Verkenning naar alternatieven voor de KDW als omgevingswaarde in de wet (Wsn)

Eindverslag werkgroep



Inhoud

1. Inleiding 3
2. De bestaande en de alternatieve omgevingswaarde 4
3. Constateringen 6
4. Bijlagen 10
5. Begrippen 12

Advies van de werkgroep 'Verkenning naar alternatieven voor de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) – 21 december 2023

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit Agractie Nederland, Onderzoekcentrum B-WARE, Federatie Particulier Grondbezit (FPG), Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN) vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), milieugroep Mobilisation for the Environment (MOB) / Vereniging Leefmilieu, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Vogelbescherming Nederland.

1. Inleiding

Op 16 februari 2023 is de verkenning naar een alternatieve omgevingswaarde voor de KDW in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) van start gegaan. Hiermee is uitvoering gegeven aan advies 10 van Remkes uit het rapport 'Wat wel kan'. In de eerste fase van de verkenning is een werkgroep geïnstalleerd, met vertegenwoordigers vanuit landbouw- en natuurorganisaties, provincies en LNV. Deze werkgroep heeft de kansrijkheid van ingediende alternatieven onderzocht. De aanbevelingen en bevindingen uit de eerste fase zijn als tussenproduct gedeeld met sectorpartijen en de Tweede Kamer. De kern daarvan was om een alternatief dat de 'staat van de natuur' centraal stelt, op basis van de instandhoudingsdoelstellingen zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten, verder te onderzoeken op haalbaarheid.

De vraag aan de werkgroep in fase 2 van de verkenning was om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren en daarbij specifiek te toetsen of een dergelijke omgevingswaarde juridisch houdbaar, ecologisch effectief en uitvoerbaar is.

Het resultaat van de verkenning is in dit eindverslag opgenomen. Daarnaast zijn in de bijlagen twee mogelijke, van elkaar verschillende procesuitwerkingen van de alternatieve omgevingswaarde te vinden; deze komen voor rekening van respectievelijk Agractie Nederland en coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu te Nijmegen en worden niet door de gehele werkgroep ondersteund.

2. De bestaande en de alternatieve omgevingswaarde

De basis van het onderzochte alternatief is om in plaats van de omgevingswaarde voor stikstof, een omgevingswaarde in de wet op te nemen waarbij in 'x' procent van het Natura 2000-areaal de instandhoudingsdoelstellingen zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten, in het jaar 'y' behaald dienen te worden (dit geldt voor zowel habitats als soorten). Dit nader te bepalen percentage betreft dan ook niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

De huidige omgevingswaarde voor stikstof (KDW)
Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:
a. in 2025: ten minste 40%;
b. in 2030: ten minste 50%;
c. in 2035: ten minste 74%.
De genoemde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

Nadere toelichting op de onderzochte alternatieve omgevingswaarde
De alternatieve omgevingswaarde gaat uit van de resultaatsverplichting dat in 'x' procent van het Natura 2000-areaal de instandhoudingsdoelstellingen in het jaar 'y' behaald dienen te worden (voor zowel habitats als soorten). Dit nader te bepalen percentage betreft ook niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Instandhoudingsdoelstellingen
Met de instandhoudingsdoelstellingen in de alternatieve omgevingswaarde worden bedoeld: de instandhoudingsdoelen zoals vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 20000-gebieden en (voor zover ze nog niet concreet zijn) zoals nader geconcretiseerd in beheerplannen. Het betreft enkele duizenden doelen en te beoordelen aspecten. De instandhoudingsdoelstellingen betreffen:
- Behoud of (een geconcretiseerde) uitbreiding van de oppervlakte van een habitattype.
- Behoud of (een geconcretiseerde) verbetering van de kwaliteit van een habitattype, zoals uitgelegd in de 'Werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau' (LNV, 2014)[1]; dit betreft vier hoofdaspecten: vegetatietypen, abiotische randvoorwaarden, typische soorten en overige kenmerken van een goede structuur en functie, ieder verdeeld in deelaspecten.
- Behoud of (een geconcretiseerde) uitbreiding van de populatie van een soort (bij vogels is de populatieomvang vrijwel altijd al in in het aanwijzingsbesluit geconcretiseerd).
- Behoud of (een geconcretiseerde) uitbreiding van de oppervlakte van een leefgebied van een soort.
- Behoud of (een geconcretiseerde) verbetering van de kwaliteit van een leefgebied van een soort.

Het constateren of een instandhoudingsdoelstelling is gehaald, gebeurt op basis van het principe dat aan alle aspecten moet worden voldaan (oppervlakte en kwaliteit zijn bijvoorbeeld dus niet uitwisselbaar).

