



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Contourennota

Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering

Uitgangspunten, contouren en vervolgstappen richting ontwerpprogramma

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor het programma	4
1.2	Status van deze contourennota	4
1.3	Doel van het programma	4
1.4	Wettelijke status van het programma	5
1.5	Uitgangspunten voor het programma.....	5
1.6	Leeswijzer.....	7
2.	Uitgangspositie en verwachte autonome ontwikkeling.....	8
2.1	Stikstofdepositie aan begin van programma.....	8
2.2	De verwachte autonome ontwikkeling	8
2.3	Mate van bereik instandhoudingsdoelstellingen.....	8
3.	Omgevingswaarden en tussendoelen.....	10
3.1	Vertaling van omgevingswaarden	10
3.2	Tussendoelen voor realisatie omgevingswaarden	12
3.3	Tussendoelen voor maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen	12
3.4	Samenhang tussendoelen voor stikstofreductie en natuurverbetering.	13
4.	Maatregelen en beleid gericht op vermindering stikstofdepositie.....	15
4.1	Uitvoering van vastgestelde maatregelen	15
4.2	Inzicht in resterende opgave	15
4.3	Duidelijke routekaart voor besluitvorming aanvullend beleid	16
4.4	Buitenland.....	16
4.5	Het programma beschrijft vervolgstappen voor verdere programmering	17
4.6	Ontwikkelingen	17
5.	Maatregelen gericht op natuurverbetering	18
5.1	Maatregelenpakket Programma Natuur deels onderdeel van programma Stikstofreductie en Natuurverbetering	18

5.2	Versterken samenhang stikstof- en natuurmaatregelen	18
5.3	Ecologische onderbouwing via natuurdoelanalyses	18
6.	Verwachte sociaaleconomische effecten en weging van haalbaarheid en betaalbaarheid van totale pakket maatregelen (stikstofreductie en natuurherstel).....	19
6.1	Verwachte sociaaleconomische effecten	19
6.2	Weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen.....	19
7.	Verwachte gevolgen van maatregelen op bereiken instandhoudingsdoelstellingen	20
7.1	Natuurdoelanalyses maken samenhangende effecten inzichtelijk	20
7.2	Ecologische beoordeling	20
7.3	Stappen opstellen natuurdoelanalyses	20
7.4	Mogelijke resultaten natuurdoelanalyses	21
7.5	Vervolgstappen op basis van natuurdoelanalyses	21
7.6	Schematische weergave proces natuurdoelanalyses	22
8.	Monitoring en bijsturing	23
8.1	Wettelijke kaders voor monitoring en bijsturing.....	23
8.2	Proces om te komen tot een monitoring- en bijsturingssystematiek.....	23
8.3	Producten: monitoringsrapportages.....	23
8.4	Bijsturing via escalatieladder	24
9.	Samenhang met andere beleidsopgaven.....	25
9.1	NOVI programma landelijk gebied.....	25
9.2	Landbouwbeleid (mestbeleid, kringlooplandbouw, GLB)	25
9.3	Klimaatakkoord.....	25
9.4	Schone Lucht Akkoord	25
10.	Governance en participatie.....	26
10.1	Governance	26
10.2	Participatie	26
	Bijlage: wettelijke bepalingen m.b.t. het programma.....	28

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het programma

In Nederland is al decennialang sprake van een te hoge stikstofbelasting op een groot aantal Natura 2000-gebieden met voor stikstof gevoelige habitats¹. Een teveel aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden) in deze gebieden heeft negatieve effecten op de kwaliteit van de natuur en als gevolg daarvan op de biodiversiteit. Dit heeft grote maatschappelijke gevolgen en werpt grote barrières op voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De sleutel voor het oplossen van de stikstofproblematiek ligt in een aanpak die zich richt op stikstofreductie en natuurverbetering.

Om die reden zijn er in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering – ter wijziging van de Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet – resultaatsverplichtende omgevingswaarden opgenomen gericht op de vermindering van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden, ter ondersteuning aan het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen van die habitats. Daarmee is de structurele aanpak van het stikstofprobleem waartoe het kabinet in april 2020² heeft besloten nu ook wettelijk verankerd.

Een belangrijk instrument om de aanpak gericht op realisatie van deze omgevingswaarden te verder vorm te geven is het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) op grond van deze wetwijziging moet vaststellen.³ Dit programma borgt dat maatregelen die nodig zijn voor stikstofreductie en natuurverbetering worden getroffen en voorziet in een integrale aanpak die voor de langere termijn borgt dat getroffen maatregelen in samenhang bezien ook het beoogde effect zullen hebben.

1.2 Status van deze contourennota

Deze nota beschrijft de contouren van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Daarbij wordt aangegeven welke onderdelen van het programma al in ontwikkeling of uitvoering zijn. Daarnaast wordt op hoofdlijn aangegeven welke stappen worden gezet voor de verdere ontwikkeling en uiteindelijk vaststelling van het programma. Dit is per bouwsteen beschreven. Ook wordt aangegeven op welke onderdelen nog keuzes te maken zijn. Het programma wordt in samenspraak met medeoverheden opgesteld. Ook maatschappelijke partijen worden betrokken bij de verdere opstelling en ontwikkeling van (onderdelen van) het programma. Deze contourennota dient als basis om met betrokken partijen in gesprek te gaan over de ontwikkeling van het ontwerp-programma.

1.3 Doel van het programma

Het doel van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is tweeledig. De doelstelling om de stikstofdepositie te verminderen is ondersteunend aan en essentieel voor de veel bredere overkoepelde doelstelling van het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurlijke habitats (habitattypen) en leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden.

Uiteindelijk gaat het immers om de verplichting om in Nederland op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken voor de natuurwaarden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn een bijzondere bescherming genieten. Om die doelstelling te bereiken worden/zijn niet alleen bronmaatregelen ten aanzien van stikstof getroffen, maar zal het programma voorzien in een verdere investering⁴ in de verbetering van de condities voor de betrokken natuurwaarden.

In de Wet Natuurbescherming is het doel van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering daarom ook tweeledig beschreven:

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

¹ Het begrip habitat wordt in deze contourennota overkoepelend gebruikt voor habitattypen (Habitatrichtlijn), habitats van plant- en diersoorten (idem) en leefgebieden van vogelsoorten (Vogelrichtlijn). Een habitat is gevoelig voor stikstof als voor die habitat een kritische depositiewaarde geldt van minder dan 2400 mol stikstof per hectare per jaar.

² Kamerstuk 35 334, nr 82

³ Artikel 1.12b van de Wet Natuurbescherming

⁴ Dit is aanvullend op al vastgesteld beleid dat ook bijdraagt aan verbetering van natuurwaarden, zoals het Natuurpact, het Klimaatakkoord en uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

Het programma richt zich dus op het verminderen van de stikstofdepositie en het verbeteren van de natuur in Natura 2000-gebieden die habitats bevatten die gevoelig zijn voor stikstof. Voor deze Natura 2000-gebieden worden in het programma daarom de benodigde maatregelen beschreven. Daarbij zal het programma een integrale, gecoördineerde en continue inzet waarborgen om blijvend te kunnen sturen op de landelijke gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen en soorten.

In het programma wordt beschreven op welke wijze samenhang tussen alle maatregelen wordt versterkt, worden concrete tussendoelen opgenomen en wordt beschreven hoe monitoring plaatsvindt van de resultaten per gebied en wat bijsturingsmogelijkheden zijn bij tegenvallers.

1.4 Wettelijke status van het programma

Het programma is een instrument in het kader van de Omgevingswet⁵. Het gaat hier om een verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Het is een beleidsdocument, dat een beschrijving bevat van maatregelen, vastgesteld en voorgenomen beleid gericht op het verminderen van de stikstofdepositie en het verbeteren van de natuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het programma heeft alle fasen van de beleidscyclus in zich en wordt cyclisch bijgesteld en doorontwikkeld. In het programma wordt voor de verschillende onderdelen in het programma duidelijk beschreven in welke fase dit onderdeel zich bevindt (van beleidsontwikkeling tot uitvoering). De spelregels voor bijstelling worden conform de wettelijke eisen die daaraan zijn gesteld uitgewerkt in het programma.

De maatregelen in het programma kunnen feitelijke maatregelen zijn of maatregelen die leiden tot een publiekrechtelijk besluit: algemeen (in de vorm van wet- en regelgeving of beleidsregels ten aanzien van de inzet van bevoegdheden) ofwel individueel (bijvoorbeeld in de vorm van het verlenen van subsidies). Bestaande bevoegdheden blijven daarbij van kracht. Zo landen natuurverbeteringsmaatregelen uiteindelijk in Natura 2000 beheerplannen die door bevoegde gezagen (Gedeputeerde Staten, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of de Minister van Defensie) worden vastgesteld.

Het programma beschrijft de samenhang tussen al in gang gezette maatregelen, brengt waar nodig verdere samenhang aan, borgt uitvoering van maatregelen en geeft richting aan toekomstige maatregelen. Het programma geeft inzicht in de wijze waarop de doelen, met de benodigde maatregelen, worden bereikt en welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen.

De minister van LNV stelt het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering vast en zal daarbij andere bestuursorganen vragen om instemming voor die onderdelen waaraan die bestuursorganen uitvoering geven. Rijk en provincies geven daarbij gezamenlijk uitvoering aan de maatregelen. Voor de maatregelen die in het programma zijn opgenomen kan in bepaalde gevallen nog een nadere uitwerking nodig zijn voordat zij daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden, zoals inpassing in ruimtelijke plannen of wijziging van bestaande regelgeving. Bij gebiedsgerichte maatregelen wordt per maatregel, bestuursorgaan en regio bekeken welk instrument het meest passend is voor de uitvoering. Daarom is het programma alleen rechtstreeks bindend voor de bestuursorganen wanneer zij instemmen met maatregelen. Op basis van instemming en na opname in het programma geldt in die gevallen een uitvoeringsplicht. Uiteraard geldt de uitvoeringsplicht uitsluitend voor de maatregelen die dat bestuursorgaan zelf heeft toegezegd te zullen treffen en waarvoor het bevoegd is, dus niet voor andere maatregelen in het programma.

Tegen het programma staat onder de Omgevingswet geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Wel wordt op het programma inspraak geboden, conform de Algemene wet bestuursrecht. Hier gaan we in hoofdstuk 10 (governance en participatie) verder op in.

1.5 Uitgangspunten voor het programma

De wettelijke eisen ten aanzien van het programma zijn weergegeven in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en bijbehorend besluit (zie bijlage). Deze wettelijke eisen zijn leidend bij de ontwikkeling van het programma. Daarnaast gelden een aantal nadere uitgangspunten voor de verdere uitwerking:

5

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, waarvan het programma er een van is. Het programma onder de Omgevingswet is een veelzijdig instrument. Kennis en begrip van dit instrument is noodzakelijk om beleid voor de fysieke leefomgeving via het systeem van de Omgevingswet vorm te geven. Via de volgende link is relevante informatie beschikbaar over dit instrument.

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>

1.5.1 De uitvoering van maatregelen wacht niet op vaststelling van het programma

Het stikstofvraagstuk vraagt om een voortvarende en daadkrachtige aanpak. Een deel van de maatregelen die in het programma worden opgenomen is nu al in uitvoering of in voorbereiding (zie hoofdstuk 4 en 5). Met de uitvoering van maatregelen wordt dus niet gewacht op de vaststelling van het programma.

