



PROVINCIE ■■ UTRECHT

Interim Omgevingswetprogramma Faunabeleid en Monitoring

Verkenning voor Provinciale Staten



Gedeputeerde staten van Utrecht

d.d. 1 november 2022

Voor Statencommissie RGW van 23 november 2022

Inhoud

1.	Waarom deze verkenning?.....	2
2.	Waarom een interim omgevingswetprogramma?.....	2
3.	De onderwerpen in het interim omgevingswetprogramma	4
4.	De resultaten van voorgaande beleidsdocumenten.....	5
5.	De kaders voor het interim omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring	6
5.1	Rijkskaders.....	6
5.2	Provinciale kaders.....	6
5.3	Zijn de kaders toereikend voor het opstellen van het IOPFM?.....	7
6.	Relevante trends en ontwikkelingen en verkennende trajecten.....	7
7.	Scenario's en dilemma's binnen het werkveld natuur.....	8
8.	Participatie partners en betrokkenheid PS.....	8
9.	Planning	9
	Bijlage 1: beleidskaders van PS voor natuur	10

1. Waarom deze verkenning?

De nadere uitwerking van het natuurbeleid voor faunabeheer en monitoring zijn niet meer adequaat voor een verantwoorde uitvoering van het beleid. Daarom willen wij in een interim omgevingswetprogramma faunabeleid en monitoring de nadere uitwerking van dit beleid actualiseren. In het document *Werkwijzen programma's en projectbesluiten* (Statenbesluit van 9 februari 2022) staan afspraken over de rollen en werkwijze van Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) bij het maken van een omgevingswetprogramma. De eerste stap is het startgesprek in PS (in dit geval de commissie RGW) op basis van een verkenning. Voor dit startgesprek over het programma hebben wij deze verkenning opgesteld.

2. Waarom een interim omgevingswetprogramma?

Volgens artikel 1.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb) moeten PS een provinciale natuurvisie vaststellen. De huidige natuurvisie van onze provincie is vastgesteld in december 2016. Er zijn meerdere redenen om de Natuurvisie en het daarmee samenhangende Beleidskader Wet natuurbescherming te vervangen. Die redenen staan in het onderstaande kader.

Kader: Om de volgende redenen is het gewenst de Natuurvisie c.a. te vervangen?

- De Natuurvisie is verouderd. Zo is sinds de inwerkingtreding van de Wnb deze wet al een aantal keer, ook op belangrijke punten, aangepast. Deze wijzigingen zijn niet in de Natuurvisie en het beleidskader verwerkt. Ook heeft de jurisprudentie zich flink ontwikkeld en zijn er belangrijke uitspraken gedaan, zoals over het PAS en over soortenbescherming en faunabeheer. Deze uitspraken vragen vernieuwing van onze beleidsdocumenten.
- In de Natuurvisie is voor Natura 2000-gebieden alleen beschreven het op- en vaststellen van beheerplannen voor deze gebieden¹. Inmiddels zijn deze plannen vastgesteld en wordt er mee gewerkt. Daarvoor is echter nog geen nadere invulling van het beleid beschreven, bijvoorbeeld over het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen uit de plannen. Hiervoor is een inhoudelijke uitwerking nodig van de hoofdlijnen zoals deze zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie. Dat deze maatregelen worden uitgevoerd is van belang omdat die ervoor moeten zorgen dat er in Natura 2000-gebieden een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt. Dat is een wettelijke en Europese verplichting waar de provincie voor moet zorgen.
- De doelen voor natuur in de Omgevingsvisie zijn uitgebreider dan die in de Natuurvisie. Hiervoor is een nadere uitwerking nodig. Zo wordt in de Omgevingsvisie niet alleen ingezet op behoud van natuur, maar ook op verbetering en uitbreiding van de natuur. Dit sluit aan bij een grotere maatschappelijke ontwikkeling en dit is een onderwerp wat steeds nadrukkelijker terugkomt, ook in de rechterlijke uitspraken over Natura 2000-gebieden en over soortenbescherming. In de Natuurvisie en het Beleidskader Wnb is wel de wens genoemd om tot verbetering en uitbreiding te komen, maar dit is niet nader uitgewerkt. Dit missen we, bijvoorbeeld bij het onderbouwen van ontheffingen.
- De Natuurvisie en het Beleidskader Wnb zijn niet in overeenstemming met de Omgevingswet (Ow). Door de Ow verandert het kader en de basis van de natuurregels. Daarvoor is een verandering van het toekomstige stelsel nodig. Zo worden alle "ontheffingen van een verbodsbepaling" omgezet naar "vergunningen waarbij een activiteit wordt toegestaan" en wordt het instrument "maatwerkvoorschrift" geïntroduceerd. Wat er in de natuurvisie en het beleidskader staat over instrumenten is dus niet als vanzelf over te zetten naar het nieuwe Ow-stelsel.
- De cyclus beleid-uitvoering-monitoring-handhaving moet worden verbeterd.

De Wnb gaat inhoudelijk ongewijzigd op in de Omgevingswet (Ow). Inhoudelijk heeft dit weliswaar geen gevolgen, maar procedureel wel: de door PS vast te stellen natuurvisie is in de Omgevingswet vervangen door de omgevingsvisie en een programma. In de omgevingsvisie leggen PS de hoofdlijnen van het beleid vast. In het door GS vast te stellen programma worden die hoofdlijnen uitgewerkt.

