



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Plan van aanpak Ecologische Autoriteit

In samenwerking met het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit
en de Taakgroep Ecologische Onderbouwing

7 juli 2022 / projectnummer: 3656



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



Inhoudsopgave

1	Aanleiding Ecologische Autoriteit	3
1.1	De staat van de natuur, de stikstofaanpak	3
2	Opdracht	4
3	Instelling en inrichting Ecologische Autoriteit	4
4	Ecologische Autoriteit i.o.	5
4.1	Doel en afbakening i.o.	5
4.2	Werkzaamheden en adviezen Ecologische Autoriteit i.o.	6
5	De Ecologische Autoriteit	10
5.1	Doel en afbakening	10
5.2	Werkzaamheden en adviezen van de Ecologische Autoriteit	10
5.3	Afbakening van de Ecologische Autoriteit en plan-m.e.r.	14
6	Onafhankelijkheid, transparantie en kwaliteit	15
6.1	Onafhankelijkheid	15
6.2	Transparantie	16
6.3	Kwaliteitsborging en reflectie	16
7	Werkwijze	17
8	Deskundigen	18
9	Communicatie, informatie en kennis	20
10	Instelling, rechtsvorm en organisatie	21
10.1	Instelling	21
10.2	Rechtsvorm	21
10.3	Bestuur en directeur	23
10.4	Overleg Ecologische Autoriteit en ministerie van LNV	23
11	Bedrijfsvoering	23
11.1	Personeel	23
11.2	Financiën	24
11.3	Communicatie	25
11.4	Huisvesting en facilitaire zaken	25
11.5	ICT	26
12	Fasering Ecologische Autoriteit i.o.	26
13	Risico's	26
13.1	Risico aantallen adviezen, overvraag of ondervraag	27
13.2	Te hoge verwachtingen worden niet waargemaakt	27
13.3	Ontbreken langetermijnperspectief	28
13.4	Financieel tekort door aanloopkosten en voorinvesteringen	28

13.5	Reputatieschade	29
14	Begroting en bekostiging	29
14.1	Toelichting op de begroting	29
14.2	Bekostiging	30
	Bijlage 1: Samenstelling werkgroep	32
	Bijlage 2: Opdrachtverlening	33

1 Aanleiding Ecologische Autoriteit

In december 2019 adviseerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de policy brief 'Stikstof in perspectief'¹ om een wettelijk geborgde wetenschappelijke autoriteit in te stellen. Deze wetenschappelijke autoriteit kan een onafhankelijk en omvattend ecologisch oordeel geven. Naar aanleiding van dit advies heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een verkenning Ecologische Autoriteit² uitgevoerd over of en hoe invulling te geven aan dit advies.

Uit de verkenning bleek dat voor het instellen van een ecologische autoriteit gekeken moet worden naar samenwerking van bestaande, onafhankelijke kennisorganisaties. In de zomer van 2021 is besloten de aanbevelingen uit de verkenning uit te voeren. Daarna is in een aantal sessies tussen LNV, het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (kennisnetwerk OBN), de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO) en de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) nagegaan hoe de aanbevelingen uit de verkenning uitgevoerd kunnen worden. Hieruit ontstond een gedeeld beeld van de afbakening en organisatievorm van de Ecologische Autoriteit.

Het ministerie van LNV, onderdelen directoraat-generaal Natuur, Visserij en Landelijk gebied (DG NVLG), programma-directoraat-generaal Stikstof (DGS) en directoraat-generaal Realisatie (hierna: het ministerie van LNV), vroeg de Commissie m.e.r. om gezamenlijk met kennisnetwerk OBN en TEO het plan van aanpak op te stellen voor de Ecologische Autoriteit. De Commissie heeft met een werkgroep van deskundigen uit haar eigen gelederen en kennisnetwerk OBN en TEO dit plan van aanpak opgesteld.

1.1 De staat van de natuur, de stikstofaanpak

De Nederlandse regering wil met spoed de stikstofgevoelige natuur terugbrengen in een 'gunstige staat van instandhouding'. De huidige staat is veelal ongunstig door belasting en accumulatie van stikstof uit de lucht in de natuur, samen met flankerende problemen als klimaatverandering, verdroging, slechte waterkwaliteit, versnippering, recreatiedruk en areaalverlies. De slechte staat van de natuur heeft ook geleid tot stagnatie van vergunningverlening.

In een brief³ heeft de Minister voor Natuur en Stikstof hierom onder andere de nadere uitwerking van de 'structurele aanpak stikstof'⁴ aangekondigd. Hieruit volgt een groot aantal maatregelen, die in het land met spoed, gebiedsgericht, uitgewerkt moeten worden. Uit de verkenning Ecologische Autoriteit kwam naar voren dat er een grote behoefte is aan onafhankelijke en gezaghebbende uitspraken op het gebied van de aantasting en het herstel van (stikstofgevoelige) natuur, onder andere met het oog op de te nemen maatregelen. Dit plan van aanpak beoogt hier invulling aan te geven.

¹ Zie <https://www.pbl.nl/publicaties/stikstof-in-perspectief>.

² Zie Verkenning Ecologische Autoriteit, juli 2021, <https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2021/06/29/versterking-inbreng-wetenschappelijke-kennis-bij-stikstofbeleid>.

³ Brief Minister voor Natuur en Stikstof, "Hoofdpijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid" – kortweg 'Hoofdpijnenbrief' (35 925 XIV, nr. 101).

⁴ Brief Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, "Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak" (BPZ / 20120075).

2 Opdracht

Het doel en de scope *uit de opdrachtverlening* luidt als volgt:

“De Ecologische Autoriteit is onafhankelijk en beschikt voor de korte termijn over ecologische, wetenschappelijke kennis ten aanzien van stikstofgevoelige⁵ natuur en gebruikt deze voor:

- Kwaliteitsborging door middel van gevraagde en ongevraagde advisering, beoordeling en reflectie ten aanzien van plannen en beleid.
- Het opstellen van handreikingen die inzichtelijk maken hoe ecologische kennis in de praktijk toegepast kan worden.
- Het doen van gezaghebbende uitspraken over de (voorgenomen) aanpak op gebiedsniveau in relatie tot ecologische vereisten en doelen. Dit betreft onder andere uitspraken in het kader van de beoordeling van natuurdoelanalyses, en de gebiedsplannen die medio 2023 door de provincies worden opgeleverd.

Voor de langere termijn is er mogelijk een behoefte aan verbreding van de scope van de Ecologische Autoriteit: van stikstofgevoelige natuur waar nú de focus in beginsel op ligt, naar de integrale opgave ten aanzien van natuur, water en klimaat en daarmee invulling te geven aan de scope die voor de Ecologische Autoriteit voorzien wordt in het coalitieakkoord.”

De volledige opdrachtverlening is als bijlage opgenomen bij dit advies. Deze opdracht is in de volgende hoofdstukken van dit plan van aanpak uitgewerkt.

3 Instelling en inrichting Ecologische Autoriteit

Bij de instelling en inrichting worden twee fases onderscheiden:

- Ecologische Autoriteit i.o. (in oprichting), met pilots;
- Ecologische Autoriteit, doorontwikkeld.

De eerste reden voor deze twee fases is dat de Minister voor Natuur en Stikstof bij brief aan de Tweede Kamer aangeeft dat een nieuw op te richten Ecologische Autoriteit een belangrijke rol zal spelen bij de wetenschappelijke toetsing van ecologische analyses en dat het streven is om deze Ecologische Autoriteit medio 2022 operationeel te hebben.⁶ Om deze strakke planning te halen is het nodig in een oprichtingsfase pragmatische en bewezen oplossingen te volgen voor organisatie, rechtsvorm, werkwijze en type werkzaamheden en adviezen. Dit biedt ruimte en tijd om voor de Ecologische Autoriteit een aantal zaken grondiger uit te zoeken en zo nodig aan te passen. Ook de pilots zijn hier uitdrukkelijk voor bedoeld.

De tweede reden voor deze twee fases is dat dit de gelegenheid biedt om ‘al doende’ te leren en te ontwikkelen. Een Ecologische Autoriteit stáát er niet ineens, gezaghebbendheid moet worden verdiend door kwaliteit vanaf het begin, daar is tijd voor nodig. Bij aanvang werkt de Ecologische Autoriteit i.o. daarom met pilots voor adviezen, die binnen het bureau en het bestuur van de Commissie en met kennisnetwerk OBN en TEO worden geëvalueerd. Wellicht wil ook LNV een externe evaluatie uitvoeren. Vanaf de start zoekt en vraagt de Ecologische

⁵ Bedoeld worden Natura 2000-gebieden en Nationaal Natuurnetwerk Nederland-gebieden met stikstofgevoelige habitattypen.

⁶ Brief Minister voor Natuur en Stikstof, “Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid” – kortweg ‘Hoofdlijnenbrief’ (35 925 XIV, nr. 101).

Autoriteit i.o. actief feedback en reflectie van stakeholders, wat leidt tot iteratieve aanpassingen en verbeteringen van zowel de inhoud van de adviezen als van de werkwijze.

Hoofdstuk 4 van dit plan van aanpak schetst de meer beperkte taak en rol van de Ecologische Autoriteit in oprichting (i.o.) en hoofdstuk 5 beschrijft de uiteindelijke beoogde taak en rol en bredere scope van de definitieve Ecologische Autoriteit.

Wat valt buiten de scope?

De volgende zaken vallen buiten de scope van de Ecologische Autoriteit in zowel de oprichtings- als de definitieve fase:

- Het doen van **onderzoek** (wel het signaleren van kennislacunes zodat anderen aangespoord kunnen worden of opdracht kunnen krijgen om hiertoe aanvullend onderzoek uit te voeren).
- Het opstellen van **wetten, regels en normen** (want dit is een overheidstaak).
- **Het beoordelen van individuele vergunningsaanvragen of het bepalen of toestemmingsverlening** mogelijk is (want dat doet de vergunningverlener, de Ecologische Autoriteit kan wel adviseren over de vraag of de benodigde ecologische informatie er ligt om een besluit over een vergunning te kunnen nemen).
- Het **nemen van besluiten en het opstellen van beleid** (want dat doen bevoegde gezagen en beleidsmakers, de Ecologische Autoriteit kan wel vanuit ecologisch perspectief adviseren of de benodigde ecologische informatie er ligt om besluiten te nemen of beleid te ontwikkelen. Met het oog op de rolzuiverheid is het niet wenselijk dat de Ecologische Autoriteit zowel een rol heeft in beleidsontwikkeling als bij de toetsing van de toepassing van ditzelfde beleid).
- Het **toetsen van plan-m.e.r.-ren** die opgesteld worden (want dat doet de Commissie m.e.r.), zie over de relatie met plan-m.e.r. ook §5.3.

4 Ecologische Autoriteit i.o.

4.1 Doel en afbakening i.o.

Ecologische Autoriteit i.o.

De Ecologische Autoriteit i.o. toetst, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming. De Ecologische Autoriteit i.o. beoordeelt op onafhankelijke wijze de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak (scope NPLG) van de informatie benodigd voor het vaststellen van besluiten over natuurdoelanalyses en gebiedsplannen/-programma's, met inbegrip van klimaat en abiotische randvoorwaarden zoals bodem, water en atmosferische depositie en stelt daarvoor kaders en handreikingen op.

De Ecologische Autoriteit i.o. is onafhankelijk, treedt zelfstandig naar buiten en kent een eigen secretariaat en voorzitterschap. De Ecologische Autoriteit i.o. geeft gevraagd en ongevraagd advies.

Indien de te toetsen producten beperkt zijn tot gebieden met stikstofgevoelige habitats, of tot bepaalde maatregelen, dan richt de toets van de Ecologische Autoriteit i.o. zich hierop. Zij kan altijd nadere aanbevelingen doen met het oog op de gunstige staat van instandhouding.

Het is mogelijk om de Ecologische Autoriteit i.o. meer afgebakende adviesvragen voor te leggen met meer nadruk op effecten en doelbereik van de natuurmaatregelen. De Ecologische Autoriteit i.o. beoordeelt of de informatie voldoende is om een besluit over de betreffende maatregel te onderbouwen, of de probleemschets en systeemanalyse van voldoende kwaliteit zijn en of deze een voldoende brede scope hebben.

Bij de Ecologische Autoriteit i.o. zal de prioriteit liggen bij NDA's en gebiedsplannen⁷ van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden⁸, bij gebiedsprogramma's met daarin ook Natuur Netwerk Nederland (NNN) gebieden⁹ en bij de daarvoor benodigde handreikingen en kaders. De Ecologische Autoriteit i.o. richt zich niet op het doelbereik van KRW maatregelen en klimaatadaptatiemaatregelen, maar neemt waar relevant wel de ecologische effecten van deze maatregelen op de gunstige staat van instandhouding mee.

Aan wie wordt advies uitgebracht?

De Ecologische Autoriteit brengt advies uit aan het bevoegd gezag, zodat deze het advies kan betrekken bij besluitvorming. In de eerste fase van de Ecologische Autoriteit i.o. kunnen uitsluitend LNV, IPO en de provincies, Rijkswaterstaat en het ministerie van Defensie in hun rol als voortouwnemer advies aanvragen.

LNV zal de adviesaanvragers ondersteunen met een marginale toets op de kwaliteit van de aan de Ecologische Autoriteit i.o. aan te leveren informatie.

Bij een te groot werkaanbod kan LNV, op verzoek van de Ecologische Autoriteit i.o., ondersteuning bieden bij het prioriteren van de adviesaanvragen. Zie over de capaciteit in relatie tot het werkaanbod ook hoofdstuk 13 van dit advies.

LNV wordt geadviseerd om op transparante wijze te communiceren over de inhoud en het proces van deze prioritering en de marginale kwaliteitstoets. Dit om te voorkomen dat de indruk ontstaat, dat dit de onafhankelijkheid van de Ecologische Autoriteit beïnvloedt.

4.2 Werkzaamheden en adviezen Ecologische Autoriteit i.o.

De Ecologische Autoriteit i.o. verricht de volgende werkzaamheden:

Werkzaamheden algemeen

De Ecologische Autoriteit i.o. verricht de volgende algemene werkzaamheden:

- 1) Gevraagde en ongevraagde adviezen
 - a) De gevraagde advisering is in punt 5 tot met 9 nader uitgewerkt.
 - b) Om de onafhankelijkheid te borgen kan de Ecologische Autoriteit te allen tijde ongevraagd adviseren. Dit kan zowel binnen gevraagde adviezen, als in losstaande adviezen. Beoordeling van en reflectie op plannen en beleid kan hierbinnen vallen.

