



Planbureau voor de Leefomgeving

Notitie

Beoordeling Natuurakkoord
Globale toetsing van het
Onderhandelingsakkoord
Decentralisatie Natuur



PBL

18 november 2011

Bevindingen in vogelvlucht

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het kabinet het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' getoetst. Het Rijk draagt, met het van kracht worden van dit akkoord, het natuurbeleid over aan de provincies. Daarvoor voegt het Rijk jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het Provinciefonds.

Een belangrijk onderdeel van dat beleid, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wordt in 2021 afgerond, maar zal dan kleiner van omvang zijn dan oorspronkelijk gepland. De provincies worden verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Met al deze wijzigingen vermindert het Rijk zijn uitgaven voor natuur en landschap met twee derde deel. De vraag die het kabinet aan het PBL heeft gesteld, is of Nederland met de uitvoering van het akkoord en de voorgestelde bezuinigingen kan voldoen aan de internationale verplichtingen en doelstellingen, die voortvloeien uit onder andere de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De belangrijkste bevindingen van de toetsing zijn:

Akkoord maakt versnelde achteruitgang van natuurkwaliteit reëel, wat risicovol is met het oog op de Europese verplichtingen

Europese richtlijnen geven als langetermijndoelstelling aan dat landen moeten zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding' voor te beschermen planten- en diersoorten en habitattypen. Dit is een 'harde' verplichting, maar er is geen jaartal aan gekoppeld. Nederland is nu al verplicht om passende maatregelen te nemen om verdere verslechtering te stoppen.

Het Rijk en de provincies gaan ervan uit dat zij bij uitvoering van het onderhandelingsakkoord in de periode tot 2021 zullen voldoen aan de internationale verplichtingen en tegelijkertijd een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan de realisatie van het in Europa afgesproken langetermijndoel. De toetsing van het PBL wijst uit dat dit niet aannemelijk is. Nederland voldoet met de afspraken uit het akkoord niet aan de kortetermijnverplichtingen. Bovendien komt de realisatie van de langetermijndoelstelling hiermee niet dichterbij.

- Internationale verplichtingen korte en middellange termijn buiten beeld
Het probleem van de achteruitgang van de beschermde natuur is niet nieuw. Met de inspanningen in het verleden is de achteruitgang van beschermde planten- en diersoorten wel geremd maar nog niet gestopt. De maatregelen uit het akkoord lijken het beleid te versoberen en te vertragen, waardoor een versnelde achteruitgang reëel wordt. Hierdoor is de kans ook klein dat de huidige impasse in de vergunningverlening voor economische ontwikkelingen in en rond natuurgebieden wordt doorbroken. Het stoppen van de verslechtering van de natuur is één van de voorwaarden om deze doorbraak te bewerkstelligen.
- Internationale doelen voor lange termijn verder buiten bereik
Als het tot staan brengen van de achteruitgang van de natuur al niet in het verschiet ligt, raakt ook de doelstelling van 'gunstige staat van instandhouding' verder uit beeld. De verwachting is dat met de uitvoering van het akkoord het treffen van passende maatregelen na 2021 moeilijker wordt.

Effectiviteit en doelmatigheid van het akkoord zijn nog onduidelijk

Het akkoord is een afspraak op hoofdlijnen. De provincies moeten het akkoord in de praktijk concretiseren. De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de nieuwe Wet natuur. Ongeacht deze verdere uitwerking zijn de contouren nu al duidelijk. Het beheer van bestaande natuur, cruciaal als passende maatregel, is nog niet volledig gewaarborgd. Ook essentiële onderdelen als antiverdrogingsmaatregelen en een manier om de uitvoering van deze maatregelen te versnellen zijn nu nog niet ingevuld. Vanwege het globale karakter van het akkoord, is de voorliggende toetsing met bandbreedtes omgeven. De volgende vragen bepalen de bandbreedte:

- Is adequaat natuurbeheer voldoende gewaarborgd?
De provincies worden financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. De jaarlijkse extra bijdrage van 100 miljoen euro van het Rijk aan het Provinciefonds is lager dan de kosten van het overgedragen beheer aan de provincies. Ook zet het akkoord in op een versobering van het natuurbeheer. Het is aan provincies om te bepalen hoe zij overgedragen taken en middelen in balans brengen. Het Interprovinciaal Overleg, ondertekenaar van het akkoord namens de provincies, stelt de provincies voor om zelf extra middelen voor het natuurbeheer beschikbaar te stellen. Momenteel wordt gesproken over een bedrag van 60 tot 70 miljoen euro per jaar. Ondanks deze aanbeveling lijkt het beheer van bestaande natuur – cruciaal als passende maatregel – met het akkoord nog niet volledig gewaarborgd. Berekningen van het PBL laten zien dat een versobering van de uitvoering van beheersmaatregelen zal leiden tot een versnelde afname van de natuurkwaliteit.
- Levert de zogeheten kwaliteitsimpuls snel en voldoende tegenwicht aan de voortgaande afname van natuurkwaliteit door de matige milieu- en ruimtecondities?
Voor planten- en diersoorten is het niet alleen essentieel dat natuurgebieden worden beheerd. Ook essentieel is dat er voldoende leefgebied is van voldoende kwaliteit. Dat is nu niet voor alle soorten het geval. Veel soorten gaan daarom in aantal achteruit. Om deze situatie te verbeteren, hebben het Rijk en de provincies in het akkoord afspraken gemaakt over een zogenoemde ontwikkelopgave of kwaliteitsimpuls. Dit omvat een (her)inrichting van 40.000 hectare van de EHS. Daarvan wordt 17.000 hectare nieuw verworven. Deze verbetering wordt gericht ingezet op Natura 2000-gebieden (het netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie) en wateren die onder de vlag van de Kaderrichtlijn Water vallen. Daarnaast wordt via de Programmatische Aanpak Stikstof tijdelijk herstelbeheer uitgevoerd in Natura 2000-gebieden. De voorwaarden die aan de financiering van de kwaliteitsimpuls verbonden zijn, werken echter vertragend. Zo moet met de grond-voor-grondmaatregel eerst (natuur)grond worden verkocht, om aankoop van andere grond op de juiste locatie of inrichting ervan mogelijk te maken. Aankoop van de juiste gronden was in het verleden al een hardnekkig probleem, en het akkoord draagt hiervoor geen oplossing aan. Ook het bijbehorende antiverdrogingsbeleid en instrumenten om noodzakelijke versnelling te realiseren zijn nog niet geregeld.
- Wie is nu verantwoordelijk voor het realiseren van natuurkwaliteit?
De afgelopen decennia is het natuur- en landschapsbeleid steeds meer gedecentraliseerd van het Rijk naar andere overheden. Met het onderhandelingsakkoord en de komende Wet natuur wordt een nieuwe stap gezet. De provincies krijgen globale kaders om de EHS af te ronden en te beheren. Het Rijk blijft als lidstaat van de EU verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, die voortkomen uit Europese richtlijnen. Door de verwevenheid van taken en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies vertoont het akkoord ambiguïteit op het punt van aansprakelijkheid op het nakomen van afspraken en verplichtingen. Zowel het Rijk als de provincies hebben eigen beleidsinstrumenten om de natuurkwaliteit te beïnvloeden. Door de afwezigheid van een aparte verantwoordingsrelatie en onafhankelijke rapportageverplichting zal nalatigheid lastig zijn aan te tonen. Onafhankelijke toetsing is aan te bevelen. Belangrijk is ook dat de overheden gezamenlijk verantwoording afleggen aan 'Brussel'. De bestuurslagen blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 'goed openbaar bestuur' en de implementatie hiervan.