1.5.2 Het programma is koersvast en flexibel

De lange termijn doelen en het zeker stellen van de uitvoering om die doelen te realiseren staan centraal in het programma. Dat vraagt koersvastheid en inzet op maatregelen die ook op lange termijn stand houden. Tegelijkertijd is het nodig om de aanpak aan te kunnen passen op voortschrijdend inzicht. Dat vraagt een adaptief programma: koersvast op de doelen en flexibel inspeland op ontwikkelingen. Een te rigide werkwijze die geen ruimte biedt voor verbetervoorstellen moet immers voorkomen worden. Om die reden is ook in het wettelijk kader voorzien in de mogelijkheid voor bestuursorganen om maatregelen, waar dat past binnen het programma, te vervangen bijvoorbeeld op basis van gebiedsplannen. Het uitwerken van deze mogelijkheid vraagt duidelijke spelregels en mag niet ten koste gaan van doelbereik of voortgang in de uitvoering. Ook moet het bieden van flexibiliteit niet worden aangegrepen om pijnlijke of moeilijke maatregelen vooruit te schuiven door discussies die al zijn gevoerd te herhalen of onderzoeken opnieuw te doen. De spelregels en de daarbij behorende governance voor een koersvast en flexibel programma worden in het programma uitgewerkt in het hoofdstuk monitoring en bijsturing en in het hoofdstuk governance. In deze contourennota is dit nog niet uitgewerkt.

1.5.3 Het programma is gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen

Het overkoepelende doel van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen van de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten per Natura 2000 gebied, als bijdrage aan het bereiken van de gunstige, of verbeterde, staat van instandhouding op landelijke schaal. De maatregelen van het programma zijn gericht op het bereiken van de daarvoor benodigde condities. Het realiseren van de wettelijke omgevingswaarden, waarvoor op zichzelf een resultaatsverplichting geldt, is daaraan ondersteunend. Het programma identificeert als zodanig geen stikstofruimte (ontwikkelruimte) die kan worden toegedeeld bij vergunningverlening en bevat daarom ook geen regels voor de verdeling van die ruimte. Doordat het programma helder beschrijft wat nodig is voor doelbereik (zowel voor het bereiken van omgevingswaarden als het overkoepelende doel het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen), maakt het ook inzichtelijk wanneer maatregelen als aanvullende maatregel mogen worden aangemerkt. Dit wordt mede bepaald door de mate waarin de uitvoering van de in dit programma opgenomen maatregelen en het beoogde effect van die maatregelen zeker is gesteld (juridisch zijn geborgd).

1.5.4 Het programma vraagt interbestuurlijke samenwerking: de opgave centraal

De ontwikkeling en uitvoering van het programma vereist een samenwerking waarbij steeds het inhoudelijk doel voorop wordt gesteld en een gezamenlijk commitment op de opgave en aanpak. Dat vraagt een open houding, wederzijds vertrouwen en oplossingsgericht handelen van betrokken bestuursorganen.

In het programma wordt de governance van de uitvoering beschreven (zie ook hoofdstuk 9). Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau is afhankelijk van een breed pakket van maatregelen waar door verschillende bestuursorganen vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid uitvoering aan wordt gegeven.

Bij de ontwikkeling van het programma wordt verkend op welke wijze de interbestuurlijke samenwerking en samenwerking met maatschappelijke partijen kan worden versterkt, waaronder verdergaande samenwerking in de uitvoering. Indien wenselijk worden hierover afspraken opgenomen in het programma.

Bestuursorganen worden gevraagd in te stemmen voor wat betreft de onderdelen waar zij uitvoering aan geven.

Tegelijkertijd vraagt dit commitment op de gehele opgave: het geheel is meer dan de som der delen. Daarom vraagt dit om zowel bij de ontwikkeling van dit programma als in de uitvoering samen te werken als één overheid. De ontwikkeling van het programma vindt daarom plaats in samenspraak met betrokken bestuursorganen

1.5.5 Uitvoerbaarheid

De samenhang van en interferentie tussen verschillende maatregelen maakt de uitvoering complex en het risico bestaat dat overzicht in de uitvoeringspraktijk ontbreekt. Dit brengt een risico met zich mee van regeldruk en overlap van processen. Zo vraagt bijvoorbeeld de relatie met Natura 2000 beheerplannen nog aandacht bij de uitwerking van het programma. Daarnaast vraagt ook een effectieve organisatie van monitoring en bijsturing aandacht. Bij de ontwikkeling van het programma is uitvoerbaarheid op basis van bestaande taken en verantwoordelijkheden een belangrijk uitgangspunt. Waar nodig worden aanvullende afspraken met betrokken bestuursorganen gemaakt. Daarnaast geldt als wettelijke vereiste dat een weging plaatsvindt van haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen (zie ook hoofdstuk 6 van deze contourennota).

1.6 Leeswijzer

Deze nota beschrijft de bouwstenen die het ontwerpprogramma zal bevatten en welke stappen worden gezet om deze bouwstenen uit te werken. De contourennota volgt daarbij de te verwachten inhoudsopgave van het programma. Deze vloeit grotendeels rechtstreeks voort uit de wettelijke eisen ten aanzien van het programma, met uitzondering van hoofdstuk 9 en 10.

Hoofdstuk 2 beschrijft het vertrekpunt voor het programma en hoofdstuk 3 maakt duidelijk via welke stappen tussendoelen worden vastgesteld. In hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op de wijze waarop (aanvullende) maatregelen gericht op stikstofreductie en natuurverbetering worden vastgesteld. Hoofdstuk 6 beschrijft de stappen om te komen tot een beschrijving van sociaaleconomische effecten van maatregelen en een weging van haalbaarheid en betaalbaarheid. In hoofdstuk 7 wordt uiteengezet hoe wordt beoordeeld of maatregelen in samenhang leiden tot het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de aanpak om te komen tot een monitorings- en bijsturingssystematiek.

Vervolgens gaat hoofdstuk 9 kort in op de samenhang met andere beleidsopgaven. Tot slot wordt in hoofdstuk 10 aangegeven hoe partijen worden betrokken bij de ontwikkeling van het programma en hoe de samenwerking met andere bestuursorganen vorm krijgt.

2. Uitgangspositie en verwachte autonome ontwikkeling

Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering beschrijft voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden:

- De omvang van de stikstofdepositie aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie vanuit de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse en binnenlandse bronnen.
- De verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen die depositie veroorzaken op de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats.
- De mate waarin aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt de instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstofgevoelige habitats.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe dit wordt uitgewerkt in het programma.

2.1 Stikstofdepositie aan begin van programma

Het programma biedt inzicht in de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt. Op basis van de meest recente gegevens⁶ is het percentage stikstofgevoelige hectares onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) 25,2% en het percentage stikstofgevoelige hectares boven de KDW 74,8%.

In AERIUS Monitor zijn depositiegegevens beschikbaar voor de huidige situatie en een prognose voor de toekomst (2030). Met AERIUS Monitor kan per Natura 2000-gebied, of op een specifieke hectare binnen een gebied, de afstand tot de KDW worden bepaald, ofwel het aantal mol/ha/jaar dat de depositie is verwijderd van de KDW.

AERIUS Monitor gebruikt emissiegegevens uit het meest recente jaar waar emissiegegevens voor beschikbaar zijn. Voor de versie van oktober 2020 zijn dat emissiegegevens uit 2018. Aan het begin van elk jaar wordt in de Emissieregistratie (ER) de voorlopige cijfers voor het voorafgaande jaar en definitieve cijfers voor twee jaar eerder vastgesteld en gepubliceerd. AERIUS Monitor wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van cijfers uit de ER en metingen.

In het kader van de monitoring wordt jaarlijks een rapportage opgeleverd over de omvang van de actuele depositie in de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden (landelijk en per Natura2000-gebied/hectare) en de omvang van deze depositie in relatie tot de omgevingswaarden. Deze informatie is beschikbaar op <https://monitor.aerius.nl/>

2.2 De verwachte autonome ontwikkeling

Op basis van doorrekeningen⁷ van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) blijkt dat gemiddeld indicatief 120 mol/ha /jaar in 2030 vermindering van stikstofdepositie gerealiseerd wordt door staand en voorgenomen beleid, het zogeheten autonome pad. De verwachte autonome afname van depositie in 2030 ten opzichte van 2018 is per sector als volgt berekend:

- 10% voor de landbouw (naar circa 654 mol/ha/jaar in 2030);
- 25% voor mobiliteit en verkeer (naar 127 mol/ha/jaar in 2030);
- 19% voor industrie en energie (naar 22 mol/ha/jaar in 2030);
- 31% voor handel en bouw (naar 5 mol/ha/jaar in 2030);

Het autonome pad beschrijft hoe de emissies zich de komende jaren ontwikkelen zonder uitvoering van de extra bronmaatregelen. Het autonome pad wordt opgesteld door te kijken naar de verwachting van de toekomstige emissies aan de hand van de verwachte ontwikkelingen van verschillende maatschappelijke en economische sectoren die hierbij een rol spelen, met name de landbouw, de mobiliteitssector en de industrie. In april 2020 is door het PBL gebruik gemaakt van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV 2019).

In de tweejaarlijkse monitoringsrapportage worden de verwachte autonome ontwikkeling van de depositie opnieuw tegen het licht gehouden. De autonome daling van de stikstofdepositie wordt ook meegewogen bij het opstellen van Natuurdoelanalyses per Natura 2000-gebied (zie hoofdstuk 7).

2.3 Mate van bereik instandhoudingsdoelstellingen

In aansluiting op de Voortgangsrapportage Natuur en de Evaluatie van het Natuurpact geeft het programma inzicht in de mate waarin instandhoudingsdoelstellingen zijn bereikt aan het begin van de periode waarvoor het programma geldt. Het programma biedt:

⁶ vanwege samenstelling van gegevens uit een jaargrensoverschrijdende periode is dit niet te koppelen aan een specifiek jaartal.

⁷ [Analyse stikstofbronmaatregelen | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#)

- a) Een totaaloverzicht
- b) Een analyse per Natura 2000-gebied die tevens inzicht biedt in kansen en knelpunten voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit is ook onderdeel van de Natuurdoelanalyses (zie hoofdstuk 7)

3. Omgevingswaarden en tussendoelen

De omgevingswaarden zijn gericht op een landelijke depositiedaling. Om hier gericht op te kunnen sturen wordt in het programma een nadere vertaling van omgevingswaarden opgenomen. Daarbij worden omgevingswaarden in elk geval ruimtelijk vertaald en wordt verkend of een vertaling in emissiedoelstellingen mogelijk en wenselijk is.

Daarnaast bevat het programma tussentijdse doelstellingen met het oog op:

- a) het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden; en
- b) de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Wettelijk is bepaald dat voor het bereiken van de omgevingswaarden een resultaatsverplichting geldt. Voor de tussendoelen geldt een inspanningsverplichting. De tussendoelen zijn een hulpmiddel en bieden duidelijkheid over de stappen die nodig zijn richting het bereiken van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen.

3.1 Vertaling van omgevingswaarden

3.1.1 Landelijke omgevingswaarden

In de Wet Natuurbescherming zijn de volgende omgevingswaarden opgenomen:

- a) In 2025 moet op 40 procent van het areaal met voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie zijn teruggebracht tot onder de kritische depositiewaarde. Dit vraagt op basis van huidige inzichten landelijk gemiddeld een emissiereductie van 10 tot 15 procent.
- b) In 2030 moet op 50 procent van het areaal met voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie zijn teruggebracht tot onder de kritische depositiewaarde. Dit vraagt op basis van huidige inzichten landelijk gemiddeld een emissiereductie van 26 procent.
- c) In 2035 moet op 74 procent van het areaal met voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de stikstofdepositie zijn teruggebracht tot onder de kritische depositiewaarde. Dit vraagt op basis van huidige inzichten landelijk gemiddeld een emissiereductie van 50 procent.

