *Is er een onderbouwing voor de situatie waarin de hectares niet gehaald worden?*
2. Sluit de invulling van de hectares Bossenstrategie en NNN (gekozen locaties, boomsoorten en natuurbeheertypen) aan op de knelpunten, kansen en potenties die voortvloeien uit de kennis van vereiste 1?

⁵ Ook wel riparische zone is een strook met een breedte van één tot enkele tientallen meters tussen land en een waterloop.

3. Dragen de hectares bos en NNN kwalitatief bij aan de VHR-opgave? Ga in op zowel de bijdrage als overgangsgebied, als aan de connectiviteit van de Natura 2000-gebieden.
4. Dragen de hectares bos en NNN kwalitatief bij aan de bredere opgaven, *of is dat een voorwaarde voor de uitwerking?*
5. *Is het voorkomen van plagen binnen bosbestanden en laanbeplanting meegenomen?*
6. *Zijn in het geval van Natura 2000-gebieden de natuurdoelanalyses benut, en de drukfactoren/overgangsgebieden die hieruit naar voren komen meegenomen (zie ook vereiste 13)?*
7. *Passen de gekozen locaties bij de regionale landschapsecologische en water en bodemeigenschappen van die locatie en/of hebben deze hectares aanplant een negatief effect op andere doelen?*

Vereiste 5 - Strategie groenblauwe-dooradering (GBDA)

Bij de invulling van de GBDA in het landelijk gebied is het van belang dat hierbij aangesloten wordt op de landschapsecologische en historische context van dat gebied. De relatie met de bodem en wateranalyse is voor de GBDA essentieel. Ook het benutten van een LESA (vereiste 1) is voor de invulling en/of verdere uitwerking erg belangrijk, zodat de maatregelen op de juiste plek in het landschap wordt gerealiseerd.

Kijk wat het gebied nodig heeft. Het terugbrengen van (historische) landschapselementen in het landelijk gebied biedt grote kansen voor het versterken van de biodiversiteit. Een goed en passend ecologisch beheer van deze elementen van groen-blauwe-dooradering is daarbij van essentieel belang voor het ecologisch functioneren van dit netwerk.

Toetsingscriteria bij vereiste 5 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Hoeveel procent van de oppervlakte van het landelijk gebied draagt bij aan de GBDA, en ligt dat boven of onder de vereiste 10%? Is er een onderbouwing voor de situatie waarin de 10% niet gehaald wordt?
2. Welke landschapselementen zijn vastgelegd in de GBDA, en hoe dragen die procentueel bij aan het totaal oppervlak van de GBDA? Zijn de lijnvormige landschapselementen op een zo klein mogelijk schaalniveau met elkaar verbonden in een aangesloten netwerk?
3. Past de uitwerking van de GBDA binnen het landschap zoals weergegeven in de tabellen in het rapport Beoordelingskader groenblauwe-dooradering⁶?
4. Is het nog te realiseren oppervlak aan oppervlak voor de GBDA vastgelegd in de uitwerking van de GBDA door middel van een ecologisch beheerplan?
5. Is de uitwerking van de GBDA gekoppeld aan gerealiseerde of nog te realiseren waterbeheerplannen van provincies en waterschappen, zoals natuurvriendelijke oevers en/of beekherstel in het kader van de KRW en Waterbeheer 21^{ste} eeuw (WB21)?
6. Is de uitwerking van de GBDA gekoppeld aan gerealiseerde of nog te realiseren natuurbeheerplannen van de provincie zoals agrarisch natuurbeheerplannen (zie ook relatie vereiste 9), NDA's (vereiste 13) en Natura 2000-beheerplannen?

