

Verkenning ecologische autoriteit



Juni 2021

Samenvatting

In een policy brief van december 2019 constateert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat er behoefte is aan een 'geinstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel geveld kan worden ten behoeve van beleid, vergunningverlening of rechtspraak'. De minister van LNV heeft in reactie hierop toegezegd te onderzoeken of en in welke vorm dit geborgd kan worden. In deze verkenning wordt nagegaan of deze door het PBL gesignaleerde behoefte aan het mogelijk maken een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel onderkend wordt, hoe deze behoefte er concreet uitziet en worden de mogelijke oplossingen verkend. Het voorliggende document bevat de resultaten van de verkenning, inclusief probleemanalyse, en aanbevelingen voor het vervolg.

In de verkenning is gebleken dat het instellen van een nieuwe wetenschappelijke autoriteit, zoals het PBL geadviseerd heeft, geen noodzakelijke voorwaarde is voor het oplossen van de geïnterpreteerde knelpunten. Met (aanvullende inzet van) bestaande organisaties kan in de behoeften kan worden voorzien. De voorstellen zien op hoofdlijnen toe op het vergroten van ecologische kennis en het verspreiden en toepasbaar maken van deze kennis. Ook wordt een aanbeveling gedaan die moet leiden tot het verbeteren van de kwaliteit van Natura 2000-beheerplannen. Tot slot wordt geadviseerd in samenhang invulling te geven aan de aanbevelingen, eigenaarschap te creëren en de voortgang van uitvoering te bewaken.

Inhoud

1. Doelstelling verkenning.....	4
2. Achtergrond en aanleiding.....	4
2.1 Policy brief planbureau voor de leefomgeving ‘Stikstof in perspectief’	4
2.2 Reactie minister LNV op policy brief PBL	5
3. Werkwijze verkenning.....	6
4. Probleemanalyse	7
4.1 Oorzaken stikstofimpasse.....	7
4.2 Huidige inbreng wetenschappelijke kennis.....	8
4.3 Huidige knelpunten in relatie tot wetenschappelijke inbreng.....	9
5. Aanbevelingen	10
5.1 Vergroten van kennis (categorieën A en B van knelpunten).....	11
5.2 Verspreiden en toepassen van kennis (categorieën C, D en E van knelpunten).....	11
5.3 Kwaliteitsborging beheerplannen (categorie F van knelpunten).....	13
5.4 In samenhang invulling geven aan uitvoering beslissingen (randvoorwaardelijk - alle categorieën van knelpunten)	13
Bijlage 1: Geraadpleegde externen	16
Bijlage 2: Opgehaalde inbreng verkenning ecologische autoriteit	17
1. Doelstelling verkenning.....	17
2. Werkwijze verkenning	17
3. Leeswijzer	18
4. Resultaten opgehaalde inbreng	18
4.1 Knelpunten die worden ervaren	18
4.2 Voorgestelde oplossingsrichtingen	22
4.3 Uitvoering van voorgestelde oplossingsrichtingen	24
Bijlage 3: Beoordeling opgehaalde ervaren knelpunten verkenning ecologische autoriteit	28
Bijlage 4: Beschrijving van bestaande organisaties.....	34

1. Doelstelling verkenning

In een policy brief van december 2019 met betrekking tot het stikstofbeleid heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangegeven dat er behoefte is aan een 'geïstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel geveld kan worden ten behoeve van beleid, vergunningverlening of rechtspraak'. De minister van LNV heeft in reactie hierop toegezegd te onderzoeken in welke vorm dit geborgd kan worden. In deze verkenning wordt nagegaan of deze door het PBL gesignaleerde behoefte aan het mogelijk maken een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel onderkend wordt, hoe deze behoefte er concreet uitziet en worden de mogelijkheden om invulling te geven aan deze behoefte weergegeven zodat hier een besluit over genomen kan worden.

2. Achtergrond en aanleiding

2.1 Policy brief planbureau voor de leefomgeving 'Stikstof in perspectief'

Nadat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) als gevolg van een uitspraak van de Raad van State niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt¹, is nieuw stikstofbeleid opgesteld. In het kader van deze structurele aanpak stikstof wordt er extra geïnvesteerd in natuurherstel en stikstofbronmaatregelen om de stikstofdepositie terug te dringen². Door middel van het wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering krijgt de structurele aanpak stikstof een wettelijke verankering. Om bij te dragen aan de totstandkoming van het nieuwe stikstofbeleid, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op 13 december 2019 de policy brief 'stikstof in perspectief' uitgebracht. Met deze policy brief beoogt het PBL te analyseren *'hoe Nederland in de huidige situatie is beland, en te laten zien dat voor kansrijke lange termijn oplossingsrichtingen - met het oog op natuur én vergunningverlening - breder gekeken dient te worden dan stikstofreducerende maatregelen.'*

In de policy brief wijst het PBL erop dat de Raad van State in haar uitspraak stelt dat het PAS in strijd is met de Habitatrictlijn. De Habitatrictlijn zegt zelf niets over stikstof, maar doet wel een nadrukkelijk beroep op de wetenschappelijk onderbouwing ter bescherming van natuur. Een programma-aanpak en vergunningverlening op basis van een passende beoordeling (zoals het PAS was) is op zich aanvaardbaar, maar uitsluitend *'wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden gegaan'*³. Dit vereiste vloeit voort uit artikel 6.3 van de Habitatrictlijn. Internationaal is er consensus onder wetenschappers over het optreden van negatieve effecten door een te veel aan stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur. Daardoor speelt stikstof een nadrukkelijke rol in het natuurbeleid en het verlenen van natuurvergunningen.

Het PBL wijst erop dat het doel van de Habitatrictlijn natuurbescherming is: op landelijk niveau een 'gunstige staat van instandhouding' van habitattypen en soorten te bereiken. Op het niveau van een Natura 2000-gebied is het doel de (door de lidstaten zelf vastgestelde) instandhoudingsdoelstellingen te halen, die zijn afgeleid van wat nodig is om op landelijk niveau de gewenste staat van de betrokken natuurwaarden te kunnen bereiken. Naast stikstof zijn er ook diverse andere factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van natuur en dus op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding en het realiseren van de instandhoudingsdoelen in een Natura 2000-gebied. Er kunnen en moeten dan ook op verschillende fronten maatregelen genomen worden die bijdragen aan het behalen van instandhoudingsdoelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan zaken zoals hydrologische maatregelen, het vergroten van gebieden of het aanpassen

¹ ECLI:NL:RVS:2019:1603

² Kamerstuk 35334 nr. 82

³ HvJEU, arrest in de zaken C-293/17 en C294/17, 7 november 2018

van het beheer en de inrichting van gebieden. Deze maatregelen zullen in veel gevallen ook op elkaar inspelen, maar zijn niet noodzakelijk inwisselbaar voor elkaar. Met andere woorden: sommige maatregelen zullen hoe dan ook genomen moeten worden om een instandhoudingsdoelen te kunnen behalen.

Tegen deze achtergrond stelt het PBL dat de relatie tussen verhoogde stikstofconcentraties en de risico's hiervan voor stikstofgevoelige natuur (en de realisatie van instandhoudingsdoelen) in specifieke Natura 2000-gebieden genuanceerder ligt en – in theorie – ruimte biedt voor het verbeteren van natuur zonder het beleid alleen te fixeren op stikstof. Het PBL stelt dat *'om deze genuanceerde benadering ook in de praktijk juridisch houdbaar te maken, vergt dit een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel. Of het nu gaat over een juridisch houdbaar beleidsprogramma, een drempelwaarde, vergunningverlening, of het voorkomen van verdere politisering van modelinstrumentarium zoals AERIUS, de introductie van een goed geïstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel geveld kan worden zal aanzienlijk helpen bij het nuanceren van het Natura 2000-gebied specifieke oorzakelijk belang van stikstof voor natuur.'*

Deze geïstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel geveld kan worden ten behoeve van beleid, vergunningverlening of rechtspraak zou volgens het PBL vormgegeven kunnen worden als een wettelijk geborgde wetenschappelijke autoriteit. In de policy brief noemt het PBL een aantal rollen die zo'n wetenschappelijke autoriteit mogelijk zou kunnen spelen:

- Het beoordelen van de effecten van stikstof op gebiedsspecifieke habitattypen en natuurkwaliteit in relatie tot de brede waaier aan andere causale effecten van natuurgerichte maatregelen en autonome ontwikkelingen op de gebiedsspecifieke habitattypen.
- Wanneer dit van toepassing is, het naar voren schuiven van een bredere, en locatie specifiekere oordeelsvorming die het belang van stikstof -waar mogelijk- zou kunnen nuanceren.
- Oordeelsvorming bij een programmatische aanpak (wanneer hiervoor gekozen wordt) met per Natura 2000-gebied specifieke afdelingen, deskundigen, of rapportages. Ook kan een wetenschappelijke autoriteit in een dergelijke aanpak waken over de wetenschappelijke houdbaarheid van een eventuele (tijdelijke) drempelwaarde.
- Oordeelsvorming in het kader van afzonderlijke vergunningen (wanneer niet wordt gekozen voor een programmatische aanpak).

Het PBL geeft ook twee waarschuwingen mee in het kader van het instellen van een wetenschappelijke autoriteit:

1. De politiek-maatschappelijke druk op deze autoriteit zal op momenten zeer groot zijn, wat het belang illustreert van een zuivere, wettelijk geborgde en vastomlijnde rol voor deze autoriteit.
2. Wanneer een dergelijke autoriteit een meer agenderende rol op zich zou nemen, ontstaat er een risico op politisering van het werk van de autoriteit. Een autoriteit die zich beperkt tot het vellen van een omvattend ecologisch oordeel zal minder snel tot politisering leiden en kan daarmee beter in lijn met de Habitatrichtlijn dienend zijn aan de wetenschappelijke onderbouwing voor beleid, vergunningverlening en de eventuele maatschappelijke afweging die de rechter maakt op basis van de wet.

2.2 Reactie minister LNV op policy brief PBL

Naar aanleiding van de policy brief van het PBL, geeft de minister van LNV in een brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2019⁴ aan de behoefte te herkennen om te komen tot het meer structureel en gezaghebbend onderbouwen van de ecologische beoordeling van de invloed van beleidskeuzes op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. De minister schrijft dat het kabinet zal onderzoeken in welke vorm dit geborgd kan worden. In het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 20 februari 2020 over de stikstofproblematiek onderstreept de minister nogmaals het belang van een structurele gezaghebbende onderbouwing van de ecologische

⁴ Kamerstuk 35334-25

beoordeling in het kader van beleidskeuzes. Zij geeft aan dat er al partijen zijn die een ecologische onderbouwing kunnen leveren en dat onderzocht zal worden of een aparte ecologische autoriteit hier een plus op zou kunnen zetten. Hier zal op teruggekomen worden in samenhang met het advies van de commissie Remkes over de lange termijn.