⁷ De gebiedsplannen Wsn worden waarschijnlijk onderdeel van de gebiedsprogramma's. Zie ook §5.2.

⁸ Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. In Natura 2000-gebieden worden bepaalde diersoorten en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden.
Zie ook: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natura-2000-beheerplannen/>.

⁹ Het Natuurnetwerk Nederland is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het netwerk moet natuurgebieden beter verbinden met elkaar en met het omringende agrarisch gebied.
Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurnetwerk-nederland>.

2) Kaders algemeen

- a) Ontsluiten van kennis en beantwoorden van vragen zoals: welke informatiebronnen zijn het meest geschikt om inzicht te krijgen in de effecten van stikstof op natuur (ten behoeve van natuurdoelanalyses, beheerplannen en ecologische toetsen). Bepalen als bronnen elkaar tegenspreken welke informatiebron de juiste is. Als geen duidelijke keuze gemaakt kan worden tussen bronnen: een kennislacune signaleren (zie ook artikel 3.)
- b) Samenvatten van de best beschikbare kennis over specifieke en veel gestelde vragen over de toepassing van wetenschappelijke kennis in het juridische domein, zoals omgaan met onzekerheid, het bepalen van externe werking, of het beoordelen van kleine effecten in cumulatie.
- c) Duidelijk maken welke eisen gesteld worden aan een landschapsecologische systeemanalyse. Naast de probleemomschrijving moet de systeemanalyse voldoende concreet en kwantitatief duidelijk maken welke oplossingsrichtingen aan de orde zijn met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur.

3) Leemten in kennis

- a) Duidelijk maken (ook vanwege de juridische vereisten) welke kennisleemten problematisch en welke acceptabel zijn bij het opstellen van bijvoorbeeld natuurdoelanalyses, beheerplannen en ecologische toetsen.
- b) De Ecologische Autoriteit i.o. vermeldt leemtes in kennis in haar adviezen. Kennisinstellingen en opdrachtgevers van onderzoek kunnen gebruik maken van geïdentificeerde problematische kennisleemten, zodat deze worden opgevuld.
- c) Bij de advisering komen bepaalde vaak voorkomende 'fouten' of misverstanden in beeld, zoals dat de verkeerde of een verouderde meetmethode wordt gebruikt of verkeerde kengetallen gehanteerd. De Ecologische Autoriteit i.o. maakt deze kenbaar.

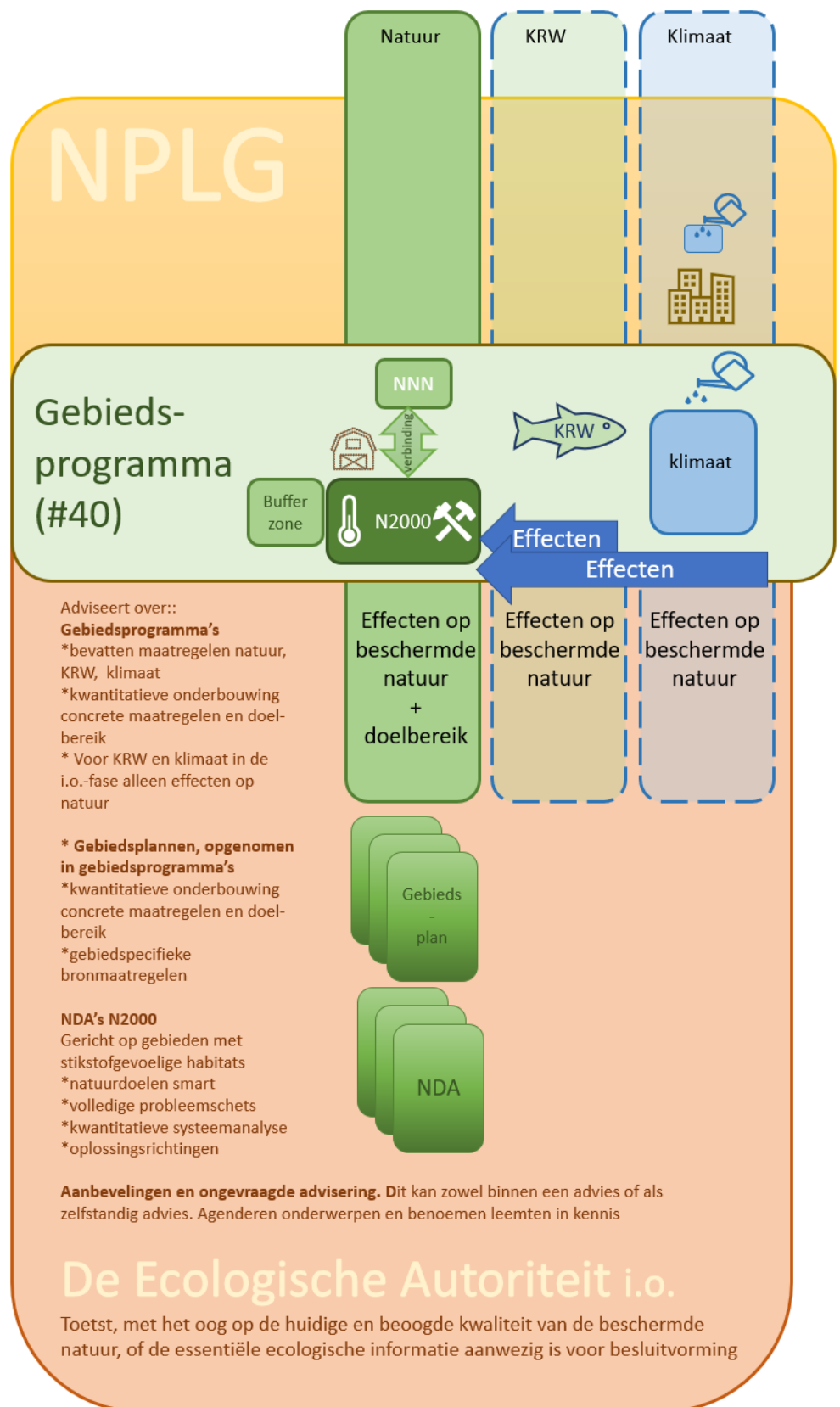
4) Kennisfunctie

- a) Deze wordt in de Ecologische Autoriteit i.o.-fase beperkt ingevuld vanwege de beperkt beschikbare capaciteit. In de pilotfase is de inventarisatie van de behoefte aan kennisontsluiting via de Ecologische Autoriteit uitdrukkelijk onderwerp.
- b) Website – met kennisproducten en adviezen.

Adviezen Ecologische Autoriteit i.o. bij producten of activiteiten

5) (Toetsing van) landelijke handreikingen over het kwaliteitsniveau voor NDA's, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's

- a) Duidelijkheid geven, voor zover die er niet is, over de specifieke ecologische maatlat uit aanwijzingsbesluiten en profielen met kwaliteitsbeschrijvingen.
- b) Bepalen waaraan een landschapsecologische systeemanalyse in het proces van opstellen NDA's moet voldoen. De basis hiervoor is een dusdanig inzicht dat



Figuur 1 Taken en doel van de Ecologische Autoriteit i.o., in relatie tot het NPLG en de gebiedsprogramma's. Bovenin schematisch de relatie tot de scope van het Nationaal programma landelijk gebied (NPLG) en de gebiedsprogramma's. Onderin de producten waarover wordt geadviseerd en het doel van Ecologische Autoriteit i.o. Van de drie pijlers van het NPLG (natuur, KRW en klimaat) zal de EA i.o. voor de KRW en klimaat ingaan op effecten maar niet op doelbereik. Onder de taken vallen ook ongevraagde adviezen en aanbevelingen.

concreet en kwantitatief kan worden bepaald wat nodig is om de doelen voor beschermde natuur te halen. Binnen deze systeemanalyse vallen in ieder geval klimaat, water en bodem en de invloed vanuit de atmosfeer op het gebied.

- c) Bepalen hoe om te gaan met ideeën over herstelmaatregelen die (nog) niet zijn erkend in het Rapport herstelstrategieën.
 - d) Duidelijkheid geven over hoe gedetailleerd, actueel en volledig NDA's, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's moeten zijn om te kunnen beoordelen wat deze betekenen voor de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur.
 - e) Duidelijkheid geven over hoe gedetailleerd, actueel en volledig NDA's, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's moeten zijn om te kunnen voldoen aan de juridische vereisten.
- 6) Natuurdoelanalyses
- a) Natuurdoelanalyses N2000 (per stuk of per set van NDA's of alle NDA's per provincie).
 - b) Bundeling van NDA's is wenselijk, mits deze sterk onderling gelijkend zijn. Bij bundeling van NDA's gelden dezelfde kwaliteitseisen als bij enkelvoudige NDA's.
 - c) Het beoordelen van de NDA's is maatwerk en is afhankelijk van het aantal verschillende habitattypes dat moet worden beoordeeld.
- 7) Gebiedsplannen¹⁰ (worden opgenomen in gebiedsprogramma's)
- a) De gebiedsplannen Wsn worden naar verwachting onderdeel van gebiedsprogramma's, waarin ook KRW/NNN zijn opgenomen.
 - b) Eisen formuleren in de vorm van handreikingen. Hier zijn bufferzones en verbindingzones inbegrepen en daarmee maatregelen buiten de (huidige) gebieden. Aangeven wanneer in voldoende mate maatregelen geformuleerd zijn, die bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen waarvan de doelstelling niet binnen de Natura 2000 gebieden gerealiseerd kan worden.
 - c) Kwantitatieve breed ecologische onderbouwing van de te nemen concrete maatregelen en het doelbereik ervan.
- 8) Gebiedsprogramma's
- a) De gebiedsplannen Wsn worden naar verwachting onderdeel van gebiedsprogramma's waarin ook KRW/NNN zijn opgenomen. Dezelfde inhoudsvereisten zijn van toepassing.
 - b) Duiden van het plan, overgangszones met natuurinclusieve landbouw. De Ecologische Autoriteit i.o. zal zich binnen de programma's richten op (effecten op) 'stikstofgevoelige habitats' of 'natuur in de beschermde gebieden N2000/NNN'.
 - c) Worden in voldoende mate maatregelen geformuleerd, die bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen waarvan de doelstelling niet binnen de Natura 2000 gebieden gerealiseerd kan worden?
 - d) Kwantitatieve breed ecologische onderbouwing van de te nemen concrete maatregelen en het doelbereik ervan.

¹⁰ Gebiedsplannen zoals bedoeld in artikel 1.12fa Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).

5 De Ecologische Autoriteit

5.1 Doel en afbakening

Dit hoofdstuk beschrijft het perspectief van de Ecologische Autoriteit voor de langere termijn.

Doel van de definitieve Ecologische Autoriteit – zie figuur 2

De Ecologische Autoriteit toetst, met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur, of de essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming. Zij beoordeelt op onafhankelijke wijze de wetenschappelijke onderbouwing van brede ecologische vraagstukken, met inbegrip van ecologie, klimaat en abiotische randvoorwaarden zoals bodem, water, klimaat en atmosferische depositie.

De Ecologische Autoriteit is onafhankelijk, treedt zelfstandig naar buiten en kent een eigen secretariaat en voorzitterschap. De Ecologische Autoriteit geeft gevraagd en ongevraagd advies.

Is de advisering verplicht?

Voor het borgen van een volwaardige rol van ecologische kennis in de analyse en aanpak van stikstofgevoelige gebieden is het van belang dat voor alle Natura 2000-gebieden adviezen worden uitgebracht. De werkgroep adviseert dit in ieder geval verplicht te stellen voor:

- Natura 2000 Beheerplannen (art. 2.3 Wet natuurbescherming) en de tussenevaluaties
- Natuurdoelanalyses Natura 2000
- Gebiedsplannen Natura 2000
- Gebiedsprogramma's

Dit in verband met een onafhankelijk ecologische kwaliteitstoets.

Aan wie wordt advies uitgebracht?

De Ecologische Autoriteit brengt haar adviezen uit aan het betreffende bevoegd gezag en/of de voortouwnemer bij advisering over een beschermd gebied. Bij de Ecologische Autoriteit kunnen in elk geval LNV, IPO en de provincies, Rijkswaterstaat en het Ministerie van Defensie in hun rol als voortouwnemer advies aanvragen.

Andere aanvragers, zoals waterschappen, die behoefte hebben aan advies van de Ecologische Autoriteit kunnen dat via bovengenoemde partijen aangeven. Het advies wordt, ook dan, uitgebracht aan bovengenoemde partijen.

LNV zal de adviesaanvragers ondersteunen met een marginale toets op de kwaliteit van de aan de Ecologische Autoriteit i.o. aan te leveren informatie. Bij een te groot werkaanbod kan LNV ondersteuning bieden bij het prioriteren van de adviesaanvragen.