In de Omgevingsvisie staat dat 'we streven naar een beperkt aantal, zo integraal mogelijke, programma's'. Wij hebben daarom gekeken welke beleidsvelden nog meer kunnen worden opgenomen in het nieuwe programma. Natuur en landbouw hebben veel met elkaar te maken en zijn van elkaar afhankelijk. Denk aan stikstof, verdroging, natuurinclusief landbouw, weidevogels, agrarisch natuurbeheer, etc.. Verbreding tot een programma natuur en landbouw is daarom logisch en gewenst. Dit zeker omdat -zoals we afgelopen voorjaar de commissie RGW hebben gemeld- het 'op dit moment het meest zinvol is om toe te werken naar een nieuwe of geactualiseerde landbouwvisie voor de provincie Utrecht in het najaar van 2023'. Het maken van één omgevingswetprogramma voor natuur en landbouw en mogelijk zelfs breder voor het in het landelijk gebied spelende onderwerpen is dan ook onze ambitie.

¹ Ook op basis van de Omgevingswet zijn provincies verplicht voor de Natura 2000-gebieden beheerplannen op te stellen (artikel 3.8 lid 3 en 3.9 lid 3 Ow). Hoewel het de naam van een plan heeft, is het als instrument in het stelsel van de Omgevingswet een programma.

Tegelijk is het nu niet het juiste moment om te starten met een zo breed programma. Er speelt immers heel veel in het landelijk gebied. Denk aan de opgaven voor de transitie van het landelijk gebied, de beleidsmatige onduidelijkheden en de van de provincie gevraagde inzet op korte termijn voor de gebiedsagenda's en het gebiedsprogramma landelijk gebied, het voorbereiden van de gebiedsgerichte aanpak en voor het Nationaal Programma Landelijk gebied (NPLG). En dan zijn er ook nog statenverkiezingen in maart. Die kunnen tot andere ambities leiden. Door al deze onduidelijkheden en werkzaamheden is het niet logisch en niet haalbaar nu te starten met zo'n integraal programma. Het is beter om met het programma te starten als er duidelijkheid is over het NPLG, het provinciale Gebiedsprogramma en de plannen van de nieuwe Staten en coalitie.

Kader: wat speelt er in het landelijk gebied

De opgaven voor het landelijk gebied zijn groot en urgent. De provincie heeft een centrale rol bij de uitvoering van deze opgaven. Wij onderscheiden noodzakelijke opgaven en opgaven die worden meegewogen. De noodzakelijke opgaven zijn wettelijke (internationale) verplichtingen of strikt noodzakelijk om de wettelijke verplichtingen te kunnen realiseren. De vijf noodzakelijke opgaven zijn:

1. het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland (NNN),
2. de stikstofreductie en het natuurherstel voor de N2000-gebieden,
3. het beperken van de bodemdaling (reductie CO₂-eq Klimaatakkoord)
4. het halen van de doelen van Kaderrichtlijn Water (KRW)
5. de transitie naar rendabele kringlooplandbouw (natuurinclusief en klimaatneutraal).

Andere opgaven willen we zoveel mogelijk meewegen. Dan gaat het bijvoorbeeld om Groen groeit mee, de aanleg van nieuwe bossen, groenblauwe dooradering, recreatieve verbindingen, energietransitie en meer.

Deze opgaven uitvoeren doen we samen met de gebiedspartijen en als één overheid. Hierbij staat het gebied centraal en organiseren we een grote betrokkenheid en inbreng van de direct betrokkenen en belanghebbenden. Hoe we dit doen hebben we vastgelegd in ons document *Uitvoeringsstrategie Landelijk gebied (ULG)*. Hierin onderscheiden we drie niveaus: polder- of gebiedsniveau, regioniveau en provinciaal niveau. Op dit moment zijn we bezig dit concreet vorm te geven.

De inhoud van de opgaven en doelen van het Rijk voor het landelijk gebied is nog niet helemaal duidelijk. Het Rijk legt dit vast in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) dat naar verwachting in het voorjaar van 2023 definitief wordt vastgesteld. Het NPLG is één van de Nationale Programma's die vallen onder de versnelde uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie, de NOVI (NOVEX, executiekracht NOVI). Vooruitlopend op het definitieve NPLG vraagt het Rijk aan de provincie Utrecht om een Integraal Gebiedsprogramma Landelijk Gebied (hierna integraal gebiedsprogramma) op te stellen. Dit integrale gebiedsprogramma dient in te gaan op de gebiedsgerichte opgaven en maatregelen voor natuur, stikstof, landbouw, water, bodem en klimaat en provincie dekkend te zijn. Naast de rijksopgaven komen hierin ook onze eigen ambities en die van onze partners en van de gebieden zelf. Het integrale gebiedsprogramma moet door de provincie Utrecht voor 1 juli 2023 worden aangeboden aan het Rijk. Wij zijn daarom al druk bezig met het voorbereiden daarvan. Vanuit deelgebieden maken we met betrokkenen gebiedsagenda's en van daaruit het integrale gebiedsprogramma. Het integrale gebiedsprogramma gaat over het wat en waar, het ULG gaat over het hoe.