Natuur buiten EHS, recreatie, landschap en belevingswaarde vallen tussen wal en schip

Natuur en landschap hebben vele waarden. Door de forse bezuinigingen op natuur, landschap en recreatie en de herschikking van budgetten voor natuur zullen provincies worden geconfronteerd met nieuwe afwegingen. Geven ze prioriteit aan de natuur, die vanwege Europese richtlijnen beschermd moet worden of ook aan doelen met ander maatschappelijk nut? Elke provincie zal een eigen afweging maken, gegeven hun eigen gepercipieerde maatschappelijke urgentie en financiële mogelijkheden. Het Rijk laat taken op het gebied van natuur en landschap buiten de EHS vervallen. Nu provincies meer moeten focussen op internationale doelen en een deel van de beheertaken mogelijk uit eigen middelen moeten gaan financieren, is het aannemelijk dat de financiering van toegankelijkheid, landschap, cultuurhistorie en recreatievoorzieningen onder druk komt te staan. Landschappelijke elementen, zoals heggen, houtwallen

en hoogstamboomgaarden worden recreatief en cultuurhistorisch zeer gewaardeerd. De verwachting is dat juist op het onderhoud van dergelijke objecten gekort zal worden. Biodiversiteitswaarde zal buiten de EHS naar verwachting meer dan evenredig achteruitgaan in vergelijking met beheerde gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000-gebieden. Dit staat op gespannen voet met internationale doelen.

Aanvullende maatregelen kunnen de effectiviteit van het akkoord verbeteren

Het Rijk heeft met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), het antiverdrogingsbeleid en het generiek milieubeleid aanvullende beleidsinstrumenten in handen die een toegevoegde waarde kunnen hebben op de taken die nu bij de provincies liggen. Het is aan te raden deze instrumenten zo spoedig mogelijk uit te werken en maximaal af te stemmen op het provinciaal beleid. Met name het antiverdrogingsbeleid, tijdelijke herstelmaatregelen uit de PAS en (her)inrichtingsmaatregelen kunnen in theorie op korte termijn effect hebben. In de praktijk blijkt verdroging een uitermate hardnekkig probleem te zijn; diverse pogingen om de aanpak te versnellen, hebben maar zeer beperkt effect gehad. Daarnaast is duidelijk dat voor het duurzaam oplossen van verdroging meer hectaren nodig zijn dan nu voorzien in het akkoord of in de PAS. Provincies kunnen helpen door de planologische bescherming van de benodigde gebieden te regelen.

De provincies kunnen verder onderling afspraken maken over de prioritering van de aanpak van knelpunten, op basis van de beleidstekorten in het ecologisch netwerk waarvoor Europese verplichtingen gelden. Hierbij zou gefocust kunnen worden op de oplossing van die knelpunten die de grootste achteruitgang veroorzaken en met de geringste kosten/hectaren tot de grootste verbetering leiden. Een optimalisatie van de verdeling van middelen tussen provincies, geeft dus aanknopingspunten voor een doelmatigheidsverbetering.

Ruimte binnen voorstel Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is beter te benutten voor natuur

Het kabinet heeft zich voorgenomen om het natuurbeheer sterker dan voorheen neer te leggen bij agrariërs. Agrarisch natuurbeheer draagt echter in de huidige vorm weinig bij aan het realiseren van de internationale natuurdoelen. In het akkoord is opgenomen dat het Rijk het agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur financiert met de generieke vergoedingen uit de zogenoemde eerste pijler van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Volgens de, nog niet vastgestelde, voorstellen in het GLB zal gelden dat 7 procent van het areaal van elk landbouwbedrijf wordt beheerd als zogenoemd ecologisch aandachtsgebied. Dit met uitzondering van permanent grasland. Hierdoor is de continuïteit van het huidige agrarisch natuurbeheer, zoals weidevogelbeheer, buiten de EHS onzeker. Een deel van de soorten die voor hun voortbestaan (deels) afhankelijk zijn van landbouwgebied kan wel van de aandachtsgebieden profiteren. Het particulier natuurbeheer buiten de EHS valt helemaal buiten de vergoedingen uit de eerste pijler.