5.2 Werkzaamheden en adviezen van de Ecologische Autoriteit

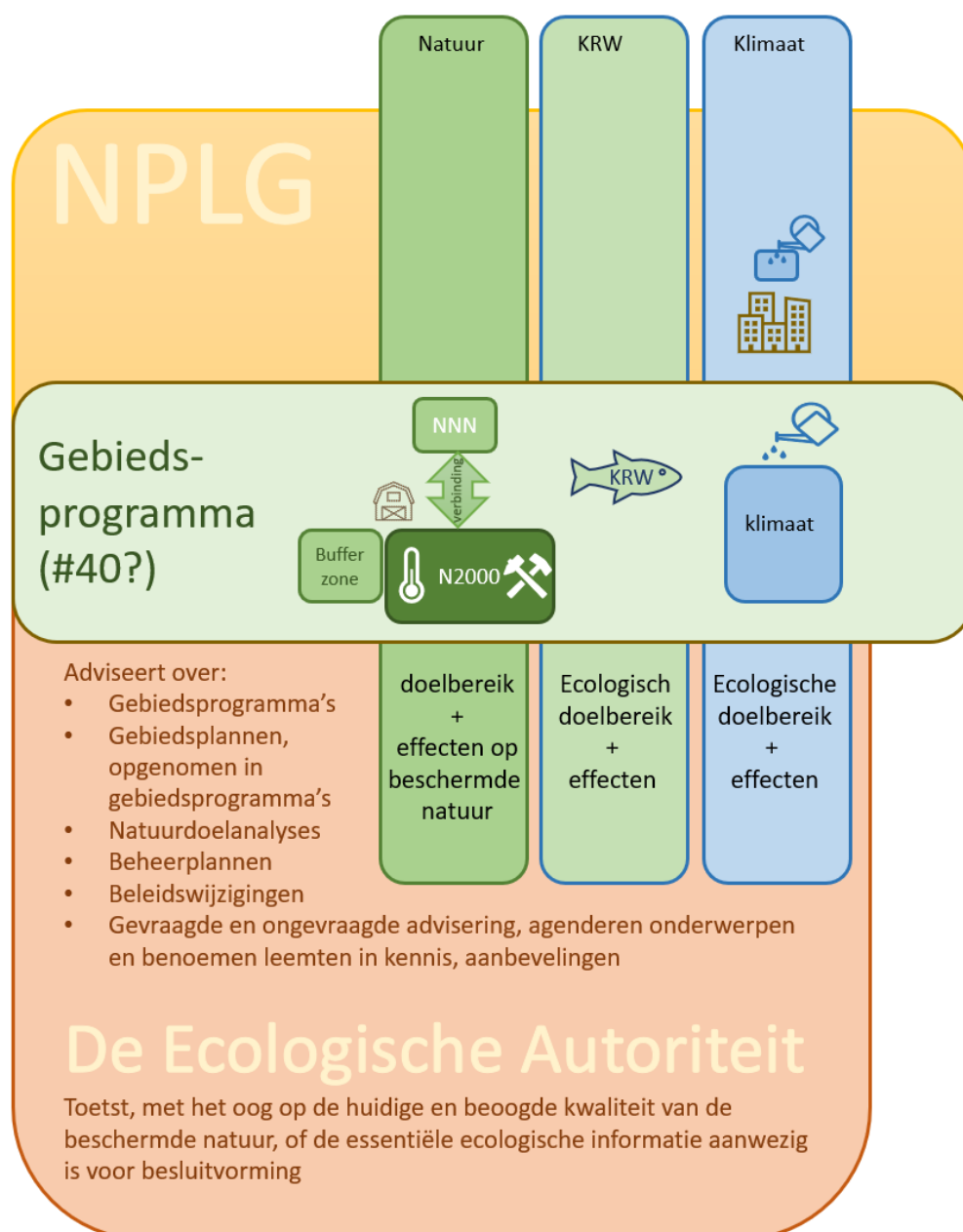
Werkzaamheden algemeen

De Ecologische Autoriteit verricht als de oprichtingsfase voorbij is de volgende werkzaamheden:

- 1) Gevraagde en ongevraagde adviezen, beoordeling en reflectie ten aanzien van plannen en beleid

Om de onafhankelijkheid te borgen kan de Ecologische Autoriteit te allen tijde gevraagd en ongevraagd adviseren. Dit kan zowel binnen gevraagde adviezen, als in losstaande adviezen. Het kan gaan om bijvoorbeeld de volgende type vraagstukken:

 - a) Het beoordelen van de onderbouwing van monitoring, rapporten en rapportages omtrent de staat van instandhouding van beschermde natuur.
 - b) Het toetsen van een handreiking voor het wetenschappelijke verantwoord beoordelen van de effecten van kleine deposities.
 - c) Advisering ten aanzien van overige vraagstukken met betrekking tot natuur en stikstof zoals de toetsing van de onderbouwing van het actualiseren van kritische depositiewaarden.
 - d) Mogelijk adviseren over informatie die ten grondslag ligt aan beleid.
- 2) Kaders algemeen
 - a) Ontsluiten van kennis en beantwoorden van vragen zoals: welke informatiebronnen zijn het meest geschikt om inzicht te krijgen in de effecten van stikstof op natuur (ten behoeve van natuurdoelanalyses, beheerplannen en ecologische toetsen)? Als bronnen elkaar tegenspreken: welke informatiebron is de juiste? Als geen duidelijke keuze gemaakt kan worden tussen bronnen: een kennislacune signaleren (zie ook artikel 3.)
 - b) Samenvatten van de best beschikbare kennis over specifieke en veel gestelde vragen over de toepassing van wetenschappelijke kennis in het juridische domein, zoals omgaan met onzekerheid, het bepalen van externe werking, of het beoordelen van kleine effecten in cumulatie.
 - c) Duidelijk maken welke eisen gesteld worden aan een landschapsecologische systeemanalyse. Naast de probleemomschrijving moet de systeemanalyse voldoende concreet en kwantitatief duidelijk maken welke oplossingsrichtingen aan de orde zijn met het oog op de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur.
- 3) Leemten in kennis
 - a) Duidelijk maken (ook vanwege de juridische vereisten) welke kennisleemten problematisch en welke acceptabel zijn bij het opstellen van bijvoorbeeld natuurdoelanalyses, beheerplannen en ecologische toetsen.
 - b) De Ecologische Autoriteit vermeldt leemtes in kennis in haar adviezen. Kennisinstellingen en opdrachtgevers van onderzoek kunnen gebruik maken van geïdentificeerde problematische kennisleemten, zodat deze worden opgevuld.
 - c) Bij de advisering komen bepaalde vaak voorkomende 'fouten' of misverstanden in beeld, zoals dat de verkeerde of een verouderde meetmethode wordt gebruikt of verkeerde kengetallen gehanteerd. De Ecologische Autoriteit maakt deze kenbaar.



Figuur 2 Doel en taken van de doorontwikkelde Ecologische Autoriteit, in relatie tot het NPLG en de gebiedsprogramma's. Bovenin schematisch de relatie tot de scope van het Nationaal programma landelijk gebied (NPLG) en de gebiedsprogramma's. Onderin de figuur voorbeelden van advisering en het doel van de Ecologische Autoriteit.

4) Kennisfunctie

Organisatie en doorverwijzen van de externe kennis. De Ecologische Autoriteit is hierbij niet compleet, maar geeft prioriteit aan onderwerpen waar veel vraag/behoefte is naar kennis. Benoemen van kennislacunes en behoefte aan onderzoek.

- Op adviesvraag overzicht geven van beschikbare kennis
- Factsheets
- Bijeenkomsten
- Website – met kennisproducten en adviezen

Adviezen bij producten of activiteiten

- 5) (Toetsing van) landelijke handreikingen over het kwaliteitsniveau voor NDA's, beheerplannen, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's
 - a) Duidelijkheid geven, voor zover die er niet is, over de specifieke ecologische maatlat uit aanwijzingsbesluiten en profielen met kwaliteitsbeschrijvingen.
 - b) Bepalen waaraan een landschapsecologische systeemanalyse in het proces van opstellen NDA's moet voldoen. De basis hiervoor is een dusdanig inzicht dat concreet en kwantitatief kan worden bepaald wat nodig is om de doelen voor beschermde natuur te halen. Binnen deze systeemanalyse vallen in ieder geval klimaat, water en bodem en de invloed vanuit de atmosfeer op het gebied.
 - c) Bepalen hoe om te gaan met ideeën over herstelmaatregelen die (nog) niet zijn erkend in het Rapport herstelstrategieën.
 - d) Duidelijkheid geven over hoe gedetailleerd, actueel en volledig NDA's, beheerplannen, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's moeten zijn om te kunnen beoordelen wat deze betekenen voor de huidige en beoogde kwaliteit van de beschermde natuur.
 - e) Duidelijkheid geven over hoe gedetailleerd, actueel en volledig NDA's, gebiedsplannen en gebiedsprogramma's moeten zijn om te kunnen voldoen aan de juridische vereisten.
- 6) Natura 2000 Beheerplannen (art2.3 Wet natuurbescherming)
 - a) Toets aan de wettelijke inhoudsvereisten.
- 7) Natuurdoelanalyses
 - a) Natuurdoelanalyses N2000 (per stuk of per set van NDA's of alle NDA's per provincie)
 - b) Bundeling van NDA's is wenselijk, mits deze sterk onderling gelijkend zijn. Bij bundeling van NDA's gelden dezelfde kwaliteitseisen als bij enkelvoudige NDA's.
 - c) Het beoordelen van de NDA's is maatwerk en is afhankelijk van het aantal verschillende habitattypes dat moet worden beoordeeld.
- 8) Gebiedsplannen¹¹ (worden opgenomen in gebiedsprogramma's)
 - a) De gebiedsplannen Wsn worden naar verwachting onderdeel van gebiedsprogramma's, waarin ook KRW/NNN zijn opgenomen.
 - b) Eisen formuleren in de vorm van handreikingen. Hier zijn bufferzones en verbindingszones inbegrepen en daarmee maatregelen buiten de (huidige) gebieden. Aangeven wanneer in voldoende mate maatregelen geformuleerd zijn, die bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen waarvan de doelstelling niet binnen de Natura 2000 gebieden gerealiseerd kan worden.
 - c) Kwantitatieve breed ecologische onderbouwing van de te nemen concrete maatregelen en het doelbereik ervan.
- 9) Gebiedsprogramma's
 - a) De gebiedsplannen Wsn worden naar verwachting onderdeel van gebiedsprogramma's waarin ook KRW/NNN zijn opgenomen. Dezelfde inhoudsvereisten zijn van toepassing.
 - b) Duiden van het plan, overgangszones met natuurinclusieve landbouw.

¹¹ Zoals bedoeld in artikel 1.12fa Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).

- c) Worden in voldoende mate maatregelen geformuleerd, die bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen waarvan de doelstelling niet binnen de Natura 2000 gebieden gerealiseerd kan worden?
- d) Kwantitatieve breed ecologische onderbouwing van de te nemen concrete maatregelen en het doelbereik ervan.

5.3 Afbakening van de Ecologische Autoriteit en plan-m.e.r.

Een plan-m.e.r. is onder de Omgevingswet, net als nu, verplicht als een plan of programma¹² kaderstellend is voor m.e.r.-(beoordelings)-plichtige besluiten of als een Passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van de Wet natuurbescherming. Kaderstelling beperkt zich niet tot het aanwijzen van locaties of tracés. Ook als sturende of richtinggevend uitspraken worden gedaan, of *de toon gezet wordt* voor latere plannen of (uitvoerings)besluiten is sprake van kaderstelling.¹³ Het advies van de Commissie m.e.r. blijft verplicht voor elk plan-MER.

Het (provinciale) gebiedsprogramma kan kaderstellend zijn voor onder andere bebossing of ontbossing met als doel functiewijziging, ontgrondingen, landinrichting en (wijzigen of verplaatsen van) veehouderijen, onttrekken of aanvullen van grondwater, het plaatsen van stuwen, en het lokaal verlagen van het waterpeil en is dan m.e.r.-plichtig.

Integraal karakter milieueffectrapportage¹⁴

Met gevolgen voor het milieu worden volgens de Europese richtlijnen mogelijke aanzienlijke milieueffecten bedoeld, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen. Hieronder vallen permanente, tijdelijke, positieve, negatieve, directe, indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten op korte, middellange en lange termijn.

Een plan-m.e.r. voor een (provinciaal) gebiedsprogramma heeft belangrijke meerwaarde. M.e.r. waarborgt een integrale beoordeling van de milieu-informatie. Deze informatie kan volwaardig meewegen bij het besluit over het gebiedsprogramma. Een breed scala aan milieuonderwerpen weegt mee, geborgd in de Wet Milieubeheer en de Europese m.e.r.-richtlijn (zie grijs kader). Een belangrijk voordeel hiervan is dat geen aspecten vergeten worden, alternatieven met minder milieugevolgen in beeld komen, en dat het besluit transparant wordt onderbouwd. Hierom en omdat participatie onderdeel is van het m.e.r.-proces, draagt het MER bij aan het vergroten van het draagvlak voor het besluit.

Het advies van de Ecologische Autoriteit ziet uitsluitend op de ecologische essentiële informatie, met het oog op bestaande en beoogde beschermde natuur, en komt uitdrukkelijk niet in de plaats van de onafhankelijke, bredere, kwaliteitstoets van de Commissie m.e.r. bij

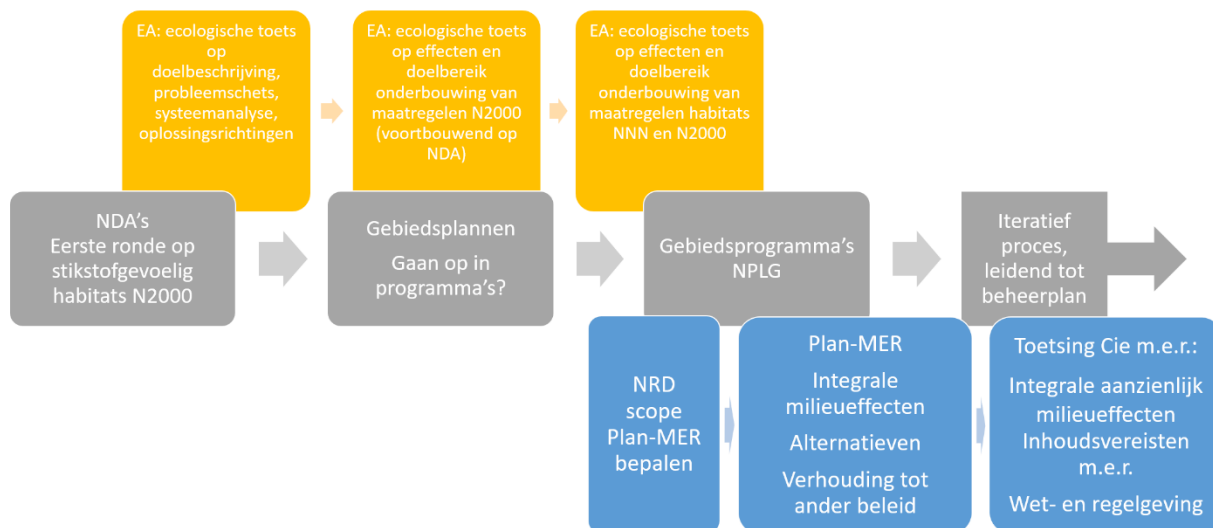
¹² Onder de Omgevingswet is een aantal instrumenten aan gewezen dat 'in ieder geval' valt onder de definitie van plannen en programma's als bedoeld in de Smb-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EU), maar ook andere plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn plan-m.e.r.-plichtig (mits kaderstellend).