Het integrale gebiedsprogramma is één van de puzzelstukken binnen de door Utrecht op verzoek van het Rijk te leggen integrale provinciale ruimtelijke puzzel t.a.v. inpassing van nationale opgaven. Andere puzzelstukken hebben bijvoorbeeld betrekking op locaties voor duurzame energie opwek, wonen, werken en (groen)voorzieningen en hoofinfrastructuur voor energie en mobiliteit. Het Rijk vraagt de provincie om de verschillende puzzelstukken binnen de integrale provinciale ruimtelijke puzzel (hierna puzzel) in samenhang bezien, onderling af te wegen en te combineren met opgaven uit de Omgevingsvisie provincie Utrecht. Het Rijk legt medio november 2022 in een startpakket aan de provincie Utrecht de in te passen nationale opgaven voor. Ook de puzzel moet voor 1 juli 2023 klaar zijn. Met de puzzel ontstaat inzicht of er binnen het grondgebied van de provincie Utrecht voldoende ruimte is om het totaal aan nationale en provinciale opgaven kwijt te kunnen. En of dat aanvullende keuzes noodzakelijk zijn. Bestuurlijk afspraken over de ruimtelijke inpassing van nationale opgaven en wat nodig is voor de uitvoering ervan vormen een ruimtelijk arrangement tussen Rijk en provincie Utrecht, voorzien in najaar 2023.

Naast de vraag van het Rijk aan de provincie Utrecht om o.a. een Integraal Gebiedsprogramma Landelijk Gebied (provinciale uitwerking NPLG) en een integrale provinciale ruimtelijk puzzel op te leveren, wordt door het Rijk in zogeheten NOVEX-gebieden ook ingezet op interbestuurlijke samenwerking. In deze gebieden komen veel nationale opgaven samen, is de transitie ingrijpend of overstijgt het de grenzen van de provincie. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken hier gezamenlijk aan een ontwikkelperspectief (oplevering eveneens 1 juli 2023), een uitvoeringsagenda en een Regionale Investeringsagenda (RIA). Binnen het grondgebied van de provincie Utrecht liggen twee NOVEX-gebieden met een landelijke gebiedscomponent: Het Groene Hart en Foodvalley(-Arnhem-Nijmegen). Het derde Utrechtse NOVEX-gebied (Utrecht-Amersfoort) heeft het accent op verstedelijking.

Duidelijk is dat er heel veel wordt gevraagd van de provincie. Dit vraagt veel capaciteit en ook veel aandacht voor een goede afstemming tussen de verschillende processen.

Bovenstaande maakt ook duidelijk dat het voor het opstellen van een integraal omgevingswetprogramma natuur en landbouw niet het geschikte moment is. De twee onderwerpen die in het interim programma aan de orde komen hebben echter

geen directe relatie met de bovenstaande opgaven en processen. De onderwerpen zijn vrij sectoraal. Daarom is het voor het opstellen van het interim programma geen probleem dat er nog niet alle duidelijkheid is over de inhoud van het NPLG c.a..

Voor de meeste onderwerpen die in het programma komen, is het geen probleem dat het programma pas in de loop van 2024 start en in de loop van 2025 wordt vastgesteld. Er zijn echter twee onderwerpen die zo dringend zijn dat dit wél te laat is. Ons voorstel is om voor deze onderwerpen nu een *interim omgevingsprogramma* te maken. Daarin komen alleen deze dringende onderwerpen, vooruitlopend op het integrale programma. Alleen op deze twee onderwerpen heeft deze verkenning betrekking.

3. De onderwerpen in het interim omgevingswetprogramma

Het beleid voor de volgende twee onderwerpen moet op korte termijn worden uitgewerkt:

1. Faunabeleid
2. Monitoring.

Ad 1.

Het beleid voor faunabeheer in de Omgevingsvisie is in vergelijking met de Natuurvisie c.a. veel meer gericht op preventie. Dit sluit aan bij de maatschappelijke tendens dat het niet logisch is om bij schade meteen te kiezen voor het doden van dieren. Dit moet worden uitgewerkt in het interim programma. Gezien de maatschappelijke urgentie is het gewenst dit nu te regelen. Ook hebben wij PS beloofd binnenkort te komen met een nieuwe aanpak van het ganzenbeleid en aan te geven hoe om te gaan met het verzoek van de Faunabeheereenheid om regie te nemen. Herijking van de uitwerking van het beleid voor faunabeheer moet leiden tot een toekomstbestendige aanpak, gericht op het voorkomen van (landbouw)schade. Voor sommige onderdelen zal landelijke samenwerking nodig zijn zowel op provinciaal niveau als op het niveau van de faunabeheerders via de landelijk verenigde Faunabeheereenheden.

De afgelopen tijd zijn meerdere ontheffingen over schadebestrijding van verschillende overheden door de rechter vernietigd. Veel besluiten sneuvelen doordat de motivering van de besluiten te kort schiet, of onzorgvuldig wordt bevonden, doordat onvoldoende kan worden gemotiveerd dat het besluit om over te gaan tot het doden van dieren ook daadwerkelijk een laatste redmiddel is. Het gaat hierbij om gebrekkige registraties, het leggen van causale verbanden tussen populatieomvang en de schade, effectiviteit van (alternatieve) maatregelen, omgaan met soorten die er slecht voor staan, provinciegrens overschrijdend beheer van soorten, etc.. Ook dat vraagt om een herijking van de uitwerking van het beleid.

Ad 2.