De plannen voor vergroening van de eerste pijler van het GLB wegen qua winst voor biodiversiteit buiten de EHS niet op tegen het verlies als gevolg van korting op het beheer van bestaande natuur (inclusief agrarische natuur) buiten de EHS. Door regiospecifieke eisen te stellen aan de vormgeving van de ecologische aandachtsgebieden op landbouwbedrijven, kunnen meer soorten profiteren. Nog perspectiefvoller voor biodiversiteit is het verschuiven van GLB-budget voor inkomenssteun (eerste pijler) naar plattelandsbeleid (tweede pijler), om dit te bestemmen voor boeren natuur (akker- en weidevogels), buffering van Natura 2000-gebieden of inrichtingsmaatregelen rond waterlopen. Consequenties zijn wel dat de uitvoeringskosten stijgen en er aanvullende financiële middelen van Rijk of provincies noodzakelijk zijn, omdat de EU cofinanciering vraagt voor maatregelen uit de tweede pijler. Bovendien vragen de aanpassingen sturing op de uitvoering hetgeen niet in lijn is met de nagestreefde reductie van administratieve lasten in het akkoord.

Gezamenlijke nieuwe visie op natuurbeleid nodig met oog op internationale verplichtingen

Het akkoord zet in op afronding van de herijkte EHS in 2021. In 2016 is een evaluatie voorzien. Uit de voorliggende toetsing blijkt dat het akkoord nu al onvoldoende perspectief biedt om de internationale doelen met een herijkte EHS te realiseren. Aanvullende maatregelen zijn nodig. De provincies en het Rijk zijn hiervoor afhankelijk van andere actoren. De natuurbeheerders, zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs en particulieren, vormen een belangrijke schakel in het behouden en realiseren van de natuur en zijn ook essentieel voor het halen van de internationale doelen. Zij worden echter ook geconfronteerd met de sterke bezuinigingen op natuurbeheer in het akkoord. Wil het akkoord een kans van slagen hebben in het realiseren van de internationale doelen en de verbinding kunnen maken met de samenleving, dan hebben de provincies en het Rijk ook andere actoren nodig, zoals recreanten, agrariërs en huizenbezitters. Naast het akkoord is er daarom een gezamenlijke langetermijnvisie gewenst op natuur en natuurbeleid in Nederland, waar alle belangrijke actoren zich in herkennen en die aansluit bij de diverse waardeoriëntaties die in de samenleving aan de orde zijn (internationaal behoud van biodiversiteit, recreatie en beleving, duurzaam gebruik van natuur). Bestuurlijke verankering van deze visie is wel noodzakelijk.

1. Inleiding

Aanleiding

In het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is vastgelegd dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in herijkte vorm zal worden gerealiseerd. De EHS is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, bedoeld om het verlies aan biodiversiteit in Nederland te stoppen. De oorspronkelijk beoogde omvang van 728.500 hectare wordt teruggebracht tot bijna 600.000 hectare. Volgens het Regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Verder zijn structurele financiële ombuigingen voor natuur en landschap aangegeven. In vergelijking met 2011 wordt twee derde deel (circa 400 miljoen euro) van de rijksmiddelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de EHS bezuinigd. Het Rijk en de provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), hebben gezamenlijk toegewerkt naar een akkoord over de wijze waarop de herijkte EHS gerealiseerd wordt. Om dit werkproces te faciliteren heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in februari een quick scan van mogelijke varianten voor de herijking van de EHS uitgevoerd. Eind september is het onderhandelingsakkoord tussen het Rijk en het IPO over de decentralisatie van de natuur gesloten. Het akkoord moet nog worden goedgekeurd. Provincies hebben tot 24 december om deze goedkeuring van Provinciale Staten te krijgen en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) benut deze tijd om goedkeuring te krijgen van de Tweede Kamer. PBL is verzocht het onderhandelingsakkoord te toetsen.

De motie-Halsema, van oktober 2010, verzoekt de regering een integrale visie te ontwikkelen op de te behalen kabinetsdoelen voor milieu, klimaat en natuur en dit vergezeld te laten gaan van een integrale doorrekening door het PBL en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Deze doorrekening is in september 2011 verschenen, exclusief het onderdeel natuur. Het voorliggende briefadvies betreft zowel de toets van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur als de invulling van de motie Halsema voor het onderdeel natuur.

Vraag en werkwijze

Het PBL is gevraagd of het onderhandelingsakkoord voldoende perspectief biedt om te voldoen aan de afspraken en verplichtingen die voortvloeien uit de internationale, met name Europese, natuurdoelen. Met het akkoord worden de provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid en het landelijk gebied. Er zijn afspraken gemaakt over de afronding van de EHS. Voor het afronden van de EHS wordt nog 40.000 hectare natuur ingericht, waarvan er nog 17.000 hectare moet worden verworven. Inrichting wil zeggen dat de betreffende gebieden geschikt gemaakt worden voor de beoogde natuur. De uitbreiding van de EHS wordt

met dit besluit van 275.000 hectare teruggebracht tot 125.000 hectare. De provincies zullen zorgen voor adequaat beheer van de EHS, en het Rijk voegt hiervoor vanaf 2014 jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het Provinciefonds. Het voorliggende akkoord laat aan de provincies ruimte en keuzes om de afspraken de komende jaren in te vullen. Omdat deze provinciale uitwerkingen nog niet bekend zijn, werkt het PBL in deze toets met bandbreedtes rond het akkoord. Voor de doorrekening is gebruik gemaakt van documenten die Rijk en provincies hebben opgesteld ter voorbereiding op het onderhandelingsakkoord; de rapportages van de regiegroep Van der Vlist. Daarnaast is gebruik gemaakt van rapportages over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en over omvang en beheer van de EHS (Natuur op de Kaart).

De toets in dit rapport geeft zicht op de mate waarin de internationale natuurdoelen kunnen worden bereikt en geeft opties voor verbeteringen. Daarnaast zijn de mogelijke gevolgen voor landschap en recreatie belicht. De bevindingen op het gebied van doelen zijn het resultaat van modelberekeningen en zijn met onzekerheden omgeven. Gepresenteerde getallen dienen om gevolgen van beleidskeuzen en verbeteropties onderling vergelijkbaar te maken. Waar onzekerheden belangrijk zijn worden deze expliciet aangegeven met bandbreedtes. Het rapport gaat niet specifiek in op de vraag of decentralisatie van het natuurbeleid effectiever en doelmatiger is ten opzichte van andere sturingsarrangementen. Ook is het akkoord niet op juridische gronden beoordeeld of is beoordeeld of gehanteerde bandbreedtes in de PBL-analyse vallen binnen de juridische mogelijkheden van het akkoord.