¹³ Dit blijkt uitdrukkelijk uit de Memorie van Toelichting bij de Wet ter implementatie van de Smb-richtlijn (Richtlijn 2001/42/EU), Kamerstukken II 2004-2005, 29811, nr. 3, blz. 3-4. Daarin staat verder dat het juist die 'toonsetting' in plannen is die de opstellers van de Smb-richtlijn zo belangrijk vinden en waarvan zij hebben vastgesteld dat die vooral ook moet worden voorzien van een milieubeoordeling. Alleen dan is de Smb-richtlijn een waardevolle aanvulling op de M.e.r.-richtlijn (Richtlijn 2011/92/EU, gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU).

¹⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/mer/procedurehandleiding/procedurele/opstellen-mer/#MERvoorbesluitoekvoldoenaaneisenEU-richtlijn>.

het verplichte plan-m.e.r. Een nadere afbakening qua proces, inhoud en timing is te vinden in figuur 3.

EA i.o. ten opzichte van m.e.r (exclusief pilotfase)



Figuur 3 verhouding toetsing EA en plan-m.e.r.

6 Onafhankelijkheid, transparantie en kwaliteit

De verkenning Ecologische Autoriteit wijst uit dat het van belang is dat de Ecologische Autoriteit onafhankelijk en gezaghebbend is. *Gezaghebbendheid* kan niet afgedwongen, dat moet 'gaandeweg' verworven worden door de kwaliteit, inhoudelijke degelijkheid en onafhankelijkheid van adviezen en andere producten. *Onafhankelijkheid* is het belangrijkste uitgangspunt voor de wijze van organiseren, de positionering, de werkwijze en de communicatie van de Ecologische Autoriteit.

6.1 Onafhankelijkheid

Protocol onafhankelijkheid

Voor de Ecologische Autoriteit zijn procedures en *checks and balances* vereist gericht op het waarborgen van de onafhankelijkheid. Per advies wordt een werkgroep van deskundigen samengesteld met een onafhankelijk voorzitter en secretaris. Deskundigen worden ingehuurd op persoonlijke titel en op basis van hun persoonlijke kennis.

Bij de keuze van deskundigen mag hun onafhankelijkheid niet in het geding zijn en de schijn van belangenverstrengeling moet worden voorkomen. De onafhankelijke positie wordt streng bewaakt. Deskundigen, voorzitter en secretaris mogen niet betrokken zijn bij het project waarover de werkgroep adviseert.

De *checks and balances* worden in de werkwijze (zie hoofdstuk 7) en in een protocol verankerd. Voor de definitieve Ecologische Autoriteit wordt een protocol onafhankelijkheid Ecologische Autoriteit opgesteld, dat openbaar toegankelijk is en voor iedereen te vinden op

de website. In de oprichtingsfase geldt het protocol onafhankelijkheid van de Commissie. Na enige tijd wordt geëvalueerd of het protocol goed wordt toegepast en op welke punten het protocol van de Ecologische Autoriteit moet afwijken van het protocol van de Commissie.¹⁵

6.2 Transparantie

Openbaarheid adviezen en stukken

De adviezen van de Ecologische Autoriteit zijn altijd openbaar, voor een ieder te lezen op de website, tezamen met de stukken waarover is geadviseerd en worden vergezeld van een persbericht.

6.3 Kwaliteitsborging en reflectie

Kwaliteit van de deskundigen

Om adviezen van goede kwaliteit op te stellen beschikt de Ecologische Autoriteit over een ruime pool van deskundigen, die op hun vakgebied tot de top van Nederland behoren en/ of kunnen putten uit een ruime praktijkervaring, afkomstig uit wetenschap, overheid, bedrijfsleven en kennisinstituten. De Ecologische Autoriteit kan deskundigen inzetten uit het deskundigenbestand van de Commissie en uit de netwerken van OBN en TEO, aangevuld met deskundigen daarbuiten. De deskundigen werken binnen de kaders van het protocol onafhankelijkheid (zie 6.1). De kwaliteit van de inbreng van deskundigen wordt periodiek geëvalueerd.

Kwaliteitsborging intern

Alle kennisproducenten en adviezen worden aan een interne kwaliteitstoets onderworpen doordat altijd twee personen meelesen die geen deel uitmaken van de werkgroep: de één leest mee op inhoudelijke juistheid en op consistentie met andere adviezen, de ander leest mee op leesbaarheid en begrijpelijkheid. De meelezers werken binnen de kaders van het protocol onafhankelijkheid (zie 6.1).

Kwaliteitsreflectie extern

De Ecologische autoriteit organiseert externe feedback en reflectie op de aard, kwaliteit en doorwerking van de adviezen van de Ecologische Autoriteit en ook op haar positionering, strategie, governance en organisatie. Dit kan de vorm krijgen van een *Quality Board*, een klankbordgroep, een Raad van Advies of periodieke 'dwarskijksessies'.

Kwaliteit van de samenwerking

Kennisnetwerk OBN, TEO en Commissie m.e.r. werken samen om de Ecologische Autoriteit een goede start en uitgangspositie te geven. Op regelmatige basis is er een samenwerkingsoverleg, onder voorzitterschap van de Commissie, om stil te staan bij zowel de kwaliteit van de advisering als de kwaliteit van de samenwerking en op welke punten bijgestuurd kan worden.

¹⁵ Het protocol onafhankelijkheid van de Commissie staat [hier](#).

7 Werkwijze

Adviezen komen tot stand door een werkgroep. De werkgroep bestaat uit deskundigen, die per advies worden ingeschakeld. De werkgroep wordt geleid door een voorzitter, die verantwoordelijk neemt voor de inhoud van het advies en erover naar buiten treedt, indien nodig. De redactie van het advies wordt gedaan door de werkgroepsecretaris. De werkgroep wordt ondersteund door een projectsecretaresse. Er wordt gewerkt in een digitale samenwerkingsomgeving. Vergaderingen zijn digitaal of vinden plaats in Utrecht.

Na ontvangst van de adviesvraag bepaalt de Ecologische Autoriteit de wijze van toetsen en let daarbij op de afbakening van de adviesvraag. Ook wordt bepaald welke deskundigheden nodig zijn.

De deskundigen van de Ecologische Autoriteit controleren vervolgens of:

- a) De gebruikte basisgegevens voldoende actueel, representatief en gebiedsdekkend zijn.
- b) De uitgangspunten en kentallen van de onderbouwing goed zijn.
- c) De deskundigen bepalen vervolgens of de uitkomsten van effectscores en/of modelberekeningen plausibel zijn en of alle informatie aanwezig is om de effectscores te reproduceren.

Zijn de uitkomsten van berekeningen niet plausibel en/of effectscores niet reproduceerbaar, dan vraagt de Ecologische Autoriteit om aanvullende informatie.

De Ecologische Autoriteit vraagt ook aanvullende informatie als:

- d) Naar de inschatting van de Ecologische Autoriteit de bestaande en beoogde beschermde natuur onvoldoende kan meewegen bij de besluitvorming.
- e) Naar de inschatting van de Ecologische Autoriteit dit kan leiden tot andere conclusies over de doelen, de staat van instandhouding van het gebied, de knelpunten, de systeemanalyse of de beoogde maatregelen.
- f) Naar de inschatting van de Ecologische Autoriteit dit de keuze tussen onderzochte maatregelen kan beïnvloeden.

De Ecologische Autoriteit kan aanbevelingen doen, die buiten de scope van de adviesvraag liggen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het ontbreken van een goed beeld van de staat van instandhouding of het niet onderzoeken van kansrijke maatregelen om de gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Werkproces

De onafhankelijkheid van de Ecologische Autoriteit en haar werkgroepen binnen een adviestraject is zorgvuldig geborgd in het werkproces:

1. Aanmelding bij de Ecologische Autoriteit, 3 weken voor de gewenste startdatum.
2. Aanvrager ontvangt een bevestiging met informatie over de procedure.
3. Bij de start van de adviesproces ontvangt de Ecologische Autoriteit de relevante stukken digitaal. Dit mag ook een link zijn. Als de stukken niet volgens aanmelding beschikbaar zijn, start de aanmelding opnieuw.
4. Per advies stelt de Ecologische Autoriteit een werkgroep samen. Deze bestaat uit een voorzitter, een secretaris en een aantal deskundigen. Het adviestraject start als de werkgroep compleet is en de juiste deskundigen beschikbaar zijn.
5. Bij een gebiedsplan of -programma is de werkgroep zoveel mogelijk dezelfde als, of heeft overlap met, bij de adviezen over de bijbehorende natuurdoelanalyses.

6. De secretaris maakt afspraken met het bevoegd gezag/aanvrager over de planning: wanneer de werkgroep een startgesprek heeft en wanneer een toelichtend gesprek over het advies plaatsvindt. Termijn van orde is 6 weken, onder voorbehoud van beschikbaarheid van deskundigen.
7. Ongeveer een week voor het toelichtend gesprek ontvangt het bevoegd gezag/aanvrager het advies. Tijdens dit gesprek bespreken de werkgroep, bevoegd gezag en initiatiefnemer het advies.
8. Na het toelichtend gesprek:
 - a. brengt de Ecologische Autoriteit een voorlopig advies uit en schort de Ecologische Autoriteit het uitbrengen van het advies op, om de opsteller in de gelegenheid te stellen aanvullende informatie aan te leveren. Hier zijn kosten aan verbonden. Het voorlopige advies komt direct op de website van de Ecologische Autoriteit inclusief de beoordeelde documenten.
 - b. brengt de Ecologische Autoriteit het advies uit aan het bevoegd gezag, als alle essentiële ecologische informatie aanwezig is voor de besluitvorming. Dit komt op de website van de Ecologische Autoriteit inclusief de beoordeelde documenten.

De Ecologische Autoriteit i.o. werkt dit werkproces uit en maakt het kenbaar via haar website.

Escalatie

De Ecologische Autoriteit streeft naar een consistente advisering en een unaniem oordeel binnen een werkgroep. De Ecologische Autoriteit i.o. stelt een escalatieladder op bij meningsverschillen binnen of tussen werkgroepen.

Pilotfase evalueren

In de fase van oprichting en in de pilots werkt de Ecologische Autoriteit grotendeels volgens het model van de Commissie. Dit is hierboven geschetst. De pilots kunnen aanleiding zijn de werkwijze aan te passen als dat goed of beter aansluit bij de vraagstelling, en zonder verlies van kwaliteit efficiënter gewerkt kan worden. Als naar aanleiding van de evaluatie van de pilotfase werkprocessen worden aangepast, maakt de Ecologische Autoriteit dit via de website en nieuwsbrieven bekend.

8 Deskundigen

Benodigde kennis en expertises

De te toetsen producten zijn voor een deel analyses, zoals natuurdoelanalyses en voor een ander deel plannen, zoals gebiedsplannen. Deze plannen staan onder druk, ze moeten in korte tijd effect sorteren en tornen daarbij mogelijk aan bestaande belangen. Tegelijkertijd wordt met de stakeholders in het gebied naar consensus gestreefd. Dit kan tot gevolg hebben dat de plannen mogelijk niet voldoende SMART zijn gemaakt, of niet praktisch of diepgaand genoeg onderbouwd zijn voor goede besluitvorming. Ook zijn lessen te trekken uit de PAS-herstelmaatregelen, zoals dat maatregelen onvoldoende concreet waren benoemd en/of niet voldoende praktisch waren uitgewerkt.

Dit betekent dat het essentieel is dat de werkgroep die het toetsingsadvies opstelt, wordt samengesteld uit deskundigen die actuele ecologische kennis bezitten van het specifieke gebied, inzicht hebben in de natuurdoelen die in een concreet gebied gelden en begrip hebben van de oorzaken als deze doelen niet gehaald worden. Een academische ecologische

analyse volstaat niet: beoordeeld moet kunnen worden of de maatregelen in een plan of programma ertoe leiden dat de doelen binnen bereik komen.

Voor de samenstelling van een werkgroep voor een toetsingsadvies wordt gekeken naar de expertise in onderstaande tabel: welke rijen in de tabel zijn van toepassing zijn en is die deskundigheid in de werkgroep vertegenwoordigd?

Samenstelling werkgroepen

Voor het samenstellen van een werkgroep put de Ecologische Autoriteit – zonder last en ruggespraak – in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, uit het netwerk van kennisnetwerk OBN en TEO en het deskundigenbestand van de Commissie m.e.r. De deskundigen werken binnen de kaders van het protocol onafhankelijkheid (zie 6.1).

Benodigde typen kennis en expertise*:	Vraag:	Wie brengt in:	Achtergrondvragen / overwegingen:
Kennis van herstelstrategieën, profielendocumenten aanwijzingsbesluiten	Hoe bedreigt stikstofdepositie de N2000-natuurdoelen?	alle werkgroep-leden	Toolbox van het PAS, aangevuld met nieuwe inzichten door kennisnetwerk OBN en TEO van ná 2015
Opstellen advies binnen afgesproken kaders, eenduidig en tijdig	Wat is het advies aan BG, vanuit de inhoud	secretaris en voorzitter	Veel gebieden: vereist bondig advies en systematische opbouw
Kennis van 1 of meer landschapsecologische systemen (zie indeling OBN) ¹⁶	Klopt de kennis van het gebied/ecosysteem?	geselecteerde deskundige	Zijn de landschapsecologische relaties goed ontward: zijn de juiste knoppen in beeld? Houdt men rekening met geaccumuleerde schade, cumulatieve impact van verdroging, versnippering, etc.?
Ervaring met duiden van analyses en plannen, mede in relatie tot (wettelijke) voorschriften	Klopt de inzet van de kennis in het plan? Zijn de voorstellen concreet, gericht, doelmatig, geborgd?	geselecteerde deskundige	Zeker voor gebiedsplannen en -programma's zal mogelijk niet expliciet duidelijk zijn wat men voorstelt en of dat geborgd is (er zijn geen alternatieven voor de maatregelen à la m.e.r., er is een compromis gezocht, etc.)
Ervaring met uitvoeren van maatregelen en van integrale projecten	Leiden de voorstellen tot verbetering in het veld? (uitvoerspectief, fasering, etcetera)	geselecteerde deskundige	Veel maatregelen in PAS-gebiedsanalyses bleken nog veel uitwerking te behoeven. Deze uitwerking volgde ook niet altijd omdat er geen opvolging/sanctie/budget/verantwoordelijke was.
*Voor samenstelling werkgroep kijken naar goede mix van bovenstaande vaardigheden			

De Ecologische Autoriteit stelt een plan op voor de opbouw van haar deskundigenbestand en het kennisniveau van de deskundigen. De onderwerpen kennis, samenwerking en opbouw deskundigenbestand zijn onderdeel van de pilotfase en de evaluatie van de pilotfase.