De wettelijke omgevingswaarde is de doelstelling met betrekking tot depositie. De hierboven aangegeven emissiereductie is een vertaling van de wettelijke eis op basis van huidige inzichten.

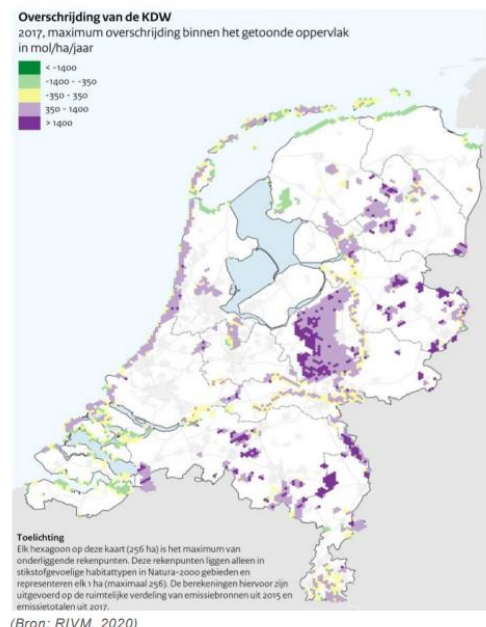
3.1.2 Ruimtelijke vertaling nodig van omgevingswaarden.

Het bereiken van omgevingswaarden is een wettelijke resultaatsverplichting, maar ook een middel om, in samenhang met andere maatregelen, de bredere doelstelling te behalen, namelijk het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden (als bijdrage aan de landelijke gunstige staat van instandhouding). De vermindering van de stikstofbelasting is hiervoor een onmisbare pijler, waarbij het bereiken van de omgevingswaarden de basis vormt om tot voldoende stikstofreductie te komen.

De instandhoudingsdoelstellingen zijn locatie gebonden. De omgevingswaarden die nu in de wet zijn vastgelegd bieden geen sturing op de vraag waar stikstofreductie ruimtelijk gezien tot stand moet komen.

Daarom wordt in het programma een ruimtelijke vertaling opgenomen van de omgevingswaarden. Dit maakt het mogelijk om de inzet die wordt geleverd om omgevingswaarden te realiseren verder te optimaliseren met het oog op de depositiedaling die in gebieden nodig is voor het op termijn kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

Een ruimtelijk vertaling kan de uitvoering van landelijke maatregelen effectiever te maken en de uitvoering te versnellen. Ook kan dit ondersteunend zijn aan gebiedsplannen, waarin de opgave voor gebieden nader wordt gespecificeerd. Landelijke maatregelen en de gebiedsplannen kunnen daarmee beter op elkaar afgestemd worden.



Verkenning vertaling naar emissiedoelstellingen

Bij de ontwikkeling van het programma wordt tevens verkend of het zinvol is om uit de (ruimtelijke) vertaling van omgevingswaarden emissiedoelstellingen af te leiden, om zo tot heldere opgaven te komen die zijn te koppelen aan maatregelen.

Rijk en provincies voeren deze verkenning samen uit en maken op basis daarvan indien mogelijk en gewenst nadere afspraken, waar nodig in samenwerking met betrokken sectoren. Daarbij worden analyses, opgaven, maatregelen en sturing altijd in onderlinge samenhang bekeken. Rijk en provincies bepalen tevens samen wat de status is van deze afspraken (bijvoorbeeld in de vorm van inspanningsverplichtingen of afspraken over opname van maatregelen in het programma).

Eventuele emissiedoelstellingen kunnen op diverse manieren vorm krijgen. Zo kan worden gedacht aan ruimtelijk uitgewerkte emissieplafonds op een passend schaalniveau (bijvoorbeeld op het niveau van landsdelen, provincies of regio's). Een andere optie is om afspraken te maken over sectorale emissiedoelen, waarbij in dat geval ook bestuurlijke afspraken worden gemaakt met betrokken sectoren. Een combinatie tussen ruimtelijk uitgewerkte emissieplafonds en sectorale afspraken is ook denkbaar.

3.1.3 Uitgangspunten en principes voor ruimtelijke vertaling

Uitgangspunten en criteria voor de ruimtelijke vertaling van omgevingswaarden (en indien wenselijk het op basis daarvan maken van afspraken over emissiedoelstellingen) worden samen met betrokken bestuursorganen geformuleerd. In overleg wordt bekeken of onderstaande uitgangspunten en principes kunnen worden gehanteerd en of aanvullingen daarop nodig zijn:

De mate van overbelasting van gebieden

Het is een wettelijke vereiste dat achteruitgang van natuur blijvend voorkomen moet worden. En de instandhoudingsdoelstellingen moeten op termijn gerealiseerd kunnen worden. Dit zijn randvoorwaarden voor de ruimtelijke vertaling van omgevingswaarden. De mate van stikstof(overbelasting) in relatie tot de stikstofgevoeligheid en de staat van instandhouding van betreffende habitattypen en soorten in de verschillende Natura 2000 gebieden zijn daarom belangrijke criteria. Daarbij weegt ook mee in welke mate het wel of niet mogelijk is om andere effectieve (herstel)maatregelen te nemen (om verslechtering te voorkomen, herstel te realiseren of natuur te verbeteren/uit te breiden).

Uitvoerbaarheid

De ruimtelijke vertaling moet leiden tot een hanteerbare opgave. Daarom zal bij de ruimtelijke uitwerking bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met de (regionale) mogelijkheden voor vermindering van depositie. De beschikbaarheid van en de mogelijkheden om te sturen op uitvoering van (landelijke) bronmaatregelen zijn voor verschillende delen van Nederland anders.

Een ruimtelijke indeling moet logisch en werkbaar zijn ook in relatie tot andere opgaven. Daarom zal ook worden verkend of het zinvol is aan te sluiten op bestaande indelingen zoals bijvoorbeeld de 5 gebiedstypen uit de [Ruimtelijke verkenning](#)⁸ naar stikstofgevoelige natuur: droge zandgronden, beekdalen, nat zandlandschap en hoogveen, laagveen en duinen. Ook is het watersysteem een belangrijke ruimtelijk gegeven en mogelijk bepalend voor zo'n indeling.

Het moet ondersteunend zijn aan de gebiedsgerichte aanpak

Rijk en provincies werken intensief samen in de gebiedsgerichte aanpak. Het is van groot belang dat de ruimtelijke uitwerking naadloos aansluit op de gebiedsgerichte aanpak, zodat de ruimtelijke vertaling ondersteunend is en helpt om tot een hanteerbare gebiedsopgave te komen. Dat betekent ook dat bijvoorbeeld de rekenmethodiek die wordt gehanteerd aansluit op de methodiek die is toegepast bij stikstofanalyses en de systematiek die het RIVM hanteert. In de gebiedsgerichte aanpak worden ook de mogelijkheden onderzocht om de synergie met andere opgaven te vergroten, zoals de klimaatopgave, bodem en water. Ook die inzichten zijn relevant om te komen tot een ruimtelijke vertaling. Zo is het watersysteem een belangrijk gegeven bij het zoeken naar synergie en in veel gevallen ook zeer bepalend voor de staat van instandhouding van habitattypen.

⁸ [Ruimtelijke Verkenning Stikstofgevoelige Natuur | Rapport | Aanpak Stikstof](#)

3.1.4 Stappen voor (ruimtelijke) vertaling omgevingswaarden

De aanpak om tot een verdere doorvertaling van omgevingswaarden te komen en te verkennen is of het zinvol is daar emissiedoelstellingen aan te koppelen wordt met betrokken bestuursorganen verder uitgewerkt en kan indien wenselijk worden aangepast. De volgende stappen worden daarbij doorlopen:

- a) Rijk en provincies bespreken samen het te doorlopen proces en te hanteren uitgangspunten en criteria.
- b) Kennisinstellingen worden gevraagd mee te denken en zo nodig om advies gevraagd hoe de omgevingswaarden ruimtelijk uitgewerkt kunnen worden op basis van de door betrokken bestuursorganen geformuleerde uitgangspunten. Deze verkenning richt zich onder andere op:
 - Een ruimtelijke vertaling van omgevingswaarden op een nadere te bepalen schaalniveau;
 - Een passend en werkbaar schaalniveau;
 - De mogelijkheid om hier emissiedoelstellingen aan te koppelen, bijvoorbeeld in de vorm van emissieplafonds.
- c) Rijk en provincies komen in overleg met betrokken kennisinstellingen en betrokken partijen tot een voorstel voor nadere (ruimtelijke) vertaling van omgevingswaarden.
- d) Op basis van stap a en b verkennen Rijk en provincies samen met sectoren of het zinvol en nodig is afspraken te maken over de nadere uitwerking van de wettelijke omgevingswaarden alsook de status daarvan.
- e) De (ruimtelijke) vertaling van omgevingswaarden en mogelijke andere afspraken, bijvoorbeeld over emissieplafonds, worden opgenomen in het programma. Bij vaststelling van het programma vindt politieke besluitvorming plaats.

3.2 Tussendoelen voor realisatie omgevingswaarden

Om de noodzakelijke grip en sturing te hebben op het daadwerkelijk en tijdig realiseren van de omgevingswaarden worden in het programma tussendoelen opgenomen. Dit biedt heldere signaalmomenten gedurende de uitvoering van het programma, bijvoorbeeld als het tempo of het volume van de benodigde depositiereductie door de maatregelen uit de pas lopen met de verwachte effecten van deze maatregelen. Het opnemen van de tussendoelen is gekoppeld aan een wijzigingsplicht van het programma, indien uit de monitoring en toetsing blijkt dat een tussendoel of de omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden.

Door formulering van tussendoelen zal het programma bevorderen dat realisatie van de omgevingswaarden optimaal bijdraagt aan het hoofddoel: het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau, als bijdrage aan de landelijke gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen.

Tussendoelen worden afgeleid van de landelijke omgevingswaarden en mogelijk de ruimtelijke vertaling daarvan.

3.3 Tussendoelen voor maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen

3.3.1 Bereik van de instandhoudingsdoelstellingen is afhankelijk van de samenhang tussen verschillende maatregelen die op gebiedsniveau samenkomen.

De wet bepaalt dat tussendoelen moeten worden geformuleerd met het oog op maatregelen die zijn gericht op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en dat voor realisatie daarvan een inspanningsverplichting geldt. Tussendoelen voor natuurherstel en -verbetering zullen in ieder geval betrekking hebben op het tempo, met andere woorden tijdige uitvoering, van de maatregelen in het programma. Aanvullend hierop kan gekozen worden voor tussendoelen die gericht zijn op de effecten van de maatregelen of omgevingscondities, zoals watercondities, waarbij bijvoorbeeld door middel van gebiedsspecifieke procesindicatoren het herstel wordt aangegeven. Dit biedt een vroegtijdige indicatie van de daadwerkelijke uitwerking van effecten. Deze optie wordt binnen Programma Natuur, in samenwerking met de bevoegde gezagen van Natura 2000 beheerplannen (provincies en de ministeries van Defensie en Infrastructuur en Waterstaat), verder verkend.