[1] Bron: LNV - werkwijze kwaliteit van habitattypen op gebiedsniveau

Methodiek vaststelling of de alternatieve omgevingswaarde is gehaald
De systematiek voor het vaststellen of de voorgestelde omgevingswaarde is gehaald, is grotendeels al gegeven met de Natura 2000-beheerplansystematiek voor het bepalen of op gebiedsniveau de instandhoudingsdoelstellingen zijn gehaald (zie vorige paragraaf). Daartoe behoort dus ook de nadere concretisering van de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-beheerplannen, omdat deze veelal onvoldoende concreet in de aanwijzingsbesluiten staan om (volledig en objectief) meetbaar te zijn.

Het hangt vervolgens af van de concrete formulering van de omgevingswaarde (het 'percentage x') hoe de optelling moet plaatsvinden. De werkgroep constateert dat het simpelweg optellen van alle oppervlakten van habitattypen en leefgebieden van soorten van alle Natura 2000-gebieden onwenselijk is, omdat a) daardoor in hoge mate dubbeltellingen ontstaan (de leefgebieden per soort zijn vaak sterk overlappend met elkaar en met de habitattypen) en b) de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats in de grote wateren een veel te grote rol gaan spelen (ca. 85% van de Natura 2000-gebieden bestaat uit water). Voor het eerste is een mogelijke oplossing het 'ontdubbelen' van habitats, wat vergt dat er een leefgebiedenkaart wordt gemaakt die niet alleen de aanvullende stikstofgevoelige leefgebieden omvat (zoals nu reeds opgenomen in Aerius), maar ook de niet-stikstofgevoelige. Voor het tweede kan gedacht worden aan het beperken van de omgevingswaarde tot de landnatuur, zoals nu ook in het programma onder de huidige omgevingswaarde 'Programma Stikstofreductie en Natuurherstel' (PSN) het geval is.

Samenhang in de sturing op 'staat van de natuur'
Voor een goed begrip van het onderzochte alternatief is het nodig om de samenhang te zien tussen instandhoudingsdoelstellingen (die samen het einddoel vormen), drukfactoren en maatregelen.
Het halen van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden ('staat van de natuur') is afhankelijk van het kunnen aanpakken van de daarvoor relevante drukfactoren. Daarvoor zijn concrete maatregelen nodig. De noodzakelijke samenhang van einddoel 'staat van de natuur' – drukfactoren – maatregelen moet in het vervolg van dit eindverslag steeds in het oog worden gehouden.



3. Constateringen

De werkgroep komt ten aanzien van de voorgestelde alternatieve omgevingswaarde, zoals hierboven omschreven, tot een aantal vaststellingen.

Algemeen
Of de alternatieve omgevingswaarde haalbaar is, hangt af van de volgende randvoorwaarden, waaraan op dit moment nog niet volledig wordt voldaan:

- Alle instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten zijn per gebied in de Natura 2000-beheerplannen concreet geformuleerd. Hiervoor dienen de Natura 2000-beheerplannen meer dan nu het geval is te worden geconcretiseerd en via formele procedures te worden vastgesteld.
- Er is duidelijkheid over de situatie ten tijde van aanwijzing (nulsituatie of T0).
- Monitoringsgegevens zijn beschikbaar en verbeterd, zodat objectief bepaald kan worden of er sprake is van verslechtering en of instandhoudingsdoelen zijn behaald, alsmede om vast te stellen wat de trend is.
- De sturing op het aanpakken van drukfactoren is afdoende geborgd. Het gaat hier om borging van het einddoel en het aanpakken van drukfactoren (ook de drukfactoren die landelijk beïnvloedbaar zijn) door het nemen van maatregelen. Hierbij moet de regie dus ook op landelijk niveau geregeld worden.
- De benodigde informatie is op orde gebracht en er is kennis en (ambtelijke en ecologische) capaciteit beschikbaar.
- Politieke inzet en maatschappelijk draagvlak voor concretisering van Natura 2000-beheerplannen en de afdwingbaarheid bij het nemen van maatregelen.

De opdracht van de minister aan de werkgroep was tevens het vinden van een gelijkwaardige *ambitie* qua stikstofreductie. Het vinden van een vertaalsleutel van de huidige ambitie naar het voorliggende alternatief blijkt complex en is nog niet in beeld. Er is op dit moment nog geen 'vertaalsleutel' voorhanden om te bepalen of een alternatieve omgevingswaarde een vergelijkbaar ambitieniveau heeft als de huidige omgevingswaarde. In zekere zin gaat het om het vergelijken van appels met peren. Voor het politiek vaststellen van het ambitieniveau van de alternatieve omgevingswaarde stelt de werkgroep voor om te toetsen of dat ambitieniveau een minstens even grote oplossing biedt voor de ervaren problemen met stikstof als in de bestaande omgevingswaarde.