¹⁶ <https://www.natuurkennis.nl/>.

Kennisnetwerk OBN

Het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit ontwikkelt en verspreidt kennis met als doel het structureel herstel en beheer van natuurkwaliteit. Het is een onafhankelijk en innovatief platform waarin mensen werkzaam in beheer, beleid en wetenschap samenwerken. Deze mensen hebben kennis ontwikkeld, hebben zelf veel kennis en weten waar de benodigde kennis te vinden is. Het bureau is gevestigd in Driebergen, kent drie medewerkers en is ondergebracht bij de VBNE¹⁷.

TEO

De TEO kent een beperkt aantal leden, de TEO kent geen rechtsvorm. Deze leden worden op persoonlijke titel aangezocht vanwege hun expertise, waarbij tevens wordt gelet op waar ze werkzaam zijn, zodat wetenschap, natuurbeheer en overheid gelijkmatig vertegenwoordigd zijn (niet alleen vanwege de netwerkfunctie van de TEO maar ook omdat op deze manier specifieke kennis kan worden ingebracht die nodig is voor goede stikstof- en herstelmaatregelen).

Commissie m.e.r.

De taken en organisatie van de Commissie m.e.r. zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Omgevingswet. De uitvoering van de taak is opgedragen aan de Stichting Bureau Commissie voor de milieueffectrapportage, gevestigd in Utrecht. Per project stelt de Commissie een werkgroep samen met een voorzitter, een secretaris en deskundigen. De Commissie beschikt over een uitgebreid netwerk van deskundigen uit wetenschap, bedrijfsleven en kennisinstituten. Deskundigen worden ingehuurd op persoonlijke titel en op basis van hun persoonlijke kennis. De onafhankelijke positie wordt streng bewaakt. Deskundigen mogen niet betrokken zijn bij het project waarover de werkgroep adviseert en het bevoegd wordt in de gelegenheid gesteld op grond van betrokkenheid beargumenteerd bezwaar maken tegen deelname van een bepaalde deskundige.

9 Communicatie, informatie en kennis

Correcte en toegankelijke informatie en een goede communicatie over zowel de adviezen als de wijze van advisering zijn cruciaal. Ook moet de Ecologische Autoriteit i.o. de positie neerzetten en kenbaar maken. De Ecologische Autoriteit communiceert onafhankelijk en opereert onder een eigen en zelfstandig label, met eigen logo, website, factsheets en signing.

Communicatie- en informatieplan

De Ecologische Autoriteit i.o. stelt een communicatie- en informatieplan op. Het communicatie- en informatieplan bevat een communicatiestrategie en een heldere afbakening van de communicatieverantwoordelijkheden. Het beschrijft de beoogde doelgroepen, de doelen per doelgroep en de in te zetten middelen.

De onderwerpen kennis, communicatie en informatie zijn onderdeel van de evaluatie van de pilotfase.

¹⁷ De Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE). De leden bestaan uit Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, de Federatie Particulier Grondbezit, LandschappenNL, het Rijksvastgoedbedrijf en Natuurnetwerk Gemeenten.

Informatie over de werkwijze

Informatie over de werkwijze, protocol en handleidingen zijn onderdeel van het communicatie- en informatieplan. Deze worden via de website en in correspondentie met adviesvragers gedeeld.

Kennisdelen

De Ecologische Autoriteit beoordeelt jaarlijks tal van gebieds- en natuurdoelanalyses, gebiedsplannen- en programma's en habitattoetsen. Deze beoordelingen worden openbaar toegankelijk voor iedereen, zodat de kennis die hierin wordt opgebouwd ook door eenieder benut kan worden. De ervaringen in deze beoordelingen leveren leerpunten op voor andere opstellers van dit soort documenten. Die leerpunten en adviezen worden per type advies gerubriceerd.

De meest gevraagde kennis wordt handzaam en toegankelijk ontsloten via bijvoorbeeld factsheets, infographics, website, film en/ of kennissessies (zie ook 5.2.1).

10 Instelling, rechtsvorm en organisatie

10.1 Instelling

De Ecologische Autoriteit wordt ingesteld door het Rijk.

Kennisnetwerk OBN, TEO en Commissie m.e.r. werken samen om de Ecologische Autoriteit een goede start en uitgangspositie te geven. De Ecologische Autoriteit is onafhankelijk en kent een eigen secretariaat en voorzitterschap. Zij treedt onder eigen label zelfstandig naar buiten.

Bij de instelling worden ten minste vastgelegd: doel, scope, mandaat en onafhankelijkheid. Het instellingsbesluit volgt voor deze onderwerpen in grote lijnen datgene dat in dit plan van aanpak is vastgelegd, inclusief het publieke belang zoals verwoord in §1.1. Het plan van aanpak is de onderlegger voor en mogelijk een bijlage bij het besluit.

10.2 Rechtsvorm

Stichtingsvorm

De rechtsvorm die in principe het meest geschikt is voor de Ecologische Autoriteit is de stichtingsvorm¹⁸. Een stichting is een organisatie die niet als doel heeft om winst te maken. In plaats daarvan probeert een stichting een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel te halen. Een stichting mag wel winst maken, maar deze winst moet uitgegeven worden aan het behalen van het ideële doel van de stichting. De belangrijkste reden om te kiezen voor de stichtingsvorm is de beoogde onafhankelijkheid van de Ecologische Autoriteit. Indien gekozen wordt voor onderbrenging van de Ecologische Autoriteit bij een ministerie, dan wel wanneer gekozen zou worden voor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder

¹⁸ Het 'Kader voor stichtingen, beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen' lijkt in dit geval geen beletsel te vormen voor het oprichten van een stichting.

verantwoordelijkheid van een ministerie, is de onafhankelijkheid en rolzuiverheid van de advisering minder goed verzekerd dan bij de keuze voor de stichtingsvorm.

Een andere reden is dat de Ecologische Autoriteit geen vaste voorzitter of vaste leden kent zoals een Adviescollege. Per advies wordt een werkgroep samengesteld met een wisselende voorzitter en secretaris en deskundigen, te selecteren uit een pool van tientallen deskundigen. De stichtingsvorm maakt deze beoogde flexibele werkwijze goed mogelijk (zie beschrijving werkwijze in hoofdstuk 7 en 8 van dit plan van aanpak).

Oprichtingsfase

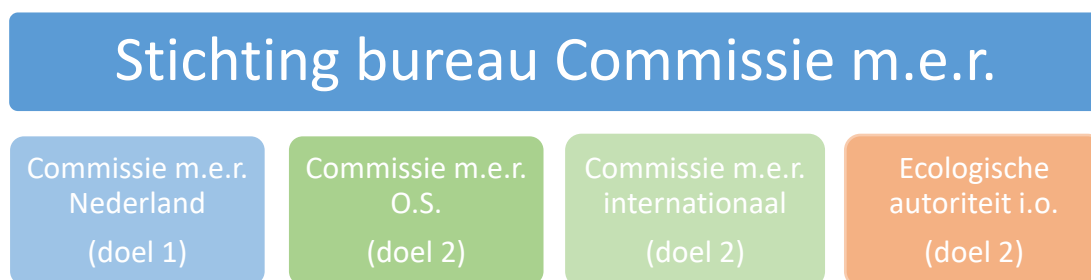
In de eerste fase wordt de uitvoering van de werkzaamheden van de Ecologische Autoriteit i.o. ondergebracht bij de Stichting Bureau voor de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Stichting). Deze Stichting heeft tot doel:¹⁹

Doel 1. Het bieden van ondersteunende diensten aan de Commissie m.e.r. bij de uitvoering van haar taak conform artikel 2.17 en volgende van de Wet milieubeheer.

Doel 2. Het vervullen van andere dan de hiervoor onder 1 begrepen taken die de stichting door de overheid worden opgedragen.

De uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van de Ecologische Autoriteit wordt begrepen onder lid 2 van bovenstaande doelstelling van de Stichting. Daarbij geldt dat deze werkzaamheden aan de Stichting moeten worden opgedragen.

Hiermee wordt bereikt dat de Ecologische Autoriteit i.o. op korte termijn operationeel is en in 2022 de eerste naar schatting 12 adviezen uit kan brengen.



Figuur 4 overzicht organisatiestructuur en onderdelen Stichting Bureau Commissie m.e.r. voor de fase in oprichting.

Definitieve rechtsvorm

Een mogelijkheid is om ook in de definitieve fase de uitvoering van de taken van de Ecologische Autoriteit onder te brengen bij de Stichting Bureau Commissie m.e.r. In dat geval moet onderzocht of op onderdelen een wijziging van de statuten noodzakelijk is.

Een alternatief is het onderbrengen van de taken van de Ecologische Autoriteit bij een losse andere, eventueel nieuw op te richten, stichting. De voor- en nadelen van de verschillende alternatieven worden op een rij gezet en advies wordt gevraagd aan een organisatieadviseur en aan de accountant, voordat hierover een definitief besluit wordt genomen.

¹⁹ Statuten Stichting Bureau Commissie voor de milieueffectrapportage, opgericht 12 december 1991, gewijzigd 30 september 1996, 21 februari 2008, 25 mei 2009 en 18 december 2015, artikel 3, lid 1 en 2.

10.3 Bestuur en directeur

De stichting is een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid. Een stichting kent een bestuur en een directeur.

In de statuten van de Stichting is bepaald dat het bestuur bestaat uit vier leden, te weten: de voorzitter en drie plaatsvervangend voorzitters van de Commissie m.e.r. Tot directeur van de Stichting is benoemd de algemeen secretaris van de Commissie.

Tijdens de eerste fase van de Ecologische Autoriteit i.o. continueren bestuur en directeur van de Stichting hun werkzaamheden, waaraan de uitvoering van de werkzaamheden van de Ecologische Autoriteit worden toegevoegd. Voor de tweede fase wordt onderzocht of en zo ja, welke wijzigingen noodzakelijk zijn.

10.4 Overleg Ecologische Autoriteit en ministerie van LNV

Vanwege haar onafhankelijke positie, zonder openbaar gezag of bevoegdheid, valt de Ecologische Autoriteit niet onder de bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid van de minister of het ministerie. Wel vindt regulier overleg plaats tussen de Ecologische Autoriteit en het ministerie over zaken als prioritering in de advisering (zie § 4.1 / 5.1 van dit plan van aanpak), evaluatie van werkwijze en organisatie, eventuele veranderingen in de taken, adviesaanvragers en adviesthema's, bekostiging en lopende en praktische zaken.

Regulier vindt jaarlijks overleg plaats op directieniveau tussen voorzitter en directeur van de Ecologische Autoriteit en DG Realisatie Transitie Landelijk Gebied (deze stemt af met collega-DG's binnen en buiten LNV) en directeur IPO (deze stemt af met provincies, VNG/ gemeenten en UvW/ waterschappen). Jaarlijks vindt overleg plaats tussen de minister voor Natuur en Stikstof en voorzitter en directeur van de Ecologische Autoriteit, of zoveel vaker als nodig is voor een goede taakuitvoering van de Ecologische Autoriteit.

11 Bedrijfsvoering

11.1 Personeel

Personeel met een dienstverband

Een deel van het personeel voor de Ecologische Autoriteit i.o. heeft (of krijgt) een dienstverband (loonbetrekking). Zij zijn verbonden aan de Stichting, middels een tijdelijke of vaste arbeidsovereenkomst. Het arbeidsvoorwaardenreglement van de Stichting is van toepassing.²⁰

- Coördinatie Ecologische Autoriteit

Aanspreekpunt Ecologische Autoriteit, aansturing opbouw kennisfunctie, netwerkopbouw deskundigen, interne overleggen Ecologische Autoriteit, zorgdragen voor consistentie in advisering, inhoudelijke rapportages naar de algemeen secretaris, samenwerkingsoverleg.

- Adviseur Kennis, Informatie en Communicatie

²⁰ Bij de Stichting zijn werkzaam de algemeen directeur, hoofd bedrijfsvoering en medewerkers staf en ondersteuning, zoals voor balie, financiën, HR en ICT. Zij zijn voor het grootste deel aan de Stichting verbonden op basis van een dienstverband en deels op inhuurbasis.

Deze zorgt onder meer voor het ontwikkelen en realiseren van het communicatie en informatieplan, intern en extern kennisdelen, informatieontsluiting, communicatie en perscoördinatie.

- Senior werkgroepsecretaris

De senior werkgroepsecretaris is belast met de voorbereiding en begeleiding van het adviestraject en is eindredacteur van het advies. Hij/zij bewaakt de inhoudelijke kwaliteit van het advies, de bestuurlijke bruikbaarheid van het advies en de consistentie met vergelijkbare adviezen van de Ecologische Autoriteit. Hij/zij onderhoudt hierover contact met de voorzitter van de werkgroep, de projectsecretaresse en de externe deskundigen in de werkgroep. Extern onderhoudt de senior werkgroepsecretaris contacten over het advies(traject) met bevoegd gezag/adviesaanvrager. De senior werkgroepsecretaris draagt de kennis uit naar een breed publiek in de vorm van teksten voor de website, lezingen, artikelen en bijdragen aan cursussen.

- Projectsecretariaat

Uitvoeren van administratieve – en ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van adviestrajecten.

Voorzitters en deskundigen ingehuurd op basis van een Overeenkomst van Opdracht (OvO)

De voorzitters en deskundigen voor de Ecologische Autoriteit worden op projectbasis ingehuurd. Zij worden middels een Overeenkomst van Opdracht met de Stichting, waarin onder andere is geregeld: de bezoldiging, geheimhouding en onafhankelijkheid.

- Voorzitters

De voorzitter of plaatsvervangend zit de werkgroep van deskundigen voor. Hij/ zij neemt de eindverantwoordelijkheid voor het advies en treedt zo nodig via pers en media naar buiten.

- Deskundigen

Deskundigen zijn wetenschappers en/of consultants verbonden aan kennisinstituten en onderzoeks- en Ingenieursbureaus of kennisnetwerken als OBN. Deskundigen worden ingehuurd op persoonlijke titel en op basis van hun persoonlijke kennis.

De personeelskosten voor de Ecologische Autoriteit, zowel voor personeel met een dienstverband als voor deskundigen op inhuurbasis, zijn in de begroting in hoofdstuk 11 opgenomen.

11.2 Financiën

De Stichting Bureau Commissie voor de m.e.r. heeft geen winstoogmerk, dat geldt ook voor de Ecologische Autoriteit i.o. en de Ecologische Autoriteit.