3. Werkwijze verkenning

Om na te gaan op welke wijze invulling gedaan kan worden aan het advies van het PBL, wordt een verkenning uitgevoerd. Hoewel het PBL in haar advies direct lijkt te wijzen op het oprichten van een nieuwe organisatie (wettelijk geborgde wetenschappelijk autoriteit), wordt in de verkenning eerst een probleemanalyse gemaakt, op basis waarvan in de breedte wordt gekeken naar mogelijke knelpunten en oplossingen in relatie tot de noodzaak voor een wetenschappelijke onderbouwde ecologisch oordeel. Pas daarna worden de best passende organisatie- of uitvoeringsvormen in beeld gebracht. De werkwijze van de verkenning bestaat uit verschillende fasen:

- Fase 1
De eerste fase van deze verkenning bestaat uit een omschrijving van doelen en scope van de verkenning, een nadere analyse van het PBL advies en de relatie hiervan met het algehele met betrekking tot stikstofgevoelige natuur. Ook is de in deze fase een eerste beeld geschetst van mogelijke knelpunten waarvoor wetenschappelijke autoriteit een oplossing zou kunnen vormen en denkrichtingen voor oplossingen (waar het instellen van een autoriteit er één van is).
- Fase 2
In de tweede stap zijn vragen opgesteld op basis van de resultaten van de eerste fase om voor te leggen aan externe partijen. Dit betreft zowel belanghebbenden bij het stikstofvraagstuk (via de klankbordgroep stikstof) als personen of organisaties vanuit de wetenschap en kennisinstellingen⁵. Het doel van deze raadplegingen is om een beeld te krijgen bij de knelpunten die ervaren worden en de ideeën over oplossingsrichtingen die leven bij verschillende wetenschappers en stakeholders. Het raadplegen van wetenschappers en kennisinstellingen heeft plaatsgevonden door middel van interviews. Het raadplegen van belangenorganisaties heeft plaatsgevonden door reeds ingestelde klankbordgroep stikstof⁶ te benutten. De raadpleging heeft plaatsgevonden door middel van een deelsessie tijdens (digitale) meeting van de klankbordgroep waaraan een aantal leden van de klankbordgroep deelnam en door middel van een schriftelijke (online) enquête die aan alle leden van de klankbordgroep is voorgelegd.
- Fase 3
In deze fase wordt de opgehaalde inbreng geanalyseerd, waar nodig aangevuld en gewogen zodat een selectie gemaakt kan worden van onderkende knelpunten en bijbehorende oplossingen. Om tot deze selectie te komen, wordt in ieder geval gekeken naar de volgende aspecten:
 - Sluiten de genoemde knelpunten en bijhorende voorstellen voor oplossingen voldoende aan bij de scope van de verkenning?
 - Is het ervaren knelpunt ook met feiten te onderbouwen en wordt dit dus herkend als knelpunt?
 - Wordt er binnen een ander traject reeds aan een oplossing voor het knelpunt gewerkt?
 - Zo ja, sluit deze oplossing aan bij de genoemde oplossingen of zijn aanvullende oplossingen nodig? Wat zijn de voor- en nadelen van de voorgestelde en/of andere denkbare oplossingen?
- Fase 4
In de vierde fase worden de voorstellen voor oplossingen die uit de derde fase naar voren komen ter reflectie voorgelegd aan stakeholders.
- Fase 5
In de vijfde fase worden de resultaten van de voorgaande fasen voorgelegd voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

⁵ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde personen en organisaties.

⁶ Zie ook Kamerstuk 35334-82

4. Probleemanalyse

4.1 Oorzaken stikstofimpasse

De stikstofimpasse die is ontstaan na de uitspraak van de Raad van State kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden. Allereerst is er de ecologische invalshoek waarbij de staat waarin de natuur zich bevindt centraal staat. Op basis van de zes-jaarlijkse nationale rapportage Vogel- en Habitatrichtlijn, de nationale rapportage van het biodiversiteitsverdrag en het Global Assessment on Biodiversity and Ecosystem Services van het Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) concludeert de minister van LNV dat voor bepaalde vogels, soorten en habitattypen er positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn, maar het gemiddeld genomen niet goed gaat met de natuur in Nederland⁷. Voor 12% van de habitattypen is de staat van instandhouding gunstig en voor 26% van de Habitatrichtlijnsoorten is dit het geval. Voor de overige habitattypen en Habitatrichtlijnsoorten is de staat van instandhouding matig tot zeer ongunstig of onbekend. Voor de Vogelrichtlijnsoorten geldt dat voor 50% van de soorten er sprake is van een positieve trend, de trend voor de overige soorten is stabiel/fluctuerend, negatief of onbekend.⁸

Voor 84% van de habitattypen en VHR-soorten ligt de oorzaak van een ongunstige staat van instandhouding bij een ongunstige kwaliteit van het leefgebied (o.a. als gevolg van vermessing en wateronttrekking), bij 65% is er ook een tekort aan leefgebied⁹. Een te hoge depositie van stikstof is een belangrijke factor die de kwaliteit van het leefgebied onder druk zet. De overmaat aan stikstofdepositie staat derhalve het behoud en herstel van biodiversiteit in veel gevallen in de weg. Vanuit ecologisch perspectief bezien is het stikstofprobleem een probleem van natuur die nog maar in beperkte mate een gunstige staat van instandhouding kent en waar het bereiken van een gunstige staat van instandhouding niet in zicht komt zo lang er sprake blijft van een overmaat aan stikstofdepositie.

Vanuit een ander perspectief bezien, draait de stikstofkwestie vooral om voor economische ontwikkelingen knellende wetgeving. Omdat de stikstofdepositie in veel gebieden te hoog is en een perspectief op het realiseren van de instandhoudingsdoelen van gebieden en het bereiken van een landelijke gunstige staat van instandhouding op termijn voor veel soorten en habitattypen ontbreekt na het wegvallen van het PAS, maakt dat het lastig is om voor vrijwel iedere extra toename van de stikstofdepositie significant negatieve effecten uit te sluiten. Dit werkt beperkend voor economische ontwikkelingen. Hoe verder het realiseren van een gunstige staat van instandhouding uit zicht is, hoe strikter de natuurwetgeving gaat werken en hoe moeilijker het wordt om vergunningen af te geven voor economische ontwikkelingen en projecten of deze via vrijstellingen of drempelwaardes mogelijk te maken. Vanuit een juridisch perspectief bezien, ligt het zwaartepunt van de stikstofimpasse dus bij wetgeving die zijn werk doet wat betreft het beschermen van natuur en daarmee een grens stelt aan economische ontwikkelingen zo lang deze het behalen van natuurdoelstellingen verder bemoeilijken.

Meer in detail behelst het probleem vanuit juridisch perspectief vooral het vinden van oplossingen die voldoen aan de juridische vereisten die voortvloeien uit de uitspraak van de Raad van State van mei 2019 over het PAS:

- Er mag geen ontwikkelingsruimte worden uitgegeven voordat de daaraan ten grondslag liggende depositiereducties en effecten van natuurherstelmaatregelen aantoonbaar gerealiseerd waren.
- Er moet onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds maatregelen die hoe dan ook nodig zijn voor het realiseren van instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 1) en maatregelen om een achteruitgang van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden te voorkomen (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 2) en anderzijds

⁷ Kamerstuk 26407-131

⁸ Zie www.clo.nl/nl160402

⁹ Pouwels et al., 2020. Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Een analyse van de resterende opgave na 2027, voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle Habitattypen en VHR-soorten. Wageningen Environmental Research.

maatregelen die niet noodzakelijk zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de gebieden te voorkomen of instandhoudingdoelen te behalen, maar, onder voorwaarden, kunnen worden gebruikt als mitigerende of beschermende maatregelen om vergunningverlening mogelijk te maken (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 3).

- De voorspelde daling van de stikstofdepositie als gevolg van autonome ontwikkelingen mag niet gebruikt worden om ontwikkelingsruimte te creëren.

Uit de beschrijving van het probleem vanuit deze verschillende perspectieven blijkt dat zowel het ecologische als het juridische perspectief nauw met elkaar samenhangen. Wanneer het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor natuur dichterbij komt, werkt natuurwetgeving minder knellend en zullen er dus ook minder juridische risico's zijn. Hieruit volgt dat de kern van het probleem niet primair zit in een gebrek aan wetenschappelijke kennis of inbreng hiervan, maar in de huidige staat waar de natuur zich in bevindt en aan het onder de PAS ontbreken van een geloofwaardig pakket aan maatregelen waarmee instandhoudingsdoelen behaald kunnen worden en de zekerheid dat nieuwe (economische) projecten of activiteiten geen belemmering vormen voor het behalen van instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden en het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Om het terugdringen van stikstofdepositie te borgen, natuur te versterken en de voortgang te monitoren is door de minister van LNV een structurele aanpak opgesteld¹⁰. Deze aanpak heeft tot doel om een gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitats dichterbij te brengen. De nieuwe aanpak is – anders dan het PAS – geen systeem voor het genereren van ontwikkelingsruimte voor vergunningverlening, maar zorgt er wel voor, door in de opgave voor natuurbehoud en -herstel te voorzien, dat er geleidelijk minder knelpunten voor economische en maatschappelijke activiteiten ontstaan. De gedachte dat een juridische oplossing gevonden moet worden in het versterken van natuur, vormt dan ook de kern van de structurele aanpak. De inbreng van wetenschappelijke kennis kan hierbij een belangrijke rol spelen.

4.2 Huidige inbreng wetenschappelijke kennis

In de huidige situatie heeft ecologische wetenschappelijke kennis al een belangrijke rol bij het stikstofbeleid. Zo zijn er door middel van een wetenschappelijk verantwoorde methode kritische depositiewaarden (KDW'en) vastgesteld voor alle habitattypen en leefgebieden van soorten die in Natura 2000-gebieden worden beschermd¹¹. De KDW is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. Zowel bij de formulering van beleidsdoelstellingen als bij het opstellen van analyses en maatregelen op gebiedsniveau en de toestemmingsverlening spelen deze KDW'en een belangrijke rol.

Daarnaast zijn er in het kader van het PAS herstelstrategieën opgesteld voor stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden¹². Deze herstelstrategieën zijn opgesteld op basis van de best beschikbare kennis en vormen de ecologische onderbouwing van de maatregelen die ingezet worden om behoud te borgen en te werken aan het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen. Op basis van de herstelstrategieën en een stappenschema is in het kader van het PAS voor elk Natura 2000-gebied een gebiedsanalyse gemaakt. Deze gebiedsanalyses vormden de passende beoordeling van het programma op gebiedsniveau. In de gebiedsanalyses was beoordeeld of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestond dat, met inachtneming van de instandhoudingsdoelstellingen, uitgifte van de totaal beschikbare ontwikkelingsruimte niet tot verslechtering of vertraging van realisatie van instandhoudingsdoelstellingen zou leiden. Dit oordeel was gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en kwam tot stand in een proces waar een onafhankelijke wetenschappelijke toetsing van het oordeel onderdeel van uitmaakte. Na de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak op 29 mei 2019 heeft de minister van LNV aangegeven door te gaan met de uitvoering van bron- en

¹⁰ Kamerstuk 35334-82

¹¹ Van Dobben, H.F., Bobbink, R., Bal, D. & van Hinsberg, A. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra Wageningen UR, 2012.

¹² Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats – Ecologische onderbouwing van de PAS, Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het ministerie van Economische Zaken.

natuurherstelmaatregelen die onderdeel uitmaakte van het PAS omdat de uitspraak het belang hiervan bevestigde¹³.

Voor Natura 2000-gebieden worden beheerplannen vastgesteld (in de meeste gevallen door Gedeputeerde Staten). Deze beheerplannen beschrijven de maatregelen die nodig zijn om instandhoudingsdoelen te behalen en kwaliteitsverslechtering tegen te gaan en de beoogde resultaten van deze maatregelen (artikel 2.3 Wet natuurbescherming). De beheerplannen behoren gebaseerd te zijn op de best beschikbare wetenschappelijke kennis over de natuurwaarden die in het betreffende gebied voorkomen en de effecten van maatregelen en ontwikkelingen.

Voor plannen of projecten die significante negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben, kan alleen toestemming verleend worden als zeker is dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast of als er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, in het geval er geen alternatieven zijn. In dat laatste geval geldt er een compensatieverplichting. Om te onderbouwen dat aan deze eisen voor toestemmingsverlening voldaan wordt, zijn een voortoets en/of passende beoordeling nodig waarin de te verwachten effecten van het plan of project in beeld worden gebracht. Het gebruik van de best beschikbare wetenschappelijk kennis is ook voor dit doel belangrijk.

4.3 Huidige knelpunten in relatie tot wetenschappelijke inbreng

Het PBL heeft in haar policy brief aangegeven dat er behoefte is aan een goed geïnstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd omvattend ecologisch oordeel geveld kan worden. Uit de vorige paragraaf is op te maken dat er ten tijde van het PAS door middel van de gebiedsanalyses sprake was van een wetenschappelijk onderbouwd oordeel op gebiedsniveau dat tot stand kwam op basis van de best beschikbare wetenschappelijk kennis. Het PAS is echter niet juridisch onhoudbaar gebleken omdat deze ecologische wetenschappelijke kennis tekort schoot, maar doordat de kennis in juridische zin niet goed werd toegepast, zie hiervoor ook paragraaf 4.1. Bovendien wordt in beleidsevaluatie PAS¹⁴ de aanbeveling gedaan om toestemmingsverlening voor projecten en (economische) activiteiten met stikstofdepositie niet direct aan natuurherstel te verbinden. De ecologische effecten als gevolg van het nemen van herstelmaatregelen zijn te onduidelijk om juridische zekerheid te kunnen bieden. Ook een wetenschappelijke autoriteit zal hier geen volledige zekerheid over kunnen verschaffen.

Dit roept de vraag op of het grootste knelpunt daadwerkelijk het ontbreken van omvattende ecologische oordelen is en of het instellen van een wetenschappelijke autoriteit die deze oordelen kan opstellen dan de juiste oplossing is.