Juridische houdbaarheid

Conclusie
Het is wetstechnisch gezien mogelijk een alternatieve omgevingswaarde op basis van de instandhoudingsdoelstellingen op te nemen in de wet, maar het is lastig om de uitvoering juridisch te borgen. Het is nodig dat naast gebiedsgerichte sturing, ook landelijke sturing plaatsvindt op te nemen generieke bronmaatregelen (met name voor de drukfactor stikstof) om doelbereik te realiseren. Of doelbereik kan worden gerealiseerd, hangt daarmee af van de borging van de maatregelen die worden opgenomen in het programma dat uitvoering geeft aan de doelstelling. Juridisch gezien is het noodzakelijk over een stevig instrumentarium te beschikken om deze afdwingbaarheid te garanderen.

1. De in de wet opgenomen KDW als omgevingswaarde in de wet formuleert een concreet bepaalbare en stuurbare landelijke beleidsinspanning voor het Rijk met betrekking tot stikstofdeposities.
2. Het alternatief betreft een landelijke resultaatsverplichting op een einddoel (de optelling van alle instandhoudingsdoelstellingen in alle Natura 2000-gebieden). Dit betreft dus geen concrete resultaatsverplichting met betrekking tot de optredende drukfactoren voor dit doel. Het alternatief stuurt daarmee op het resultaat van vele factoren in een complexe samenhang en niet op oorzaken zoals de huidige omgevingswaarde doet voor stikstof.
3. De verantwoordelijkheid voor en de rol van provincies bij het behalen van de omgevingswaarde neemt toe ten opzichte van de huidige omgevingswaarde, omdat in het alternatief sprake is van een optelling

van gebiedsdoelen waarvoor vooral de afzonderlijke provincies (naast Rijkswaterstaat en Defensie) verantwoordelijk zijn.

4. Een omgevingswaarde in de Omgevingswet verplicht tot het opstellen en uitvoeren van een gekoppeld programma. De uitwerking van het alternatief moet daarmee in een landelijk programma worden geborgd, waarin zowel gebiedsgerichte als landelijke maatregelen zijn opgenomen. Alleen wanneer het bevoegd gezag instemt met het opnemen van maatregelen uit een programma, is het bevoegd gezag verplicht deze uit te voeren.
5. Het alternatief vraagt om geborgde sturing voor het oplossen van alle relevante problemen die worden veroorzaakt door drukfactoren. Deze bepalen namelijk of de instandhoudingsdoelstellingen in de betreffende gebieden worden behaald. Voor de meeste drukfactoren kan worden volstaan met alleen lokaal of provinciaal sturen op het nemen van maatregelen, maar dit geldt niet voor drukfactoren die ook landelijk aangepakt moeten worden, waaronder de drukfactor stikstof. Om het sturen op specifieke drukfactoren afdwingbaar te maken, kunnen aanvullende omgevingswaarden onder de omgevingswet worden opgenomen. Een andere mogelijkheid is om in een omgevingsverordening of via instructieregels voorschriften (zoals maatregelen) op te nemen. Deze zijn dan direct normerend, maar minder stevig afdwingbaar.
6. Lagere overheden hebben onvoldoende mogelijkheden en bevoegdheden om de bestaande stikstofemissies te reguleren en te reduceren. Om het alternatief succesvol te laten zijn, moet de sturing voor generieke bronmaatregelen voor landelijk te beïnvloeden drukfactoren goed geregeld worden. Juridische experts achten het noodzakelijk dat dit binnen een programma gebeurt. Daarbij moet een koppeling blijven met de maatregelen die op lokaal en provinciaal niveau worden genomen, om te kunnen laten zien hoe dit bijdraagt aan de realisatie van de omgevingswaarde.
7. Het alternatief sluit theoretisch goed aan bij de eisen die voortvloeien uit de Habitat- en de Vogelrichtlijn: tegengaan van verslechtering en behalen van de instandhoudingsdoelstellingen (waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de landelijke doelen voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding). Dat geldt ook voor de eisen die de Natuurherstelverordening naar verwachting zal stellen. Deze (concept)verordening zet in op het behalen van doelen en het nemen van maatregelen, zowel in Natura 2000-gebieden als daarbuiten. De doelstellingen voor te nemen maatregelen hebben een voorgeschreven tijdpad. De meerwaarde van de alternatieve omgevingswaarde is dat een tijdpad wordt opgenomen voor het behalen van instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden.
8. Het PSN kent reeds een brede sturing op instandhoudingsdoelstellingen en ook in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zullen per 2025 doelstellingen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen opgenomen zijn. De alternatieve omgevingswaarde zal t.o.v. het PSN en het NPLG alleen meerwaarde hebben als er een sterkere juridische borging wordt geregeld. Hoewel de *Memorie van Toelichting* bij de Wet natuurbescherming melding maakt van de noodzaak om instandhoudingsdoelstellingen in beheerplannen te concretiseren, maakt de alternatieve omgevingswaarde het nog meer noodzakelijk dat de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-beheerplannen geconcretiseerd worden en de (monitoring)gegevens op orde worden gebracht - beide zorgen ervoor dat de basis op orde wordt gebracht.