In de financiële administratie van de Stichting worden de kosten en opbrengsten van de Ecologische Autoriteit i.o. vanaf medio juni 2022 duidelijk en afzonderlijk geadministreerd.

Per einde van ieder boekjaar worden de boeken van de Stichting afgesloten met een jaarrekening, die een staat van baten en lasten bevat en waarin de balans wordt opgemaakt. Deze jaarrekening wordt vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid, afgegeven door de door het bestuur aangewezen accountant. De jaarstukken worden na afloop van het boekjaar aan het bestuur aangeboden en door het bestuur vastgesteld en ondertekend. In de jaarrekening 2022 (en verder) worden de lasten en baten van de Ecologische Autoriteit afzonderlijk en inzichtelijk onderscheiden verantwoord.

In het bestuursverslag dat in de jaarrekening is opgenomen legt het bestuur verantwoording af over de baten en lasten van de Ecologische Autoriteit i.o. Met ingang van de jaarrekening over het boekjaar 2022 worden de financiële jaarstukken ook aangeboden aan de Minister van LNV.²¹

Voorafgaand aan een boekjaar wordt een begroting opgesteld met de verwachte baten en lasten en exploitatiesaldo. In de begroting 2023 (en verder) worden de lasten en baten van de Ecologische Autoriteit afzonderlijk en inzichtelijk onderscheiden begroot.

De systemen voor boekhouden, financiën, facturering en control en de accountant van de Commissie worden ten behoeve van de uitvoering van de taken van de Ecologische Autoriteit ingezet. Op onderdelen worden hiervoor aanpassingen gedaan. De kosten voor aanpassing en medegebruik van de systemen voor boekhouden, financiën, control en facturering en de accountant zijn in de begroting in hoofdstuk 11 opgenomen.

11.3 Communicatie

Deze paragraaf gaat over de organisatie en bekostiging van de communicatiefunctie. Voor de inhoudelijke beschrijving zie hoofdstuk 9.

De Ecologische Autoriteit opereert onder een eigen en zelfstandig label, met eigen logo, website, factsheets en *signing*. Waar mogelijk wordt medegebruik gemaakt van de voorzieningen en *best practices* van de Commissie. Zo wordt de website van de Ecologische Autoriteit zelfstandig benaderbaar via een eigen URL en interface, maar 'onder motorkap' wordt gebruik gemaakt van bestaande voorzieningen, zoals ontsluiting van de adviezen vanuit de database et cetera. Hetzelfde geldt voor archivering en informatievoorziening.

De Ecologische Autoriteit i.o. werkt een communicatie- en informatieplan uit. Ook stelt zij een kennisproductenplan en -jaarplan op. In de begroting is een adviseur Kennis, Informatie en Communicatie opgenomen.

11.4 Huisvesting en facilitaire zaken

Het kantoor en de facilitaire voorzieningen van de Commissie worden ten behoeve van de uitvoering van de taken van de Ecologische Autoriteit ingezet. Het kantoor van de Commissie is op de Arthur van Schendelstraat, Utrecht. Faciliteiten in het kantoor zijn: werkplekken, stilteruimtes, vergaderruimtes, espressoplein, (beperkt) parkeren, balie/ ontvangst. Op onderdelen worden aanpassingen gedaan.

De kosten voor aanpassing en medegebruik van huisvesting en faciliteiten zijn in de begroting in hoofdstuk 11 opgenomen.

²¹ De financiële jaarstukken worden nu vanwege het Nederlandse deel van de Commissie m.e.r. aan de ministers van Ien W, OCW en EZK aangeboden en vanwege het buitenlandse deel aan de minister van BuZa.

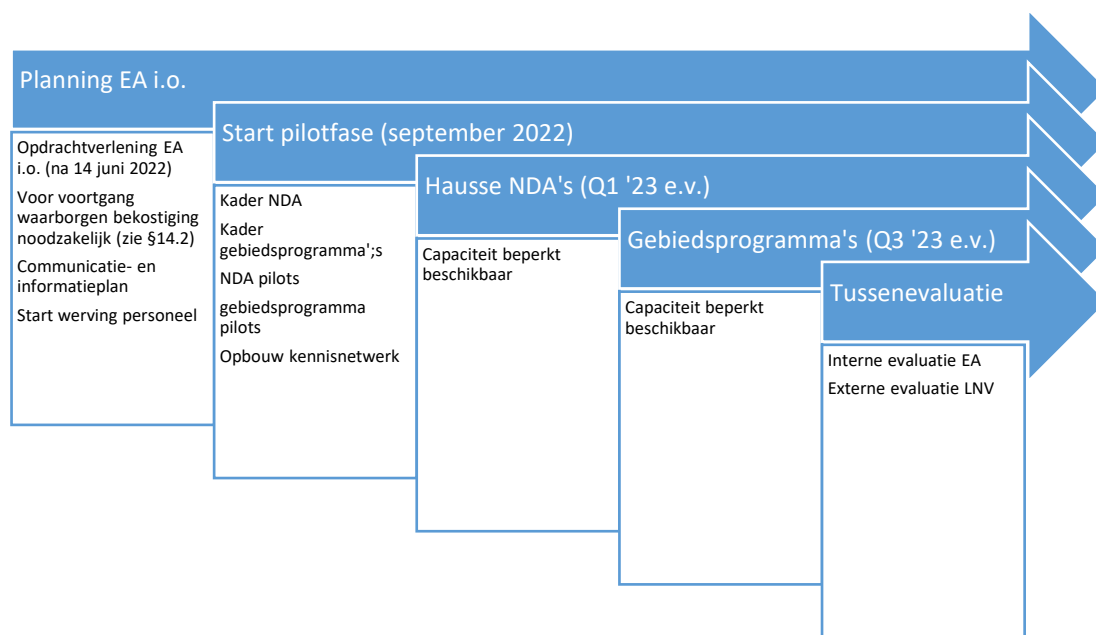
11.5 ICT

De ICT-infrastructuur van de Commissie wordt ten behoeve van de uitvoering van de taken van de Ecologische Autoriteit ingezet. Op onderdelen worden aanpassingen gedaan. De ICT-infrastructuur bestaat uit: volledig uitgeruste werkplekken, stilteruimtes en vergaderruimtes voor hybride vergaderen, multifunctionals, vaste en mobiele telefonie met telefooncentrale, software en gebruikersondersteuning. Voor het uitvoeren van haar werkzaamheden heeft de Commissie de beschikking over een degelijke en snelle ICT-ondersteuning. Deze beweegt soepel mee met de veranderende omstandigheden, strategieën en de ambities van voor adviezen, kennis en bedrijfsvoering.

De kosten voor aanpassing en medegebruik van de ICT-infrastructuur en -ondersteuning zijn in de begroting in hoofdstuk 11 opgenomen.

12 Fasering Ecologische Autoriteit i.o.

In figuur 5 globaal overzicht van planning van activiteiten van de Ecologische Autoriteit i.o.



Figuur 5 De Ecologische Autoriteit i.o. en pilotfase

13 Risico's

Zowel maatschappelijk als voor de betrokken organisaties is de beschikbaarheid van deskundigen verreweg het grootste risico. Meer in zijn algemeenheid is er een gebrek aan capaciteit aan deskundigen in dit veld, waar niet alleen door de Ecologische Autoriteit maar ook door andere partijen aan gewerkt moet worden.

Deze paragraaf behandelt de risico's van de Ecologische Autoriteit en de Ecologische Autoriteit i.o.

13.1 Risico aantallen adviezen, overvraag of ondervraag

Als toprisico wordt gezien dat een deel van de gevraagde adviezen niet binnen de gewenste doorlooptijd en planning wordt geleverd door te weinig capaciteit van gekwalificeerde secretarissen en deskundigen. Om grip te krijgen op dit risico zijn vijf scenario's uitgewerkt:

1	Hoogste aantallen, volgens planning. 160 NDA's en 40 gebiedsprogramma's worden binnen een half jaar voor advies voorgelegd	Piekbelasting van 12 FTE secretarissen in een half jaar. Inzet van 10.000 uur deskundigen in half jaar
2	Hoogste aantallen, deel vertraagd. 130 NDA's en 40 gebiedsprogramma's worden binnen 1 jaar voor advies voorgelegd	6 FTE secretarissen in jaar. Inzet van 10.000 uur deskundigen in jaar
3	Medium-aantallen, deels vertraagd. 80 NDA's en 40 gebiedsprogramma's worden binnen de eerste 2 jaar voor advies voorgelegd.	2,5 FTE secretarissen in 2 jaar. Inzet van 8.000 uur deskundigen in 2 jaar. Combinatie van NDA's geeft efficiëntievoordeel
4	Lage-aantallen, deels vertraagd. 40 NDA's en 40 gebiedsprogramma's worden binnen de eerste 2 jaar voor advies voorgelegd.	2 FTE secretarissen in 2 jaar. Inzet van 6.000 uur deskundigen in 2 jaar. Combinatie van NDA's geeft efficiëntievoordeel
5	Worst-case	Geen opdrachten, opdracht teruggetrokken.

De Ecologische Autoriteit kan in scenario 1 niet leveren. Dit heeft een aantal redenen:

- De piekbelasting is te hoog, het aannemen, opleiden en inwerken van 12 secretarissen is niet reëel in de huidige arbeidsmarkt en een risico voor de reguliere werkzaamheden van de Commissie.
- De deskundigen zijn op deze korte termijn, terwijl deze mensen grotendeels aan het werk zijn aan de NDA's, eenvoudigweg niet beschikbaar.

Ook in scenario 2 kan niet in alle gevallen geleverd worden. Dit is sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van deskundigen.

In scenario 5 zijn aanzienlijke kosten gemaakt, die de Commissie niet kan en wil dragen.

Risicobeheersmaatregelen:

- Onmiddellijk beginnen met *capacity building* voor de Ecologische Autoriteit voor deskundigen en het waarborgen van de inzetbaarheid van deskundigen.
- Snel starten met werven en opleiden personeel.
- Spreiding van de aanvragen.
- Prioriteren van de adviesaanvragen.
- Ministerie LNV staat garant voor de kosten van werving en personeelskosten van aan te trekken personeel.

13.2 Te hoge verwachtingen worden niet waargemaakt

Een tweede 'toprisico' is dat op de Ecologische Autoriteit torenhoge, deels tegenstrijdige en/of niet-realistische verwachtingen worden geladen, die zij niet kan waarmaken. Denk aan het risico dat de buitenwereld de verwachting heeft dat de Ecologische Autoriteit vanaf dag 1 'de

waarheid in pacht heeft'. Niet denkbeeldig is dat aan de Ecologische Autoriteit een niet realistisch groot oplossend vermogen voor de complexe stikstofproblematiek wordt toegedicht.

Risicobeheersmaatregelen:

- Partijen temperen de verwachtingen, ook bestuurlijk, over de omvang van de bijdrage die de Ecologische Autoriteit kan leveren aan het oplossen van de stikstofproblematiek. Partijen maken duidelijk welke rol de Ecologische Autoriteit hierin heeft, en dat dit niet het oplossen van de problematiek behelst.
- Partijen hanteren als adagium: *underpromise and overdeliver*.
- Starten met een pilotfase, leren, evalueren, bijsturen.
- Starten met de Ecologische Autoriteit in oprichting, evalueren en definitief inrichten.

13.3 Ontbreken langetermijnperspectief

Een derde groot risico voor de Ecologische Autoriteit is dat dat er onvoldoende perspectief wordt geboden voor de lange termijn.

Gezien de ernst van de problemen met natuur, stikstof en water in Nederland mag verwacht worden dat gedurende een langere periode van meerdere jaren behoefte is aan gevalideerde kennis om plannen te onderbouwen. Of die verwachting uitkomt, en of de Ecologische Autoriteit ook over enkele jaren in die behoefte blijft voorzien is lastig te voorspellen, en van meerdere factoren afhankelijk.

Met andere woorden, niet met zekerheid is te zeggen of de Ecologische Autoriteit op langere termijn bestaansrecht heeft en in welke mate dan van haar adviesdiensten gebruik zal worden gemaakt. Zal er sprake zijn van een eenmalige hausse aan adviesaanvragen, of gaat het om een continue stroom adviesaanvragen over meerdere jaren?

Risicobeheersmaatregel:

- Ministerie van LNV stelt de Ecologische Autoriteit in voor onbepaalde tijd of voor een lange periode.

13.4 Financieel tekort door aanloopkosten en voorinvesteringen

De Ecologische Autoriteit i.o. kan alleen snel van start gaan als op korte termijn aanzienlijke aanloopkosten worden gemaakt. Ook moet op korte termijn personeel wordt geworven en ingewerkt. Mocht de Ecologische Autoriteit onverwacht niet worden opgericht, of onverhoopt spoedig na oprichting worden opgeheven, dan zijn aanzienlijke kosten gemaakt en verplichtingen aangegaan. Aangezien de Ecologische Autoriteit nog niet is ingesteld heeft zij geen financiële reserves om dit risico te dragen. Ook de Commissie, kennisnetwerk OBN en TEO kunnen dat risico niet dragen.

Risicobeheersmaatregelen:

- Ministerie van LNV keert zo spoedig mogelijk een financiële bijdrage uit ter hoogte van de initiële kosten conform de begroting.
- Ministerie van LNV staat gedurende een periode van tweeënhalf jaar garant voor de personeelskosten van de aan te trekken medewerkers.

13.5 Reputatieschade

Op verzoek van LNV slaan Commissie, kennisnetwerk OBN en TEO de handen ineen om samen te werken aan de oprichting van een Ecologische Autoriteit. Daarmee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de oplossing van de stikstofproblematiek. Die problematiek is enorm, de maatschappelijke context is roerig, de belangen groot en er is veel urgentie. Met andere woorden, de Ecologische Autoriteit opereert in een stevig krachtenveld. In dit krachtenveld kan de Ecologische Autoriteit met haar adviezen in het oog van de storm komen te staan en de reputatie en gezaghebbendheid van de Ecologische Autoriteit kunnen onder druk komen. Ook kan de 'autoriteit' van de Ecologische Autoriteit afbrokkelen als haar adviezen kwantitatief of kwalitatief onder de maat blijven vanwege onvoldoende capaciteit of daardoor vertraging optreedt.

Als de Ecologische Autoriteit reputatieschade oploopt kunnen ook de Commissie, kennisnetwerk OBN en TEO tegen schade aan hun reputatie aanlopen, zeker als de reguliere activiteiten van de drie partijen onvoldoende gescheiden zijn van de activiteiten van de Ecologische Autoriteit.