Om meer zicht te krijgen hoe er vanuit de verschillende hoeken van het speelveld wordt gekeken naar knelpunten die spelen in relatie tot de inbreng van wetenschappelijke kennis in het stikstofdossier bijbehorende oplossingen, zijn wetenschappers, stakeholder en kennisinstellingen hierover geraadpleegd. Daarbij is nagegaan in hoeverre de door het PBL gesignaleerde behoefte aan een wettelijk geborgde wetenschappelijke autoriteit (die een omvattend ecologisch oordeel gewicht kan geven) herkend wordt. Een synthese van resultaten van de raadpleging, is in bijlage 2 opgenomen. Op hoofdlijnen kunnen de volgende categorieën van knelpunten en bijbehorende voorgestelde oplossingen onderscheiden worden:

- A. Kennislacunes m.b.t. koers, strategie en ambitieniveau
- B. Kennislacunes m.b.t. natuurmaatregelen en gebieden
- C. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening
- D. Toepassing ecologische informatie in juridische context
- E. Toepassing ecologische informatie bij politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming
- F. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid

¹³ Kamerstuk 32670-147

¹⁴ Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS, Berenschot en BügelHajema, juli 2020.

Er is bovendien een aantal belangrijke algemene, niet aan specifieke (categorieën van) knelpunten te relateren noties, op te maken uit de opgehaalde inbreng ten aanzien van ervaren knelpunten en bijbehorende oplossingen:

- Van belang is dat wetenschappelijke kennis goed aan de voorkant van het beleidsproces wordt meegenomen en de focus niet wordt gelegd op toepassing van wetenschappelijke inbreng aan de achterkant, dat wil zeggen in juridische procedures. Wetenschappers zouden niet op de stoel van het gevoegd gezag moeten zitten of verantwoordelijk worden gemaakt voor het opstellen van juridisch bindende oordelen.
- Naast de totstandkoming van ecologische kennis in relatie tot stikstofgevoelige natuur, is het van belang dat er aandacht is voor het kunnen toepassen van deze kennis door beleidsmakers, bevoegde gezagen en ecologische adviesbureaus. Het gaat dan met name om het kunnen toepassen van ecologische kennis in een juridische context. Wat hierbij kan helpen is een grotere mate van standaardisering, bijvoorbeeld door middel van het opstellen van protocollen bij het beoordelen van effecten en certificering van adviesbureaus. Dit is met name van belang omdat van een passende beoordeling behorend bij een overkoepelend programma zoals ten tijde het PAS (waarbij er consensus was over de beoordeling van effecten) geen sprake meer is.
- Schaalniveau: bovenstaande zaken zijn zowel op landelijk als op gebiedsniveau relevant. Verder is er op gebiedsniveau behoefte aan een goed onderbouwde beoordeling van de natuuropgave.
- In relatie tot toestemmingsverlening is aangegeven dat er nadrukkelijk geen behoefte is aan extra processtappen maar dat er beter ingezet kan worden op inhoudelijke kwaliteitsverbeteringen in het huidige proces. Het is daarmee niet logisch of wenselijk een extra instantie (processtap) in daar toe te voegen.
- Er is geen eenduidige meningsvorming over de relatie wetenschappelijke kennis en politieke keuzes. Enerzijds is aangegeven dat ecologische vereisten, voortvloeiend uit wetenschappelijke inzichten, in politieke afwegingen onvoldoende gewicht krijgen. Een onafhankelijke raad, autoriteit of commissie die (gevraagd en ongevraagd) advies uitbrengt op basis van wetenschappelijke kennis zou dat mogelijk kunnen verbeteren. Anderzijds is gebleken dat er weinig behoefte bestaat aan een nieuwe raad, autoriteit of commissie als die zich op het vlak van de politiek en het afwegen van belangen begeeft en mogelijk een ideologische inslag heeft. De behoefte aan gezaghebbende uitspraken op basis van wetenschappelijke kennis in relatie tot het stikstofbeleid wordt wel breed gedeeld. Hiervoor hoeft niet noodzakelijkerwijs een nieuw gremium of orgaan ingesteld te worden, ook bestaande organisatie kunnen in staat zijn om die rol te spelen.

In bijlage 2 is het totaal aan opgehaalde knelpunten beschreven. Op basis van onderstaande criteria is gekomen tot een selectie van de voor de verkenning relevante knelpunten:

- Is het ervaren knelpunt ook met feiten te onderbouwen? Wordt het herkend als knelpunt (door de werkgroep)?
- Wordt er binnen een ander kennis- of ontwikkeltraject reeds aan een oplossing voor het knelpunt gewerkt?
- Zo ja, sluit dat aan bij de in de raadpleging genoemde oplossingen? Zo nee, is er extra inzet nodig? Wat zijn de voor- en nadelen van de voorgestelde en/of andere denkbare oplossingen?

Een compleet overzicht van het resultaat van het toepassen van deze criteria is opgenomen in bijlage 3. De selectie van knelpunten en oplossingen na toepassing van de criteria, is het uitgangspunt voor het formuleren van de aanbevelingen in hoofdstuk 5..

5. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen beschreven die volgen uit de selectie van knelpunten en bijbehorende oplossingen.

5.1 Vergroten van kennis (categorieën A en B van knelpunten)

Zowel voor het geven van invulling aan stikstofbron- en natuurherstelmaatregelen als voor toestemmingsverlening is het belangrijk om (op gebiedsniveau) voldoende inzicht te hebben in de interactie tussen de effecten van verschillende maatregelen en drukfactoren en de relatie tot instandhoudingsdoelstellingen. Deze kennis is nu onvoldoende en dient ook steeds bijgesteld te worden op basis de daadwerkelijk waargenomen of gemodelleerde effecten van maatregelen. Dit sluit ook aan bij een van de aanbevelingen die gedaan wordt in de langetermijnverkenning stikstofproblematiek, waarin wordt aangegeven dat op korte termijn bepaald zou moeten worden welk aanvullend ecologisch onderzoek nodig is om uit te wijzen op welk tijdpad welke depositiereductie nodig is om een goede staat van instandhouding te kunnen realiseren¹⁵. Het compleet zijn van gegevens is in veel gevallen een randvoorwaarde om informatie te kunnen verspreiden en toepasbaar te maken (zie paragrafen 5.2 en 5.3). In het Ecologisch assessment van de landschappen van Nederland¹⁶ wordt een aantal kennislacunes in relatie tot stikstof benoemd.

Om deze kennis te vergroten is structureel aanvullend ecologisch onderzoek nodig. Het ligt het meest voor de hand om dit onderzoek uit te laten voeren onder de regie van bestaande organisaties die op dit vlak al actief zijn en die toegang hebben tot een netwerk van wetenschappers die dit onderzoek uit kunnen voeren waarbij de objectiviteit van de onderzoeksresultaten geborgd is. Bestaande organisaties die deze rol zouden kunnen spelen zijn OBN en/of TEO (zie bijlage 4 voor een beschrijving van bestaande organisaties).

Aanbeveling 1:

Het structureel beschikbaar stellen van extra middelen om aanvullend onderzoek uit te laten voeren door OBN en/of TEO naar de effecten van stikstofbron- en natuurmaatregelen, interacties hier tussen, ook in relatie tot verschillende drukfactoren. Deze kennis is zowel relevant voor afwegingen over te nemen maatregelen om een gunstige staat van instandhouding te realiseren als voor toestemmingsverlening.

5.2 Verspreiden en toepassen van kennis (categorieën C, D en E van knelpunten)

Als kennis waar deze nog ontbreekt is aangevuld door het uitvoeren van aanvullend onderzoek, is het tevens van belang dat de beschikbare kennis op een juiste manier toegepast kan worden door beleidsmakers, bevoegde gezagen en adviesbureaus (die ook werken in opdracht van initiatiefnemers die een vergunning willen aanvragen). Zij moeten dus weet hebben van de vindplaats van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Het gaat in het bijzonder om toepassing van ecologische kennis in een juridische context. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan handreikingen die helpen om te bepalen hoe vastgesteld kan worden of een effect significant is of hoe maatregelen die ingezet worden voor mitigatie van effecten zich verhouden tot passende en instandhoudingsmaatregelen¹⁷. Veel kennis is beschikbaar via bijvoorbeeld de Natura 2000-profielendocumenten en de herstelstrategieën, maar deze kennis kan beter ontsloten worden. Op dit vlak is al een initiatief gestart vanuit TEO en de Commissie m.e.r.. Zij gaan een werkwijze opzetten die gericht is op het ontsluiten van wetenschappelijke kennis en de toepassing hiervan in de praktijk. Dit betreft een generiek hulpmiddel dat ook toepasbaar is binnen een gebiedsgerichte context. Dit moet ertoe leiden dat gezaghebbende kennis beter in beeld is en deze kennis ook een gezaghebbende status krijgt in relatie tot het beleid. Bij dit initiatief zouden ook andere relevante betrokkenen, zoals bevoegde gezagen en initiatiefnemers aangesloten kunnen worden zodat er een directe relatie met de toepassing van het op te stellen product wordt gelegd.

In specifieke gevallen zal blijken dat aanvullend onderzoek nodig is om gegevens compleet te maken en zal duidelijk moeten worden hoe er omgegaan kan worden met lacunes in kennis. Ook is

¹⁵ Stikstofruimte voor de toekomst – lange termijn verkenning stikstofproblematiek, ABDTOPConsult, 2021.

¹⁶ Ecologisch assessment van de landschappen van Nederland, Analyse door het kennisnetwerk OBN, 2020.

¹⁷ Op dit moment loopt er reeds een traject om op gebiedsniveau inzichtelijk te maken wat de opgave in het kader van artikel 6.1 en 6.2 van de Habitatrichtlijn eruit ziet. Hieruit volgt dan ook welke maatregelen als additioneel beschouwd kunnen worden en dus ter mitigatie ingezet kunnen worden. Het is van belang dat kennis die uit dit traject volgt vervolgens ook in de praktijk toegepast kan worden.

niet altijd duidelijk hoe de beschikbare kennis in de praktijk toegepast kan worden, aanvullende inzet op het overbruggen van het toepassen van theorie in de praktijk is daarom gewenst. Een specifiek punt van aandacht daarbij is dat er overeenstemming ontstaat over de vraag wat er in gebieden nodig is om verslechtering tegen te gaan (Habitatrichtlijn artikel 6, lid 2) en instandhoudingsdoelstellingen te realiseren (Habitatrichtlijn artikel 6, lid 1). Als dit inzichtelijk is, dan wordt ook duidelijk welke maatregelen hier additioneel aan zijn en dus ingezet zouden kunnen worden om effecten van plannen of projecten te mitigeren (Habitatrichtlijn artikel 6, lid 3). Het is belangrijk dat de betekenis van nieuwe (actuele) wetenschappelijke inzichten in een juridische context geduid kan worden en alle betrokkenen in staat worden gebracht om deze kennis dan ook op een juiste wijze toe te passen. In dit kader is het ook van belang dat er tussen wetenschappers en kennisorganisaties uitwisseling van kennis en inzichten plaatsvindt zodat er consensus wordt bereikt over wat de beste beschikbare wetenschappelijke kennis is.

Een mogelijkheid om deze knelpunten op te lossen, is het ontwikkelen van standaarden die heldere richtlijnen bevatten over de toepassing van ecologische kennis in een juridische context. Een voorbeeld van zo'n standaard is het vleermuisprotocol dat, ten behoeve van ruimtelijke ordeningsprocedures, beschrijft welk onderzoek nodig is om de kans op aanwezigheid van vleermuizen vast te stellen (in het kader van soortenbescherming). Door overeenstemming te bereiken over de eisen waaraan dit soort onderzoek zou moeten voldoen weten ecologische adviesbureaus, bevoegde gezagen en andere belanghebbenden vooraf wat er nodig is om tot juridisch houdbare conclusies te kunnen komen, want ook rechters gebruiken de informatie die op basis van dit protocol tot stand komt bij het doen van uitspraken.

Daarnaast zou meer inzicht verschaft kunnen worden in hoe in de praktijk onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen de inzet van maatregelen in het kader behoud en herstel (artikelen 6.1 en 6.2 van de Habitatrichtlijn) versus het mitigeren van effecten van plannen en projecten (artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn). Het doel hiervan is het bereiken van consensus over de (juridisch) juiste toepassing van maatregelen. Mogelijk zou ook bij de Europese Commissie aangedrongen kunnen worden op het opstellen van een handreiking op dit gebied.