Ecologische effectiviteit

Conclusie

Het alternatief wordt in potentie als ecologisch effectief beschouwd door de werkgroep, maar alleen indien wordt voldaan aan in dit document als eerste genoemde randvoorwaarden. Het is in principe mogelijk om in hoge mate objectief en in voldoende detail te kunnen vaststellen of de instandhoudingsdoelstellingen in een gebied behaald zijn of niet. Er moet echter nog wel veel gebeuren om zover te komen: de instandhoudingsdoelstellingen moeten in de Natura 2000-beheerplannen (verder) worden geconcretiseerd en de (monitoring)gegevens moeten op orde komen. Daarnaast hangt de ecologische effectiviteit van het alternatief af van het geborgd uitvoeren van de noodzakelijke maatregelen om de instandhoudingsdoelen te behalen, op lokaal, provinciaal en landelijk niveau.

1. De werkgroep is het erover eens dat het beter is te sturen op het behalen van een beleidsdoel waarin de staat van de natuur centraal staat dan alleen op de drukfactor stikstof. Daarmee wordt indirect duidelijk dat er meer drukfactoren relevant zijn, omdat het behalen van instandhoudingsdoelstellingen afhankelijk is van het in samenhang oplossen van álle problemen die daarvoor relevant zijn.
2. In de werkgroep is consensus dat voortvarend gestart moet worden met noodzakelijke natuurherstel- en bronmaatregelen. Een deel van de werkgroep ziet deze noodzaak omdat er een tijdsklem bestaat om de ecologische schade op te lossen, andere leden zien de noodzaak omdat Nederland 'van het slot moet'.
3. Er is een aantal voorwaarden waaraan het alternatief moet voldoen voordat het als ecologisch effectief kan worden beschouwd, zoals reeds genoemd onder Algemeen:
   - Alle instandhoudingsdoelstellingen uit de aanwijzingsbesluiten zijn per gebied in de Natura 2000-beheerplannen concreet geformuleerd. Hiervoor dienen de Natura 2000-beheerplannen meer dan nu het geval is te worden geconcretiseerd en via formele procedures te worden vastgesteld.
   - Er is duidelijkheid over de situatie ten tijde van aanwijzing (nulsituatie of T0).
   - Monitoringsgegevens zijn beschikbaar en verbeterd, zodat objectief bepaald kan worden of er sprake is van verslechtering en of instandhoudingsdoelen zijn behaald, alsmede om vast te stellen wat de trend is.
   - De sturing op het aanpakken van drukfactoren is afdoende geborgd. Het gaat hier om borging van het einddoel, en het aanpakken van drukfactoren (ook de drukfactoren die landelijk beïnvloedbaar zijn) door het nemen van maatregelen. Hierbij moet de regie dus ook op landelijk niveau geregeld worden.
   - De benodigde informatie is op orde gebracht en er is kennis en (ambtelijke en ecologische) capaciteit.
   - Politieke inzet en draagvlak voor concretisering van Natura 2000-beheerplannen en de afdwingbaarheid bij het nemen van maatregelen.
4. Er moet rekening worden gehouden met het ervaringsfeit dat het effect van de maatregelen op de natuurkwaliteit vaak pas na verloop van tijd daadwerkelijk optreedt én dat het via monitoring constateren van dat effect (wat nodig is voor het bepalen of instandhoudingsdoelstellingen daadwerkelijk zijn gehaald) pas na geruime tijd kan plaatsvinden (habitatkarteringen vinden bijvoorbeeld slechts eens in de 6 á 12 jaar plaats).
5. Tijdige en effectieve sturing vergt dus dat niet alleen wordt gerapporteerd over en gestuurd op de omgevingswaarde 'staat van de natuur'. Het bepalen van de voortgang van de omgevingswaarde kan slechts met een lage frequentie, gezien de frequentie van de monitoring. Daarom is het nodig om een vorm te vinden om toch tussentijds te kunnen sturen met maatregelen om onderliggende drukfactoren aan te pakken, met gebruikmaking van het rapporteren over onderliggende drukfactoren en genomen maatregelen. Daar staat tegenover dat het sturen op slechts één van de drukfactoren (stikstof), zoals in de huidige omgevingswaarde, ook niet altijd voldoende zekerheid biedt, omdat andere drukfactoren ook aangepakt moeten worden om de staat van de natuur te verbeteren.
6. Als aanvulling op voorgaande punt geldt dat meer gedetailleerde gegevens en meet- en monitoringssystemen nodig zijn om de huidige staat van de natuur afdoende te kunnen bepalen, en daarmee een oordeel te kunnen vellen over het doelbereik van de instandhoudingsdoelen. Overigens sluit het alternatief qua monitoringseisen aan bij onder andere het nieuwe EU-standaardgegevensformulier (dat binnenkort van kracht zal zijn) en het verbeterprogramma VHR-monitoring. Het gaat echter (veel) tijd kosten om dit te realiseren, mede gezien de capaciteit die beschikbaar is om deze gegevens en monitoringssystemen op orde te brengen.
7. Het beoordelen of de instandhoudingsdoelstellingen zijn behaald, is complexer dan de vaststelling op welk oppervlak er sprake is van een onderschrijding van de KDW. Het alternatief is ook kwetsbaarder voor subjectiviteit/discussie: de beoordelingen worden immers gebaseerd op een veelheid aan gegevens en is (deels) afhankelijk van interpretatie door deskundigen. Daarnaast zal bepaald moeten worden wat er dient te gebeuren bij gebrek aan gegevens. Het zal veel doorlooptijd vergen, om dat gebrek aan gegevens op te heffen.