Risicobeheersmaatregelen:

- De Ecologische Autoriteit positioneren als zelfstandige autoriteit, los van de Commissie, kennisnetwerk OBN en TEO.
- Naar buiten treden, toelichting geven op de adviezen, tekst en uitleg geven op adviezen en werkwijze.
- Als onverhoopt een fout of een miskleun wordt gemaakt: grondig analyseren, rectificeren, evalueren en leren voor een volgende keer.

14 Begroting en bekostiging

14.1 Toelichting op de begroting

Figuur 6 is de begroting van de Ecologische Autoriteit i.o. in het jaar 2022 en een raming voor de Ecologische Autoriteit in het jaar 2023. De begroting bestaat uit vier onderdelen:

Initiële kosten (eenmalig)

Dit zijn de eenmalige inrichtingskosten voor het zo spoedig mogelijk operationeel zijn van de Ecologische Autoriteit i.o. Ook betreft het een inschatting van de eenmalige kosten voor de definitieve inrichting van de Ecologische Autoriteit. Hieronder zijn begrepen de kosten voor in te winnen adviezen (organisatieadvies, juridisch, financieel), voor HR en werving, voor het ontwerp van een logo en *signing* en voor het inrichten van de website. Ook is een stelpost opgenomen, omdat bij het opstellen van de begroting niet exact kan worden voorzien welke kosten gemaakt moeten worden. Het merendeel van de kosten wordt gemaakt in 2022, een deel van die kosten kan mogelijk doorschuiven naar 2023.

Bureaunkosten (jaarlijks, vast)

Dit zijn de kosten van één FTE voor coördinatie van de Ecologische Autoriteit. Ook is een stelpost opgenomen voor een tweede FTE en voor het inrichten van externe reflectie, bijvoorbeeld een *Quality Board* of Raad van Advies.

Daarnaast betreft het een vaste jaarlijkse bijdrage voor het 'medegebruik' van personeel (overhead) van de Commissie m.e.r., zoals bestuur, directeur, hoofd bedrijfsvoering, applicatiemedewerker en baliemedewerker. De overige kostenposten zijn een vaste bijdrage voor aanpassing en medegebruik van systemen en voorzieningen van de Commissie m.e.r., zoals huisvesting en faciliteiten, kantoorkosten, automatisering/ ICT en algemene kosten waaronder de accountant. Bij deze kostenposten is vooralsnog uitgegaan van een vast percentage van 25% van deze begrotingsposten in (het NL-deel van) de begroting van 2022 van de Commissie m.e.r. Wellicht wijzigt dit in de toekomst, als meer bekendheid en ervaring is met het reilen en zeilen van de Ecologische Autoriteit.

Kosten deskundigen en kennisfunctie

Hieronder is begrepen een FTE voor een adviseur kennis, informatie en communicatie.

Daarnaast is een post opgenomen voor opleiding en kennisopbouw van de deskundigen, waarbij met name gedacht moet worden aan uniforme werkwijze en uniforme advisering, kennisuitwisseling en adviesvaardigheden.

De Ecologische Autoriteit zal haar kennis en adviezen daarnaast breed extern delen. Hiertoe zijn kostenposten opgenomen voor: content website, nieuwsbrieven, factsheets, kennissessies, infographics, en artikelen/ presentaties. De kosten hiervoor zijn afgeleid van de kengetallen voor dergelijke kennisproducten van de Commissie m.e.r. Voor de begroting zijn de getallen afgerond op bedragen van 500 euro.

Variabele kosten per advies

Dit zijn de kosten per advies. Hiervoor zijn inschattingen gemaakt over de aard, zwaarte en complexiteit van de producten waarover geadviseerd wordt en van het aantal adviezen. Afhankelijk van de complexiteit van de producten en de zwaarte van de adviezen worden verschillende tarieven gerekend. Per type advies is een inschatting gemaakt van de te verwachten kosten. Hierop zijn verschillende tarieven gebaseerd. Ter illustratie: er wordt onderscheid gemaakt tussen een advies voor een NDA voor een klein gebied met één habitattype (laag tarief) en een advies voor een complex provinciaal gebiedsprogramma (hoog tarief). Voor het opstellen van de tarieven is gebruikt gemaakt van de kengetallen en ervaringscijfers van de Commissie.

14.2 Bekostiging

Het ministerie van LNV wordt, met het oog op een spoedige opstart van de Ecologische Autoriteit, met betrekking tot de bekostiging gevraagd:

- Zo spoedig mogelijk een uitkering te verstrekken ter dekking van de initiële kosten conform de begroting (onderdeel 1 in de begroting).
- In 2022 en 2023 een uitkering te verstrekken voor de (vaste) bureaunkosten en (vaste) kenniskosten (onderdelen 2. en 3. in de begroting), op basis van de begroting.
- In 2022 en 2023 een voortuitbetaling te verstrekken voor het variabele deel van de begroting (onderdeel 4). Indien bij het opstellen van de jaarrekening blijkt dat de variabele kosten (aantal adviezen * tarief) *hoger* zijn dan begroot, vindt nabetaling door LNV plaats. Indien blijkt dat de variabele kosten *lager* zijn dan begroot, wordt het meerdere toegevoegd aan een in te stellen bestemmingsreserve. Deze bestemmingsreserve heeft uitsluitend de doelen van de Ecologische Autoriteit als bestedingsdoel. Over de besteding of verrekening van de bestemmingsreserve vindt overleg en afstemming plaats met het LNV.

- Gedurende een periode van tweeënhalf jaar garant te staan voor de personeelskosten van de aan te trekken medewerkers.

BEGROTING/PROGNOSE ECOLOGISCHE AUTORITEIT 2022 -2023				versie 0.2, 3 juni 2022	
				2022	2023
1 INITIELE KOSTEN					
	2022+2023				
1.1	Organisatieadvies/ jurist	€ 50,000		€ 50,000	
1.2	HR/ werving (loopt door 2023)	€ 50,000		€ 25,000	€ 25,000
1.3	Logo/ signing/ formats	€ 50,000		€ 50,000	
1.4	Website inrichten	€ 50,000		€ 50,000	
1.5	Stelpost onvoorzien	€ 100,000			€ 100,000
	TOTAAL	€ 300,000		€ 175,000	€ 125,000
2 Jaarlijkse BUREAUKOSTEN (vast)					
2.1	EA coördinatie		€ 84,000		€ 125,000
2.2	Stelpost onvoorzien personeel en RvA				€ 150,000
2.3	Personeelskosten (overhead)		€ 92,000		€ 137,500
2.4	Huisvesting		€ 23,500		€ 35,000
2.5	Kantoorkosten		€ 3,000		€ 4,000
2.6	Automatisering		€ 8,000		€ 12,000
2.7	Algemene kosten		€ 7,500		€ 11,000
			€ 218,000		€ 474,500
3 Jaarlijkse KENNISFUNCTIE EN DESKUNDIGEN EA					
3.1	EA adviseur kennis en informatie		€ 84,000		€ 125,000
3.2	Deskundigen opleiding/ training		€ 25,000		€ 75,000
3.3	Website/ content		€ 6,500		€ 6,500
3.4	Nieuwsbrief (4 x / jaar)		€ 5,000		€ 10,000
3.5	Factsheets		€ 4,000		€ 8,000
3.6	Kennissessies		€ 35,000		€ 115,000
3.7	Infographics		€ 2,000		€ 4,000
3.7	Kennisdelen		€ 10,000		€ 15,000
3.9	Artikelen/ presentaties		€ 3,000		€ 8,500
			€ 174,500		€ 367,000
4 Per toetsingsadvies op de onderbouwing van:					
		tarief	aantal 22+23		
4.1	NDA enkelvoudig	€ 17,500	30	5 € 87,500	15 € 262,500
4.2	NDA meervoudig	€ 29,000	5	1 € 29,000	14 € 406,000
4.3	NDA meervoudig complex	€ 44,250	5	1 € 44,250	4 € 177,000
4.4	Gebiedsprogramma	€ 35,000	25	3 € 105,000	22 € 770,000
4.5	Gebiedsprogramma complex	€ 44,250	15	1 € 44,250	14 € 619,500
4.6	Handreikingen	€ 35,000	4	2 € 70,000	2 € 70,000
			84	13	71
				€ 380,000	€ 2,305,000
Totale kosten per jaar				€ 947,500	€ 3,271,500

- a. Laag tarief € 17.500 (uitgaande van 2 betaalde werkgroepleden, 30 uur secretaris, 1 voorzitter, laag aantal habitattypen)
- b. Basistarief € 29.000 (uitgaande van 4 betaalde werkgroepleden, 60 uur secretaris, 1 voorzitter, hoog aantal habitattypen)
- c. Midden tarief € 35.000 (uitgaande van 5 betaalde werkgroepleden, 70 uur secretaris, 1 voorzitter, hoog aantal habitattypen)
- d. Hoog tarief € 44.250 (uitgaande van 6 betaalde werkgroepleden, 80 uur secretaris, 1 voorzitter)
- e. Maatwerk tarief te bepalen

Figuur 6 begroting Ecologische Autoriteit

Bijlage 1: Samenstelling werkgroep

Opdrachtverlening

Met een opdrachtformulering (zie bijlage 2) is door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) gevraagd om samen met het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (kennisnetwerk OBN) en de Taakgroep Ecologische Onderbouwing (TEO) een plan van aanpak op te stellen voor de Ecologische Autoriteit.

Samenstelling van de werkgroep

De Commissie heeft met een werkgroep van deskundigen uit haar eigen gelederen en kennisnetwerk OBN en TEO dit plan van aanpak opgesteld.

Deze werkgroep bestaat uit:

ir. Dick Bal
ing. Erik Doekes
ir. Geert van Duinhoven
ir. Bart de Haan
drs. Allard van Leerdam
drs. Lourens Loeven
drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)
drs. Willemijn Smal (secretaris)
dr.ir. Nina Smits

Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Bijlage 2: Opdrachtverlening

Opdracht opstellen plan van aanpak ecologische autoriteit

- **Aanleiding**

In december 2019 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de policy brief 'Stikstof in perspectief'²² geadviseerd om een wettelijk geborgde 'wetenschappelijke autoriteit' in te stellen. Deze wetenschappelijke autoriteit kan een 'onafhankelijk en omvattend ecologisch oordeel' geven ten behoeve van bijvoorbeeld een juridisch houdbaar beleidsprogramma, een drempelwaarde, vergunningverlening, gebiedsaanpakken of het modelinstrumentarium zoals AERIUS.

Naar aanleiding van het advies van het PBL heeft LNV een verkenning uitgevoerd om na te gaan of en hoe invulling gegeven zou kunnen worden aan dit advies²³. In deze verkenning zijn na een analyse van het PBL advies en het bepalen van de scope van de verkenning, stakeholders (klankbordgroep stikstof), wetenschappers en kennisinstellingen bevestigd op de door hen ervaren knelpunten en mogelijke oplossingen hiervoor in relatie tot de inbreng van ecologische wetenschappelijke kennis bij het stikstofbeleid. Van deze knelpunten is een selectie met hieruit voortvloeiende aanbevelingen gemaakt waarop deze externe partijen gereflecteerd hebben. Het resultaat van de verkenning is dat het belangrijk is om ecologische kennis te vergroten, toepassing van deze kennis in de praktijk te faciliteren (in het bijzonder in een juridische context) en deze kennis gericht onder de aandacht te brengen en vindbaar te maken. Uit de verkenning is ook gebleken dat er voor het instellen van een ecologische autoriteit gekeken moet worden naar een samenwerking van bestaande, onafhankelijke kennisorganisaties.

Afgelopen zomer is besloten om de aanbevelingen die uit de verkenning volgen uit te voeren. Daarom hebben sessies met OBN, TEO en de Commissie m.e.r.²⁴ plaatsgevonden om na te gaan hoe uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen uit de verkenning. Hieruit is een gedeeld beeld gekomen van de afbakening en organisatievorm van de ecologische autoriteit. De volgende stap is om een plan van aanpak op te stellen dat beschrijft hoe OBN, TEO en de Commissie m.e.r. uitvoering gaan geven aan de aanbevelingen uit de verkenning ecologische autoriteit. Graag doet DGS in samenwerking met het DG NVLG en het DG realisatie (hierna: opdrachtgever) een beroep op de Commissie m.e.r. om gezamenlijk met OBN en TEO het plan van aanpak op te stellen.

- **Randvoorwaarden en kaders ecologische autoriteit**

De aanbevelingen uit de verkenning, de resultaten van de sessies dit najaar met de Commissie m.e.r., OBN en TEO en het coalitieakkoord 2021-2025 vormen de randvoorwaarden en kaders waar de ecologische autoriteit aan moet voldoen.

²² Zie <https://www.pbl.nl/publicaties/stikstof-in-perspectief>

²³ Zie <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2021/06/29/verkenning-ecologische-autoriteit-juni-2021>

²⁴ Ook het PBL was bij de eerste sessie aanwezig, maar zij hebben toen aangegeven geen rol voor zichzelf te zien bij (het opzetten van) de kern van de ecologische autoriteit.

- **2.1 Aanbevelingen verkenning ecologische autoriteit**

Uit de verkenning ecologische autoriteit is naar voren gekomen dat er een grote behoefte is aan gezaghebbende uitspraken op het gebied van ecologie. Ook heeft de verkenning uitgewezen dat het van groot belang is dat de ecologische autoriteit onafhankelijk is. Dit betekent dat de ecologische autoriteit, naast de inhoudelijke degelijkheid van de door haar op te leveren producten, ook wat organisatie, onafhankelijke positionering en communicatie betreft aandacht zal moeten hebben voor deze behoefte aan gezaghebbendheid. Gezaghebbendheid is immers een resultante van inhoud, positionering en zorgvuldige communicatie.