In de Wnb is het begrip staat van instandhouding (Svl) van dier- en plantensoorten erg belangrijk. De rechter toetst onze besluiten hierop. Ook moeten op grond van de wet het rijk en de provincie het behalen van de doelstellingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn monitoren. Dit betekent dat onze natuurmonitoring (ook) moet zijn gericht op de Svl van de soorten. De manier waarop we nu monitoren is niet gericht op informatie over de Svl van soorten. Door onze huidige wijze van monitoring kunnen we onvoldoende zeggen over de Svl van soorten. Hierdoor kunnen wij niet altijd bereiken wat we met ons beleid feitelijk willen realiseren. Enkele voorbeelden:

- In het geval van onvoldoende zekerheid dat een beschermde soort door een besluit in zijn voortbestaan wordt bedreigd, gaat het voordeel naar de soort volgens de Habitatrichtlijn. Een voorbeeld hiervan is het door ons moeten weigeren van ontheffingen voor smienten en meerkoeten in het kader van schadebestrijding.
- Bij ruimtelijke ontwikkelingen is het ook steeds vaker nodig om duidelijk te maken wat de gevolgen zijn voor de Svl van soorten die in het projectgebied voorkomen. Ook hier geldt het voornoemde uitgangspunt. Bijsturing van de monitoring is dus ook hier nodig om te voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, worden tegengehouden.
- De Minister heeft de jacht voor haas en konijn in onze provincie tijdelijk opgeschort omdat er onvoldoende gevalideerde gegevens aanwezig zijn om een beeld te kunnen vormen van de Svl voor deze soorten.

Wij lopen bij de wijze van monitoring achter bij andere provincies. Het is dus dringend gewenst om onze manier van monitoren te vernieuwen, in afstemming met BIJ12 en het rijk/RVO. Deze partijen werken ondertussen door aan verdere verbeteringen en afstemming op de Habitatrichtlijn. Hierbij moeten wij aanhaken.

Ten slotte

Het beleid in onze Omgevingsvisie is -in vergelijking met de Natuurvisie- nog meer gericht op natuurverbetering in brede zin (biodiversiteitbehoud) en gebiedsuitbreiding. Ook hier missen we een nadere uitwerking. De uitwerking van dit beleid is echter sterk verbonden aan wat er in het NPLG komt te staan. Hier ligt een gemeenschappelijke

verantwoordelijkheid met het Rijk om de natuurdoelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn en neergelegd in de Wnb te realiseren. Als we daarop vooruitlopen, bestaat het risico dat we in ambitie en uitwerking van de natuuropgave gaan afwijken. Daarom is het beter met deze onderdelen toch te wachten op het integrale programma. Dan zal de uitwerking op deze onderwerpen ook beter aansluiten bij de andere onderdelen van het integrale programma.

4. De resultaten van voorgaande beleidsdocumenten

Hierna volgt een beschrijving van de resultaten van het op basis van de Natuurvisie en het Beleidsdocument Wnb gevoerde beleid voor de twee onderwerpen die in het Interim Omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring (IOPFM) aan de orde komen.

1. Faunabeleid

We willen voorkomen dat de maatschappij een onevenredige schade ondervindt van beschermde diersoorten. Denk aan grote groepen ganzen die in weilanden gras eten. Op bepaalde plekken en in bepaalde tijdsperiodes zijn daarom beheeractiviteiten toegestaan. Hierbij heeft de Faunabeheereenheid (FBE), die de beheeractiviteiten organiseert en uitwerkt, een centrale rol.

Grondgebruikers kunnen schade aan gewassen voorkomen door preventieve maatregelen te nemen en de diersoorten die de schade kunnen veroorzaken te verjagen. Als dit onvoldoende effect heeft, kan worden begonnen met verjaging met ondersteunend afschot door een jacht(akte)houder. Voor het afschot is een ontheffing van ons nodig. Ontstaat er ondanks het ver- en bejagen toch schade van enige omvang, dan kunnen agrariërs een schadetegetoekomst vragen. De Faunabeheereenheid Utrecht monitort het toepassen van preventieve maatregelen, het gepleegde afschot op basis van ontheffingen, vrijstellingen en provinciale opdrachten en de geregistreerde schadevergoedingen bij BIJ12 Faunazaken. Deze gegevens verwerken zij in hun faunabeheerplan, dat dient als de motivatie voor het vragen van ontheffingen.

Preventieve maatregelen

In 2021 is in totaal 783 keer een preventieve maatregel ingevoerd in het Fauna Registratiesysteem (FRS). Hierbij zijn wilde dieren actief verjaagd of zijn verjagingsobjecten geplaatst, zoals linten, poppen, vlaggetjes etc.. Doordat er geen registratieverplichting is voor het gebruik van preventieve maatregelen is dit het minimale aantal. De Faunabeheereenheid besteedt jaarlijks zo'n 60.000 uren aan het verjagen van dieren en het plaatsen van verjagingsobjecten. Uit een onderzoek van Centrum voor Landbouw en Milieu blijkt dat agrariërs gemiddeld 36 uur (melkveehouderij) tot 50 uur (akkerbouw, fruitteelt) besteden aan verjaging.

Ganzen kunnen schade aan landbouwgewassen veroorzaken. Bij ganzen wordt geëxperimenteerd met verschillende manieren om het aantal broedende ganzen te beperken. De volgende projecten zijn als kansrijk beoordeeld en deels uitgevoerd:

- Broedsucces verminderen door inzet varkens
- Herinrichting van broedlocaties langs snelwegen
- Geconcentreerd legselbeheer
- Ganzen in de stad
- Grasmengsels & maaibeleid
- Ontwikkeling automatische (vogel)verjaagdrone
- Ganzen verjagen met laser
- Ganzen verjagen met verjaagteam
- Innovatieve verjaagmethoden.

Afschot

In het FRS worden de afschotdata geregistreerd op basis van ontheffingen en provinciale vrijstelling. Afschotdata van het beheer op basis van jacht, landelijke vrijstelling en provinciale opdracht wordt apart geregistreerd en aangeleverd door de jagersvereniging/wildbeheereenheden. Deze data zijn terug te vinden in het jaarverslag 2021 van de Faunabeheereenheid Utrecht. Dit jaarverslag hebt u van ons gekregen voor de vergadering van de Statencommissie RGW van 15 juni 2022 <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Ruimte-Groen-Water-en-Wonen/2022/15-juni/13:30/SB-Voortgangsrapportage-faunabeleid-2022-PS2022RGW35>.