Uitvoerbaarheid

Conclusie
Op dit moment is het alternatief nog niet uitvoerbaar voor het in werking laten treden van de alternatieve omgevingswaarde in de wet, omdat nog onvoldoende wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor het sturingssysteem. Voor een wetstraject is circa twee jaar nodig. De inschatting is dat de uitwerking van het benodigde sturingssysteem in die tijdsperiode plaats kan vinden, en dat dit ook zicht geeft op de (tijdige) uitvoerbaarheid, ook al zal dat een forse (ambtelijke en politieke) inspanning vergen. Het daadwerkelijk mogelijk maken van de sturing, het bepalen van doelbereik en de rapportage vergt een veel langere periode (met name de concretisering van beheerplannen kent een lange doorlooptijd). Het is voor de inwerkingtreding van een wetswijziging strikt juridisch gezien niet noodzakelijk om daarop te wachten. Wel moet er op dat moment zekerheid zijn dat het zodanig snel wordt ingevoerd dat op het eerste evaluatiemoment daadwerkelijk geëvalueerd kan worden. Voor het bepalen van wat nodig is om de omgevingswaarde te halen, is het wel nodig om te weten wat het percentage van de omgevingswaarde in de uitgangssituatie is, zodat bepaald kan worden wat de afstand is tot de omgevingswaarde op het eerste evaluatiemoment. Voor een deel van de werkgroep is dat laatste een harde randvoorwaarde voor de inwerkingtreding, voor een andere deel van de werkgroep is het dat niet.

1. Zoals in het onderdeel Juridische houdbaarheid is geconstateerd, komt met het alternatief de verantwoordelijkheid voor het behalen van de landelijke beleidsdoelstelling qua uitvoerbaarheid (evaluatie, sturing en behalen van de omgevingswaarde) grotendeels bij provincies te liggen.
   De provincies hebben ten aanzien van het sturen op bovenregionale drukfactoren beperkte bevoegdheden. Het halen van de omgevingswaarde blijft een verantwoordelijkheid van het Rijk, terwijl een groot deel van de uitvoering en uitwerking bij de provincies komt te liggen. Hiermee wordt het sturen op het behalen van de omgevingswaarde ingewikkelder, omdat de verantwoordelijkheden nog meer dan bij de huidige omgevingswaarde verdeeld zijn over verschillende overheidsinstanties.
2. Het alternatief vereist een grote inspanning van provincies en ecologen. De benodigde informatie, kennis en capaciteit is op dit moment onvoldoende om deze grote inspanning te realiseren. Desondanks moet er direct worden gestart om dit op orde te krijgen, ook omdat dit noodzakelijk is vanuit bestaande VHR-verplichtingen. De doorlooptijd voordat een alternatief in werking kan treden, zal mede afhangen van dit capaciteitsvraagstuk en vergt daarnaast ambtelijke en politieke inzet en draagvlak.
3. Uit punt 2 en de eerdergenoemde benodigde concretisering van Natura 2000-beheerplannen (punt 3 '*ecologische effectiviteit*') en hiaten in de monitoring (punt 6 '*ecologische effectiviteit*'), blijkt dat dit meerdere jaren zal vergen. Er is overeenstemming binnen de werkgroep dat de KDW als omgevingswaarde niet uit de wet kan worden gehaald voordat het alternatief wettelijk verankerd is. Er is geen overeenstemming binnen de werkgroep over het inwerking treden van het alternatief. Een aantal partijen ziet het alternatief pas in werking treden zodra de randvoorwaarden voor het bepalen van doelbereik op orde zijn. Andere partijen zien dat na een wetswijziging traject, de wet meteen in werking kan treden, waarbij aan de randvoorwaarden voor het alternatief gaandeweg wordt voldaan.
4. Lopende programma's (zoals het NPLG/PSN en op lokaal niveau de Natura 2000-beheerplannen) moeten worden aangepast en/of gebruikt om het doelbereik van de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren en te monitoren.