2. De uitdaging voor Rijk en provincies om de internationale natuurdoelen te bereiken

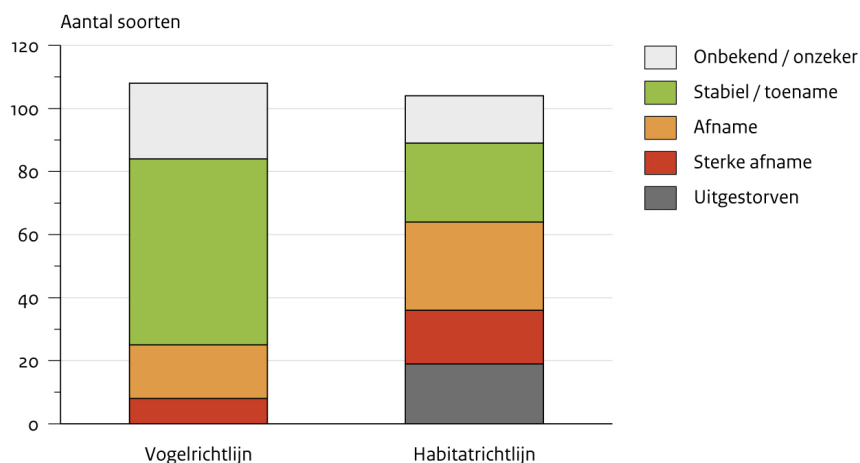
In dit hoofdstuk staan de internationale natuurdoelen beschreven en schetsen we de huidige situatie ten aanzien van de natuurkwaliteit en de milieu- en ruimtecondities.

Volgens de internationale afspraken mag het met de natuur niet slechter gaan. Daarom dient het natuurbeleid minimaal gericht te zijn op het stoppen van de achteruitgang

In het akkoord onderschrijven Rijk en provincies de prioriteit voor de internationale doelen voor de biodiversiteit. De belangrijkste internationale verplichtingen en afspraken zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), de Convention on Biological Diversity (CBD) van de Verenigde Naties en de Biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie.

De Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten de Lidstaten onder meer tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. De Habitatrichtlijn verplicht tot maatregelen om de verslechtering van de beschermde natuur in deze gebieden te stoppen en heeft tot doel het in een *gunstige staat van instandhouding* brengen en houden van de soorten en habitattypen die Europees worden beschermd. De zogenoemde staat van instandhouding wordt beoordeeld op basis van een aantal aspecten. Voor soorten wordt gekeken naar: verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief. Voor habitattypen (of ecosystemen) naar: verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. De richtlijnen geven aan welke planten- en diersoorten en habitattypen Nederland moet beschermen en wat de criteria zijn voor het bepalen van de staat van instandhouding. Als verspreiding, populatieomvang of leefgebied/oppervlakte achteruitgaat, is sprake van een ongunstige staat van instandhouding. Datzelfde geldt als in de toekomst achteruitgang dreigt, doordat bijvoorbeeld de populatieomvang te klein is of milieucondities voortbestaan bedreigen. In deze gevallen is geen sprake van een ecologisch duurzame situatie en is er achteruitgang of risico op achteruitgang.

Figuur 1
Trend soorten in Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2007



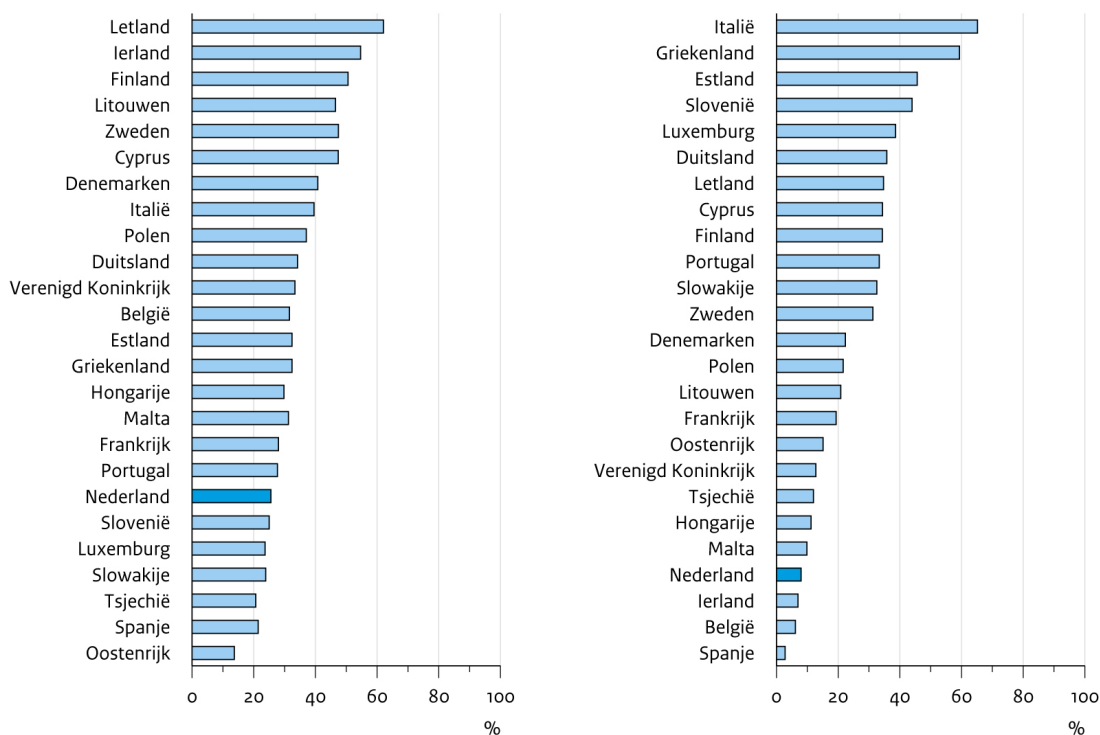
Bron: NEM, CBS, PGO's

Landelijke trend van de Vogelrichtlijnsoorten en de Habitatrichtlijnsoorten in Nederland.