2. Monitoring

Sinds 1975 onderzoeken wij elk jaar de flora en fauna in een tiende gedeelte van de provincie. Zo behouden wij goed zicht op de natuurkwaliteit in de provincie en op de ontwikkeling daarvan. De afgelopen periode zijn de volgende regio's onderzocht:

2017: Leusden, Achterveld, Woudenberg, Renswoude
2018: Montfoort, IJsselstein Noord, Oudewater, Linschoten
2019: het Langbroekerweteringgebied en de gemeenten Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal en Rhenen
2020: Vijfheerenlanden en de zuidelijke punt van Nieuwegein
2021: Lopikerwaard en uiterwaarden Lek
2022: De Ronde Venen
Van elk jaar is een rapportage beschikbaar op de provinciale website.

Omdat er al jarenlang op dezelfde manier is gemonitord, kan ook de verandering van de biodiversiteit provinciebreed goed gezien worden. De onderzoeken laten helaas een achteruitgang van de biodiversiteit van de flora in het agrarisch gebied zien. Ook is te zien dat de verschillen tussen het agrarisch gebied en natuurgebieden groter worden. Gelukkig zien we ook de eerste resultaten van het natuurherstel sinds 1990. Bijvoorbeeld langs de Kromme Rijn, in de Gelderse Vallei en in de uiterwaarden van de Lek en Neder-Rijn, waar weer soorten zijn teruggekomen door aanleg van nieuwe natuur.

Hoe mooi de informatie ook is die onze manier van monitoren ons geeft, het levert geen of onvoldoende informatie over de staat van instandhouding van soorten. En zoals hiervoor beschreven is die informatie beslist nodig om besluiten te kunnen onderbouwen.

5. De kaders voor het interim omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring

5.1 Rijkskaders

Wet natuurbescherming - Omgevingswet

Sinds 2017 is de Wet natuurbescherming (Wnb) van kracht. De Wnb is de juridische vertaling van het Bestuursakkoord natuur uit 2011 tussen het Ministerie van LNV en het IPO. De provincies zijn sindsdien verantwoordelijk voor het natuurbeleid. In deze wet zijn toen ook de Boswet, Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet opgegaan. In artikel 1.12 Wnb is de primaire opgave voor de provincies vastgelegd. Deze opgave richt zich op de instandhouding van beschermde soorten en hun leefgebied en het o.a. daarvoor realiseren van het Natuurnetwerk Nederland. Het doel van de Wnb is het veiligstellen van een robuuste natuur die intrinsieke waarde heeft. De Wnb gaat over het beschermen van gebieden, van dier- en plantensoorten en van houtopstanden. Zoals hiervoor al gezegd, gaat de Wnb inhoudelijk ongewijzigd op in de Omgevingswet. Die is al vastgesteld maar nog niet in werking getreden. Dat gebeurt waarschijnlijk in 2023. Die wet is dus vooral belangrijk voor het IOPFM. Een belangrijk deel van de in de wet opgenomen regels voor natuur gaat over de internationale verplichtingen de biologische diversiteit te beschermen, vooral de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en het Natura2000-netwerk. De provincies moeten maatregelen nemen om populaties van (internationaal) beschermde soorten te behouden. Het realiseren van het NatuurNetwerk Nederland is een belangrijke opgave. Ook soorten buiten dit netwerk moeten worden beschermd.

Voor de inhoud van het IOPFM is vooral het volgende uit de Omgevingswet van belang. In de wet staat dat het rijk instructieregels voor natuurgebieden, flora en fauna vaststelt over het *behoud of herstel van de staat van instandhouding* van diersoorten, plantensoorten, biotopen en habitats ter voldoening aan internationaalrechtelijke verplichtingen. Verder staat in deze wet wat de provinciale taken zijn op het gebied van natuur. Dit is onder meer het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Over faunaschade is in de wet vastgelegd dat Gedeputeerde Staten op verzoek van een belanghebbende een tegemoetkoming verlenen in schade aangericht door van nature in het wild levende dieren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten. Ook verplicht de wet de provincies om te monitoren welke vorderingen zij maken en daarover te rapporteren. Uiteraard moeten wij de wet en de jurisprudentie volgen.

5.2 Provinciale kaders

In de Omgevingsvisie en de Programmabegroting hebben PS de kaders voor ons vastgelegd. De voor het IOPFM belangrijkste kaders worden hierna genoemd. In bijlage 1 is een samenvatting opgenomen van de kaders voor het beleidsterrein natuur in de volle breedte.

De provinciale ambities voor natuur (Omgevingsvisie)

- 2050: binnen en buiten het NatuurNetwerk Nederland (NNN), in zowel het landelijk als het stedelijk gebied, is er in 2050 een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde flora en fauna, en is de biodiversiteit ten opzichte van 1990 toegenomen.

- 2050: de natuur heeft een hoge belevingswaarde en er is een grote maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.

De provinciale beleids- en meerjarendoelen voor deze ambities (Programmabegroting)

Beleidsdoel 2.2²:

- De kwaliteit van de natuur is goed/divers en veerkrachtig

Daarop betrekking hebbende meerjarendoel:

2.2.3: De balans tussen ingrepen/faunabeheer en instandhoudingsdoelen bewaken en verbeteren.