4. Bijlagen

Voorstel procesmatige uitwerking Agractie Nederland

Disclaimer: de termen en inhoud van de documenten in de procesuitwerking komen niet overeen met de bestaande inhoud van beheerplannen en natuurdoelanalyses. Het voorstel omvat een beschrijving van Agractie Nederland voor aanpassing van de inhoud van de bestaande processen en (juridische) documenten waarvoor geen consensus is binnen de werkgroep.

Het voorstel van Agractie Nederland is een procesmatige uitwerking van het alternatief en biedt als zodanig input voor de uitwerking van een verplichtend programma onder de omgevingswaarde die de instandhoudingsdoelstellingen centraal stelt. Het voorstel sluit grotendeels aan op bestaande processtappen binnen de huidige *Natura 2000-beheerplancyclus* en het PSN dat in de huidige situatie als verplichtend programma onder de huidige omgevingswaarde is opgenomen. Op hoofdlijnen worden de volgende punten genoemd:

a. Onder leiding van het bevoegd gezag dient in een cyclisch proces (6-jaarlijks) per Natura 2000-gebied in een beheerplan het volgende opgenomen te worden: natuurherstel- en lokale bronmaatregelen (indien nodig een link naar landelijke maatregelen) en een uitvoeringsagenda op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen zoals geformuleerd in de aanwijzingsbesluiten. Natuurdoelanalyses dienen aan de basis te staan voor de Natura 2000-beheerplannen.
b. Bij het bepalen van maatregelen dient zowel een sociaaleconomische- als een kosten-effectiviteitsafweging plaats te vinden;
c. Binnen het cyclische proces dient per N2000-gebied een evaluatie van de haalbaarheid van instandhoudingsdoelstellingen plaats te vinden;
d. Er dienen per Natura 2000-gebied, gebiedscommissies te worden ingesteld, waarin de agrarische sector vertegenwoordigd is, die toeziet op het gehele (cyclische) proces van natuurdoelanalyses, planvorming, uitvoering en naleving;
e. Ten aanzien van NDA's:
    i. Er dient per Natura 2000-gebied expliciete duidelijkheid te bestaan over de behoud- en/of verbeterdoelstellingen zoals geformuleerd in de aanwijzingsbesluiten;
    ii. Er dient duidelijkheid te bestaan over deTo situatie, de T1 en dus ook de trend vanaf de aanwijzing en over de werkwijze als To niet meer verifieerbaar is;
    iii. Er dient in NDA's rekening te worden gehouden met beschikbaarheid van data, realiteits-waarde van doelstellingen, relevantie van drukfactoren, beïnvloedbaarheid van drukfactoren en het perspectief op haalbaarheid in de tijd;
    iv. De ecologische autoriteit dient toe te zien dat aspecten onder (ii) evenwichtig in de NDA's worden beschreven.
    v. Er dient voor het opstellen van NDA's een landelijke bestuurlijk vastgestelde handreiking te komen. Bij het opstellen van die handreiking dient ook een brede vertegenwoordiging vanuit verschillende sectorpartijen betrokken te zijn.

Voorstel uitwerking coöperatie Mobilisation for the Environment en vereniging Leefmilieu

Disclaimer: navolgend voorstel van Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu bevat standpunten over de verkenning en een uitwerking voor het vervolg op de verkenning, waarvoor **geen consensus** is binnen de werkgroep.

- Een alternatief voor de KDW is mogelijk indien daarmee zeker is gesteld dat alle Nederlandse stikstofemissiebronnen in 2030 met 50 % zullen zijn gereduceerd ten opzichte van de emissies uit 2019.
- Voortzetting van de Werkgroep fase III met als opdracht de inventarisatie van de bestaande drukfactoren en - een aanzet tot - de noodzakelijk te formuleren beleidsdoelen.
- Per drukfactor dienen concreet bepaalbare en stuurbare beleidsinspanning te kunnen worden vastgesteld alsook op welk bestuursniveau die inspanning geleverd dient te worden.
- De uitkomsten van Werkgroep III dienen te resulteren in per drukfactor te formuleren omgevingswaarden die kunnen worden samengebracht in het containerbegrip Staat van Instandhouding. Hierin wordt de bestaande omgevingswaarde voor stikstof met een gelijkwaardige ambitie qua stikstofreductie ongewijzigd opgenomen.
- NB1 Het schrappen van de KDW als omgevingswaarde is onverenigbaar met de bestaande wetenschappelijke inzichten.
- NB2 Het schrappen van de KDW als omgevingswaarde heeft tot gevolg dat de bestaande juridische blokkades ernstiger worden omdat daarmee de reductiedoelstelling wordt afgezwakt.