Vereiste 6 - Voldoen aan eisen Omgevingswet

Globale keuzes en ontwikkelrichtingen: duidelijker en expliciet benadrukken dat (verdere) verslechtering voorkomen moet worden en dat er geen ruimte is om concrete maatregelen uit te stellen. Focus op emissie- en depositiereductie is gezien de huidige overbelasting van veel Natura 2000-gebieden nodig. Er blijft sprake van een (dreigende) verslechtering zo lang sprake blijft van een (aanzienlijke) overschrijding van de kritische depositiewaardes (KDW's). De te nemen maatregelen moeten dan ook te allen tijde mede tot doel hebben een (dreigende) verslechtering te voorkomen.⁷

Het verdient aanbeveling dat in de Handreiking niet alleen wordt gesproken over de eisen van de Omgevingswet, maar dat in dit verband ook concreet wordt verwezen naar de artikelen waar de beschreven eisen uit volgen.

⁶ https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/aanvalsplan-landschapselementen/clmrapport-groenblauwe_dooradering-2023-web.pdf.

⁷ Het 'verslechtingsverbod' wordt overigens wel zijdelings aangestipt. Zo wordt op p. 22 gesteld: "Als er wordt ingezet op een 'plus' voor economische ontwikkelruimte, wordt gemotiveerd dat zeker is gesteld dat er geen risico bestaat op verslechtering en dat de instandhoudingsdoelstellingen met andere maatregelen worden gehaald. Alleen dan kan er sprake zijn van een additionele inzet van een maatregel".

Kijkend naar de tekst van de Handreiking gaat het met name om art. 11.69b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en art. 4.28a Bkl en art. 10.36db Omgevingsbesluit. Door naar de relevante artikelen te verwijzen komt nog beter uit de verf dat de besproken eisen een harde voorwaarde vormen voor de inhoud van de gebiedsprogramma's.

Toetsingscriteria bij vereiste 6 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

Wordt voldaan aan het bepaalde in art. 11.69b Bkl? Hierbij gaat het in de kern om de vragen:

1. Bevat het PPLG de meest actuele informatie over de omvang van de stikstofdepositie en de bronnen daarvan, onderscheiden naar de belangrijkste sectoren en naar de afkomst van binnen en buiten de provincie, en de mate waarin de KDW wordt overschreden?
2. Bevat het PPLG een beschrijving van de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats?
3. Bevat het PPLG een overzicht van de binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden in de provincie getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:
A) het verminderen van de stikstofdepositie met het oog op het voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie ex art. 2.15a Omgevingswet en aan de tussentijdse doelstellingen om tijdig te voldoen aan die omgevingswaarden⁸, en
B) het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen?
4. Bevat het PPLG een beschrijving van de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de getroffen of te treffen maatregelen?
5. Bevat het PPLG een beschrijving van de verwachte gevolgen van de getroffen of te treffen maatregelen voor de omvang van de stikstofdepositie respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen?

Vereiste 7 - Uitwerking KRW-opgave

De KRW-opgave heeft ecologische doelen die in 2027 gerealiseerd moeten zijn. Deze staan beschreven in de stroomgebiedbeheerplannen.

Let wel: in de actualisatie van de stroomgebiedbeheerplannen is een restopgave voor de KRW geformuleerd die voor het landelijk gebied gerealiseerd zou moeten worden in het PPLG. Deze forse opgaves liggen met name op het landbouwkundig gebruik (Vereiste 9) en de aanpak van het effluent van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's), die geen onderdeel zijn van de PPLG's.

Een belangrijke pijler voor het formuleren van maatregelpakketten in de PPLG's is de ecologische sleutelfactorensystematiek van de STOWA. Daar wordt getoetst of, en zo ja, hoe, de belangrijkste landboungerelateerde knelpunten van het watersysteem aangepakt moeten worden. De meeste waterschappen benutten deze systematiek al. De KRW-doelen zijn daarnaast beperkt verwerkt in 'Water en Bodem Sturend' (namelijk alleen met structurerende keuze 5), desondanks is deze goed bruikbaar voor vereiste 7.