Ten slotte dienen de informatie, kennis en inzichten die uit bovenstaande zaken voortvloeien actief onder de aandacht gebracht te worden bij alle relevante betrokkenen. Hiervoor kan een disseminatiestrategie worden ontwikkeld.

Aanbeveling 2:

Het instellen en onderhouden van een (digitale) centrale vindplaats voor de best beschikbare kennis die relevant is voor beleidsmakers, bevoegde gezagen, voortouwnemers en initiatiefnemers in relatie tot natuur en stikstof.

Aanbeveling 3:

Het geven van opdracht tot het ontwikkelen van standaarden die kunnen helpen bij het toepassen van ecologische kennis in de praktijk. Daarbij gaat het in het bijzonder om toepassing van kennis in een juridische context met betrekking tot stikstof en het Natura 2000-beschermingsregime. Organisaties die hierbij bijvoorbeeld een rol kunnen spelen zijn het netwerk groene bureaus, OBN, TEO en de Commissie MER.

Aanbeveling 4:

Het opzetten van een communicatiestrategie¹⁸ waarbij ook het netwerk groene bureaus en bevoegde gezagen betrokken zijn om de informatie die voortkomt uit optie 3 bij alle relevante betrokken partijen onder de aandacht te brengen en toe te rusten om deze informatie ook te kunnen benutten bij toestemmingsverlening. Onderdeel van deze strategie is tevens het verwerken van de informatie in duidelijke verhalen en heldere teksten zodat de informatie op een eenduidige manier begrepen wordt.

¹⁸ De hier genoemde communicatiestrategie heeft professionals als doelgroep. Communicatie naar het grote publiek is eveneens van belang, maar dit is reeds belegd binnen de relevante departementen en valt buiten de scope van deze verkenning.

Aanbeveling 5:

Het faciliteren van kennisdeling en periodieke afstemming tussen organisaties zoals OBN, TEO, Commissie m.e.r., het netwerk groene bureaus en relevante andere partijen en wetenschappers om te zorgen dat er consensus bestaat over wat de best beschikbare wetenschappelijke kennis is en de toepassing van die kennis.

5.3 Kwaliteitsborging beheerplannen (categorie F van knelpunten)

Bij elk Natura 2000-gebied is er één organisatie voortouwnemer en verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het beheerplan, waarin de maatregelen staan beschreven die nodig zijn om de beoogde doelen te halen. Dat is één van de provincies, het ministerie van Defensie of het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met alle betrokken partijen in en om het Natura 2000-gebied. De kwaliteit van deze beheerplannen is sterk wisselend. Om ervoor te zorgen dat beheerplannen aan minimale kwaliteitseisen voldoen zou bij twijfel over inhoudelijke aspecten een tweede partij (naast de voortouwnemer) het conceptbeheerplan kunnen meelesen en waar nodig verbetervoorstellen kunnen doen ten behoeve van de kwaliteit en uniformiteit. Als systeemverantwoordelijke kan LNV een opdracht geven aan een tweede partij om mee te lezen. Dit zou bijvoorbeeld ingevuld kunnen worden door eerst een checklist of handreiking op te laten stellen door een organisatie als OBN, NIOZ of de Commissie MER waarmee ecologische adviesbureaus vervolgens uitvoering kunnen geven aan de opdracht van het meelesen. Bovendien kan dit hand in hand worden opgepakt met het geven van opvolging aan de aanbevelingen die voortvloeien uit de review van de beheerplannen door de Europese Commissie¹⁹.

Aanbeveling 6:

Neem in de governance-structuur van de beheerplannen op dat beheerplannen waar nodig voor vaststelling door een tweede lezer van een advies moeten worden voorzien om de kwaliteit en uniformiteit te borgen. Als systeemverantwoordelijke geeft het ministerie van LNV hier een opdracht voor.

5.4 In samenhang invulling geven aan uitvoering beslissingen (randvoorwaardelijk - alle categorieën van knelpunten)

De bovenstaande aanbevelingen kunnen niet los van elkaar gezien worden en vormen gezamenlijk een aanpak die moet leiden tot een verbeterde inbreng en toepassing van wetenschappelijke kennis in relatie tot het stikstofbeleid. In de verkenning is gebleken dat het instellen van een nieuwe wetenschappelijke autoriteit, zoals het PBL geadviseerd heeft, geen noodzakelijke voorwaarde is voor het oplossen van de geïnventariseerde knelpunten. Met (aanvullende inzet van) bestaande organisaties kan in de behoeften kan worden voorzien.

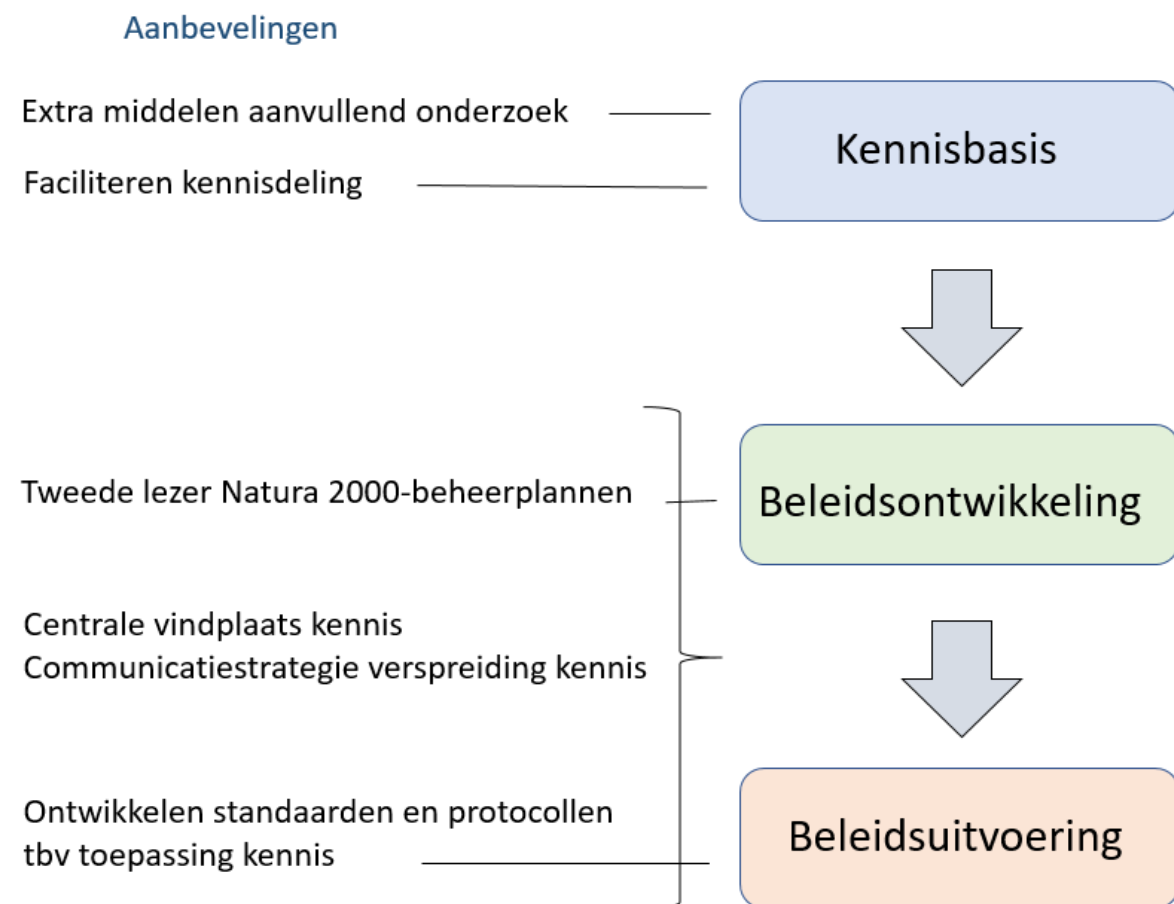
Uit de verkenning is wel op te maken dat er een breed gedragen behoefte bestaat aan gezaghebbende uitspraken over het stikstofbeleid op basis van best beschikbare wetenschappelijke ecologische kennis. Deze behoefte komt voort uit het beeld dat in de beleidsmatige en politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen de inzet van wetenschappelijk kennis en inzichten te weinig zichtbaar is.

Om de wetenschappelijke kennis een meer gezaghebbende positie in relatie tot het beleid te geven, is vooral een gedragsverandering nodig die niet noodzakelijkerwijs beter bereikt kan worden door dit in dwingende structuren te vatten. De aanbevelingen uit deze verkenning vormen concrete handvatten om die gedragsverandering te bewerkstelligen.

Figuur 1 bevat een overzicht waarin alle aanbevelingen zijn opgenomen en in relatie tot het proces van beleidsontwikkeling zijn weergegeven. Het feit dat de verschillende aanbevelingen ingrijpen op

¹⁹ Assessment of conservation objectives and measures in Special Areas of Conservation in The Netherlands, 28 augustus 2019.

verschillende aspecten van de beleidsontwikkeling onderbouwt het belang van een integrale aanpak.



Figuur 1: Overzicht van het gehaal aan aanbevelingen in relatie tot het proces van beleidsontwikkeling.

Om de integraliteit te borgen, is hier een (overkoepelende) aanbeveling voor opgenomen. Een goede procesmatige borging van de implementatie en uitvoering, inclusief periodieke rapportage over de stand van zaken van de uitvoering, is een randvoorwaarde voor alle aanbevelingen.

Aanbeveling 7:

De aanbevelingen waarover positief wordt besloten, worden in samenhang geïmplementeerd. Over de voortgang hiervan wordt periodiek gerapporteerd.

Bijlage 1: Geraadpleegde externen

Wetenschappers en kennisinstellingen

Organisatie	Persoon
Planbureau voor de Leefomgeving	Arjan van Hinsberg
Planbureau voor de Leefomgeving	Martijn Vink
Planbureau voor de Leefomgeving	Daan Boezeman
Taakgroep Ecologische Onderbouwing	Gehele taakgroep via vz. Dick Bal
Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)	Wim Wiersinga
Commissie m.e.r.	Lourens Loeven
Commissie m.e.r.	Gijs Hovenaars
STAB	Pascal Stroeken
STAB	Nellek Petri
Adviescollege stikstofproblematiek	Louise Vet
Adviescollege stikstofproblematiek	Rudy Rabbinge
Adviescollege stikstofproblematiek	Martin Scholten
Adviescollege stikstofproblematiek	Annelies Freriks
Universiteit Tilburg	Kees Bastmeijer
Radboud Universiteit	Henk Siepel
Centrum voor Milieuwetenschappen (CML)- Universiteit Leiden	Jan Willem Erisman
Netwerk Groene Bureaus	Bas van Leeuwen

Belangenorganisaties

De leden van de klankbordgroep stikstof.

Bijlage 2: Opgehaalde inbreng verkenning ecologische autoriteit

1. Doelstelling verkenning

In de policy brief 'stikstof in perspectief' van december 2019 met betrekking tot het stikstofbeleid heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aangegeven dat er behoefte is aan een 'geïstitutionaliseerde plek waar een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel geveld kan worden ten behoeve van beleid, vergunningverlening of rechtspraak'. Het PBL doet deze aanbeveling in het kader van een onderbouwd pleidooi om in de breedte te blijven kijken naar wat nodig is om natuurdoelen te halen, waarbij stikstof een van de knoppen is waar aan gedraaid kan worden. Het PBL wijst er daarbij op dat de Habitatrichtlijn zelf niets zegt over stikstof, maar wel een nadrukkelijk beroep doet op de wetenschappelijk onderbouwing bij de bescherming van natuur. Tegen deze achtergrond stelt het PBL dat de relatie tussen verhoogde stikstofconcentraties en de risico's hiervan voor stikstofgevoelige natuur (en de realisatie van instandhoudingsdoelen) in specifieke Natura 2000-gebieden genuanceerder ligt en -in theorie- ruimte biedt voor het verbeteren van natuur zonder het beleid alleen te fixeren op stikstof. Om hier in de praktijk invulling aan te geven, is een wetenschappelijk onderbouwd ecologische oordeel nodig, aldus het PBL.

De minister van LNV heeft in reactie hierop toegezegd te onderzoeken in welke vorm dit geborgd kan worden. In deze verkenning worden de mogelijkheden om invulling te geven aan de door het PBL gesignaleerde behoefte aan het mogelijk maken een wetenschappelijk onderbouwd ecologisch oordeel weergegeven zodat hier een besluit over genomen kan worden. Het voorliggende document bevat de inbreng die is opgehaalde in de eerste twee fasen van deze verkenning.