5. Begrippen[2]

1. Aanwijzingsbesluit
Formeel besluit van de minister waarmee een Vogel- en/ of Habitatrichtlijngebied wordt aangewezen als Natura 2000-gebied (of een eerder besluit wordt gewijzigd). In het besluit worden begrenzing en instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende gebied vastgelegd. Dergelijke besluiten worden genomen op grond van artikel 2.1 de Wet natuurbescherming. De ontwerpen van besluiten worden ter inzage gelegd voor publieke consultatie. Na verwerking van de zienswijzen wordt een "definitief" aanwijzingsbesluit gepubliceerd waar beroep op mogelijk is.

2. Bevoegd gezag beheerplannen
De ministeries van LNV, I&M en Defensie en de 12 provincies vormen samen het bevoegd gezag voor de beheerplannen. In één gebied kunnen meerdere partijen (mede)bevoegd gezag zijn. In elk gebied beslist een partij alleen over dat deel dat het in eigendom/beheer heeft. Het bevoegd gezag dat het grootste deel van het eigendom in een gebied vertegenwoordigd is eindverantwoordelijk voor het beheerplan van dat gebied ("voortouwnemer")

3. Expert judgement
Inschatting van een deskundige op grond van zijn kennis en ervaring.

4. Generieke maatregelen
Maatregelen die niet voor een specifiek gebied gelden maar landelijk (algemeen) van toepassing zijn.

5. Habitatrichtlijn
Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L206, 22.7.92). Deze richtlijn, die niet op vogels betrekking heeft, is complementair aan de Vogelrichtlijn. De Habitatrichtlijn is in 1992 door de lidstaten vastgesteld en in 1994 in werking getreden. Door de inwerkingtreding is het beschermingsreime van artikel 6, lid 2-4, ook van toepassing op Vogelrichtlijngebieden.

6. Habitats
Verzamelnaam voor habitattypen (cf bijlage I van de Habitatrichtlijn) én leefgebieden van soorten.

7. Habitattype
Ecosysteemtype op het land of in het water met karakteristieke geografische, abiotische en biotische kenmerken, die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn. Habitattypen waarvoor gebieden worden aangewezen zijn opgenomen in bijlage I van de Habitatrichtlijn. In het Natura 2000 profielen-document wordt expliciet aangegeven welke vegetatietypen en begroeiingen in Nederland wel of niet onderdeel uitmaken van een habitattype.

8. Instandhoudingsdoelstellingen
Doelstellingen, opgenomen in een aanwijzingsbesluit van een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 2.1 van de wet, ten aanzien van de instandhouding van de leefgebieden, vereist op grond van de Vogelrichtlijn of ten aanzien van de instandhouding van de natuurlijke habitats of populaties in het wild levende dier- en plantensoorten, vereist op grond van de Habitatrichtlijn. Instandhoudingsdoelstellingen voor elk van deze habitattypen en soorten geven aan of de instandhouding moet zijn gericht op louter behoud (handhaving van de huidige situatie) of dat ook herstel moet worden nagestreefd om habitattype of soort weer in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Herstel in geval van habitattypen kan zowel uitbreiding oppervlakte als verbetering kwaliteit betreffen. In het geval van een herstelopgave voor soorten kan het gaan om uitbreiding van de omvang van het leefgebied en verbetering van de kwaliteit van het leefgebied ten behoeve van uitbreiding van de populatie.

[2] Bron: Natura 2000 | natura 2000

Kritische Depositie Waarde (KDW)
De grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

9. Kwaliteit
De structuurkenmerken en het functioneren van de ecosystemen die tot een habitattype worden gerekend. Structuurkenmerken omvatten bijvoorbeeld aspecten als vegetatiestructuur (verticale structuur) en afwisseling van hoge en lage begroeiingen en open plekken (horizontale structuur), terwijl het onderdeel functie omvat in hoeverre het ecosysteem goed functioneert, oftewel in hoeverre de abiotische en biotische condities dermate op orde zijn dat de verschillende karakteristieke soorten(groepen) in voldoende mate vertegenwoordigd zijn.

10. Monitoring
Het door de tijd blijven volgen van het verloop van de waarde van een of meer grootheden volgens een vastgestelde werkwijze.

11. Nationaal Programma Landelijk Gebied
Het Nationaal Programma Landelijk Gebied richt zich op het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied en moet daarbij voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur (waaronder de nationale doelen voor stikstof), water en klimaat. De te behalen doelen op het gebied van natuur, stikstof, water, bodem en klimaat worden gezamenlijk en in samenhang aangepakt.