Figuur 2
Gunstige staat van instandhouding Habitatrichtlijn, 2006

Soorten bijlage II en IV

Habitattypen



Bron: Natura 2000-barometer

Nederland laat een ongunstiger beeld zien dan de meeste andere landen in Europa. Het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding is met 8 procent een van de laagste percentages van Europa.

In Nederland had in 2006 minder dan 10 procent van de habitattypen een gunstige staat van instandhouding. Datzelfde geldt voor 20 procent van de soorten van de Habitatrichtlijn en respectievelijk 40 en 50 procent van de broed- en watervogels van de Vogelrichtlijn. Metingen laten zien dat veel soorten in aantallen achteruitgaan (figuur 1). Nederland laat een ongunstiger beeld zien dan de meeste andere landen in Europa. Het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding is met 8 procent een van de laagste percentages van Europa (figuur 2).

De door Nederland geratificeerde Convention on Biological Diversity heeft tot hoofddoel de achteruitgang in biodiversiteit wereldwijd te remmen. In Europa is recent afgesproken om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten (maatschappelijke baten die de natuur mensen biedt) uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, aangetaste ecosystemen te herstellen. De Europese Biodiversiteitstrategie splitst de doelen uit in een aantal operationele (sub)doelen. Zo moet de staat van instandhouding van alle habitattypen en de helft van de soorten in 2020 verbeteren. Verder geldt dat in 2020 met een groene infrastructuur ten minste 15 procent van de aangetaste ecosystemen moet zijn hersteld. Met deze doelen worden concrete afspraken gemaakt over de periode die in het akkoord wordt besproken.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op de bescherming van het oppervlakte- en grondwater. Het doel is dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een 'Goede Toestand' hebben. Er mag geen achteruitgang in kwaliteit plaatsvinden. Nederland heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt het halen van de doelen met tweemaal zes jaar uit te stellen. De uiterste datum komt daarmee op 2027. In de richtlijn staat dat de prioriteit ligt bij de Natura 2000-gebieden. In 2021 kunnen lidstaten besluiten over eventuele doelverlaging. Landen maken zelden gebruik van de mogelijkheid die de KRW biedt om de waterkwaliteitsdoelen te verlagen.

Oorzaken van de slechte situatie zijn bekend en bieden aanknopingspunten voor beleid

De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn versnippering, verdroging, vermesting en een tekort aan geschikt leefgebied. Omdat bekend is wat de oorzaken van biodiversiteitsverlies zijn, kunnen gericht maatregelen worden genomen. Binnen natuurgebieden kunnen bijvoorbeeld met inrichting van gronden, herstelbeheer, en het treffen van maatregelen op het gebied van water knelpunten worden weggenomen. Voor maatregelen buiten die gebieden kan gedacht worden aan natuurontwikkeling, vermindering van emissies uit de landbouw en de industrie, verminderde ontwatering en grondwateronttrekking. Met bovenstaande set van maatregelen die in het verleden zijn genomen, zijn positieve effecten bereikt. Zo is de stikstofdepositie op natuurgebieden gedaald waardoor tijdelijk herstelbeheer langer effect heeft, en is nieuwe natuur ingericht waardoor leefgebied is vergroot. De inspanningen hebben echter nog niet zoveel effect gehad dat de afname van de biodiversiteit in Nederland gestopt is.

3. De afspraken in het Onderhandelingsakkoord

Dit hoofdstuk schetst de inhoud van het akkoord.

Met het van kracht worden van het akkoord wordt 'de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied overgedragen van het Rijk naar de provincies'. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte EHS wordt gerealiseerd en welke rijkstaken voor natuur en landschap vervallen. Daarbij is aangegeven welke rijkstaken de provincies overnemen en voor welke taken de provincie de autonome bevoegdheid heeft 'of zij inzet pleegt op deze onderwerpen'.

'Rijk en provincies gaan ervan uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de internationale doelen, en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen.' Er worden middelen aan de provincies ter beschikking gesteld. Afgesproken is dat provincies 'de beschikbare middelen gericht zullen inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen via afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer'. Het gaat hierbij specifiek om:

- De provincies zullen vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering¹ en het effectgerichte beheer² in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Het Rijk stelt hiervoor vanaf 2014 100 miljoen euro per jaar beschikbaar aan de provincies. Rijk en provincies stemmen er mee in dat het beheer wordt versoerd.
- Prioriteit zal moeten liggen bij de inzet voor internationale doelen, de Vogel- en Habitatrictlijnen, de Kaderrichtlijn Water en soortenbescherming.
- In 2012 stellen de provincies de definitieve grenzen van de herijkte EHS vast. Voor deze herijkte EHS zal ten opzichte van de situatie per 1 januari 2011 nog 40.000 hectare natuur worden ingericht, waarvan er nog 17.000 hectare moet worden verworven. Deze uitbreiding moet in 2021 gereed zijn en wordt in het akkoord bestempeld als 'de ontwikkelopgave³'. De financiering van deze opgave wordt gedekt door de verkoop van gronden, het zogenoemde grond-voor-grondprincipe.
- Het grond-voor-grondprincipe houdt in dat de resterende verwerving en inrichting van de EHS wordt betaald uit de verkoop of ruil van grond in het bezit van provincies, natuurterreinbeherende organisaties of het Rijk. Hierbij is een volgorde van inzet bepaald:
 - Allereerst worden de gronden ingezet die door de herijking buiten de EHS vallen (maximaal 13.000 hectare);
 - Dan de gronden van de provincie die verworven zijn in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS liggen;
 - Daarna worden gronden binnen de EHS in het bezit van natuurterreinbeheerders ingezet;
 - Ten slotte wordt maximaal 14.000 hectare ruilgrond in het bezit van het Rijk ingezet.
- De provincies krijgen ook de beschikking over een deel van de middelen en bijbehorende formatie van de uitvoerende diensten Dienst Landelijk Gebied, Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel en WarenAutoriteit.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in het akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend bij nalatigheid zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet-realiseren van de internationale verplichtingen.
- Er komt geen aparte verantwoording van provincies naar Rijk over de implementatie en resultaten van het onderhandelingsakkoord. Het Rijk leest dit af uit de verantwoording aan de Provinciale Staten.
- Er wordt een eenvoudige monitoringssystematiek ontwikkeld voor rapportage aan de EU.
- Het akkoord focust op het realiseren van de EHS en het beheer daarvan. Het Rijk laat een aantal andere taken vervallen op het gebied van natuur buiten de EHS (leefgebiedenbenadering, overige natuur), landschap (landschap generiek, nationale parken, nationale landschappen) en recreatie/toegankelijkheid. Het is de autonome bevoegdheid van de provincie of zij inzet pleegt op deze onderwerpen.
- Het Rijk voert het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS in beginsel uit als onderdeel van de hectaretoeslagen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een systematiek daarvoor wordt nader uitgewerkt. Het natuurbeheer buiten de EHS – exclusief faunafonds en ganzenbeheer – is geen onderdeel van de overgedragen taken.