Toetsingscriteria bij vereiste 7 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Zijn de in de stroomgebiedbeheerplannen opgenomen herstelmaatregelen herkenbaar opgenomen in de ruimtelijke uitwerking van het PPLG? *Is hierbij aangesloten bij de structurerende keuze 5 uit de 'Water en bodem sturend' beleidsbrief?*
2. *Worden de belangrijkste landboungerelateerde knelpunten voor het tijdig behalen van de KRW-doelen benoemd en onderbouwd vanuit een ecologische watersysteemanalyse zoals de STOWA sleutelfactoren systematiek? Sluiten de voorgenomen maatregelen aan bij de geconstateerde belangrijkste knelpunten?*
3. *Is de landboungerelateerde restopgave van de KRW in beeld gebracht en zijn maatregelen die benodigd zijn voor het realiseren van de restopgave uitgewerkt?*

⁸ Voor 2035 is dat 74% van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de KDW.

In beginsel zouden de maatregelpakketten die hiervoor in de stroomgebiedbeheerplannen beschreven zijn aan moeten sluiten bij de opgaves die er liggen voor VHR. Deze analyse moet ook onderdeel uitmaken van vereiste 1 – de bodem en wateranalyse. Een goede analyse van bodem en water, aangevuld met landschapsecologische kennis (de LESA), kan gebiedsgericht duiding geven hoe de knelpunten en potenties voor de ecologische doelen voor de KRW en VHR samenhangen.

Vereiste 8 - Analyses en maatregelen op orde brengen hydrologische condities Natura 2000-gebieden

De hydrologische condities die een vereiste zijn voor de Natura 2000-gebieden moeten volgen uit de NDA en/of moeten worden geduid in een LESA voor het gebied. De toenemende verdroging en verzilting, maar ook vernatting onder invloed van klimaatsverandering zijn een bedreiging voor het behalen van deze hydrologische condities. Deze opgave zal voorbij provinciegrenzen en soms zelfs landgrenzen gaan. Ook hier moet het belang van een LESA benoemd worden. Dat geeft ook meer zicht op de gevolgen van klimaatverandering. Toenemende verzilting/verdroging is een probleem en in bepaalde gebieden een bedreiging voor de VHR-opgave. Aandacht is nodig voor hoe de zoetwaterverdeling eruitziet.

Toetsingscriteria bij vereiste 8 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Worden de vereiste hydrologische condities bepaald op basis van de NDA's en de bodem- en wateranalyse (vereiste 1) en komen zo de knelpunten, kansen en potenties in beeld?
2. *Gaan de te nemen hydrologische maatregelen voldoende in op de in de NDA's (en/of het advies van de Ecologische Autoriteit over de NDA) genoemde drukfactoren en oorzaken daarvan en de benodigde overgangsgebieden (zie vereiste 14) die daaruit naar voren komen?*
3. *Is er voldoende gekeken naar de vereiste waterkwaliteit om de VHR-opgave te kunnen realiseren? Denk hierbij aan knelpunten als de mate van vermesting, gehalte specifiek verontreinigende stoffen, de aanvoer van basen, pH, gehalte bestrijdingsmiddelen.*

Vereiste 9 - In beeld brengen kansen, uitdagingen en beperkingen handelingsperspectief landbouw(bedrijven)

De Ecologische Autoriteit onderkent het belang van het in beeld brengen van het handelingsperspectief voor de landbouw en landbouwbedrijven. De Ecologische Autoriteit heeft in haar het instellingsbesluit niet de opdracht gekregen om hierop te toetsen. Wel heeft de Ecologische Autoriteit over doel- dan wel middelsturing een aanbeveling, zie hoofdstuk 2.3 van dit advies.

Vereiste 10 - Globale keuzes en maatregelen per deelgebied ruimtelijk inzichtelijk maken

Toetsingscriteria bij vereiste 10 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

Dit punt heeft een sterke relatie met de vormvereisten (3.1 van de Handreiking).