2. Werkwijze verkenning

Om na te gaan op welke wijze invulling gedaan kan worden aan het advies van het PBL, wordt een verkenning uitgevoerd. Hoewel het PBL in haar advies direct lijkt te wijzen op het oprichten van een nieuwe organisatie (wettelijk geborgde wetenschappelijk autoriteit), wordt in de verkenning eerst een probleemanalyse gemaakt, op basis waarvan in de breedte wordt gekeken naar mogelijke knelpunten en oplossingen in relatie tot de noodzaak voor een wetenschappelijke onderbouwd ecologisch oordeel. Pas daarna worden de best passende organisatievormen onderzocht. De werkwijze van de verkenning bestaat uit verschillende fasen:

- Fase 1
De eerste fase van deze verkenning bestaat uit een omschrijving van doelen en scope van de verkenning, een nadere analyse van het PBL advies en de relatie hiervan met het algehele met betrekking tot stikstofgevoelige natuur. Ook is de in deze fase een eerste beeld geschetst van mogelijke knelpunten waarvoor wetenschappelijke autoriteit een oplossing zou kunnen vormen en denkrichtingen voor oplossingen (waar het instellen van een autoriteit er één van is).
- Fase 2
In de tweede stap zijn vragen opgesteld op basis van de resultaten van de eerste fase om voor te leggen aan externe partijen. Dit betreft zowel belanghebbenden bij het stikstofvraagstuk (via de klankbordgroep stikstof) als personen of organisaties vanuit de wetenschap en kennisinstellingen. Het doel van deze raadplegingen is om een beeld te krijgen bij de knelpunten ervaren worden en de ideeën over oplossingsrichtingen die leven bij verschillende wetenschappers en stakeholders.
- Fase 3
In deze fase wordt de opgehaalde inbreng geanalyseerd, waar nodig aangevuld en gewogen zodat een selectie gemaakt kan worden van onderkende knelpunten en bijbehorende oplossingen. Om tot deze selectie te komen, wordt in ieder geval gekeken naar de volgende aspecten:
 - Sluiten de genoemde knelpunten en bijhorende voorstellen voor oplossingen voldoende aan bij de scope van de verkenning?
 - Is het ervaren knelpunt ook met feiten te onderbouwen en wordt dit dus herkend als knelpunt?
 - Wordt er binnen een ander traject reeds aan een oplossing voor het knelpunt gewerkt?

- Zo ja, sluit deze oplossing aan bij de genoemde oplossingen of zijn aanvullende oplossingen nodig? Wat zijn de voor- en nadelen van de voorgestelde en/of andere denkbare oplossingen?
- Fase 4
In de vierde fase worden de voorstellen voor oplossingen die uit de derde fase naar voren komen ter reflectie voorgelegd aan stakeholders.
- Fase 5
In de vijfde fase worden de resultaten van de voorgaande fasen voorgelegd voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

3. Leeswijzer

Het voorliggende document maakt inzichtelijk welke ervaren knelpunten, voorstellen voor oplossingsrichtingen en mogelijkheden voor uitvoering daarvan in de gesprekken met wetenschappers en leden klankbordgroep en de schriftelijke enquête naar voren zijn gebracht. Deze zijn daarbij met elkaar in samenhang gebracht door gelijksoortige knelpunten samen te voegen in een aantal hoofdcategorieën en vervolgens per categorie inzichtelijk te maken welke voorgestelde oplossingsrichtingen hierbij horen en hoe deze, met het oog op de uitvoering ervan, ingevuld kunnen worden.

De in dit document beschreven ervaren knelpunten, voorstellen voor oplossingsrichtingen en mogelijkheden voor invulling daarvan, betreffen nadrukkelijk het totaal aan opgehaalde inbreng bij derden waarin alle door de geraadpleegde personen en instanties genoemde ervaren knelpunten en voorgestelde oplossingen zijn opgenomen. Dit varieert daardoor van ervaren knelpunten die meermaals genoemd werden tot ervaren knelpunten die alleen vanuit een specifiek belang aan de orde lijken te zijn. Dit betekent ook dat bijvoorbeeld niet alle knelpunten per definitie overeenkomen met de feitelijke situatie en dat voorgestelde oplossingen niet daadwerkelijk tot verbetering hoeven te leiden. Zaken als onderbouwing van de knelpunten en uitvoerbaarheid of wenselijkheid van bepaalde oplossingsrichtingen zijn bij deze inventarisatie nog niet beschouwd. Het gaat hier om de inbreng die door de geraadpleegde personen is meegegeven. Dit betekent ook dat er niet per se draagvlak hoeft te bestaan voor de in dit document opgenomen ervaren knelpunten of voorgestelde oplossingen, in sommige gevallen bestaan er verschillende (tegenstrijdige) inzichten hierover.

4. Resultaten opgehaalde inbreng

In dit hoofdstuk wordt de inbreng die bij derden is opgehaald weergegeven aan de hand van drie verschillende stappen. In paragraaf 3.1 worden de ervaren knelpunten weergegeven. Aan de hand van deze knelpunten worden in paragraaf 3.2 de bijbehorende genoemde oplossingsrichtingen beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 per oplossingsrichting de voorgestelde mogelijkheden voor uitvoering hiervan vermeld.

4.1 Knelpunten die worden ervaren

Op basis van de opgehaalde inbreng wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven van de ervaren knelpunten. Het gaat daarbij om alle knelpunten die benoemd zijn bij het verzamelen van de inbreng. Het is dus niet noodzakelijkerwijs het geval dat alle betrokkenen zich in de knelpunt herkennen of dat het beschreven knelpunt overeen komt met de feitelijke situatie. Hier wordt in de volgende fasen van het proces, het uitwerken en maken van keuzes over oplossingsrichtingen, uiteraard wel naar gekeken.

Bij de raadpleging van wetenschappers en stakeholders, werden soms ook algemene inbreng in relatie tot het stikstofvraagstuk meegegeven, bijvoorbeeld concrete maatregelen om tot een reductie van stikstofdepositie te komen of opinies over het algehele tot nu toe gevoerde stikstofbeleid. Van deze inbreng is kennis genomen, maar wordt in onderstaand overzicht buiten beschouwing gelaten omdat deze verkenning niet de geëigende plek is om deze inbreng in mee te nemen.

In de verzamelde knelpunten is onderscheid te maken tussen zes hoofdcategorieën waarbinnen de ervaren knelpunten vallen:

- A. Kennislacunes met betrekking tot de koers, de strategie en het ambitieniveau van het beleid
- B. Kennislacunes met betrekking tot natuurmaatregelen en gebieden
- C. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening
- D. Toepassing van ecologische informatie in een juridische context
- E. Politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming
- F. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid

In tabel 1 worden de ervaren knelpunten met een korte toelichting per hoofdcategorie weergegeven.

Nr.	Knelpunt en evt. toelichting	Toelichting
A. Kennislacunes m.b.t. koers, strategie en ambitieniveau		
A1	Er ontbreekt kennis over de ecologische opgave / vereisten.	Het is niet altijd exact duidelijk welk ambitieniveau nodig is om natuurdoelen te realiseren en welke negatieve effecten toelaatbaar zijn zonder een belemmering te vormen voor het (op kortere of langere termijn) realiseren van deze doelen.
A2	Er is te veel onzekerheid welk ambitieniveau m.b.t. maatregelen nodig is om VHR doelen te halen.	Het ontbreekt aan een goede wetenschappelijke onderbouwing van de (bron- en natuur)maatregelen die nu ingezet gaan worden waarmee voldoende zekerheid geboden wordt dat doelen gehaald gaan worden.
A3	Door ruis en onzekerheid in modellering van stikstofdepositie is het daarop gebaseerde beleid onvoldoende effectief.	Door onzekerheid in modellen ontstaat discussie over de opgave en benodigde maatregelen.
A4	Het ontbreekt aan kennis over verschil in effecten tussen NH3 en NOx waardoor hier in het beleid ook geen onderscheid tussen gemaakt wordt.	De effecten van depositie als gevolg van NH3 en NOx zijn niet identiek, door meer inzicht in dit onderscheid kunnen maatregelen gericht worden ingezet.
B. Kennislacunes m.b.t. natuurmaatregelen en gebieden		
B1	Kennis (op gebiedsniveau) over interacties tussen verschillende drukfactoren / effecten van maatregelen ontbreekt soms.	Er zijn veel factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen van populaties van soorten en habitats en deze werken op elkaar in. Om inzicht te hebben in effecten van maatregelen is zicht op deze interacties nodig.
B2	Kennis en expertise op het gebied van effecten van maatregelen in zijn algemeenheid schiet tekort.	Om tot natuurherstel te komen, is voldoende kennis nodig van gebieden, ecologische systemen en de effecten van maatregelen.
B3	Informatie op gebiedsniveau ontbreekt deels en de informatie die er is, is niet altijd goed vindbaar voor betrokkenen.	Het is lastig om goed zicht te krijgen op de staat van gebieden, de informatie die beschikbaar is, zit verspreid. Daardoor ontstaan snel discussies omdat niet iedereen vanzelfsprekend over dezelfde informatie beschikt.
B4	Het is onduidelijk wat de best beschikbare en dus kwalitatief meest hoogwaardige ecologische kennis is.	Wetenschap is niet statisch, er komen steeds nieuwe inzichten en kennis ontwikkelt zich dus. Daardoor ontstaat soms discussie over wat de beste of meest actuele kennis is, er is doorgaans ook niet één waarheid.
B5	Het beschikbaar komen van kennis en inzichten is nog te veel afhankelijk van juridische procedures waardoor deze pas helemaal aan de achterkant komt in plaats van vooraf.	Hoe eerder in het proces kennis ontwikkeld en benut wordt, hoe hoger de kwaliteit van het beleid of de maatregelen.
B6	Er is onvoldoende zicht op huidige staat van de natuur en ontwikkelingen in gebieden.	Monitoring schiet tekort om goed inzicht te krijgen in de huidige ecologische stand van zaken in gebieden en de ontwikkelingen van populaties van soorten, habitats en abiotische omstandigheden.
C. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening		
C1	Kennisdeling en van elkaar leren is nog te beperkt.	Er zijn veel partijen betrokken bij natuurherstel, zij doen allen kennis op bij het uitwerken en uitvoeren van oplossingen voor de opgave. Die kennis en ervaringen zouden meer uitgewisseld kunnen worden.
C2	Er is een gebrek aan kennis en overzicht van de algehele stikstofproblematiek, kennis zit verspreid en komt nergens samen.	De stikstofproblematiek is complex en vraagt om een integrale aanpak. Daarvoor is het nodig dat kennis over de totale opgave bij elkaar wordt gebracht.

D. Toepassing ecologische informatie in juridische context		
D1	Juridische toepassing van ecologische kennis schiet soms tekort.	Het beschikbaar zijn van ecologische kennis alleen is niet genoeg, er is ook expertise nodig om deze in een juridische context toepasbaar te maken. Ecologen en juristen 'verstaan' elkaar soms niet.
D2	Op voorhand is niet duidelijk hoeveel ruimte er is voor toestemmingsverlening.	Door het wegvallen van het PAS weten initiatiefnemers niet wat er in een gebied mogelijk is m.b.t. ontwikkelingen.
D3	Bij toestemmingsverlening wordt soms te nauw gekeken naar alleen cijfers over depositie, zonder dit in de ecologische context van een gebied te plaatsen.	Stikstof moet gezien worden in het perspectief van alle factoren die van invloed zijn op de VHR doelen / instandhoudingsdoelstellingen.
D4	Discussies over wetenschappelijke inzichten zijn eigenlijk systeemdialoog met verschillen van inzicht over verplichtingen en verantwoordelijkheden die volgen uit de VHR.	In juridisch discussies staat dikwijls niet de ecologische kennis ter discussie, maar de juridische context waarin deze kennis wordt toegepast.
E. Politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming		
E1	Er is sprake van een mismatch tussen dat wat op basis van wetenschappelijke kennis nodig is en dat waar politiek draagvlak voor bestaat.	De politiek baseert haar standpunten en besluiten niet alleen op basis van wetenschappelijke inzichten waardoor besluiten niet altijd aansluiten bij dat wat op basis van wetenschappelijk inzichten nodig is.
E2	Het ontbreekt aan koersvastheid van de politiek (lange termijn beleid).	De stikstofproblematiek vraagt om een langjarige inzet, daar is koersvastheid van de politiek voor nodig.
E3	Beschikbare kennis werkt niet altijd voldoende door in beleid / de positionering van ecologische kennis is zwak.	Ecologen weten op hoofdlijnen goed wat er nodig is om de stikstofproblematiek op te lossen, maar worden onvoldoende gehoord bij de totstandkoming van beleid.
F. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid		
F1	Kwaliteit van beheerplannen is onvoldoende geborgd.	Er vindt geen (onafhankelijke) toetsing plaats van beheerplannen.
F2	Ten tijde van het PAS waren het verzamelen van gegevens ihkv monitoring, rapportage en oordelen hierover in één hand belegd, terwijl dit bij verschillende partijen zou moeten worden ondergebracht.	Het is ongewenst dat degene die gegevens over de uitvoering van het beleid verzamelt tevens zelf een oordeel velt over de effectiviteit van het beleid.
F3	Kwaliteit van voortoetsen en passende beoordeling is soms onvoldoende en/of deze worden te veel geschreven in de richting van een voor de opdrachtgever gewenste uitkomst.	Nu er weer sprake is van toestemmingsverlening voor individuele projecten in plaats van een programmatische aanpak, wisselt de kwaliteit van deze individuele voortoetsen en passende beoordelingen sterk.
F4	Het schaalvoordeel van de PAS m.b.t. kwaliteit en consensus over effecten i.r.t. toestemmingsverlening is weggefallen.	Een programmatische aanpak op rijksniveau biedt de mogelijkheid om te investeren in de kwaliteit van de onderbouwing hiervan, dit is veel beperkter mogelijk bij individuele toestemmingsverlening.
F5	Het ontbreekt aan monitoring van de effecten van bronmaatregelen om de stikstofdepositie terug te dringen.	Door een gebrek aan monitoring op het niveau van maatregelen is onvoldoende te beoordelen of het beleid effectief genoeg is, dit is een gebrek in de PDCA cyclus.