De verdere concrete aanbevelingen vanuit de verkenning ecologische autoriteit luiden samengevat als volgt²⁵:

- Het vergroten van kennis door het signaleren van **kennislacunes** en daarmee aanknopingspunten te bieden voor (door anderen uit te voeren) aanvullend onderzoek.
- Het toepasbaar maken van kennis door onder andere het ontwikkelen van **factsheets** en handreikingen naar aanleiding van praktijkervaringen.
- Het delen en verspreiden van **kennis en verdere communicatie** hierover.
- Kwaliteitsborging van Natura-2000 beheerplannen.
- Het geven van een reflectie vanuit ecologisch (wetenschappelijk onderbouwd) perspectief op **monitoringsrapportages** die op grond van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) moeten worden opgesteld.
- Advisering en beantwoording van vragen bij **beleidsontwikkeling**.
- **Periodiek rapporteren over de uitvoering van de aanbevelingen.**

- **2.2 Gedeeld beeld vanuit sessies**

In de sessies die in het najaar van 2021 zijn gehouden, is, op basis van de uitkomsten van de verkenning, met OBN, TEO en de Commissie m.e.r. nader doorgepraat over de exacte rollen en scope van de ecologische autoriteit en de wijze waarop deze onafhankelijke organisaties in samenwerking invulling zouden kunnen geven aan de ecologische autoriteit. Dit gedeelde beeld ziet er als volgt uit:

Doel en scope

De ecologische autoriteit is onafhankelijk en beschikt voor de korte termijn over ecologische, wetenschappelijke kennis ten aanzien van stikstofgevoelige natuur en gebruikt deze voor:

- Kwaliteitsborging door middel van gevraagde en ongevraagde advisering, beoordeling en reflectie ten aanzien van plannen en beleid.
- Het opstellen van handreikingen die inzichtelijk maken hoe ecologische kennis in de praktijk toegepast kan worden.
- Het doen van gezaghebbende uitspraken over de (voorgenomen) aanpak op gebiedsniveau in relatie tot ecologische vereisten en doelen. Dit betreft onder andere uitspraken in het kader van de beoordeling van natuurdoelanalyses, en de gebiedsplanen die medio 2023 door de provincies worden opgeleverd.

²⁵ De volledige resultaten van de verkenning ecologische autoriteit, inclusief aanbevelingen, zijn hier te vinden: <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/publicaties/2021/06/29/verkenning-ecologische-autoriteit-juni-2021>

Voor de langere termijn is er mogelijk een behoefte aan verbreding van scope van de ecologische autoriteit: van stikstofgevoelige natuur waar de focus in beginsel op ligt naar de integrale opgave ten aanzien van natuur, water en klimaat en daarmee invulling te geven aan de scope die voor de ecologische autoriteit voorzien wordt in het coalitieakkoord (zie ook paragraaf 2.3).

Voorbeelden van mogelijke adviesvragen

Enkele voorbeelden van mogelijke adviesvragen die bij de ecologische autoriteit neergelegd zouden kunnen worden zijn:

- Bevatten **natuurdoelanalyses** de juiste informatie over een gebied en is er op basis van deze informatie op een wetenschappelijke verantwoorde manier tot conclusies gekomen?
- het opstellen van een **handreiking** (methodiek, richtlijn) die inzichtelijk maakt wat verwacht wordt en waar naar gekeken wordt bij voorgaande adviesvraag met betrekking tot de **natuurdoelanalyses**, zodat de opstellers hiervan dit aan de voorkant weten en hierop kunnen anticiperen.
- Berusten de maatregelen die zijn opgenomen in een **gebiedsplan**²⁶ en de beschreven verwachte effecten hiervan op de juiste wetenschappelijke onderbouwing en is gebruik gemaakt van actuele wetenschappelijke kennis?
- Wat zijn de verwachte **effecten van in een gebiedsplan opgenomen maatregelen** in relatie tot de doelen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn?
- het opstellen van een **handreiking** (methodiek, richtlijn) die inzichtelijk maakt wat verwacht wordt en waar naar gekeken wordt bij voorgaande adviesvraag met betrekking tot **gebiedsplannen**, zodat de opstellers hiervan dit aan de voorkant weten en hierop kunnen anticiperen.
- Welke ecologische wetenschappelijke conclusies kunnen getrokken worden over de **optelsom** van de afzonderlijke gebiedsplannen, in combinatie met generieke maatregelen, in relatie tot het beoogde **landelijke doelbereik**?
- Het opstellen van een handreiking voor het wetenschappelijke verantwoord **beoordelen van de effecten van kleine deposities**.
- Advisering ten aanzien van overige vraagstukken met betrekking tot natuur en stikstof zoals het **actualiseren van kritische depositiewaarden**.

De volgende zaken vallen buiten de scope van de ecologische autoriteit:

- Het doen van fundamenteel onderzoek (wel eventueel het signaleren van kennislacunes zodat anderen getriggerd kunnen worden om hiertoe aanvullend onderzoek uit te voeren).
- Het opstellen van regels en standaarden (want dit is een overheidstaak).
- Het beoordelen van individuele vergunningsaanvragen of het bepalen of toestemmingsverlening mogelijk is (de ecologische autoriteit kan wel adviseren over de vraag of de benodigde ecologische informatie er ligt om een besluit te kunnen nemen)
- Het nemen van besluiten (de ecologische autoriteit kan anderen wel vanuit ecologische perspectief adviseren over te nemen besluiten).

²⁶ Het betreft een gebiedsplan in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de verplichtingen die volgen uit de Wsn. Het kan aansluitend ook gaan om nadere plannen of uitwerkingen die mogelijk volgen op een gebiedsplan.

Organisatie en werkwijze

De ecologische autoriteit is onafhankelijk. Voor het samenstellen van een werkgroep voor een advies wordt in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, geput uit het netwerk van de Commissie m.e.r., OBN en de taakgroep ecologische onderbouwing (TEO). Dit zijn bestaande, onafhankelijke organisaties waar vele experts op het gebied van ecologische wetenschappelijke kennis aan verbonden zijn. Deze organisaties beschikken over een groot netwerk zodat eventueel benodigde aanvullende kennis voor specifieke vraagstukken aangeboord kan worden. Deze drie organisaties dragen bij aan de ecologische autoriteit, maar blijven daarbij gebruik maken van de bestaande 'checks & balances' voor kwaliteit vanuit hun eigen organisaties. De precieze werkafspraken over de samenwerking ten behoeve van de ecologische autoriteit worden in het plan van aanpak gemaakt. Er is behoefte om de ecologische autoriteit te formaliseren en kracht bij te zetten via bijvoorbeeld een formeel ministerieel instellingsbesluit. De ecologische autoriteit zal volledig onafhankelijk zijn en dus een eigen secretariaat en voorzitterschap kennen. De ecologische autoriteit zal onder haar eigen label zelfstandig naar buiten treden.

De ecologische autoriteit is in al haar werkzaamheden transparant en stelt haar producten publiekelijk beschikbaar. Door actieve communicatie en een stevig verankerde onafhankelijke positie bouwt de ecologische autoriteit verder aan een gezaghebbend profiel.

Het ministerie van LNV faciliteert de ecologische autoriteit, maar heeft geen bemoeienis met de inhoud van de advisering van de ecologische autoriteit. De exacte inrichting van de governance rond deze faciliterende rol zal, parallel aan de uitvoering van deze opdracht, nog nader worden uitgewerkt. Onderdeel van deze uitwerking betreft het maken van afspraken over welke partijen op welke wijze adviesvragen bij de ecologische autoriteit neer kunnen leggen en hoe bekostiging van adviesvragen plaatsvindt (bijv. een soortgelijke werkwijze als de commissie voor de m.e.r. en adviesvragen in het kader van milieueffectrapportage-procedures of anderszins).

- **2.3 Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'**

In het coalitieakkoord is de volgende passage opgenomen ten aanzien van de ecologische autoriteit:

Met ecologische analyses stellen we vast wat nodig is om gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen. Een ecologische autoriteit draagt zorg voor de wetenschappelijke en juridische borging van deze analyses.

- **Opdracht Commissie m.e.r. voor opstellen plan van aanpak**

Om tot de praktische uitvoering van een ecologische autoriteit te komen is het nodig dat er een plan van aanpak wordt opgesteld. Opdrachtgever geeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) opdracht om dit plan van aanpak op te stellen. Opdrachtgever vraagt de Commissie m.e.r. om OBN en de TEO daarbij te betrekken zodat een gezamenlijk plan van aanpak opgeleverd kan worden waar deze drie organisatie zich in kunnen vinden. Het plan van aanpak dient in ieder geval de volgende elementen te

bevatten:

- Een **beschrijving van de kaders en randvoorwaarden** waarbinnen de uitvoering van het plan van aanpak dient te passen. Hiervoor gelden in ieder geval de kaders en randvoorwaarden zoals in hoofdstuk 2 van dit document beschreven.
- Een beschrijving van de **doelen van de ecologische autoriteit** en de **afbakening** van zowel de aard van de activiteiten als inhoudelijk scope van de ecologische autoriteit (waarbij in ieder geval de kaders en randvoorwaarden uit hoofdstuk 2 van dit document in acht worden genomen), inclusief de wijze waarop adviezen aangevraagd kunnen worden en door welke partijen
- Een beschrijving van de **verwachte hoeveelheid te leveren adviezen** en de mogelijke wijze(n) waarop dit georganiseerd kan worden.
- Een **begroting** waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de begroting voor het eerste jaar dat de ecologische autoriteit in bedrijf is en een doorkijk naar de begroting voor de vervolgjaren. Een beschrijving van de bekostigingswijze en eventuele subsidievoorwaarden, vergoedingen (van deskundigen en inzet OBN, TEO), wijze van financiële verantwoording. Een beschrijving van de concrete activiteiten die de ecologische autoriteit uitvoert, de termijnen daarvoor en de concrete resultaten die deze activiteiten opleveren, aan de hand van bijvoorbeeld het PIOFACH model:
 - Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie inclusief archivering, Communicatie en Huisvesting.
- Een beschrijving van hoe de inzet van de ecologische autoriteit verhoudingsgewijs verdeeld is over de verschillende stappen van het bestuurlijke besluitvormingsproces (bijvoorbeeld: wat is de verhouding tussen advisering aan de voorkant, o.a. via handreikingen, en beoordeling aan de achterkant?).
- Een beschrijving van de **rechtsvorm en organisatievorm** van de ecologische autoriteit en de wijze waarop deze organisatievorm zich verhoudt tot de afzonderlijke organisaties die samen de ecologische autoriteit vormen. Daarbij dient ook beschreven te worden hoe verantwoordelijkheden belegd zijn en waar en hoe de eindverantwoordelijkheid voor de ecologische autoriteit als geheel belegd is. Een doorkijk naar het instellingsbesluit (of andere wijze waarop de instelling van de ecologische autoriteit geformaliseerd wordt)²⁷ kan hier deel van uitmaken.
- Een beschrijving van de wijze waarop **experts** die werkzaam zijn bij OBN, TEO of de Commissie m.e.r. indien van toepassing betrokken worden bij de uitvoering van de activiteiten van de ecologische autoriteit.²⁸
- Een beschrijving van de wijze waarop **experts** die niet werkzaam zijn bij OBN, TEO of de Commissie m.e.r. indien van toepassing betrokken worden bij de uitvoering van de activiteiten van de ecologische autoriteit.
- Een **planning**.
- Een beschrijving van de wijze waarop de **onafhankelijkheid en de kwaliteit** van de door de ecologische autoriteit op te leveren producten en resultaten geborgd wordt.
- De wijze waarop het **voorzitterschap** van de ecologische autoriteit wordt ingevuld voor de autoriteit zelf, en voor de afzonderlijke adviezen.

²⁷ DGS verkent momenteel of een instellingsbesluit juridische gezien het best passende instrument is om de instelling van de ecologische autoriteit te formaliseren of dat ook andere opties nog in overweging genomen zouden moeten worden.

²⁸ Omdat onafhankelijkheid van de ecologische autoriteit een randvoorwaarde is en omdat er leden van de TEO bij LNV werkzaam zijn, dient hierbij ook expliciet inzichtelijk te worden gemaakt hoe bij het betrekken van de TEO om wordt gegaan met de ambtenaren binnen de TEO, welke rol zij hebben bij het opstellen van adviezen en hoe daarbij te allen tijden kan worden uitgesloten dat de onafhankelijkheid van de ecologische autoriteit in het geding komt.

- Een doorkijk naar de mogelijkheden om op de lange termijn de advisering door de ecologische autoriteit mogelijke te **verbreden** met advisering over effecten van plannen op de integrale opgave ten aanzien van natuur, water en klimaat.

Opdrachtgever verzoekt de Commissie m.e.r. om dit plan van aanpak uiterlijk 8 weken na het verstrekken van deze opdracht op te leveren.

Zoals met de Commissie m.e.r. besproken, wordt voor deze opdracht het gereduceerde tarief van € 25.000 gehanteerd. (Excl. BTW)

- **Betrokkenheid opdrachtgever bij uitvoering opdracht**

Om ervoor te zorgen dat het op te stellen plan van aanpak aansluit bij de behoeften van de betrokken overheidspartijen, is het belangrijk dat DGS (als coördinerend programma DG, in samenwerking met DG NVLG en DG realisatie) goed aangesloten blijft bij de totstandkoming van het plan van aanpak. Het is voor opdrachtgever belangrijk dat de ecologische autoriteit onafhankelijk is, waardoor opdrachtgever zich dus geenszins wil mengen met de inhoud van de advisering en producten van de ecologische autoriteit, de inhoudelijke methodologische keuzes bij de totstandkoming daarvan of de samenstelling van werkgroepen die adviezen of andere producten gaan opstellen.

De betrokkenheid van opdrachtgever bij het opstellen van het plan van aanpak krijgt concreet vorm door:

- Een startgesprek met de Commissie m.e.r. over deze opdracht.
- Een tussentijds gesprek over de voortgang van uitvoering van de opdracht.
- Een eindgesprek met de Commissie m.e.r. bij oplevering van het concept plan van aanpak.
- Opdrachtgever is bereid om vanuit haar rol als opdrachtbegeleider deel te nemen aan de werkgroepvergaderingen.

Het is de verantwoordelijkheid van opdrachtgever om ook andere departementen en overheden (provincies) te betrekken bij de uitvoering van deze opdracht.

- **Vervolgproces na afronding plan van aanpak**

Na oplevering van het plan van aanpak, zal opdrachtgever dit ter besluitvorming voorleggen aan de hiertoe bevoegde gremia. Onderdeel van die besluitvorming is ook het beschikbaar stellen van middelen conform de in het plan van aanpak opgenomen begroting. Op basis van deze besluitvorming kunnen mogelijk wijzigingen in het plan van aanpak benodigd zijn, of kan besloten worden om delen niet tot uitvoering te laten brengen. In dit geval zal opdrachtgever met de Commissie m.e.r. en andere organisaties afstemming zoeken om na te gaan hoe hiermee omgegaan kan worden.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@ela.nl
w commissiemer.nl