1. *Is er voldoende en inzichtelijk kaartmateriaal gebruikt?*
2. *Zijn voldoende visualisaties toegevoegd? Denk hierbij aan doorsneden en 3D visualisaties van het bodem- en watersysteem.*
3. *Is de samenhang tussen de verschillende opgaven en vereisten in beeld?*
4. *Is aangegeven of maatregelen in het invloedgebied van de Natura 2000-gebieden liggen?*

Vereiste 11 - Uitwerking veenweidegebieden

Toetsingscriteria bij vereiste 11 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. *Dragen de hectares met maatregelen kwalitatief bij aan de natuuropgaven in en rond de locatie van de maatregelen? Kijk in het geval van Natura 2000-gebieden ook naar de natuurdoelanalyses, en de drukfactoren, en eventueel benodigde overgangsgebieden die hieruit naar voren komen. Als geen NDA beschikbaar is (omdat dit bijvoorbeeld nog niet verplicht was), kijk dan naar het actuele beheerplan en/of beheerplanevaluaties.*
2. *Welke relatie ligt er met Natura 2000-overgangsgebieden?*

3. *Is de relatie gelegd met de structurerende keuze uit de beleidsbrief 'Water en bodem sturend', met betrekking tot peilbeheer veenweidegebieden (40-20cm peil)?*
4. *Indien maatregelen worden genomen, waardoor het veenweidegebied verzilt, hoe werkt dit uit voor de Natura 2000-gebieden?*

Vereiste 12 - Uitwerking beekdalen

De Ecologische Autoriteit ziet dat de uitwerking van de bufferzones, en de onderbouwing van maatregelen in de Handreiking voor deze bufferzones, al vrijwel compleet is. De relatie met de bodem en wateranalyse is voor de beekdalen essentieel. Ook het benutten van een LESA (vereiste 1) is voor de invulling en/of verdere uitwerking erg belangrijk, zodat de maatregelen op de juiste plek in het landschap wordt gerealiseerd.

De nutriëntenbelasting is goed uitgewerkt, echter, de link met klimaatverandering en specifiek verdroging verdient meer aandacht. De uitwerking betreft vooral het voorkomen van vermestende stoffen in het systeem. In beekdalen is verdroging ook een knelpunt en dat moet ook meegenomen worden bij grootschalig beekherstel, waarbij verder gekeken moet worden naar de bufferzones. Denk hier ook aan de mogelijkheden van het benutten van een agrarisch landschap voor oeverzones.⁹ Hier ligt ook een link met vereiste 7, waarbij de invloed van de landbouw op de waterkwaliteit van beek en beekdal aanzienlijk kan worden verminderd.

Toetsingscriteria bij vereiste 12 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Is de breedte van de bufferzones benodigd voor het beekherstel gedefinieerd en onderbouwd?
2. *Is een indicatie van het landgebruik van het beekdal als geheel (inzijgebied) en de oeverstroken opgenomen?*
3. *Is de stikstof- en fosfaatbelasting van de beek en het inzijgebied voldoende in beeld, inclusief eventuele naleveringseffecten?*
4. *Draagt het beekdal kwalitatief bij aan de natuur en wateropgaven in en rond de omgeving? Draagt het beekdal kwalitatief bij aan de realisatie van de GBDA? Kijk in het geval van Natura 2000-gebieden ook naar de natuurdoelanalyses, en de drukfactoren/overgangsgebieden die hieruit naar voren komen.*
5. *Is gekeken naar de invloed van het buitenland op de beek?*

Vereiste 13 – Natuurdoelanalyses

Voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden waar doelbereik niet in zicht is (ja, mits en nee, tenzij)¹⁰ dienen globale keuzes gemaakt te worden over aanvullende maatregelen en waar die globaal genomen worden. In het gebiedsprogramma worden het proces en de planning beschreven voor hoe deze maatregelen verder uitgewerkt worden in een gebiedsproces. De natuurdoelanalyses worden hierbij gebruikt als onderbouwing. Maatregelen die nu al genomen kunnen worden landen bij voorkeur in een of meerdere maatregelpakketten.