Tabel 1: Knelpunten die ervaren worden met betrekking tot wetenschappelijk inbreng in het stikstofbeleid en naar voren zijn gebracht in de fase een en twee van de verkenning.

4.2 Voorgestelde oplossingsrichtingen

De oplossingsrichtingen die door de geraadpleegde personen naar voren zijn gebracht, hangen logischerwijs sterk samen met de door hen ervaren knelpunten. Het overzicht van voorgestelde oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk betreft het totaal aan inbreng dat is opgehaald. Opname van een voorgestelde oplossingsrichting in dit hoofdstuk betekent dan ook niet dat daarmee vast staat dat deze voorgestelde oplossingsrichting ook effectief of uitvoerbaar is of op draagvlak kan rekenen.

A. Kennislacunes met betrekking tot de koers, de strategie en het ambitieniveau van het beleid

Bij dit knelpunt draait het vooral om de vraag wat er nodig is om natuurdoelen te halen en of vastgesteld beleid hierin slaagt. Daarbij gaat het primair om het voorkomen van achteruitgang en het (op termijn) realiseren van instandhoudingsdoestellingen van Natura 2000-gebieden en het realiseren van een (landelijke) gunstige staat van instandhouding. Antwoord op dergelijke vragen kan ook van belang zijn voor toestemmingsverlening omdat dit ook zicht biedt op welke aanvullende maatregelen er eventueel ingezet kunnen worden als mitigerende maatregelen om significante effecten van projecten tegen te gaan.

Bij dit knelpunt kan, wat voorgestelde oplossingsrichtingen betreft, enerzijds onderscheid gemaakt worden tussen advisering voorafgaand aan het opstellen van beleid en beoordeling op verwachte effectiviteit in relatie tot doelen van het beleid achteraf. Anderzijds kan ook onderscheid gemaakt worden tussen landelijk schaalniveau en het schaalniveau van gebieden (of clusters van gebieden). In dit laatste geval gaat het concreet om advisering of beoordeling van plannen in het kader van de gebiedsgericht aanpak.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Advisering voorafgaand aan het opstellen van beleid op landelijk niveau;
- Beoordeling van beleid i.r.t. doelen na opstellen van het beleid op landelijk niveau;
- Advisering voorafgaand aan planvorming op gebiedsniveau;
- Beoordeling van plannen op gebiedsniveau.

B. Kennislacunes m.b.t. natuurmaatregelen en gebieden

Bij dit knelpunt gaat het enerzijds om het vergroten van de kennis over de effecten van stikstofdepositie in relatie tot specifieke omstandigheden binnen gebieden en de interactie met andere factoren die hier van invloed zijn op populaties van soorten en habitats. Ook is aangegeven dat er behoefte is aan meer kennis over de ecologische situatie in gebieden en de mogelijkheden voor en effecten van natuurherstelmaatregelen. Als voorgestelde oplossing voor dit knelpunt zou dus actief ingezet kunnen worden op het uitvoeren van meer onderzoek naar de effecten van stikstofdepositie en herstelmaatregelen en ontwikkelingen binnen gebieden.

Behalve deze behoefte aan meer kennis en informatie, is ook naar voren gebracht dat beschikbare informatie niet altijd goed vindbaar is. Dit kan ook leiden tot juridische discussies omdat verschillende partijen niet over dezelfde informatie beschikken die relevant is in het kader van toestemmingsverlening. Ook voor beleidsmakers en bevoegde gezagen is niet altijd volledig duidelijk wat de meest actuele en beste beschikbare wetenschappelijke inzichten zijn. Oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn een betere openbare ontsluiting van kennis en informatie op gebiedsniveau zodat alle belanghebbenden hierover kunnen beschikken en het versterken van de verbinding tussen wetenschap en beleid zodat beleidsmakers en bevoegde gezagen beter geïnformeerd zijn over de meest actuele wetenschappelijk inzichten. Ook is benoemd dat deskundigen samengebracht zouden kunnen worden die beschikbaar zijn voor het beantwoorden van concrete vragen van beleidsmakers of bevoegde gezagen.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Het uit laten voeren van meer onderzoek naar effecten van stikstofdepositie en maatregelen en ontwikkelingen op gebiedsniveau;
- Het beter openbaar ontsluiten van beschikbare natuurinformatie en informatie over effecten op gebiedsniveau;
- Het versterken van de verbinding tussen wetenschap en beleid;

- Samenbrengen van deskundigen die op afroep vragen kunnen beantwoorden van beleidsmakers of bevoegde gezagen.

C. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening

De knelpunten die binnen deze categorie vallen, vertonen enige overlap met de vorige categorie. Het gaat hier echter specifiek om het delen van kennis tussen betrokken partijen onderling, zowel qua inhoud als proces. Hierbij kan gedacht worden aan provincies die werken aan de gebiedsgerichte aanpak en door het uitwisselen van hun ervaringen daarmee van elkaar kunnen leren. Er is aangegeven dat deze uitwisseling nu nog te beperkt is. Dit zou verbeterd kunnen worden door hier een structuur of omgeving voor te creëren waarin uitwisseling en leren centraal zijn, bijvoorbeeld een community of practice.

Een ander ervaren knelpunt binnen deze categorie betreft het ontbreken van algeheel overzicht van de totale stikstofproblematiek. Dit vraagstuk kent namelijk veel aspecten, van ecologische effecten tot rekenmodellen en emissies vanuit de luchtvaart tot het landbouwsysteem. Door deskundigen op al deze verschillende deelgebieden van het totale probleem samen te brengen en integrale adviezen uit te laten brengen, zou het totale vraagstuk wel in zijn geheel overzien kunnen worden.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Het creëren van een omgeving of structuur waarin betrokkenen kennis over inhoud en proces kunnen delen;
- Het samenbrengen van deskundigen met betrekking tot alle deelgebieden van de stikstofproblematiek t.b.v. integrale advisering

D. Toepassing ecologische informatie in juridische context

Het toepassen van ecologische kennis in een juridische context is met name relevant in het kader van toestemmingsverlening. Het vertalen van ecologische kennis naar een juridisch houdbare onderbouwing is niet altijd eenvoudig, bijvoorbeeld omdat er geen absolute zekerheid is over ecologische effecten als gevolg van stikstofdepositie en bron- of herstelmaatregelen in een specifieke situatie. Op de ontwikkelingen in de natuur zijn veel factoren van invloed die veelal met elkaar interacteren. Het voldoen aan de verplichtingen van de Europese richtlijnen vereist een grote mate van wetenschappelijke kennisinput, omdat niet de inspanning maar het resultaat telt en omdat bij vergunningverlening geen vooraf opgestelde normen gelden maar er per project (of voor een heel programma) een passende beoordeling moet worden gemaakt. Daarbij moet er aandacht zijn voor (voldoende) volledigheid, eensluidendheid en actualiteit.

Over de vraag in hoeverre wetenschappers, naast het aanleveren van kennis aan het beleid in faciliterende zin, ook zelf een rol kan spelen bij het juridisch 'hard' toepasbaar maken ecologische kennis lopen de ideeën uiteen. Sommigen van de geraadpleegde personen gaven aan dat de focus überhaupt niet zou moeten liggen op het opstellen van oordelen door wetenschappers die een juridische status hebben, maar juist op goede advisering vooraf zodat het op te stellen beleid zo goed mogelijk aansluit bij ecologische vereisten die volgen uit wetenschappelijk kennis en hiermee ook de kwaliteit van besluitvorming door bevoegde gezagen vergroot wordt. Daarbij wordt aangegeven dat wetenschappers niet op de stoel van beleidsmakers, bevoegde gezagen of rechter zouden moeten zitten en dus geen juridisch bindende oordelen zouden moeten opstellen. Anderen gaven aan dat juist ook aan de achterkant van het besluitvormingsproces, wanneer een besluit voorligt bij de rechtbank of Raad van State, behoefte is aan gezaghebbend inbreng van wetenschappelijk ecologische kennis waarop gerechtelijke uitspraken gebaseerd kunnen worden.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Advisering in een zo vroeg mogelijk stadium o.b.v. beschikbare ecologische wetenschappelijke kennis ten behoeve van betere besluitvorming door beleidsmakers en bevoegde gezagen;
- Het opstellen van ecologische oordelen die ook door rechtbanken en Raad van State benut kunnen worden in het kader van juridische procedures.

E. Politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming

Een knelpunt dat meermaals benoemd is, betreft het gat tussen de oplossingen die op basis van wetenschappelijk kennis nodig zijn om de stikstofproblematiek op te lossen en de politieke

haalbaarheid van de oplossingen. Deze politieke haalbaarheid wordt nog eens extra bemoeilijkt doordat de aanpak van de stikstofproblematiek om een langjarige inzet vraagt en het dus nodig is dat de politiek zich gedurende een looptijd van meerdere kabinetten blijft committeren aan de uitvoering van oplossingen. Daarbij werd door meerdere van de geraadpleegde personen aangegeven dat de positionering van ecologische kennis en belangen zwak is ten opzichte van economische belangen en dit niet alleen het geval is met betrekking tot de politieke besluitvorming, maar ook bij het opstellen van beleid binnen de door de politiek gestelde kaders. Om dit knelpunt op te lossen, werd aangegeven dat het zou kunnen helpen om te zorgen voor het opstellen van (onafhankelijke) advisering met betrekking tot de op basis van ecologische wetenschappelijke kennis benodigde oplossingen ten behoeve van het proces van politieke besluitvorming.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Het laten opstellen van (onafhankelijke) adviezen over het oplossen van de stikstofproblematiek op basis van ecologische wetenschappelijk kennis;
- Periodieke (onafhankelijke) evaluatie die uitwijst of wetenschappelijk kennis in voldoende mate geagendeerd en benut wordt in beleid.

F. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid

Bij deze categorie van knelpunten, gaat het enerzijds om het ontbreken van voldoende kwaliteitscontroles en -waarborgen in het proces van het opstellen, uitvoeren, monitoren en evalueren van beleid. Concreet genoemde oplossingen hiervoor zijn het laten beoordelen van beheerplannen en het onderbrengen van het verzamelen van gegevens i.h.k.v. monitoring en het evalueren van beleid op basis van deze gegevens bij verschillende partijen.