¹ waardedaling van landbouwgrond als deze een natuurbestemming krijgt

² in rapportages over de PAS is dit aangeduid met de term herstelbeheer. In de voorliggende rapportage wordt de term tijdelijk herstelbeheer gebruikt

³ in rapportages van IPO wordt de term kwaliteitsimpuls gebruikt

- In 2016 wordt nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) deels onderdeel onderhandelingsakkoord

Rijk en provincies werken ook samen aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De bedoeling van de PAS is om de achteruitgang in kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en soorten binnen Natura 2000-gebieden in de periode 2012-2018 stop te zetten en er tegelijkertijd voor te zorgen dat er ruimte komt voor economische ontwikkelingen. De te verwerven en in te richten gronden, evenals het tijdelijk herstelbeheer uit de PAS zijn onderdeel van het onderhandelingsakkoord en dus meegenomen in de toets van het PBL. De PAS-maatregelen op het gebied van water, depositie en monitoring zijn geen onderdeel van dit akkoord. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven hoe deze maatregelen, al dan niet met aanpassingen, kunnen bijdragen aan het dichterbij brengen van internationale natuurdoelen.

Gedecentraliseerde natuurwetgeving

Het akkoord zal nog verder worden uitgewerkt in provinciale plannen maar ook in de nieuwe Wet natuur. In deze voorliggende toets wordt niet ingegaan op de mogelijke effecten op natuur van deze wet. Maar deze wet komt aan de orde omdat hierin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies staat. De Wet natuur zal naar verwachting nog voor het eind van het jaar ter advisering worden aangeboden aan de Raad van State. De inhoud van de Natuurwet benadrukt de focus die de overheid legt op internationaal gemaakte afspraken. De wet- en regelgeving voor soorten en habitattypen die niet onder die afspraken vallen, wordt aanzienlijk versoepeld. Met deze wet krijgen de provincies per 1 januari 2014 de wettelijke verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. De provincies dragen dan zorg voor de vaststelling en uitvoering van een samenhangend beleid gericht op het behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit in hun provincie. Dat betekent ook dat zij er zorg voor dragen dat er in hun provincie instandhoudingsmaatregelen van de Vogelrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen. En dat zij de daarbij horende passende maatregelen nemen. Passende maatregelen zijn maatregelen die de bestaande knelpunten oplossen. Ook de taken op het terrein van soortenbescherming en bescherming van houtopstanden die tot op heden bij het Rijk lagen, komen terecht bij de provincies.

Naast de afspraken over de Ecologische Hoofdstructuur en het natuurbeheer wordt ook de natuurwetgeving gedecentraliseerd naar de provincies. Natuurwetgeving is een belangrijke randvoorwaarde bij de bescherming van soorten, bossen en natuurgebieden. De oude natuurwetgeving gebruikt vooral compenserende en mitigerende maatregelen om negatieve effecten op beschermde soorten en gebieden te voorkomen. Met de decentralisatie komen de ontheffing- en vergunningverlening bij de afzonderlijke provincies te liggen. De provincies krijgen een belangrijke opgave om goed toezicht te houden op de uitvoering van compenserende en mitigerende maatregelen.

Compenserende en mitigerende maatregelen worden momenteel in veel gevallen onvoldoende en niet op tijd uitgevoerd, bij gedragscodes worden niet altijd de benodigde aanvangsgegevens verzameld en bij de uitvoering van werkprotocollen laat de bescherming van beschermde soorten te wensen over. Onvoldoende doorvoering van deze maatregelen is een belangrijke zwakte in de wetgeving (Van Veen et al.).

4. Wat betekent het akkoord in de bestuurlijke verhoudingen?

Hoe zien de afspraken tussen Rijk en provincies er uit? Delen het Rijk en de provincies dezelfde ambities, zijn de afspraken helder en wat is de verhouding tussen de gedecentraliseerde taken en de beschikbare middelen?

Door de verweven verantwoordelijkheid kunnen partijen elkaar straks moeilijk aanspreken op het al dan niet behalen van de gewenste natuurkwaliteit

De afgelopen decennia is het natuur- en landschapsbeleid steeds meer gedecentraliseerd van het Rijk naar andere overheden. Met het onderhandelingsakkoord en de nieuwe Wet natuur wordt een volgende stap gezet. Het akkoord betekent echter nog geen volledige decentralisatie van het beleid: het Rijk blijft als lidstaat van de EU verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, die voortkomen uit Europese richtlijnen. Tegelijkertijd krijgen de provincies de verantwoordelijkheid voor het beheer en de afronding van de EHS. Het Rijk blijft echter wel eigenaar van veel natuurgebieden in de EHS en 'eigenaar' van een van de grote terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer). Ook buiten de EHS is de situatie verweven. Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied en taken zoals voor het Faunafonds. Het Rijk laat in het landelijk gebied opgaven vervallen voor landschap, natuur en recreatie. Maar het Rijk wordt via de voorgenomen uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verantwoordelijk voor het agrarisch beheer *buiten* de EHS. Dit is feitelijk een re-centralisatie. Het Rijk blijft ook een aantal taken houden zoals op het gebied van het generieke milieu- en waterbeleid. Daarnaast is het Rijk betrokken bij de formulering van de Europese wet- en regelgeving. De bestuurslagen blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 'goed openbaar bestuur' en de implementatie hiervan.