Het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen is afhankelijk van de samenhang tussen verschillende maatregelen, die op gebiedsniveau samenkomen. Onder andere de natuurdoelenanalyses (zie hoofdstuk 7) verschaffen hiertoe extra inzicht.

a) De uitvoering van natuurherstelmaatregelen op basis van het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact

In het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact zijn afspraken gemaakt over onder meer de uitvoering van maatregelen gericht op natuurherstel, in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen zijn voor de stikstofgevoelige habitats en leefgebieden van soorten uitgewerkt in de gebiedsanalyses onder het voormalige Programma Aanpak Stikstof

(PAS) en zijn onderdeel geworden van Natura 2000-beheerplannen. Deze maatregelen zijn deels al uitgevoerd en deels nog in uitvoering en daarmee onderdeel van staand beleid. Ze vormen een belangrijke basis voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in samenhang met andere opgaven in het Natuurpact, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland. In het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering worden geen tussendoelen opgenomen ten aanzien van deze maatregelen, omdat in het Natuurpact al afspraken zijn gemaakt over tussentijdse voortgangsrapportages en evaluatie. Deze afspraken worden met dit programma niet doorkruist. Het is wel van belang dat deze PAS-herstelmaatregelen uitgevoerd en gemonitord (blijven) worden. Dat vindt plaats in het kader van de uitvoering van Natura 2000-beheerplannen. Monitoring van effecten van deze maatregelen is ook relevant voor het formuleren van de tussendoelen voor de natuurmaatregelen. Ook wegen deze maatregelen mee bij de beoordeling van effecten van maatregelen op het bereik van de instandhoudingsdoelstellingen, mits de uitvoering is zeker gesteld. Naast het Natuurpact levert ook ander staand beleid, zoals de uitvoering van het Klimaatakkoord en de Kaderrichtlijn Water, een bijdrage aan realisatie van instandhoudingsdoelstellingen.

b) Aanvullende natuurherstelmaatregelen op basis van Programma Natuur

In het Programma Natuur zijn Rijk en provincies een aanvullend pakket maatregelen overeengekomen dat nog op gebiedsniveau moet worden uitgewerkt. Voor deze maatregelen worden in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering tussendoelen opgenomen (zie 3.2.2).

c) Maatregelen gericht op vermindering van de stikstofdepositie

De maatregelen gericht op vermindering van de stikstofdepositie zijn een randvoorwaarde om te kunnen werken aan natuurverbetering. Voor deze maatregelen worden in het programma tussendoelen opgenomen, die zijn afgeleid van de omgevingswaarden, zie 3.1.

3.3.2 Tussendoelen voor Programma Natuur

Op basis van de wettelijke vereisten worden in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering tussentijdse doelstellingen opgenomen met het oog op de in het programma Natuur opgenomen maatregelen gericht op realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

In het uitvoeringsprogramma Natuur is een fasering opgenomen, waar tussendoelen uit kunnen worden afgeleid. In de eerste fase van drie jaar starten provincies, Rijk en partners met maatregelen die in de periode 2021-2023 uitvoerbaar zijn en bijdragen aan de inhoudelijke opgave. Er is een tweede fase voorzien voor de periode 2024-2030. Na twee jaar volgt een evaluatie, met de mogelijkheid het programma en maatregelenpakket aan te passen aan de bevindingen. Dit leidt ook tot verdere concretisering van de maatregelen die worden genomen in de tweede fase.

In het kader van de eerste fase van het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn pakketten van maatregelen tussen provincies en Rijk overeengekomen. Afspraken daarover worden vastgelegd in Specifieke Uitkeringen per provincie. Deze zijn gebaseerd op een provinciaal uitvoeringsprogramma. Voor het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is van belang dat de maatregelen voor elk afzonderlijk gebied inzichtelijk zijn. Dit is nodig om de verwachte gevolgen van totale pakket maatregelen (stikstofreductie en natuurherstel) op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen beoordelen.

Daartoe worden natuurdoelanalyses opgesteld. Deze leiden tot een ex ante ecologische beoordeling van het maatregelenpakket per gebied (zie hoofdstuk 7).

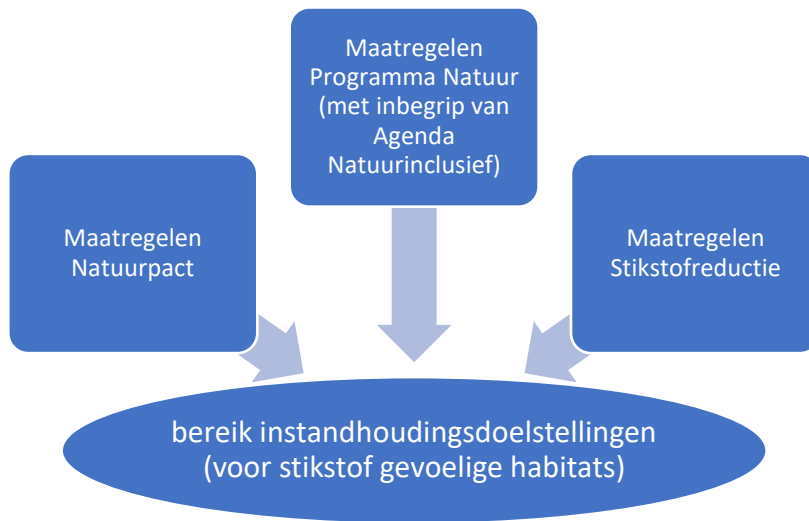
De maatregelen die in Programma Natuur worden opgenomen voor de periode 2021-2023 vormen tevens de tussendoelen die voor deze periode gelden in het kader van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Bijbehorende afspraken over monitoring worden uitgewerkt in programma Natuur. Deze afspraken worden ook opgenomen in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Voor de Natura 2000-gebieden onder verantwoordelijkheid van voortouwnemers, zoals het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Defensie, worden aanvullende afspraken gemaakt.

Voor de tweede fase van programma Natuur worden bij actualisatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering nieuwe tussendoelen opgenomen. Daarbij kunnen ook maatregelen uit de Agenda Natuurinclusief (onderdeel van Programma Natuur) worden betrokken, voor zover deze betrekking heeft op stikstofgevoelige habitats

3.4 Samenhang tussendoelen voor stikstofreductie en natuurverbetering.

De tussendoelen die worden gesteld voor maatregelen gericht op stikstofreductie natuurherstelmaatregelen zijn een middel om voortgang bij uitvoering van het programma te bewaken. Maatregelen moeten in samenhang leiden tot realisatie van instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats. Het effect van maatregelen wordt in

samenhang ex ante beoordeeld via natuurdoelanalyses en via monitoring en bijsturing (zie hoofdstuk 7). Op basis daarvan kunnen tussendoelen worden bijgesteld.



4. Maatregelen en beleid gericht op vermindering stikstofdepositie

Dit hoofdstuk van het te publiceren programma beschrijft wat de bronmaatregelen zijn uit het op 24 april 2020 aangekondigde structurele pakket, wat de resterende opgave is en wat voorgenomen beleid is voor programmering van aanvullende maatregelen. Deze contourennota beschrijft op hoofdlijn de stappen om te komen tot aanvullende maatregelen. Het te doorlopen proces wordt met betrokken partijen verder uitgewerkt.

4.1 Uitvoering van vastgestelde maatregelen

Voor het bereiken van de omgevingswaarde die is gesteld voor 2030 is reeds een pakket maatregelen vastgesteld in de structurele aanpak stikstof zoals gepresenteerd is op 24 april 2020.⁹ Dit pakket is aanvullend op al eerder vastgesteld beleid gericht op stikstofreductie. Dit pakket is al deels in uitvoering en de implementatie krijgt komend jaar verder vorm.

Voorafgaand aan het programma worden de doorrekeningen van het maatregelenpakket geactualiseerd. Op deze manier ontstaat ook meer inzicht in de resterende opgave voor de omgevingswaarde voor 2035 (periode 2030-2035). Het programma beschrijft via welke stappen het pakket wordt geïmplementeerd en de rollen en verantwoordelijkheden.

Kader	Bronmaatregel	mol/ha/jr*	Status	
Structurele aanpak	Landbouw	Saneringsregeling varkenshouderijen	2,1	Idem
	Natuur	Provinciale aankoop veehouderijen nabij N2000 gebieden	9,1	Uitvoering
	Mobiliteit	Retrofit binnenvaart	4,2	Uitvoering
	Bouw	Pilots innovatie Bouw en GWW	-	Uitvoering
	Landbouw	Landelijke beeindigingsmaatregel	31,7	Uitwerking
	Landbouw	Stalmaatregelen: innoveren, investeren, normeren	29 - 41	Uitwerking
	Landbouw	Managementmaatregelen (veevoer-weidegang-mest)	18 - 76	Uitwerking
	Landbouw	Omschakelprogramma	3,5	Uitwerking
	Mobiliteit	Walstroom zeevaart	0,3	Uitwerking
	Landbouw	Mestverwerking	-	Ontwikkeling
	Mobiliteit	Elektrisch taxiën	0,4	Ontwikkeling
	Mobiliteit	Gerichte handhaving AdBlue	2	Ontwikkeling
	Industrie	Maatwerk piekbelasters industrie	0 - 0,1	Ontwikkeling
	Industrie	Verkenning aanpassing BBT	0 – 5	Ontwikkeling
	Industrie	Effect subsidiestop ISDE	0,1	Uitvoering afgerond
	Bouw	Maatregelen in de bouw: Routekaart S.E.B.	-	Uitwerking

Dit structurele pakket zal tot een reductie leiden van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden, met gemiddeld een geschatte bandbreedte van 103 tot 180 mol/ha/jr in 2030. Door het effectief en gericht inzetten van de maatregelen wordt met het pakket gestuurd op het behalen van de bovenkant van deze bandbreedte. Voor de natuuropgave van 26% emissiereductie is in 2030 via dit pakket gemiddeld 100-120 mol/ha/jr depositiereductie nodig, bovenop de depositiereductie die is ingecalculerd als gevolg van autonome ontwikkelingen, staand beleid en reductie uit het buitenland (tezamen gemiddeld 145 mol/ha/jr in 2030).

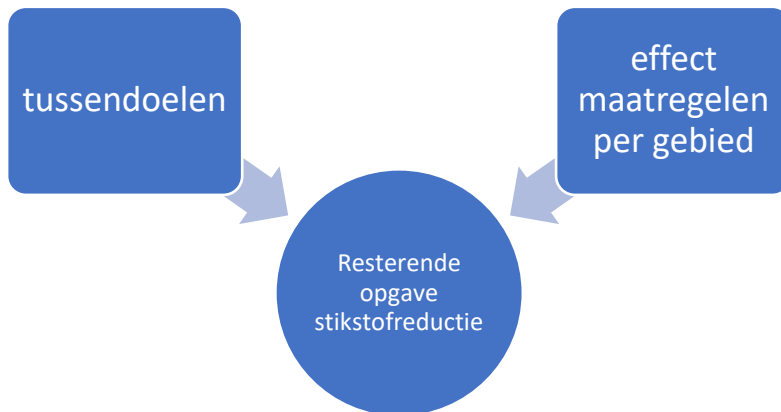
4.2 Inzicht in resterende opgave

De effecten van het huidige pakket worden opnieuw doorgerekend. Bij deze actualisatie zal het gemiddelde effect van de bronmaatregelen uit het structurele pakket op landelijke niveau inzichtelijk gemaakt worden. Dit staat in relatie tot het effect uit het basispad, Klimaatakkoord en Schone Lucht Akkoord en de Spoedwet uit 2019 oftewel het autonome pad. Vervolgens wordt in beeld gebracht wat de 'resterende opgave' is: dit is het verschil tussen de te realiseren

⁹ Kamerbrief van 24 april 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 82.

omgevingswaarden en de depositiereductie die met het reeds vastgestelde maatregelenpakket en autonome ontwikkelingen wordt bereikt. Om een compleet beeld van de resterende opgave te krijgen, worden ook uit stikstofanalyses vanuit de provincies en gebieden benut: dit geeft inzicht in de (resterende) stikstofbelasting per Natura 2000-gebied en per stikstofgevoelig habitatype. Dit vormt ook input voor de natuurdoelenanalyses (zie hoofdstuk 7).