Het hiervoor vastgestelde Omgevingsbeleid (Omgevingsvisie)

1. Kern van ons natuurbeleid

- Centraal staat het beschermen en ontwikkelen van beleefbare natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit.
- Doel van het provinciale beleid is het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle van nature voorkomende beschermde en bedreigde flora en fauna. Ons streven is minder soorten op de Rode Lijst en minder soorten in de meest bedreigde categorieën. Om dit te bereiken is er een robuust netwerk met aaneengesloten gebieden die van hoge kwaliteit zijn. Het robuuste netwerk vormt de basis van het behoud en herstel van de biodiversiteit in de fysieke leefomgeving van alle van nature in Nederland voorkomende soorten. Onderdeel van dit netwerk is het Europese natuurnetwerk Natura 2000.

2. Bescherming en ontwikkeling leefgebieden van bedreigde flora en fauna

- In de agrarische weidevogelkerngebieden stimuleren we de verbetering van de kwaliteit ervan via agrarisch natuurbeheer. We monitoren de stand van de weidevogels en nemen zo nodig extra maatregelen voor de bescherming van deze gebieden.
- In ganzenrustgebieden geven wij ruimte voor overwinterende ganzen. In deze gebieden geldt dat ganzen in bepaalde periodes niet verontrust en bejaagd mogen worden.

3. Goede balans tussen natuurbescherming en andere ontwikkelingen

- We beschermen onze wilde flora en fauna door zorgvuldige vergunningverlening en actieve handhaving van de Omgevingswet. We stimuleren dat initiatiefnemers in een vroeg stadium rekening houden met de natuurwetgeving bij nieuwe ontwikkelingen.
- Samen met de Faunabeheereenheid Utrecht willen we meer gaan inzetten op het voorkomen van schade veroorzaakt door wilde dieren en het voorkomen van aanrijdingen met wilde hoefdieren. Indien bestrijding van wilde dieren onafwendbaar is dan zetten wij in op de diervriendelijkste methode. We intensiveren het onderzoek naar alternatieve beheermethoden.

5.3 Zijn de kaders toereikend voor het opstellen van het IOPFM?

De uitwerking van het beleid voor de onderwerpen in het IOPFM wordt voor een belangrijk deel bepaald door wetgeving en jurisprudentie. De Omgevingsvisie geeft daarbij richting (vooral het in de vorige paragraaf genoemde punt 3: Goede balans tussen natuurbescherming en andere ontwikkelingen). Hierdoor hebben we voldoende en duidelijke kaders voor het maken van het IOPFM.

6. Relevante trends en ontwikkelingen en verkennende trajecten

Trends en ontwikkelingen

Voor het IOPFM belangrijke trends die we in Utrecht zien, zijn meer stroperij, achteruitgang van soorten en het steeds vaker vernietigen van besluiten door rechterlijke uitspraken. De teruggang van soorten en biodiversiteit leidt steeds meer tot het vernietigen van besluiten, omdat we onvoldoende informatie hebben over oorzaak en gevolg van de teruggang.

Verkennende trajecten (onderzoeken)

Binnen het faunabeleid lopen momenteel meerdere onderzoeken als bouwstenen voor een nieuwe aanpak om onze ambities te kunnen realiseren. Ze staan in IPO-verband op de onderzoeksagenda BIJ12:

[Onderzoeksagenda-BIJ12-Faunazaken-2022-2023.pdf](#).

² Nummering volgens de programmabegroting 2022

Voor de onderzoeken naar alternatieve beheermethoden, ganzenrustgebieden etc. verwijzen we naar de tabel in onze voortgangsrapportage faunabeleid: <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Statencommissie-Ruimte-Groen-Water-en-Wonen/2022/15-juni/13:30/SB-Voortgangsrapportage-faunabeleid-2022-PS2022RGW35> (blz. 16).

Verder vinden er onderzoeken plaats naar o.m. kleine marterachtigen, bijstelling faunaschaderegeling, herstelkracht van gras na ganzenvraat, jaarrond beschermde nesten (afgerond) en vangen verwilderde katten.

7. Scenario's en dilemma's binnen het werkveld natuur

De volgende dilemma's en ontwikkelingen leiden tot het specifiek aandacht geven aan onderwerpen in het IOPFM.

1. Inhoudelijke afstand tussen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening
Er wordt een gat ervaren tussen de hoofdlijnen voor natuur uit de Omgevingsvisie en de vaak meer gedetailleerde regels in de Omgevingsverordening. Een nadere duiding van de vertaling van beleid in regels geeft meer zekerheid en duidelijkheid en kan helpen in de toepassing en handhaving van de regels. Ook het afstemmen van de terminologie met die in de Omgevingswet en -visie is nodig.
2. Jurisprudentie
De belangrijkste reden tot het opstellen van het IOPFM is de jurisprudentie die de Natuurvisie heeft achterhaald. We moeten zorgen dat het beleid in overeenstemming met huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie kan worden uitgevoerd.

8. Participatie partners en betrokkenheid PS

Betrokkenheid van de partners

De inhoud van het IOPFM wordt vooral bepaald door de Omgevingsvisie, wet- en regelgeving en jurisprudentie. Wet- en regelgeving en jurisprudentie zijn een gegeven en over de Omgevingsvisie heeft een uitvoerige participatie plaatsgevonden. Tegen deze achtergrond is het niet logisch om voor het IOPFM (opnieuw) een uitgebreid participatieproces te organiseren in de vorm van bijvoorbeeld een cocreatie. Zeker niet gezien het geringe aantal onderwerpen waar het IOPFM over gaat. Een cocreatie gebruik je als er nog veel te kiezen valt en er weinig kaders zijn. Zo'n manier van participatie zou hier nu ten onrechte veel verwachtingen wekken over sturingsmogelijkheden op de inhoud.