Toetsingscriteria bij vereiste 13 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Zijn bij geconstateerde verslechtering in de NDA('s) voldoende maatregelen opgenomen?
2. Zijn bij dreigende verslechtering voldoende maatregelen opgenomen?
3. *Is, daar waar doelbereik niet in zicht is (ja, mits en nee, tenzij) in zicht welke maatregelen worden genomen?*
4. *Hebben bovenstaande maatregelen voldoende relatie met de in de NDA('s) geconstateerde drukfactoren en in de NDA(s) opgenomen richting voor aanvullende maatregelen en is dit per gebied gemotiveerd?*
5. *Is de doorwerking van de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de NDA's voldoende?*

Er is op dit punt een sterke relatie met de inhoudelijke vereisten uit de Omgevingswet (zie vereiste 6).

⁹ Ook wel 'riparische zone'. Dit is een strook met een breedte van één tot enkele tientallen meters tussen land en een waterloop.

¹⁰ Dit zijn beoordelingscategorieën in een natuurdoelanalyse voor het al dan niet behalen van de doelen voor een Natura 2000-gebied, en het (risico op) optreden van verslechtering. 'Ja, mits' betekent dat de doelen gehaald kunnen worden met zekere dan wel onzeker effectieve maatregelen. 'Nee, tenzij' betekent kortgezegd dat er verslechtering wordt geconstateerd, en dan geen effectieve maatregelen beschikbaar zijn (op afdoende korte termijn) of dat er onvoldoende kennis is om met zekerheid verslechtering uit te kunnen sluiten. Zie 'ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen', Taakgroep Ecologische Onderbouwing, 14/12/2022.

Vereiste 14 - Uitwerking overgangsgebieden

De Ecologische Autoriteit ziet dat in de Handreiking voor de uitwerking van de overgangsgebieden nadrukkelijk de koppeling wordt gemaakt met de NDA en de LESA. Dit is inderdaad nodig om de omvang van de overgangsgebieden te bepalen en om de maatregelen te kunnen formuleren. Immers, zonder inzicht in de potenties, kansen en knelpunten binnen het ecologisch systeem kunnen maatregelen niet effectief ingezet worden om de VHR-opgave te halen.

Toetsingscriteria bij vereiste 14 Ecologische Autoriteit voor de PPLG's:

1. Is de locatie en omvang van elk overgangsgebied duidelijk?
2. Is er een overzicht van mogelijke maatregelen en de wijze waarop die maatregelen geborgd kunnen worden?
3. Is de NDA en/of LESA benut om de omvang van de overgangsgebieden te bepalen?
4. Dragen de maatregelen in de overgangsgebieden kwalitatief/kwantitatief bij aan de VHR-opgave? *Kijk ook naar de natuurdoelanalyses, en de drukfactoren/overgangsgebieden die hieruit naar voren komen.*

Vereiste 15 - Sociaaleconomische impactanalyse (SEIA)

De Ecologische Autoriteit onderkent het belang van deze analyse. De Ecologische Autoriteit heeft in haar instellingsbesluit niet de opdracht gekregen om hierop te toetsen. Wel heeft de Ecologische Autoriteit over doeldan wel middelsturing een aanbeveling, zie hoofdstuk 2.3 van dit advies.

Bijlage 2. Aanvraag Toetsingsadvies geactualiseerde Handreiking gebiedsprogramma's

Dit is de tekst van de aanvragen Toetsingsadvies geactualiseerde Handreiking gebiedsprogramma's:

De provinciale gebiedsprogramma's binnen het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) geven invulling aan de analyses, maatregelen en globale keuzes per provincie. Voorgestelde maatregelpakketten en globale keuzes (hierna maatregelen) dienen gebruik te maken van beschikbare ecologische kennis. Om deze ecologische kennis te borgen voert de Ecologische Autoriteit (EA) een toets uit van de gebiedsprogramma's. Uit deze toets volgt of er voldoende onderbouwing is in de gebiedsprogramma's om te concluderen dat maatregelen ingrijpen op de belangrijkste drukfactoren voor natuur en water en afdoende bijdragen aan integraal doelbereik. Uit deze toets volgt ook of er nog aanvullende onderbouwing noodzakelijk is of aanvullende maatregelen nodig zijn om doelen op natuur en water te behalen.