In het programma wordt de resterende opgave bepaald op basis van een ex ante doorrekening van effecten. Om de daadwerkelijke resterende opgave in beeld te krijgen is de monitoring van het stikstofeffect essentieel. Op basis daarvan kan in een volgende versie van het programma weer een bijstelling plaatsvinden van de aanpak (zie hoofdstuk monitoring en bijsturing).



4.3 Duidelijke routekaart voor besluitvorming aanvullend beleid

Wat vaststaat, is dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om de omgevingswaarde voor 2035 te realiseren. Het programma Stikstof en Natuurverbetering concretiseert daarom het te doorlopen proces om aanvullende maatregelen en beleid in beeld te brengen gericht op de stikstofreductie om de omgevingswaarden voor 2035 te realiseren.

Met vaststelling van het programma worden aanvullende maatregelen waar mogelijk al geëffectueerd, afhankelijk van politieke besluitvorming. Waar dit nog niet mogelijk is, wordt een duidelijke route geschetst voor verdere ontwikkeling van maatregelen, de processtappen die daartoe doorlopen moeten worden en de besluitvorming. In ieder geval in 2024 zijn de mogelijke maatregelen in beeld om de omgevingswaarde voor 2035 te realiseren. Vervolgens wordt het besluitvormingsproces hierover doorlopen, waarna het programma wordt geactualiseerd met de vastgestelde maatregelen. In programma zal ook nader worden geduïd hoe opvolging gegeven kan worden aan de verschillende verkenningen, zoals de Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek en de verkenning Normeren en Beprijzen van stikstofemissies,

De routekaart richting 2035 moet helder zijn. Daarbij moet ook duidelijk zijn wat de consequenties zijn als de omgevingswaarden en/of tussendoelen uit de wet niet gehaald (dreigen te) worden. Het programma geeft daarom ook inzicht in (verdergaande) (reserve)maatregelen die achter de hand gehouden moeten worden bij tegenvallers. Hiervoor wordt verkend of in het programma een escalatieladder kan worden opgenomen met verschillende typen (reserve)maatregelen die bruikbaar zijn voor bijsturing als uit monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarden wordt voldaan (zie ook 8.4). Daarbij wordt aangegeven in hoeverre deze (reserve)maatregelen nog politieke besluitvorming vragen. Dit verschaft ook aan alle betrokken partijen duidelijkheid. Deze vooraf vastgestelde terugval- en escalatieopties moeten doelbereik verzekeren, doordat beleidsalternatieven in beeld zijn en de route voor nadere besluitvorming helder is. Dit maakt het programma robuust.

4.4 Buitenland

Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering bevat een aanpak ten aanzien van het buitenland. Hierin wordt toegewerkt naar duidelijke resultaten in het kader van stikstofdepositiereductie (aan weerszijden van de grens) en natuurherstel. Waar mogelijk worden concrete doelen opgenomen. De aanpak zal verschillende onderdelen bevatten:

- Afspraken met buurlanden om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking (zowel generiek en gebiedsgericht) bij het aanpakken van het (gedeelde) stikstofprobleem.
- Een aanpak om nationale (stikstof)belangen te borgen in internationale en Europese dossiers, zoals internationale lucht- en zeevaart, GLB, Europese Green Deal met o.a. biodiversiteitsbeleid en relevante Europese Richtlijnen (VHR, NEC, Nitraat etc.)

Daarbij staan de volgende pijlers centraal:

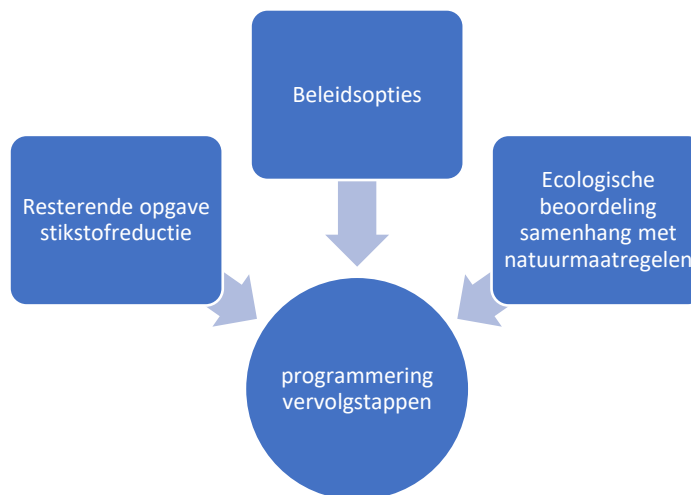
- Afstemming en samenwerking met relevante nationale actoren, zoals provincies binnen de interbestuurlijke verhoudingen Rijk-regio, en betrokken directies en andere departementen. Ook met oog op de taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheden. En met 'internationale' actoren zoals met Vlaamse en Duitse counterparts, ambassades, Permanente Vertegenwoordiging EU, Europese Commissie (DG ENVI), en het Benelux-secretariaat.
- Borgen van de grensoverschrijdende samenwerking in de gebiedsgerichte aanpak en gebiedsplannen.
- Tijdig en effectief acteren om in Europese en internationale dossiers het Nederlands belang te borgen. Dat betekent in deze context dat internationaal beleid zo veel mogelijk bijdraagt aan het bereiken van stikstofreductie op Nederlandse natuur en/of het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen in de gebieden. Voorbeelden hiervan zijn de EU Green Deal, de Europese Biodiversiteitsstrategie of het vernieuwen van de NEC-richtlijnen.
- Inzicht faciliteren door ervoor te zorgen dat er beschikking is over voldoende kennis, netwerk, data en cijfers.

4.5 Het programma beschrijft vervolgstappen voor verdere programmering

Het te ontwikkelen programma Stikstofreductie en Natuurverbetering omvat voorgenomen beleid. Dit biedt handvatten voor ontwikkeling en vervolgens programmering van aanvullende generieke of gebiedsgerichte (bron)maatregelen of een optimalisatie van maatregelen in gebiedsplannen. Het programma bevat ook spelregels voor verbetervoorstellen. Op basis daarvan kunnen provincies bronmaatregelen voorstellen die effectiever zijn dan de bestaande maatregelen (zie ook hoofdstuk 1).

Voorafgaand aan verdere programmering vindt een samenhangende beoordeling plaats van effecten van stikstofreductie- en natuurherstelmaatregelen in natuurdoelanalyses (zie hoofdstuk 7).

Op basis daarvan kan worden verkend welke aanvullende maatregelen nodig zijn (stikstofreductie of natuurmaatregelen) en op welk schaalniveau (generiek of gebiedsgericht). Vervolgens kunnen deze aanvullende maatregelen worden vastgesteld en worden opgenomen in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Dit biedt tevens het uitgangspunt voor verdere uitwerking van maatregelen in gebiedsplannen.



4.6 Ontwikkelingen

Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering is een groeidocument en zal periodiek worden aangepast. Dit biedt de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe inzichten en ontwikkelingen, die van invloed zijn op het bereiken van de omgevingswaarden. Bij de ontwikkeling van de eerste versie van het programma wordt in iedere geval rekening gehouden met inzichten uit onderstaande ontwikkelingen:

- Consequenties advies van commissie Hordijk¹⁰;
- Actualisatie Natura 2000 doelensystematiek.

¹⁰ [Meer meten, robuuster rekenen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

5. Maatregelen gericht op natuurverbetering

Zoals beschreven in het hoofdstuk 3 wordt een samenhangend pakket maatregelen ingezet op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen dat bestaat uit:

- Maatregelen Bestuursakkoord natuur en Natuurpact (staand beleid);
- Maatregelen gericht op natuurverbetering (uit het Programma Natuur, met inbegrip van Agenda Natuurinclusief);
- Maatregelen gericht op de vermindering van stikstofdepositie.

Dit hoofdstuk gaat in op de natuurherstelmaatregelen die zijn uitgewerkt in Programma Natuur. Deze worden ook opgenomen in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.

5.1 Maatregelenpakket Programma Natuur deels onderdeel van programma Stikstofreductie en Natuurverbetering

Het Programma Natuur richt zich op natuurherstel. Het programma is een toevoeging op de afspraken die reeds zijn gemaakt in het Bestuursakkoord natuur en het Natuurpact. In het Uitvoeringsprogramma Natuur is uitgewerkt wat de inzet is op verbetering van natuur (één van de twee pijlers van Programma Natuur). Provincies zorgen ervoor dat het Uitvoeringsprogramma een doorvertaling krijgt in de provinciale gebiedsgerichte uitwerking en in kaders, zoals de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden. De ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Defensie hebben t.a.v. Natura 2000-gebieden een identieke rol wat betreft rijksgronden en dragen zo ook bij aan de doelstellingen van het programma. De maatregelen die Rijk en provincies hebben afgesproken in het Programma Natuur worden ook opgenomen in het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, voor zover deze betrekking hebben op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 gebieden.

In het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering worden tussendoelen opgenomen voor de maatregelen die provincies en Rijk zijn overeengekomen in Programma Natuur (zie ook hoofdstuk 3). Daarbij wordt aangesloten op de gefaseerde uitvoering zoals aangegeven in het Uitvoeringsprogramma Natuur. Daaraan zijn ook afspraken gekoppeld over monitoring en governance. In de eerste fase van drie jaar starten provincies, Rijk en partners met maatregelen die in de periode 2021-2023 uitvoerbaar zijn en bijdragen aan de inhoudelijke opgave.

5.2 Versterken samenhang stikstof- en natuurmaatregelen

In het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering komen de stikstofbronmaatregelen en de natuurmaatregelen die ook zijn opgenomen in het Programma Natuur samen. Rijk en provincies zorgen samen voor een versterking van de samenhang tussen deze maatregelen. Dat krijgt als volgt vorm:

- Het vertalen van de gezamenlijke landelijke opgave (zorgen voor de juiste condities voor gunstige of verbeterde staat van instandhouding) naar gebiedsgerichte aanpakken.
- Het opstellen en regelmatig actualiseren van analyses om maatregelen uit te werken, door te ontwikkelen of waar nodig aan te passen.
- Versterken van het in samenhang in de uitvoering van bronmaatregelen in combinatie met natuurherstelmaatregelen.

Dit proces wordt gevoed door de natuurdoelanalyses, zoals beschreven in hoofdstuk 7 van deze contourennota.

Het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering biedt daarmee kaders voor uitwerking en verankering van maatregelen in beheerplannen en/of gebiedsplannen. Tegelijkertijd wordt de ontwikkeling van het programma gevoed door inzichten uit beheerplannen en gebiedsplannen.

5.3 Ecologische onderbouwing via natuurdoelanalyses

Voor elk in het programma opgenomen Natura 2000-gebied wordt een natuurdoelanalyse opgesteld. Hierin wordt, op basis van beschikbare informatie, ecologisch beoordeeld of de te verwachten stikstofreductie voor dat gebied in samenhang met de natuurherstelmaatregelen leidt tot bereik van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit betreft een ex ante ecologische onderbouwing. Deze natuurdoelanalyses geven mede richting aan verdere uitwerking van maatregelen in gebiedsplannen en maken inzichtelijk of aanvullende natuurmaatregelen of bronmaatregelen nodig zijn.