12. Natura 2000
Een samenhangend netwerk van leefgebieden en soorten die van belang zijn vanuit het perspectief van de Europese Unie als geheel, ingesteld door de Europese Unie. Op die gebieden is de Vogel- en/of Habitatrichtlijn van toepassing.

13. Natura 2000-beheerplan
In een Natura 2000-beheerplan wordt vastgelegd waar, op welke wijze en wanneer de doelen voor een gebied gehaald gaan worden (uitwerking van instandhoudingsdoelstellingen in ruimte, omvang en tijd). De maatregelen die daarvoor nodig zijn worden opgenomen in het beheerplan. Dat kunnen zowel maatregelen in het gebied zelf zijn als maatregelen erbuiten die noodzakelijk zijn om de habitattypen en leefgebieden van soorten in het gebied te behouden en te herstellen. Het Natura 2000-beheerplan is een plan op grond van artikel 2.3 van de Wet natuurbescherming.

14. Natura 2000-gebieden
Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden. Dit Natura 2000-netwerk bestaat uit gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn en onder de Habitatrichtlijn. Beide Europese richtlijnen zijn belangrijke instrumenten om de Europese biodiversiteit te waarborgen. Alle gebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben.

15. Omgevingswaarde
Een omgevingswaarde is een van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Deze moet objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn.
- Een omgevingswaarde moet meetbaar, berekenbaar of op zijn minst objectief bepaalbaar zijn (artikel 2.9 Ow).
- Omgevingswaarden op Rijksniveau kunnen op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld bij de Algemene Maatregel van Bestuur (artikel 2.14 Ow).
- Het is verplicht een programma op te stellen wanneer aannemelijk is dat niet tijdig wordt voldaan of zal worden voldaan aan de gestelde omgevingswaarde (artikel 3.10 Ow).
- Een landelijke omgevingswaarde komt alleen in beeld wanneer nationale belangen moeten worden gewaarborgd om efficiëntie te garanderen (artikel 2.3 Ow).

16. Programma Stikstofreductie & Natuurherstel[3]

Het doel van het PSN is tweeledig:

a. het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de wettelijke omgevingswaarden.
b. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.

17. Resultaatsverplichting[4]

Bij een resultaatsverplichting moeten omgevingswaarden binnen een bepaalde tijd worden bereikt. Wanneer ze zijn bereikt, mogen ze niet meer worden overschreden.

18. Staat van instandhouding

Habitattypen: De som van de invloeden die op het betrokken habitattype en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van dat habitattype of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten in Nederland. Soorten: De som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort in Nederland.
De beoordeling van de staat van instandhouding van een habitattype of soort, vindt plaats op basis van aspecten (1) verspreidingsgebied; (2) hoeveelheid (aantallen of oppervlakte); (3) oppervlakte en kwaliteit leefgebied van een soort of kwaliteit van een habitattype; en (4) de vooruitzichten voor het duurzaam voortbestaan. De huidige landelijke staat van instandhouding van een soort of habitattype is medebepalend voor de instandhoudingsdoelstellingen. Dit begrip wordt alleen gebruikt op landelijke schaal (of hoger). Voor de landelijke staat van instandhouding tellen voorkomens van habitattypen en soorten binnen én buiten Natura 2000-gebieden mee.

19. Stikstofgevoelig

Stikstofgevoelige natuur is natuur waarvoor een kritische depositie waarde (KDW) is bepaald (Van Dobben et al. 2002). Dit betreft bepaalde habitattypen en leefgebieden voor de (vogel-)soorten waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Als de KDW lager is dan 34 kg N/ha/j of 2400 mol/ha/j, is er sprake van stikstofgevoeligheid.

20. Sturingssysteem

De samenhang tussen instandhoudingsdoelstellingen (de optelling van alle instandhoudingsdoelstellingen in alle Natura 2000-gebieden - einddoel), drukfactoren (oorzaken) en maatregelen.

21. Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 2009/147/EG PbEU 2010, L20) die tot doel heeft om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van kwetsbare en bedreigde soorten. Deze richtlijn, die in 1979 door de lidstaten is vastgesteld en in 1981 in werking is getreden, is oorspronkelijk gepubliceerd als 79/409/EEG (PbEG L103). De in 2009 vastgestelde versie betreft een geconsolideerde versie, inclusief wijzigingen die sindsdien op de Richtlijn van toepassing zijn. Met uitzondering van de bijlagen en verwijzingen is de tekst van de Richtlijn inhoudelijk niet gewijzigd.

[3] Bron: Open overheid – Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering

[4] Bron: IPLO

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Bezuidenhoutseweg 73 | 2594 AC Den Haag
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
t (070) 379 8911