Dat neemt niet weg dat zeker de partners die directe betrokkenheid hebben bij de onderwerpen in het IOPFM zonder meer betrokken worden bij het maken ervan. Hun kennis, visie en praktijkervaring zijn immers belangrijk en van betekenis. De volgende partners worden daarom in ieder geval uitgenodigd te helpen bij het opstellen van het IOPFM:

- Faunabeheereenheid Utrecht, hierin zijn vertegenwoordigd:
 - Utrechts Particulier Grondbezit
 - Het Utrechts Landschap
 - Natuurmonumenten
 - Staatsbosbeheer
 - LTO
 - Dierenbescherming
 - KNJV
- Bosgroepen
- Natuur en Milieu Utrecht
- Natuurcollectieven
- Agrarische collectieven
- Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug
- Gemeenten
- Waterschappen.

De manier waarop de participatie vorm krijgt, stemmen we af met deze partners. We willen ze zoveel mogelijk betrekken, maar weten ook dat deze partners al heel veel gevraagd worden mee te denken over de toekomst van het landelijk gebied. Samen gaan we bekijken welke betrokkenheid gewenst is en hoe dit efficiënt vorm kan krijgen.

Betrokkenheid van Provinciale Staten

Zoals staat in het document *Werkwijzen programma's en projectbesluiten* krijgen PS het ontwerp IOPFM ter bespreking in de Statencommissie. In de publicatie van de terinzagelegging van het ontwerp IOPFM wordt de datum van de commissievergadering waarin het wordt besproken opgenomen. Daardoor kunnen indieners van een zienswijze hun zienswijze ook kenbaar maken bij PS.

Mocht er behoefte zijn bij PS of ons aan een informatiebijeenkomst of werkbezoek door PS dan organiseren we dat uiteraard.

9. Planning

In het document *Werkwijzen programma's en projectbesluiten* is in globale zin aangegeven wat de doorlooptijd is voor een programma. Voor de participatiefase wordt een termijn van 5 – 9 maanden genoemd en voor het schrijven twee maanden. Gezien het beperkte aantal onderwerpen waar het IOPFM over gaat, is er reden uit te gaan van een kortere doorlooptijd, mits alle lopende onderzoeken die bepalend zijn voor een koers tijdig zijn afgerond. Als we direct na de bespreking van deze verkenning in de Statencommissie starten (november 2022) kunnen we direct na de zomer het IOPFM vaststellen.

Bijlage 1: beleidskaders van PS voor natuur

De provinciale ambities voor natuur (Omgevingsvisie)

- 2050: de provincie Utrecht heeft een robuust klimaatbestendig natuurnetwerk van hoge kwaliteit.
- 2050: binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN), in zowel het landelijk als het stedelijk gebied, is er in 2050 een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde flora en fauna, en is de biodiversiteit ten opzichte van 1990 toegenomen.
- 2050: de natuur heeft een hoge belevingswaarde en er is een grote maatschappelijke betrokkenheid bij natuur.
- 2040: in totaal is 3.000 ha natuur in de Groene contour gerealiseerd en toegevoegd aan het NNN.
- 2040: houtopstanden dragen bij aan schone lucht, landschappelijke kwaliteit, hogere biodiversiteit en CO2- vastlegging.
- 2028: alle nieuwe natuur die nog nodig is voor het Natuurnetwerk Nederland heeft de functie natuur en is met hoogwaardige natuur ingericht.

De provinciale beleids- en meerjarendoelen voor deze ambities (Programmabegroting)

Beleidsdoel 2.1³:

- Het natuurnetwerk (NNN) is robuust (ontwikkeld)

Daarop betrekking hebbende meerjarendoelen:

- 2.1.1.: Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is verder gerealiseerd (groter van oppervlakte)
- 2.1.2.: De groene contour is verder gerealiseerd
- 2.1.3.: Natuurgebieden zijn beter met elkaar verbonden
- 2.1.4.: Het areaal bos buiten het NNN en de Groene contour is vergroot

Beleidsdoel 2.2:

- De kwaliteit van de natuur is goed/divers en veerkrachtig

Daarop betrekking hebbende meerjarendoelen:

- 2.2.1: Het beheer van bestaande bos-, natuur- en agrarische gebieden is effectiever en efficiënter
- 2.2.2: De biodiversiteit in stad en platteland is verbeterd
- 2.2.3: De balans tussen ingrepen/faunabeheer en instandhoudingsdoelen bewaken en verbeteren

Beleidsdoel 2.3:

De verbinding tussen natuur, mensen en maatschappij is sterk

Daarop betrekking hebbend meerjarendoel:

- 2.3.1: De betrokkenheid van inwoners bij natuur is groter en de samenwerking tussen bij natuur betrokken partijen is

Het hiervoor vastgestelde Omgevingsbeleid (Omgevingsvisie)

4. Kern van ons natuurbeleid

- Centraal staat het beschermen en ontwikkelen van beleefbare natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit.
- Doel van het provinciale beleid is het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle van nature voorkomende beschermde en bedreigde flora en fauna. Ons streven is minder soorten op de Rode Lijst en minder soorten in de meest bedreigde categorieën. Om dit te bereiken is er een robuust netwerk met aaneengesloten gebieden die van hoge kwaliteit zijn. Het robuuste netwerk vormt de basis van het behoud en

³ Nummering volgens de programmabegroting 2022

herstel van de biodiversiteit in de fysieke leefomgeving van alle van nature in Nederland voorkomende soorten. Onderdeel van dit netwerk is het Europese natuurnetwerk Natura 2000.