De procedure voor het opstellen van Natuurdoelanalyses is beschreven in hoofdstuk 7.

6. Verwachte sociaaleconomische effecten en weging van haalbaarheid en betaalbaarheid van totale pakket maatregelen (stikstofreductie en natuurherstel)

6.1 Verwachte sociaaleconomische effecten

Wettelijk is bepaald dat het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering een beschrijving bevat van verwachte sociaaleconomische effecten van maatregelen.

Gezien de urgentie en onvermijdelijkheid van de inzet van maatregelen die dit programma omvat, heeft deze sociaaleconomische paragraaf tot doel om de proportionaliteit van verschillende mogelijke maatregelen onderling te kunnen wegen. Een scenario zonder uitvoering van maatregelen is vanwege de wettelijke vereisten immers geen optie.

De sociaaleconomische paragraaf biedt handvatten om tot optimale uitwerking van het maatregelenpakket te komen. Daarbij moet ook de landelijke betekenis en de noodzaak van maatregelen in ogenschouw worden genomen. De inzichten over sociaal economische effecten van maatregelen kunnen worden benut om bij uitwerking van maatregelen mogelijke negatieve sociaaleconomische effecten te voorkomen of te verzachten.

Een gezaghebbend wetenschappelijk instituut of bureau wordt gevraagd om de verwachte sociaaleconomische effecten van het programma te beoordelen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten op bestaande beoordelingskaders, zoals de monitor Brede Welvaart. Ook worden duidelijke indicatoren gehanteerd, zodat bij het analyseren en beoordelen van de verwachte sociaaleconomische effecten de verschillen tussen bijvoorbeeld maatregelen, regio's of sectoren inzichtelijk en vergelijkbaar zijn.

6.2 Weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen

Tevens bevat het programma op basis van de wet een beschrijving van de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen. Dit is uiteindelijk een politieke weging die plaatsvindt bij besluitvorming over maatregelen. In het programma worden de volgende elementen opgenomen die kunnen worden betrokken bij deze politieke weging:

- Een raming van kosten afgezet tegen beschikbare middelen;
- Een uitvoerbaarheidstoets voor de uitvoering van bronmaatregelen;
- Een uitvoerbaarheidstoets voor de uitvoering van natuurmaatregelen.

Bij de ontwikkeling van het programma maken betrokken bestuursorganen afspraken over de wijze waarop deze uitvoerbaarheidstoets invulling kan krijgen en bespreken daarbij de te hanteren criteria, uitgangspunten en het proces.

7. Verwachte gevolgen van maatregelen op bereiken instandhoudingsdoelstellingen

In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering is opgenomen dat het programma inzicht moet bieden in de te verwachten gevolgen van maatregelen op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe dit in het programma invulling krijgt.

7.1 Natuurdoelanalyses maken samenhangende effecten inzichtelijk

In het programma moet worden beschreven wat het verwachte effect is van het totale pakket voorziene maatregelen op het realiseren van de omgevingscondities die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Dat vraagt een samenhangende omvattende beoordeling van de effecten van alle stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen op gebiedsniveau. Hiertoe wordt voor elk van de in het programma opgenomen Natura 2000-gebied een natuurdoelanalyse opgesteld. Deze analyses maken uiteindelijk inzichtelijk of het geheel aan geplande en reeds in uitvoering zijnde maatregelen naar verwachting leiden tot realisatie condities voor het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen. Omdat zowel de maatregelen die onderdeel uitmaken van dit programma als alle andere maatregelen van invloed zijn op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, worden de effecten van al deze maatregelen bij deze analyses betrokken. Het gaat dus in ieder geval om:

1. Effecten van natuurherstelmaatregelen zoals uitgewerkt in de voormalige PAS gebiedsanalyses, bestaande Natura 2000 beheerplannen en die onderdeel zijn van (provinciale) uitvoeringsprogramma's;
2. Effecten van aanvullende maatregelen uit programma natuur op gebiedsniveau;
3. Te verwachten effecten van vastgestelde bronmaatregelen op gebiedsniveau.

Daarnaast maken aspecten zoals de huidige natuurkwaliteit, drukfactoren die van invloed zijn op de natuurkwaliteit en omgevingscondities onderdeel uit van deze analyses.

De resultaten van de natuurdoelanalyses worden benut ten behoeve van de bijsturing van het programma, de uitwerking van de maatregelen in gebiedsplannen en deze kunnen gebruikt worden bij het opstellen/actualiseren van Natura 2000-beheerplannen door de voortouwnemers.

7.2 Ecologische beoordeling

Het ministerie van LNV maakt afspraken met de voortouwnemers¹¹ van Natura 2000 beheerplannen over de wijze waarop natuurdoelanalyses worden opgesteld en hoe deze worden beoordeeld. Beoordeling vindt plaats door onafhankelijke deskundigen. Hiermee wordt de kwaliteit en uniformiteit van de natuurdoelanalyses geborgd.

7.3 Stappen opstellen natuurdoelanalyses

De natuurdoelanalyses zijn een belangrijk onderdeel van het programma. Ze maken inzichtelijk in hoeverre huidige en geplande maatregelen op gebiedsniveau leiden tot het kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het opstellen van volledige natuurdoelanalyses, inclusief onafhankelijke beoordeling hiervan, is een omvangrijke exercitie. Bovendien is niet voor ieder gebied alle benodigde informatie nu al voorhanden waardoor er nog aanvullende monitoring of onderzoek nodig is om deze informatie wel compleet te maken. Het opstellen van de natuurdoelanalyses zal dan ook via een groeimodel en gefaseerd verlopen.

- In de eerste fase wordt een analyse opgesteld die per gebied inzichtelijk maakt of de huidige geplande en in uitvoering zijnde maatregelen volstaan om verslechtering tegen te gaan (Habitatrichtlijn artikel 6.2) en het realiseren van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maken (Habitatrichtlijn artikel 6.1) voor zover dit afhankelijk is van de drukfactor stikstof. Deze fase zal naar verwachting negen tot twaalf maanden in beslag nemen. Hierbij wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van bestaande analyses en onderbouwingen. Voor deze fase wordt een gezamenlijke routekaart voorbereid.
- In de tweede fase wordt, met behulp dat de resultaten van de eerste fase, per gebied onderzocht worden welk totale pakket aan maatregelen nodig is om benodigde condities voor instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

¹¹ Provincies, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Defensie

Op basis van pilots voor een aantal gebieden zal een planning voor de uitrol van deze fase naar alle gebieden gemaakt worden.

7.4 Mogelijke resultaten natuurdoelanalyses

Met de informatie vanuit de natuurdoelanalyses kan uiteindelijk (resultaten van fase 1 en 2) antwoord worden gegeven op de vraag welke maatregelen nodig zijn voor het realiseren van de condities die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Op basis van de resultaten van de eerste fase wordt inzichtelijk of het vastgestelde pakket maatregelen volstaat om verslechtering tegen te gaan en realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk te maken met een primaire focus op de drukfactor stikstof. De analyses kunnen drie verschillende uitkomsten hebben:

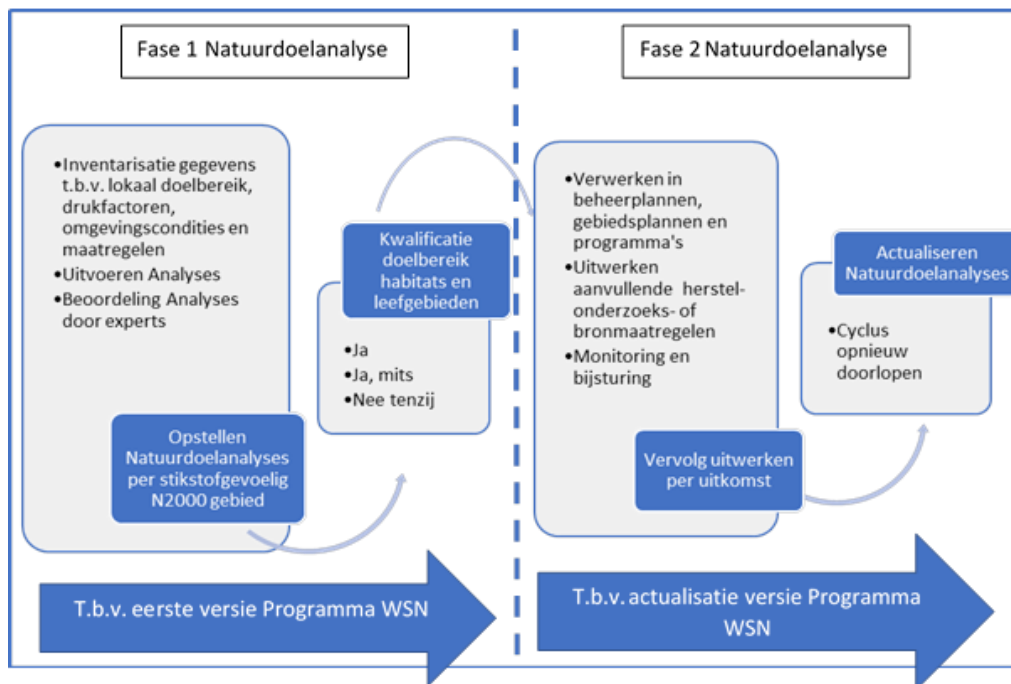
Leiden de maatregelen tot bereiken instandhoudingsdoelstellingen?	
Ja	De natuurdoelanalyses leveren in dit geval de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maakt voor zover dit afhankelijk is van de drukfactor stikstof. Deze uitkomst bevestigt het maatregelenpakket en biedt basis voor verdere uitwerking van maatregelen in gebiedsplannen.
Ja mits	De natuurdoelanalyses leveren de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen, met een primaire focus op de drukfactor stikstof, verslechtering van de instandhoudingsdoelstellingen tegengaat, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op lange termijn. Dit leidt tot verdere verkenning van aanvullende maatregelen. Dat kunnen zowel bronmaatregelen zijn als natuurherstelmaatregelen.
Nee tenzij	De natuurdoelanalyses leveren een ecologische beoordeling van het pakket maatregelen waaruit blijkt dat met vastgestelde maatregelen voor wat betreft stikstof verslechtering niet valt uit te sluiten. De Natuurdoelanalyse maakt in dat geval duidelijk wat de knelpunten zijn. In het programma wordt een procedure uitgewerkt om voor deze categorie gebieden zo snel mogelijk in kaart te brengen of en zou ja welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn en hier bestuurlijke afspraken over te maken. De uiterste uitkomst kan zijn dat er geen zicht kan worden geboden op aanvullende maatregelen. Ook voor die uitkomst wordt een procedure opgenomen in het programma, bijvoorbeeld een overleg met de Europese Commissie over de haalbaarheid.

7.5 Vervolgstappen op basis van natuurdoelanalyses

Wanneer uit deze analyses blijkt dat de huidige en geplande maatregelen onvoldoende zijn om verslechtering tegen te gaan of instandhoudingsdoelen te kunnen realiseren, dan zijn aanvullende maatregelen nodig. De wettelijke eis is dat verslechtering van de natuur blijvend moet worden voorkomen. Natuurdoelanalyses maken allereerst duidelijk voor welke gebieden aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn met het oog op dit basisvereiste. Rijk en provincies bespreken samen hoe natuurdoelanalyses periodiek kunnen worden geactualiseerd op basis van monitoringsinformatie, zodat er structureel zo'n actueel mogelijk inzicht is of aan deze ondergrens voldaan wordt en bijsturing op basis van deze onderbouwing tijdig plaats kan vinden.