De uitvoering van het akkoord vindt plaats in een al bestaande complexe wereld van 'multilevel governance', waarin ook nog andere maatschappelijke actoren een rol spelen. De nieuwe arena biedt kansen voor nieuwe arrangementen, innovaties en creativiteit. Maar de ambiguïteit van het akkoord en verwevenheid van verantwoordelijkheden kunnen ook tot belemmeringen leiden. Eventuele nalatigheid van de provincies bij het uitvoeren van de in het akkoord gemaakte afspraken zal, bij tegenvallende resultaten, niet gemakkelijk aantoonbaar zijn; als gevolg van de weinig specifieke afspraken en verweven verantwoordelijkheden. Tegenvallende resultaten kunnen bovendien een gevolg zijn van tegenvallend generiek milieubeleid van het Rijk. Mocht Nederland door de Europese Unie aangesproken worden op nalatigheid dan kan lastig worden aangetoond wie hiervoor verantwoordelijk is. Juridische toetsing van het akkoord kan praktisch zijn om gezamenlijk de mogelijke risico's te verkennen. Het is essentieel dat de Nederlandse overheden eensgezind optreden voor een optimaal op elkaar afgestemde uitvoering van het natuurbeleid, en ook gezamenlijk richting 'Brussel' verantwoording afleggen over de internationale verplichtingen.

Het akkoord op hoofdlijnen biedt de provincies ruimte voor eigen keuzes en maatwerk

Provincies en Rijk vertrouwen erop dat ze met de uitvoering van de herijkte EHS de internationale doelen zullen halen en dat ze daarmee aan de Europese verplichtingen voldoen. Uitgaande van de tekst van het akkoord is de vraag hoe zij de afspraken gaan omzetten in beleid. In het akkoord staat dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de afronding en het financiële beheer van de herijkte EHS. Het akkoord laat de invulling van deze taken over aan de provincie; het geeft wel aan welke middelen het Rijk hiervoor beschikbaar stelt. Het Rijk blijft richting de Europese Commissie en als ondertekenaar van conventies als de Convention on biological diversity formeel verantwoordelijk voor het halen van de internationale doelen, afspraken en verplichtingen.

Het akkoord biedt de provincies de mogelijkheid voor maatwerk door naar eigen inzicht de meest passende maatregelen te treffen. Elke provincies kan dat op eigen wijze doen. In het akkoord worden wel een aantal eisen gesteld. Er wordt gesproken over 'adequaat' en 'versoberd' beheer 'gericht op het realiseren van de internationale verplichtingen'. Het prioriteren van Natura 2000-gebieden, KRW en soortenbescherming geeft richting voor de invulling van de taken, terwijl het tegelijkertijd zo breed is dat er nog veel keuzevrijheid blijft. Zo zijn er geen afspraken vastgelegd over het type beheer en de wijze waarop het wordt uitgevoerd, anders dan dat verwezen wordt naar beheerplannen van Natura 2000-gebieden. De mate en wijze van versoberen, de locatie van de afgeronde herijkte EHS en de verdeling van de middelen over de provincies is niet nader aangegeven. Het IPO ziet het akkoord daarmee meer als een inspanningsverplichting: 'De provincies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld'.

Onduidelijkheid over beschikbare middelen schept risico voor opbrengst voor natuur

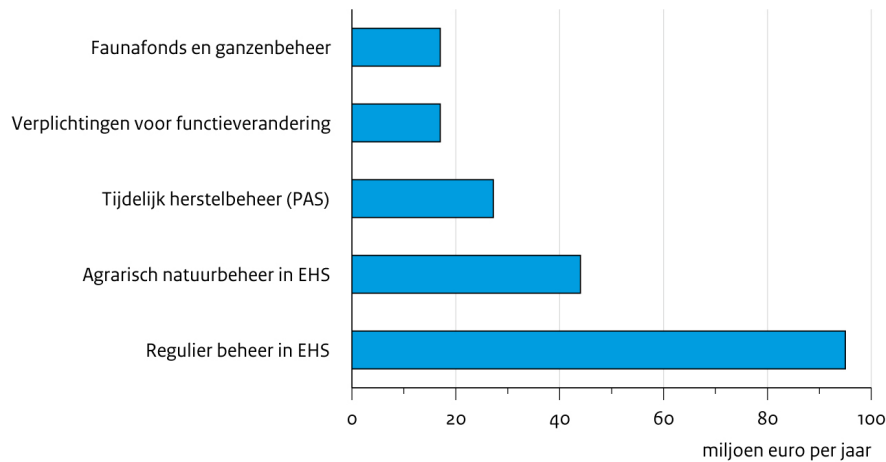
In het akkoord worden een vijftal taken benoemd waarvan de kosten worden geraamd op circa 200 miljoen euro per jaar (zie figuur 3). Dit is exclusief de kosten voor het beheren van EHS-gebieden door bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen, defensie en drinkwatermaatschappijen. Het beheer van de natuur van deze organisaties werd in het ongewijzigde beleid uit andere bronnen betaald dan via het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). In het akkoord staat niet duidelijk of de provincies ook financieel verantwoordelijk worden voor het beheer van dit deel van de EHS. In de analyse van het PBL is aangenomen dat dit niet het geval is.