- Ook het herstel, beheer en bescherming van houtopstanden is onderdeel van het natuurbeleid.
- Wij vinden het belangrijk dat de Utrechtse natuur beleefbaar is.
- Ons streven is dat nieuwe ontwikkelingen natuurinclusief zijn.

5. Robuust natuurnetwerk van hoge kwaliteit

- We streven naar een natuur die vitaal is. Hiertoe zetten we in op een robuust natuurnetwerk van voldoende schaal en veerkracht, het Natuurnetwerk Nederland (NNN). We ontwikkelen, beschermen en verbinden natuurgebieden van voldoende omvang en samenhang tot aaneengesloten gebieden van hoge kwaliteit die tegen een stootje kunnen.
- In 2028 is alle nieuwe natuur die nodig is voor het NNN (1.570 ha) gerealiseerd door middel van functieverandering en inrichting via de sporen grondverwerving of particulier natuurbeheer.
- We stimuleren het verbeteren van de natuurkwaliteit binnen en buiten het NNN.
- Voor de bescherming van het NNN handhaven we het nee-tenzij principe.
- Wij blijven ernaar streven dat de openstelling van natuurterreinen ook op langere termijn gegarandeerd is, mits dit geen negatieve effecten op de natuurdoelstellingen heeft.
- Realisatie van de Groene contour is essentieel om het natuurnetwerk voldoende robuust te maken. We streven ernaar dat in 2040 3.000 ha Groene contourgebied deel uitmaakt van het NNN, waaronder de gebieden die nu al als Groene contour op kaart zijn aangewezen. De nieuwe natuur in de Groene contour wordt toegevoegd aan het NNN.
- Wij verkennen de kansen voor betere verbindingen in het kader van afronding van het NNN en realisatie van de Groene contour. Daarbij hoort ook de aanleg van faunapassages en andere voorzieningen bij wegen en watergangen. Aan de kleinere verbindingen, de 'groene structuren' van het landschap leveren wij een bijdrage door de bermen langs onze wegen en vaarwegen ecologisch te beheren, en door samen met onze maatschappelijke partners de aanleg van kleine landschapselementen te stimuleren. Ook proberen we zoveel mogelijk groenblauwe structuren te realiseren in combinatie met andere opgaven.

6. Bescherming en ontwikkeling leefgebieden van bedreigde flora en fauna

- Wij richten ons hierbij op de Utrechtse aandachtsoorten. We stimuleren maatregelen ter verhoging van de biodiversiteit, zowel binnen als buiten het NNN, en ook in het stedelijk en agrarisch gebied.
- In de agrarische weidevogelkerngebieden stimuleren we de verbetering van de kwaliteit ervan via agrarisch natuurbeheer. We monitoren de stand van de weidevogels en nemen zo nodig extra maatregelen voor de bescherming van deze gebieden.
- In ganzenrustgebieden geven wij ruimte voor overwinterende ganzen. In deze gebieden geldt dat ganzen in bepaalde periodes niet verontrust en bejaagd mogen worden.

7. Natuurinclusief ontwikkelen

- We willen bij nieuwe ontwikkelingen tegelijkertijd de natuurwaarden en biodiversiteit vergroten, op de plaats van de ontwikkeling en in de omgeving. Dit noemen we natuurinclusief ontwikkelen.

8. Goede balans tussen natuurbescherming en andere ontwikkelingen

- We beschermen onze wilde flora en fauna door zorgvuldige vergunningverlening en actieve handhaving van de Omgevingswet. We stimuleren dat initiatiefnemers in een vroeg stadium rekening houden met de natuurwetgeving bij nieuwe ontwikkelingen.
- Samen met de Faunabeheereenheid Utrecht willen we meer gaan inzetten op het voorkomen van schade veroorzaakt door wilde dieren en het voorkomen van aanrijdingen met wilde hoefdieren. Indien bestrijding van wilde dieren onafwendbaar is dan zetten wij in op de diervriendelijkste methode. We intensiveren het onderzoek naar alternatieve beheermethoden.
- We voeren een actief beleid op het uitroeien dan wel beheersen van invasieve exoten, ter bescherming van de inheemse wilde flora en fauna.

9. Houtopstanden

- Wij hechten bijzondere waarde aan het grote bosareaal dat onze provincie rijk is. We streven ernaar om in 2040 houtopstanden te hebben die bijdragen aan schone lucht, landschappelijke kwaliteit, hogere biodiversiteit en CO₂-vastlegging. Ons uitgangspunt is daarbij het vergroten van het oppervlak aan bos, behoud en versterking van belangrijke bosverbindingen en verbetering van de natuurkwaliteit van de bossen.

- We stimuleren dat er inrichtingsmaatregelen worden genomen om de kwaliteit van bossen te verbeteren en om kleine landschapselementen te herstellen. Omvorming van bos naar een natuurtype met een hogere biodiversiteit staan wij beperkt onder voorwaarden toe.

10. Hoge belevingswaarde van en maatschappelijke betrokkenheid bij natuur

- We vinden dat natuur beleefbaar moet zijn. Daarom zijn vrijwel alle natuurgebieden in ons NNN opengesteld en toegankelijk.
- We vergroten de aantrekkelijkheid van het landschap via agrarisch natuurbeheer, ecologisch bermbeheer en aanleg en herstel van kleine landschapselementen. Hiermee verhogen we tegelijkertijd de biodiversiteit in het buitengebied.
- Ook stimuleren we een betere natuurbeleving in en nabij de bebouwde omgeving.
- Wij ondersteunen organisaties die met vrijwilligers werken en die groene activiteiten voor inwoners organiseren.