Aanvullende maatregelen worden geïdentificeerd in de tweede fase van de natuurdoelanalyse en uitgewerkt bij opstelling van gebiedsplannen. Ook vindt toetsing plaats bij uitvoering in gebiedsprocessen. Dit kan indien nodig leiden tot een bijstelling van natuurdoelanalyses, een actualisatie van het programma, het (tussentijds) opnemen van deze natuurherstelmaatregelen in beheerplannen en aanvullende bronmaatregelen.

7.6 Schematische weergave proces natuurdoelanalyses



8. Monitoring en bijsturing

Het programma bevat een aanpak voor monitoring en bijsturing. In deze contourennota worden de wettelijke kaders en het proces om tot een monitorings- en bijsturingssystematiek te komen geschetst.

8.1 Wettelijke kaders voor monitoring en bijsturing

De monitoring- en bijsturingssystematiek is een essentieel onderdeel van het programma en is op hoofdlijnen op wetsniveau geregeld, namelijk dat er wordt gemonitord en dat het programma wordt gewijzigd als daaruit blijkt dat niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. In het Besluit Stikstofreductie en Natuurverbetering (Bsn) is de systematiek nader uitgewerkt, zoals de te onderscheiden rapportages en de frequentie.

De monitoring maakt ontwikkelingen en trends zichtbaar, zodat tijdige bijsturing kan plaatsvinden. Daarmee kan worden geborgd dat het programma met bron- en natuurmaatregelen voorziet in het realiseren van een reductie van stikstofemissie en uiteindelijk verbetering van natuur in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitats en de landelijke gunstige staat van instandhouding.

Ook borgt het dat de voortgang van de realisatie van de omgevingswaarden en de tussentijdse doelstellingen structureel en periodiek wordt getoetst. De omgevingswaarde (het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten) bedraagt in 2025 ten minste 40%, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%.

Als uit de monitoring blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan de omgevingswaarden, dan volgt uit de wet Stikstofreductie en Natuurverbetering de verplichting om het programma te wijzigen. In dat geval wordt samen met de betrokken bestuursorganen gezocht naar een adequate bijstelling van het maatregelenpakket.

8.2 Proces om te komen tot een monitoring- en bijsturingssystematiek

In de afgelopen periode heeft het ministerie van LNV, in samenwerking met medeoverheden en kennisinstellingen (PBL, RIVM en WUR), gewerkt aan het formuleren van doelen, uitgangspunten en uitgangsposities met betrekking tot de monitoringssystematiek. In dit proces zijn bestaande monitoringsinstrumenten tegen het licht gehouden en is een beeld verkregen waar extra inzet of nieuwe instrumenten nodig zijn om de benodigde informatie te verkrijgen. Een belangrijk uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoringsinstrumenten.

Deze fase heeft geresulteerd in een opdrachtformulering aan een consortium van kennisinstellingen (PBL, RIVM, Wageningen University & Research (WUR)) om de systematiek voor periodieke monitoring, evaluatie en verkenning van de staat van stikstof en het stikstofbeleid in relatie tot de ontwikkelingen in de natuur verder uit te werken in een werkprogramma. PBL is in dit proces de coördinerende partij en RIVM en WUR vervullen op onderdelen een essentiële eigenstandige rol. De kwartiermakersfase, waarin een werkprogramma wordt opgesteld is in maart 2021 gestart en duurt tot oktober 2021.

Het Plan van Aanpak voor de kwartiermakersfase is gereed. De komende periode tot oktober 2021 wordt gebruikt voor het opstellen van een overzicht welke onderdelen van de monitoringsrapportages al gemaakt kunnen worden met de huidige gegevens en instrumenten en welke niet. Daarnaast wordt onderzocht hoe dat is in te passen in de lopende gegevensvoorziening, modellen, rapportages en trajecten. Dit leidt tot de eerste rapportage onder de wet in het najaar van 2022. Het is waarschijnlijk dat dit op onderdelen in de jaren daarna verder doorontwikkeld zal moeten worden.

8.3 Producten: monitoringsrapportages

De monitoringssystematiek bestaat uit de volgende rapportages:

1. Een jaarlijkse rapportage van de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om de trend in stikstofdepositie waar te kunnen nemen.
2. Een tweejaarlijkse rapportage over 1) de voortgang en gevolgen van de bronmaatregelen in relatie tot de reductieopgave en omgevingswaarden en 2) de voortgang en gevolgen van de natuurmaatregelen in relatie tot de tussentijdse doelstellingen. Daarnaast wordt gemonitord en geëvalueerd op:
 - De doeltreffendheid en doelmatigheid van de totale beleidsinzet van de stikstofaanpak.
 - De verwachte sociaaleconomische effecten, het draagvlak en de maatschappelijke haalbaarheid en betaalbaarheid van de totale beleidsinzet van de stikstofaanpak.

3. Rapportage over de voortgang van natuurherstelmaatregelen die zijn overeengekomen met provincies en de ministeries van Defensie en Infrastructuur & Waterstaat, in het Uitvoeringsprogramma Natuur conform de monitoringsafspraken die zijn gemaakt in het Programma Natuur.
4. Ieder zesde jaar een rapportage over ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden die in het programma zijn opgenomen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden. De zesjaarlijkse frequentie van de beoordeling van de staat van instandhouding sluit aan bij de zesjaarlijkse monitoringscyclus van de reeds bestaande monitoring van de beheerplannen (instandhoudingsdoelen van gebieden) en de Europeesrechtelijke rapportageplicht vanuit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (staat van instandhouding).

8.4 Bijsturing via escalatieladder

De tweejaarlijkse rapportage is de basis waarop besloten kan worden om bij te sturen wanneer blijkt dat de maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de omgevingswaarden en tussendoelstellingen tot onvoldoende stikstofdepositievermindering of verbetering van de staat van instandhouding leiden of om een disproportionele inzet vragen, dan wel als de feitelijke effecten van het maatregelenpakket anders uitpakken dan voorzien. In het najaar van 2023 wordt de eerste tweejaarlijkse rapportage opgeleverd.

Op basis van de monitoringsresultaten zal bijsturing plaatsvinden, mede aan de hand van in het programma te formuleren tussendoelen, als de beoogde effecten van de maatregelen in gevaar dreigen te komen. Dit biedt de noodzakelijke grip en sturing op de bron- en natuur(herstel)maatregelen. De tussendoelen zijn hulpinstrumenten om de resultaatsverplichtende omgevingswaarden en beoogde natuurdoelen te realiseren en zijn daarom als inspanningsverplichtingen opgenomen. Zij dienen als signaalmomenten voor eventuele bijsturing gedurende de (langjarige) uitvoering van maatregelen. In hoofdstuk 3 van deze contourennota is beschreven we via welke stappen tussendoelen worden geformuleerd.

Middels een brief aan de Tweede Kamer reageert het kabinet op de monitoringsrapportages en worden al dan niet extra maatregelen getroffen. Bij de ontwikkeling van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering worden de mogelijkheden verkend om hier enige voorspelbaarheid in te organiseren, bijvoorbeeld middels een escalatieladder. Daarmee wordt duidelijk waar intensivering van maatregelen nodig is of welke extra maatregelen genomen kunnen worden als doelen niet worden behaald. Een dergelijke escalatieladder maakt duidelijk welke maatregelen het Rijk en medeoverheden achter de hand hebben en wanneer tot inzet moet worden overgegaan.

In het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering wordt een set algemene principes opgenomen die zijn overeengekomen met de relevante actoren (provincies, departementen, uitvoeringsorganisaties) voor de besluitvorming en inzet van aanvullende maatregelen. Belangrijk is om dit proces in gezamenlijkheid vorm te geven en uit te voeren (zie hoofdstuk governance), en het eigenaarschap en verantwoordelijkheid helder te maken.

9. Samenhang met andere beleidsopgaven

De stikstofproblematiek vraagt een voortvarende en daadkrachtige aanpak. Daarin schuilt ook een risico op een te sectorale aanpak. De stikstofproblematiek staat niet op zichzelf en raakt vele andere opgaven in het stedelijk en het landelijk gebied, op zowel de korte als langere termijn. Het te ontwikkelen programma beschrijft met welke andere opgaven verbinding kan worden gelegd zoals klimaat(adaptatie), water, bodem en (natuurinclusieve) ruimtelijke ordening. Het programma bevat concrete stappen om die verbinding te leggen, die ook worden uitgewerkt in de gebiedsgerichte aanpak. Daarbij wordt in elk geval verbinding gelegd met onderstaande ontwikkelingen.

9.1 NOVI programma landelijk gebied

In opvolging van de Nationale Omgevingsvisie stelt het Rijk samen met de landbouw en watersector, natuur-, landschaps- en andere maatschappelijke organisaties en de medeoverheden het ontwerp van het nationaal programma voor het landelijk gebied op. De opgave tot natuurherstel, -verbetering en -uitbreiding in het kader van de aanpak stikstof maakt hier integraal deel van uit.

9.2 Landbouwbeleid (mestbeleid, kringlooplandbouw, GLB)

De verdere doorontwikkeling van het landbouwbeleid en de uitvoering van de visie Landbouw, Natuur en Voedsel is van groot belang voor het behalen van de doelstellingen uit dit programma. Daarnaast zijn er vele andere dossiers en trajecten die effect hebben op de ontwikkelingen rondom stikstof. Bijvoorbeeld de inzet van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de contouren van het toekomstig mestbeleid en de aanpak rondom waterkwaliteit en bodem. Getracht zal worden zaken zo veel mogelijk in samenhang met elkaar te bezien en in te zetten.

9.3 Klimaatakkoord

De verdere uitwerking van afspraken uit het Klimaatakkoord heeft grote raakvlakken met de opgave om de stikstofdepositie op natuurgebieden te verminderen en de natuur te versterken. Het programma beschrijft hoe de samenhang tussen maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van het Klimaatakkoord elkaar wederzijds kunnen versterken.

9.4 Schone Lucht Akkoord

Met het Schone Lucht Akkoord werkt de Rijksoverheid aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland en werkt daarin samen met een groot aantal gemeenten en provincies. Het programma beschrijft hoe de synergie tussen maatregelen uit het Schone Lucht Akkoord en dit programma kan worden versterkt. Bijvoorbeeld ten aanzien van maatregelen die genomen worden in de gebieden waar de luchtkwaliteit onder druk staat, zoals bij de maatregelen die zich richten op emissiereductie vanuit mobiliteit en industrie of van intensieve veehouderijen.

10. Governance en participatie

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en vaststelling van het programma stikstofreductie en natuurverbetering ligt bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Om een goede werking van het programma te verzekeren is het essentieel dat het opstellen van het programma plaatsvindt in samenspraak met de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de Natura 2000-gebieden en de op te nemen maatregelen. Dat vraagt een gezamenlijk commitment op de opgave en werken als één overheid (zie ook hoofdstuk 1). Samen met de medeoverheden geeft het Rijk daarmee vorm aan de vastlegging van een robuuste aanpak. Het realiseren van de doelstellingen heeft impact op verschillende sectoren, bedrijven en burgers. Een vertegenwoordiging van maatschappelijke partijen zal daarom betrokken worden bij de opstelling van (onderdelen van) het programma.