Een ander knelpunt dat in dit kader benoemd is, heeft betrekking tot toestemmingsverlening. Ten tijde van het PAS verliep toestemmingsverlening via een programmatische aanpak waarbij vooraf het uitgeven van ontwikkelruimte werd gekoppeld aan bron- en herstelmaatregelen. Hoewel deze aanpak juridisch onhoudbaar is gebleken, bood deze wel schaalvoordelen met betrekking tot het borgen van kwaliteit van de inhoud van de onderbouwing. Hierbij werden bijvoorbeeld de gebiedsanalyses en herstelstrategieën genoemd die veel waardevolle ecologische informatie bevatten en tot stand zijn gekomen door middel van een proces met meerdere stappen waarin ook onafhankelijke organisaties een rol hadden bij het beoordelen van de inhoudelijke kwaliteit. Nu het PAS is gesneuveld, is er weer sprake van vergunningverlening voor afzonderlijke projecten waarbij initiatiefnemers zelf voor de onderbouwing van een vergunningsaanvraag moeten zorgen (doorgaans uitgevoerd door adviesbureaus). De kwaliteit hiervan is sterk wisselend, zo gaven sommige personen aan. Mogelijke genoemde oplossingen hiervoor zijn het opstellen van richtlijnen, handreikingen of routekaarten ten behoeve van passende beoordelingen en ecologische voortoetsen. Door na te gaan of deze goed zijn toegepast of nageleefd, wordt het voor bevoegde gezagen ook makkelijker om na te gaan of vergunningen verleend kunnen worden. Een andere voorstelde oplossing is het certificeren van adviesbureaus waardoor alleen adviesbureaus die aan bepaalde randvoorwaarden voldoen de benodigde onderbouwing van vergunningaanvragen kunnen leveren.

Voorgestelde oplossingsrichtingen voor dit knelpunt zijn:

- Beoordeling van beheerplannen voordat deze definitief vastgesteld worden;
- Onafhankelijke evaluatie of beoordeling van beleid op basis van monitoringsgegevens;
- Het opstellen van handreikingen, richtlijnen of routekaarten t.b.v. toestemmingsverlening;
- Periodieke evaluatie van de mate en kwaliteit van toepassing van wetenschappelijke kennis in relatie tot toestemmingsverlening;
- Certificering van adviesbureaus.

4.3 Uitvoering van voorgestelde oplossingsrichtingen

Bij de genoemde oplossingsrichtingen voor ervaren knelpunten, is er in de meeste gevallen sprake van ideeën over hoe de uitvoering hiervan ter hand zou moeten worden genomen. Tegen het licht van het PBL advies om een nieuwe, onafhankelijke autoriteit in te stellen, ging het daarbij vooral om de vraag of de voorgestelde oplossingsrichting uitgevoerd zou kunnen worden door een nieuw in te stellen autoriteit (of andere nieuw in te stellen raad, commissie of organisatie), of ondergebracht zou kunnen worden bij een bestaande organisatie. Organisaties die in dit kader

meermaals ter sprake kwamen, zijn het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN), de Taagroep Ecologische Onderbouwing (TEO), de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB). In tabel 2 is weergegeven wat de benoemde mogelijkheden zijn om uitvoering te geven aan de voorgestelde oplossingsrichtingen. Het gaat hierbij dus niet noodzakelijkerwijs om invulling van voorgestelde oplossingsrichtingen die door iedereen ondersteund worden, maar dit betreft het totaal aan opties dat als input is opgehaald.

Voorgestelde oplossingsrichting	Voorgestelde mogelijkheden uitvoering
A. Kennislacunes m.b.t. koers, strategie en ambitieniveau	
Advisering voorafgaand aan het opstellen van beleid op landelijk niveau	Bij het huidige beleid reeds invulling aan gegeven d.m.v. Adviescollege Stikstofproblematiek. Toekomst: Stikstofraad of natuurraad (met bijvoorbeeld vergelijkbare rol als gezondheidsraad)
Beoordeling van beleid i.r.t. doelen na opstellen van het beleid op landelijk niveau	Beoordeling door PBL of Commissie m.e.r.
Advisering voorafgaand aan planvorming op gebiedsniveau	Inbreng van kennis en advies door TEO en/of OBN
Beoordeling van plannen op gebiedsniveau	Inhoudelijke oordeel over wetenschappelijke juistheid en volledigheid door TEO en/of OBN, oordeel over te verwachten effecten door Commissie m.e.r.
B. Kennislacunes m.b.t. natuurmaatregelen en gebieden	
Het uit laten voeren van meer onderzoek naar effecten van stikstofdepositie en maatregelen en ontwikkelingen op gebiedsniveau	Uit laten voeren van aanvullend onderzoek door/onder regie van TEO en/of OBN
Het beter openbaar ontsluiten van beschikbare natuurinformatie en informatie over effecten op gebiedsniveau	Instellen digitaal informatieportaal onder regie van LNV, PBL of andere kennisinstelling en dit vullen met informatie en up to date houden i.s.m. voortouwnemers en TEO
Het versterken van de verbinding tussen wetenschap en beleid	Aanstellen chief scientific officer bij LNV Versterking rol TEO
Samenbrengen van deskundigen die op afroep vragen kunnen beantwoorden van beleidsmakers of bevoegde gezagen	Toerusten van bestaande kennisnetwerken zoals OBN, TEO en/of Commissie m.e.r. om deze taak invulling te kunnen geven of hiervoor een nieuwe entiteit instellen waarbij een front office zelfstandig kan zijn of ondergebracht kan worden bij een bestaande organisatie en de back office bestaat uit een netwerk van wetenschappers
C. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening	
Het creëren van een omgeving of structuur waarin betrokkenen kennis over inhoud en proces kunnen delen	Instellen van een community of practice onder coördinatie van LNV voor voortouwnemers en/of terreinbeheerders
Het samenbrengen van deskundigen met betrekking tot alle deelgebieden van de stikstofproblematiek t.b.v. integrale advisering	Instellen van een commissie, raad of autoriteit met wetenschappers met een interdisciplinaire samenstelling (wat betreft ecologische kennis zouden OBN en/of TEO voor inbreng kunnen zorgen)
D. Toepassing ecologische informatie in juridische context	
Advisering in een zo vroeg mogelijk stadium o.b.v. beschikbare ecologische wetenschappelijke kennis ten behoeve van betere besluitvorming door beleidsmakers en bevoegde gezagen	Toerusten van bestaande instellingen of kennisnetwerken zoals OBN en TEO om deze taak invulling te kunnen geven of hiervoor een nieuwe adviesraad o.i.d. instellen
Het opstellen van ecologische oordelen die ook door rechtbanken en Raad van State benut kunnen worden in het kader van juridische procedures	In feitelijke informatie t.b.v. de rechtspraak kunnen STAB of andere kennisinstellingen op verzoek in voorzien Voor ecologische oordelen die een juridische betekenis hebben kan een onafhankelijk, wettelijk geborgde wetenschappelijk autoriteit worden ingesteld
E. Politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming	
Het laten opstellen van (onafhankelijke) adviezen over het oplossen van de stikstofproblematiek op basis van ecologische wetenschappelijk kennis	Toerusten van bestaande instellingen of kennisnetwerken zoals OBN en TEO om deze taak invulling te kunnen geven of hiervoor een nieuwe adviesraad o.i.d. instellen

Periodieke (onafhankelijke) evaluatie die uitwijst of wetenschappelijk kennis in voldoende mate geagendeerd en benut wordt in beleid	Uitvraag aan bestaande (onafhankelijke) kennisinstelling of, als er een nieuwe adviesraad of autoriteit o.i.d. wordt ingesteld, dit hierbij onderbrengen
F. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid	
Beoordeling van beheerplannen voordat deze definitief vastgesteld worden	Inhoudelijke oordeel over wetenschappelijke juistheid en volledigheid door TEO en/of OBN, oordeel over te verwachten effecten door Commissie m.e.r.
Onafhankelijke evaluatie of beoordeling van beleid op basis van monitoringsgegevens	Uitvraag aan bestaande (onafhankelijke) kennisinstelling of, als er een nieuwe adviesraad of autoriteit o.i.d. wordt ingesteld, dit hierbij onderbrengen
Het opstellen van handreikingen, richtlijnen of routekaarten t.b.v. toestemmingsverlening	Uitwerking in overleg met Netwerk Groene Bureaus
Periodieke evaluatie van de mate en kwaliteit van toepassing van wetenschappelijke kennis in relatie tot toestemmingsverlening	Uitvraag aan bestaande (onafhankelijke) kennisinstelling of, als er een nieuwe adviesraad of autoriteit o.i.d. wordt ingesteld, dit hierbij onderbrengen
Certificering van adviesbureaus	Uitwerking in overleg met Netwerk Groene Bureaus

Tabel 2: Voorgestelde oplossingsrichtingen en bijhorende voorstellen voor uitvoering hiervan met betrekking tot wetenschappelijk inbreng in het stikstofbeleid en naar voren zijn gebracht in de fase een en twee van de verkenning.

Bijlage 3: Beoordeling opgehaalde ervaren knelpunten verkenning ecologische autoriteit

In onderstaande tabel zijn de knelpunten weergegeven die zijn opgehaald door het raadplegen van wetenschappers en stakeholders in het kader van de verkenning ecologische autoriteit. In het document met het totaal aan opgehaalde inbreng worden de verkenning, het proces en de opgehaalde inbreng zelf nader toegelicht.

In de tabel worden de opgehaalde ervaren knelpunten beoordeeld aan de hand van de volgende aspecten:

- Sluiten de genoemde knelpunten en bijhorende voorstellen voor oplossingen voldoende aan bij de scope van de verkenning?
- Is het ervaren knelpunt ook met feiten te onderbouwen en wordt dit dus herkend als knelpunt?
- Wordt er binnen een ander traject reeds aan een oplossing voor het knelpunt gewerkt?
- Zo ja, sluit deze oplossing aan bij de genoemde oplossingen of zijn aanvullende oplossingen nodig? Wat zijn de voor- en nadelen van de voorgestelde en/of andere denkbare oplossingen?

De groene markeringen geven aan dat hier sprake is van een knelpunt dat binnen de scope van de verkenning vast, een knelpunt dat (ten miste deels) herkend wordt en dat er, ook als al binnen andere trajecten aandacht is voor dit knelpunt, nog aanvullende actie nodig is om dit knelpunt goed op te kunnen lossen.

Nr.	Knelpunt en evt. toelichting	Binnen scope?	Herkend?	In ander traject?	Aanvullingen oplossing
G. Kennislacunes m.b.t. koers, strategie en ambitieniveau					
A1	Er ontbreekt kennis over de ecologische opgave / vereisten.	✓	✓	Ja, er wordt nu gewerkt aan een betere duiding van wat er op landelijk- en gebiedsniveau nodig is.	Vooralsnog geen aanvullende acties nodig.
A2	Er is te veel onzekerheid welk ambitieniveau m.b.t. maatregelen nodig is om VHR doelen te halen.	✓	✓	Zie A1.	
A3	Door ruis en onzekerheid in modelering van stikstofdepositie is het daarop gebaseerde beleid onvoldoende effectief.	X			
A4	Het ontbreekt aan kennis over verschil in effecten tussen NH3 en NOx waardoor hier in het beleid ook geen onderscheid tussen gemaakt wordt.	✓	✓	Er is voorlopig onvoldoende kennis om separate KDW's voor NH3 en NOx vast te stellen, waardoor je in de praktijk niets kunt met een onderscheid. Overigens houdt AERIUS wel rekening met het verschil in gedrag tussen NH3 en NOx.	Omdat er voorlopig geen zicht is op praktische toepassing van aanvullende kennis, is het weinig zinvol om hier aanvullende acties op in te zetten.
H. Kennislacunes m.b.t. natuurmaatregelen en gebieden					
B1	Kennis (op gebiedsniveau) over interacties tussen verschillende drukfactoren / effecten van maatregelen ontbreekt soms.	✓	✓	Meer onderzoek hiernaar is wenselijk, er wordt nu nog niet in de volledige kennisbehoefte voorzien.	Via financiële afspraken kan aanvullend onderzoek in gang gezet worden. Dit kan uitgevoerd worden door OBN, adviesbureaus of voortouwnemers.