Het opstellen van de gebiedsprogramma's gebeurt door provincies. De volgende versie van de gebiedsprogramma's leveren provincies bij het Rijk aan tussen 15 augustus en 30 september 2024. Voor kaderstelling en hulp bij het opstellen van de gebiedsprogramma's heeft het Rijk in afstemming met provincies een Handreiking Gebiedsprogramma's opgesteld.

De EA heeft in februari 2023 een advies uitgebracht op een eerdere versie van de Handreiking gebiedsprogramma's. Dit advies is verwerkt in de Handreiking zelf alsmede in het Ontwerp-NPLG. Sinds dit advies hebben provincies eerste versies van gebiedsprogramma's aangeleverd in juli 2023 en een set aan maatregelpakketten in april 2024. Het Rijk heeft de eerste versie van de gebiedsprogramma's beoordeeld, een Ontwerp-NPLG gepubliceerd en een geactualiseerde Handreiking inclusief een Addendum gepubliceerd.

De geactualiseerde Handreiking is in februari 2024 gepubliceerd en bevat voor de meeste vereisten een relatief beperkte aanpassing ten opzichte van de versie waarop de EA geadviseerd heeft. Er zijn ook grotere aanpassingen die relevant zijn voor de toets van de EA. Allereerst zijn de vereisten voor de VHR-strategie uitgewerkt, die een belangrijke ecologische bouwsteen vormt in de gebiedsprogramma's. Aanvullend is er een Addendum gepubliceerd. Hierin is de mogelijkheid voor een gedeeltelijke beoordeling van het gebiedsprogramma uitgewerkt. Deze uitwerking sluit aan bij het PBL-advies over prioritering en fasering in de gebiedsprogramma's en bij het advies van de EA dat concludeerde "er wordt veel gevraagd van provincies in een beperkte tijd".

De EA wordt gevraagd om een toetsingsadvies te geven op de geactualiseerde Handreiking gebiedsprogramma's NPLG. Aangezien er eerder een advies is uitgebracht op de Handreiking en de EA binnenkort de gebiedsprogramma's gaat toetsen wordt de EA gevraagd het advies te richten op:

- Het opstellen van uniforme beoordelingscriteria voor de toetsing van de volgende versie van de gebiedsprogramma's door de EA. Hierbij kan het advies ook ingaan op in hoeverre de Handreiking aansluit bij deze beoordelingscriteria.
- Een advies op de geactualiseerde onderdelen van de Handreiking Gebiedsprogramma's. Specifiek gaat het dan om de uitwerking van de vereisten voor de VHR-strategie en het Addendum bij de Handreiking over de gedeeltelijke beoordeling van gebiedsprogramma's.

Bijlage 3: Projectgegevens

Werkwijze Ecologische Autoriteit

De Ecologische Autoriteit heeft voor dit advies een werkgroep van deskundigen samengesteld. Deze werkgroep toetst of in de natuurdoelanalyse (NDA) alle essentiële ecologische informatie is betrokken waarmee het bevoegd gezag later goed onderbouwde besluiten kan nemen over onder meer gebiedsplannen en gebiedsprogramma's. Meer informatie over de Ecologische Autoriteit en over haar werkwijze vindt u op onze website.

Opdrachtgever

ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur

Samenstelling van de werkgroep

ir. Lidwien Besselink

mr. dr. Ralph Frins

ing. Dorien Grote Beverborg MSc

prof. dr. Lisette de Senerpont Domis

drs. Willemijn Smal (secretaris)

ir. Wijnand Sukkel

Marja van der Tas (voorzitter)

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

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



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