10.1 Governance

Aan de ontwikkeling en uitvoering van het programma leveren verschillende bestuursorganen een bijdrage vanuit een eigen rol en verantwoordelijkheid; zo hebben het Rijk en de provincies verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden op natuur en stikstof. Het programma beschrijft voor de verschillende onderdelen hoe de samenwerkingsconstructie tussen het Rijk en de medeoverheden voor de uitvoering van het programma invulling krijgt. Waar nodig wordt de huidige interbestuurlijke samenwerking versterkt. Bij de ontwikkeling van het programma worden de mogelijkheden voor verdergaande samenwerking in de uitvoering verkend, via bijvoorbeeld een interbestuurlijke programmaorganisatie. Indien gewenst worden afspraken hierover opgenomen in het programma.

De governance wordt samen met de betrokken bestuursorganen uitgewerkt, waarbij inzichten uit vergelijkbare interbestuurlijke samenwerkingsvormen worden benut en rekening wordt gehouden met gerelateerde trajecten zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Aangezien de natuurherstelmaatregelen onderdeel zijn van het programma, wordt hierbij aangesloten bij het uitwerken van de governance van het Uitvoeringsprogramma Natuur. Daarbij wordt toegewerkt naar een nauwere samenhang in de sturing op de natuur- en stikstofmaatregelen.

10.2 Participatie

Voor het opstellen van het programma wordt voorzien in een zorgvuldig participatieproces met betrokken partijen. De inbreng van kennis, ervaring, creativiteit van betrokken partijen leidt tot beter beleid en geeft zicht op de mogelijkheden voor maatregelen en de gevolgen ervan. Ook komt dit ten goede aan begrip en draagvlak voor de diverse onderdelen uit het programma en besluitvorming. De inzet is deze doelen te bereiken door:

- (Vertegenwoordiging van) relevante partijen te betrekken;
- Wensen en belangen van de relevante partijen inzichtelijk te maken;
- Gewogen en inzichtelijke belangenafweging;
- Open, heldere en begrijpelijke communicatie gedurende het gehele proces.

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen hoe partijen betrokken worden bij de ontwikkeling van het programma, binnen welke kaders dit gebeurt en welke vormen en middelen daarvoor worden ingezet.

10.2.1 Kaders participatie

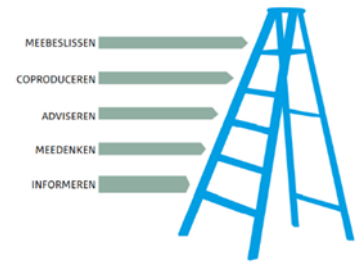
- Inspraak en voorbereiding vindt plaats conform afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarbij kunnen zienswijzen worden ingediend door “een ieder” (en niet alleen door belanghebbenden). De termijn voor zienswijzen bedraagt zes weken.
- Daarmee wordt mede invulling gegeven aan het Verdrag van Aarhus dat onder meer regelt dat burgers inspraak hebben in de besluitvorming in milieuaangelegenheden te geven. Alleen bij wijzigingen van ondergeschikte aard kan publieksparticipatie worden overgeslagen.
- Conform de motiveringsplicht uit artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit zal in het programma worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn en ook wat de resultaten daarvan zijn.
- In het programma zijn bron- en natuurmaatregelen opgenomen die hun werking krijgen als zij door de bestuursorganen die bevoegd zijn voor die maatregelen daadwerkelijk zijn vastgesteld via de geëigende procedure – bijvoorbeeld in de vorm van beheerplannen, algemeen verbindende voorschriften, subsidiekaders, ruimtelijke-ordeningsregels of overeenkomsten en het bijbehorende participatieproces. Dit betekent dat in sommige gevallen nog aanvullende participatie plaatsvindt voor maatregelen daadwerkelijk in werking treden.

10.2.3 Scope participatie

De participatie richt zich met name op onderdelen van het programma waar nog geen separaat participatieproces voor is doorlopen en waar de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk bestuursorgaan is. Dit betreft:

- Vaststellen van tussendoelen;
- Verkennen van aanvullende maatregelen voor stikstofreductie;
- Betekenis en werking natuurdoelanalyses;
- Sociaaleconomische beoordeling.

Voor elk van deze sporen wordt gelegenheid geboden tot participatie. Tijdens de ontwikkeling van het programma wordt aangegeven welke partijen worden betrokken, wanneer dit gebeurt en hoe dit zal gebeuren. Daarbij zal duidelijk aan worden gegeven welke trede van de participatieladder van toepassing is.



Programma-brede participatie: informeren en meedenken

Een brede groep van partijen zal op regelmatige basis worden geïnformeerd over de voortgang van het programma, bijvoorbeeld via nieuwsbrieven of tijdens bijeenkomsten/webinars. Verder zullen onderdelen, waar relevant, worden getoetst in deze groep. Hiervoor worden ieder geval de partijen uit de Klankbordgroep Stikstof uitgenodigd. Bij de terinzagelegging van het ontwerpprogramma heeft een ieder de gelegenheid om een zienswijze in te dienen.

10.2.4 Participatieproces schematisch weergegeven



Bijlage: wettelijke bepalingen m.b.t. het programma

Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

ARTIKEL I

De Wet natuurbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1, eerste lid, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

– voor *stikstof gevoelige habitats*: voor stikstof gevoelige leefgebieden voor vogelsoorten, natuurlijke habitats en habitats van soorten waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt;

B

Na artikel 1.12 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 1.12a

1. Het percentage van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de hoeveelheid in mol per hectare per jaar waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten, bedraagt:

- a. in 2025: ten minste 40%;
- b. in 2030: ten minste 50%;
- c. in 2035: ten minste 74%.

2. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen.

Artikel 1.12b

1. Onze Minister stelt een programma stikstofreductie en natuurverbetering vast:

a. voor het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden om te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid; en

b. voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de in onderdeel a bedoelde habitats.

Daarbij houdt Onze Minister rekening met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.

2. In het programma worden tussentijdse doelstellingen opgenomen met het oog op:

- a. het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden; en
- b. de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

3. De in het tweede lid bedoelde doelstellingen zijn inspanningsverplichtingen.

Artikel 1.12c

Op de voorbereiding van het programma stikstofreductie en natuurverbetering en wijzigingen daarvan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, behalve in geval van wijzigingen van ondergeschikte aard. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Artikel 1.12d

De bestuursorganen die daarvoor in het programma zijn aangewezen, zorgen voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen binnen de daarbij aangegeven termijn, voor zover uit het programma blijkt dat die bestuursorganen met het opnemen van de maatregelen hebben ingestemd.

Artikel 1.12e

1. Het bestuursorgaan dat daarvoor in het programma is aangewezen, kan:

- a. in dat programma opgenomen maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen ambtshalve wijzigen of vervangen of laten vervallen, en

- b. maatregelen, activiteiten of ontwikkelingen aan het programma toevoegen, als aannemelijk wordt gemaakt dat die wijzigingen per saldo passen binnen, of in ieder geval niet in strijd zijn met, het programma.
2. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 1.12d, kunnen verzoeken om een wijziging van het programma. Bij dat verzoek wordt aannemelijk gemaakt dat is voldaan aan het eerste lid.

Artikel 1.12f

1. De bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen verzamelen gegevens over:
- de voortgang en de gevolgen van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering;
 - de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden.
2. De bestuursorganen verstrekken de gegevens aan Onze Minister.
3. Onze Minister beoordeelt of wordt voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid.
4. Onze Minister zorgt voor de verslaglegging van de resultaten en zendt de verslagen aan beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 1.12fa

1. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van artikel 1.12b leggen gedeputeerde staten Onze Minister een gebiedsplan voor ter gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde en het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Het plan kan indien gewenst door gedeputeerde staten vergezeld gaan van een voorstel tot wijziging van het programma. Het plan beschrijft voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de Natura 2000-gebieden in de betrokken provincie in elk geval:
- voor zover het programma stikstofreductie en natuurverbetering niet meer actueel is:
 - de omvang van de stikstofdepositie en de bronnen daarvan, onderscheiden naar de belangrijkste sectoren en naar de afkomst van binnen en buiten de provincie, en de mate waarin de kritische depositiewaarde wordt overschreden;
 - de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige habitats;
 - de binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden in de provincie uitgevoerde of uit te voeren maatregelen die bijdragen aan:
 - vermindering van de stikstofdepositie met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, onderdeel a;
 - het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;
- c. de verwachte sociaaleconomische effecten en de weging van de haalbaarheid en doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel b;
- d. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel b, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.
2. Na ontvangst van een plan als bedoeld in het eerste lid kan Onze Minister, na instemming van beide partijen, het programma stikstofreductie en natuurverbetering dienovereenkomstig wijzigen, door daarin voor elke voor stikstof gevoelige habitat in de Natura 2000-gebieden en voor de betrokken provincie in elk geval de maatregelen te beschrijven die nodig zijn om tijdig te voldoen aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, en aan de tussentijdse doelstellingen, bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid, onderdeel a.

Artikel 1.12g

1. Onze Minister wijzigt het programma stikstofreductie en natuurverbetering als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 1.12f, derde lid, blijkt dat met het programma niet kan worden voldaan aan een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 1.12a, eerste lid, of aan een tussentijdse doelstelling als bedoeld in artikel 1.12b, tweede lid.
2. Het programma wordt zo gewijzigd dat binnen een passende termijn aan de omgevingswaarde wordt voldaan.
3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt het programma ten minste iedere zes jaar geactualiseerd.

Artikel 1.12h

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:

- de inhoud van het programma;
- het verzamelen en verstrekken van gegevens, bedoeld in artikel 1.12f, eerste en tweede lid;

- c. de in artikel 1.12f, derde lid, bedoelde beoordeling of wordt voldaan aan de omgevingswaarden en de tussentijdse doelstellingen;
- d. de verslaglegging, bedoeld in artikel 1.12f, vierde lid.

Besluit van 14 juni 2021 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur (stikstofreductie en natuurverbetering)

ARTIKEL I

Het Besluit natuurbescherming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden de volgende onderdelen in de alfabetische volgorde ingevoegd:

- *bouwactiviteit*: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;
- *bouwen*: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;
- *bouwwerk*: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart;
- *sloopactiviteit*: activiteit inhoudende het slopen van een bouwwerk;
- *slopen*: geheel of gedeeltelijk afbreken of uit elkaar nemen;

B

Titel 2.1 komt te luiden: Titel 2.1 Stikstofreductie en natuurverbetering

Artikel 2.1 Het in artikel 1.12b van de wet bedoelde programma stikstofreductie en natuurverbetering bevat voor de periode waarvoor het geldt voor de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden een beschrijving van:

- a. de omvang van de stikstofdepositie aan het begin van die periode, onderscheiden naar de bijdrage aan de depositie door de belangrijkste sectoren en onderscheiden naar depositie afkomstig uit buitenlandse en binnenlandse bronnen;
- b. de mate waarin aan het begin van die periode de instandhoudings-doelstellingen zijn bereikt voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- c. de verwachte autonome ontwikkeling van de stikstofemissie door bronnen binnen en buiten de betrokken Natura 2000-gebieden en de gevolgen daarvan voor de omvang van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
- d. de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan:
 - 1°. vermindering van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats;
 - 2°. het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- e. de verwachte sociaal-economische effecten en de weging van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d;
- f. de verwachte gevolgen van de maatregelen, bedoeld in onderdeel d, voor de omvang van de stikstofdepositie, respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor in ieder geval de voor stikstof gevoelige habitats;
- g. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de in artikel 2.3 gestelde eisen aan het verzamelen en verstrekken van gegevens.