B2	Kennis en expertise op het gebied van effecten van maatregelen in zijn algemeenheid schiet tekort.	✓	✓	Dit vergt specialistische kennis die dun gezaaid is en deze kennis wordt ook niet altijd goed verspreid waardoor deze maar beperkt beschikbaar is.	Inzet kan geïntensiveerd worden op het (1) vergaren, (2) verspreiden en (3) ontvangen van dergelijke kennis. Het laatste punt is daarbij niet onbelangrijk: ontvangen moeten voldoende geëquipeerd staan om de beschikbare kennis op waar de te kunnen schatten en toe te passen.
B3	Informatie op gebiedsniveau ontbreekt deels en de informatie die er is, is niet altijd goed vindbaar voor betrokkenen.	✓	✓	Er lopen reeds trajecten waar ingezet wordt op het vergroten van informatie over gebieden en het beschikbaar stellen hiervan.	Naast het verkrijgen van informatie en het beschikbaar stellen hiervan, is ook de duiding van deze informatie (verklaren wat je ziet) nog een punt van aandacht. Niet iedere betrokkene is voldoende geëquipeerd om die duiding te kunnen geven.
B4	Het is onduidelijk wat de best beschikbare en dus kwalitatief meest hoogwaardige ecologische kennis is.	✓	✓	Dit hangt samen met de beschikbaarheid van kennis, dit delen en bevoegde gezagen, adviesbureaus etc. n staat brengen om de kennis toe te passen (zie B2 en B3).	Een punt van aandacht blijft het feit dat er bij het PAS consensus was over de best beschikbare kennis mbt herstelstrategieën. Om weer consensus te krijgen over centraal bijeengebrachte informatie zou iets georganiseerd moeten worden.
B5	Het beschikbaar komen van kennis en inzichten is nog te veel afhankelijk van juridische procedures waardoor deze pas helemaal aan de achterkant komt in plaats van vooraf.			Zie ook overige punten onder B: er is consensus dat het beschikbaar komen van kennis aan de voorkant van belang is.	
B6	Er is onvoldoende zicht op huidige staat van de natuur en ontwikkelingen in gebieden.	✓	✓	Kennis over ontwikkelingen op gebiedsniveau is van belang, dit wordt dan ook opgepakt binnen de trajecten van monitoring natuur en het ontwikkelen van een methodiek voor de versnelde beoordeling van lokaal doelbereik.	
I. Kennisdeling, -uitwisseling en informatievoorziening					
C1	Kennisdeling en van elkaar leren is nog te beperkt.	✓	✓	Zie B2 en B3	

C2	Er is een gebrek aan kennis en overzicht van de algehele stikstofproblematiek, kennis zit verspreid en komt nergens samen.	✓	✓	Er vindt wel onderzoek plaats naar effecten van stikstofdepositie en maatregelen, maar de terugkoppeling van resultaten naar kennisontwikkelingen (en vervolgens weer naar beleid) is nog beperkt.	Om de aansluiting tussen resultaten, kennisontwikkeling en beleid te vergroten is naar verwachting extra capaciteit bij OBN nodig.
J. Toepassing ecologische informatie in juridische context					
D1	Juridische toepassing van ecologische kennis schiet soms tekort.	✓	✓	Zie ook B2 en B3: naast het beschikbaar komen van kennis is het belangrijk dat ontvangers van informatie voldoende geëquipeerd zijn om deze kennis toe te passen.	Dit punt zou met enig gezag opgelost moeten worden en is nu nog niet belegd. Deze kennis is zowel relevant voor bevoegde gezagen en initiatiefnemers.
D2	Op voorhand is niet duidelijk hoeveel ruimte er is voor toestemmingsverlening.	X		Dit is een rol die bij het bevoegd gezag ligt en daardoor buiten de scope van de verkenning valt.	
D3	Bij toestemmingsverlening wordt soms te nauw gekeken naar alleen cijfers over depositie, zonder dit in de ecologische context van een gebied te plaatsen.	✓	✓	Zie ook B2, B3 en D1: het gaat hier om het kunnen toepassen van beschikbare ecologische kennis. Voornaamste aandachtspunt hierbij is hoe maatregelen te relateren zijn aan HR 6.1 en 6.2 versus 6.3. juridisch is dat nodig, maar ecologisch is dit onderscheid lastig.	Verbetering kan op verschillende manieren bereikt worden: <ul style="list-style-type: none"> - Overeenstemming bereiken over het juiste gebruik van termen (bv. Wat is een sturende factor?) - Standaardisering kan helpen - Consensus over hoe onderscheid te maken tussen HR 6.1 en 6.2 vs 6.3.
D4	Discussies over wetenschappelijke inzichten zijn eigenlijk systeemdialoog met verschillen van inzicht over verplichtingen en verantwoordelijkheden die volgen uit de VHR.	✓	✓	Zie D3	
K. Politieke en bestuurlijke keuzes en besluitvorming					

E1	Er is sprake van een mismatch tussen dat wat op basis van wetenschappelijke kennis nodig is en dat waar politiek draagvlak voor bestaat.	√	√	Wetenschappelijk kennis wordt op verschillende manieren benut als basis voor het opstellen van beleid, maar gezaghebbende uitspraken vanuit de wetenschap over de vraag of dit ook in voldoende mate terugkomt in de uiteindelijke besluitvorming, maakt maar in beperkte mate onderdeel uit van het proces.	Het betrekken van wetenschappelijke kennis beter in beleidsproces borgen zodat uitspraken op basis van wetenschappelijke kennis ook meer gezag krijgen.
E2	Het ontbreekt aan koersvastheid van de politiek (lange termijn beleid).	X			
E3	Beschikbare kennis werkt niet altijd voldoende door in beleid / de positionering van ecologische kennis is zwak.	√	√	Zie C2	
L. Waarborgen van kwaliteit en zorgvuldigheid					
F1	Kwaliteit van beheerplannen is onvoldoende geborgd.	√	√	Hier is aandacht voor in het huidige traject van de actualisatie van beheerplannen, maar het is belangrijk dat de rijkspartijen goed betrokken zijn de governance op orde is.	Hier kan invulling aan gegeven worden door een tweede lezer goed mee te laten lezen. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat dit een goede plek krijgt in de totale governance, hier is extra aandacht voor nodig. Nu is de kwaliteit van beheerplannen sterk wisselend, met name voor grotere gebieden zijn ze erg globaal. De eisen die aan beheerplannen gesteld worden zijn ook steeds strenger.
F2	Ten tijde van het PAS waren het verzamelen van gegevens ihkv monitoring, rapportage en oordelen hierover in één hand belegd, terwijl dit bij verschillende partijen zou moeten worden ondergebracht.	√	√	Samenhang tussen monitoring, rapportage, duiding en bijsturing wordt opgepakt binnen de trajecten monitoring stikstof en natuur waarvoor de Wsn het kader vormt. De vraag is of volledig onafhankelijke toetsing nodig is, of dat het vooral gaat om voldoende checks op objectieve, openbare gegevens (waarbij het er minder toe doet wie die checks doet).	De borging van voldoende objectiviteit van gegevens is nog niet voldoende belegd, zie bijvoorbeeld methodieken habitatkaarten, leefgebieden.

F3	Kwaliteit van voortoetsen en passende beoordeling is soms onvoldoende en/of deze worden te veel geschreven in de richting van een voor de opdrachtgever gewenste uitkomst.	√	√	Dit is een rol van het bevoegd gezag, geen rol van een EA. Het equiperen van bevoegd gezag is wel van belang, zie hiervoor B2, B3, B4, D1, D3	
F4	Het schaalvoordeel van de PAS m.b.t. kwaliteit en consensus over effecten i.r.t. toestemmingsverlening is weggevallen.	√	√	Zie B4 en D3	
F5	Het ontbreekt aan monitoring van de effecten van bronmaatregelen om de stikstofdepositie terug te dringen.	√	√	Dit wordt opgepakt binnen de trajecten monitoring stikstof en natuur waarvoor de Wsn het kader vormt.	

Bijlage 4: Beschrijving van bestaande organisaties

Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO)

De Taakgroep Ecologische Onderbouwing is in 2010 ingesteld als één van de taakgroepen van het PAS. Vanaf het begin bestond de TEO uit vertegenwoordigers van de wetenschap, het natuurbeheer en de overheid. Het doel van de TEO was het inbrengen van relevante ecologische kennis voor het PAS, met als belangrijkste taak het begeleiden van de opstelling van het rapport Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats (met daarin de herstelmaatregelen die waren 'vrijgegeven' voor toepassing onder het PAS).

Na het einde van het PAS als gevolg van de Raad van State uitspraak van mei 2019, ligt er een rol voor de TEO bij het beleidsproces ten aanzien van de nieuwe stikstofaanpak. Het gaat daarbij om de inbreng van kennis die zowel op korte termijn als de langere termijn inzetbaar dient te zijn. Daarnaast richt de TEO zich op dit moment op het begeleiden van de actualisering van het rapport Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats en onderzoek naar dosis-effectrelaties met betrekking tot stikstof.

Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)

Het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) ontwikkelt en verspreidt kennis met als doel het structureel herstel en beheer van natuurkwaliteit. Het is een onafhankelijk en innovatief platform waarin mensen uit beheer, beleid en wetenschap samenwerken.

De werkgebieden van het Kennisnetwerk zijn:

- Nationaal Natuurnetwerk: inrichting van nieuw verworven (landbouw)gronden naar bepaald natuurtypen .
- Natura 2000: beheer en ontwikkeling gericht op realiseren van de (internationale) instandhoudingsdoelen en de daarvoor op te stellen herstelstrategieën, maatregelenpakketten en beheerplannen.
- Programmatische Aanpak Stikstof: mitigatie van de effecten van stikstofdepositie door herstelmaatregelen zoals hydrologisch herstel of wegnemen van overtollige stikstof
- Soortenbeleid: behoud of herstel van populaties van bedreigde en beschermde soorten en (waar nodig) bestrijding van invasieve exoten, hetzij door specifieke maatregelen, hetzij door inrichting en herstel van natuurgebieden.
- Cultuurlandschap: effectiviteit van het particulier landschaps-, landgoed- en bosbeheer en van het agrarisch natuurbeheer.

Het Kennisnetwerk bestaat uit acht deskundigenteams, georganiseerd per landschapstype, en de expertisegroep Fauna. In elk deskundigenteam zitten zowel terreinbeheerders, beleidsmakers als onderzoekers. Het onderzoek is vraaggestuurd: in coproductie door eigenaren/ beheerders, overheden en onderzoekers worden kennisvragen geformuleerd en onderzoeksprojecten ontwikkeld.

Het OBN doet onderzoek en organiseert regelmatig veldwerkplaatsen, symposia, workshops en dagen om kennis uit te wisselen. Het Ministerie van LNV en BIJ12/IPO zijn verantwoordelijk voor de aansturing van OBN Natuurkennis. De coördinatie van het kennisnetwerk is in handen van de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE).

Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. adviseert over de inhoud van milieueffectrapporten. Een milieueffectrapport brengt de milieugevolgen van een project in beeld voordat de overheid daar een besluit over neemt. De commissie adviseert over wat beschreven moet worden in het rapport en toetst wat beschreven is. Zij schrijft zelf geen milieueffectrapporten en neemt ook geen besluit over een project. De initiatiefnemer van een project schrijft het rapport. De overheid besluit of een project doorgaat of niet. De commissie m.e.r. is onafhankelijk van initiatiefnemer en bevoegd gezag. Per project stelt de commissie m.e.r. een werkgroep met de juiste expertise samen. Zij beschikt over een uitgebreid netwerk van deskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en van Nederlandse

kennisinstituten. Deskundigen worden ingehuurd op persoonlijke titel en op basis van hun persoonlijke kennis. De onafhankelijke positie wordt streng bewaakt. Werkgroepleden mogen niet betrokken zijn bij het project waarover de werkgroep adviseert.

Wettelijk is vastgelegd dat een advies door de Commissie alleen verplicht is bij de toetsing van een milieueffectrapport in de uitgebreide procedure. In alle andere gevallen kunnen overheden vrijwillig advies vragen.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Het PBL is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

De kerntaken van het PBL zijn:

- het in beeld brengen van de actuele kwaliteit van milieu, natuur en ruimte en het evalueren van het gevoerde beleid;
- het verkennen van de toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte, en het ex-ante evalueren van mogelijke beleidsopties;
- het signaleren en agenderen van maatschappelijke vraagstukken die van belang zijn voor milieu, natuur en ruimte;
- het identificeren van mogelijke strategische opties voor het bereiken van overheidsdoelen op het gebied van milieu en natuur en ruimte.

Het PBL is een organisatorisch onderdeel van de Rijksoverheid, namelijk het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze bijzondere positionering maakt het borgen van zijn onafhankelijkheid essentieel voor het PBL. De inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL en de collega-planbureaus CPB en SCP is gewaarborgd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Staatscourant 3200, 21 februari 2012.

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB)

Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, kortweg STAB, is een onafhankelijke en onpartijdige deskundige op het gebied van het fysieke leefomgeving. STAB levert uitsluitend advies aan de (bestuurs)rechter, en alleen op diens verzoek. De onpartijdige en onafhankelijke positie van STAB is wettelijk verankerd in de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.