Het Rijk gaat ervan uit dat provincies additioneel eigen middelen zullen inzetten. In het provinciefonds is circa 400 miljoen euro beschikbaar in het cluster 'natuur en recreatie'. Dit geld zetten provincies nu al in op het gebied van natuur en recreatie. Hiervan is ongeveer 110 miljoen euro bestemd voor personeel en apparaat landelijk gebied en natuur. Circa 290 miljoen euro is in de huidige situatie bestemd voor autonome beleidskeuzen en ILG. Er kan alleen financiële ruimte ontstaan voor nieuwe taken van de provincies als zij herprioriteren binnen hun eigen beleidskeuzen. De vraag is welke noodzaak provincies voelen om op basis van het akkoord eigen middelen voor het beheer van de herijkte EHS en de Natura 2000-gebieden in te zetten. Er is in het akkoord niet vastgelegd hoe groot die eigen bijdrage zou moeten zijn (afpraak over de input) of welk beheer er ten minste van uitgevoerd zal worden en welk gebied er ten minste ingericht moet zijn (afpraak over de output), of welke resultaten ten minste behaald zouden moeten worden (afpraak over de outcome). Bij een recente bezuiniging op de beheersvergoedingen is door het IPO aangenomen dat dit geen effect heeft op de adequaatheid van het beheer. Daarbij is aangegeven dat provincies in 2012 opnieuw zullen bekijken of en hoeveel op het beheer bezuinigd wordt. Vanwege deze keuzevrijheid heeft het PBL in deze studie gewerkt met een bandbreedte van mogelijke inzet van eigen provinciale middelen en mogelijke uitvoeringsvarianten (zie verder hoofdstuk 5).

Deze onduidelijkheid over de te verwachten eigen bijdrage van de provincies is niet geheel in lijn met Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, waarin wordt gesteld dat 'indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn'. Door het ontbreken van informatie over de eigen bijdrage worden de volledige financiële gevolgen voor de provincie in de tekst van het akkoord niet duidelijk weergegeven. Mogelijk wordt deze duidelijkheid wel gegeven in de memorie van toelichting bij de Wet natuur en de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied.

Figuur 3

Kosten van beheertaken in onderhandelingsakkoord, 2010



Bron: PBL

De provincies zullen vanaf 2014 verantwoordelijk zijn voor het reguliere beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en het tijdelijk herstelbeheer in het kader van de PAS. De kosten van deze beheerposten worden geraamd op circa 200 miljoen euro per jaar (prijspeil 2010).

Bij deze onzekere uitkomsten hebben Rijk en Provincies baat bij goede monitoring van voortgang en resultaten

In het akkoord is afgesproken dat er geen aparte toezichtrelatie tussen Rijk en provincies wordt ingericht. Het Rijk zal uit de verantwoordingsverslagen aan Gedeputeerde Staten aflezen hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. Er zijn tot nu toe geen afspraken gemaakt over welke informatie ten minste in deze verantwoordingsverslagen zou moeten worden opgenomen. Ook het monitoringssysteem voor de verantwoording aan Europa moet nog ontwikkeld worden. Voor Rijk en provincie is het van belang tijdig afspraken te maken over de minimaal benodigde informatie voor de verantwoording over de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Convention on Biological Diversity (CBD). Daarbij moet niet vergeten worden dat voor zowel VHR als CBD informatie over heel Nederland nodig is, zowel binnen als buiten de EHS en Natura 2000-gebieden. Zo vraagt de Europese Commissie om de rapportage van de landelijke staat van instandhouding en betreft de CBD de biodiversiteit in heel Nederland. Dit vraagt om een afgestemde monitoring tussen Rijk en provincies. Een methode zoals ontwikkeld wordt voor het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, is bedoeld voor monitoring van kwaliteit in natuurgebieden die subsidie ontvangen en biedt kansen voor 'lerend beheren'. Maar is mogelijk niet voldoende voor landelijke rapportage voor VHR- en CBD-doelen. Het verdient aanbeveling om de monitoring zo in te richten dat evaluatie van gemaakte afspraken in 2016 mogelijk is. Heldere rapportages over uitgaven, prestaties en effecten zorgen er voor dat tijdig duidelijk wordt of extra dan wel andere maatregelen nodig zijn. Het gaat hierbij niet alleen om de ruimtelijke voortgang van de herijking en de kwaliteitsimpuls maar ook om informatie over effectiviteit en efficiency.

Grond-voor-grondprincipe vertraagt uitvoering van herijking EHS en PAS

Bij ongewijzigd beleid wordt inrichting en verwerving gerealiseerd met financiële middelen. In het akkoord is deze aanpak vervangen door het grond-voor-grondprincipe, waarbij de ontwikkelopgave wordt betaald uit verkoop of ruil van grond in bezit van provincies, natuurterreinbeherende organisaties of het Rijk. De verwachting is dat deze aanpak het proces niet zal versnellen maar zal vertragen. Pas als in een gebied de laatste afrondingshectaren verworven zijn, kan worden begonnen met de inrichting van het gebied. Om 40.000 hectaren in te richten voor 2021 zou het huidige tempo van inrichting (2.800 hectare per jaar, DLG), bij directe start versneld moeten worden. Eerst moeten echter de 17.000 hectare geheel of gedeeltelijk

verworven zijn. Bovendien moeten gronden met voldoende opbrengst verkocht zijn om de inrichting te betalen. In de nieuwe situatie treedt vertraging op:

- **Snelheid van verwerving neemt naar alle waarschijnlijkheid af**
Bij ongewijzigd beleid is de huidige snelheid van verwerving circa 2.500 hectare per jaar. De verwachting is dat deze historische snelheid een overschatting is voor de snelheid in de nieuwe situatie. Dit ondanks de grotere focus van instanties om in een kleiner gebied gronden te verwerven. Een vertraging in verwerving wordt verwacht omdat medewerking van agrariërs wordt gezocht in een gebied dat vier tot vijf maal lager ligt dan bij ongewijzigd beleid. De praktijk laat zien dat de laatste afrondingshectaren moeilijk te verwerven zijn.
- **Opbrengst van verkoop van grond is kleiner dan verwacht**
Op voorhand kan niet worden aangenomen dat de grond-voor-grondregeling financieel neutraal zal zijn. De grondprijs verschilt aanzienlijk over Nederland. Als er zicht is op waar grond verkocht en gekocht dient te worden is er zicht op de financiële omvang van het voorstel. PBL verwacht dat ruim 30.000 hectare verkocht/geruild dient te worden om de zogenoemde kwaliteitsimpuls te financieren (zie bijlage voor normkosten). Nu de vraag naar landbouwgrond voor verstedelijking opdroogt en die voor natuurontwikkeling verandert in een aanbod, zal de grondprijs waarschijnlijk dalen. Bij gelijkblijvende kosten voor inrichting zal meer grond verkocht moeten worden en zal meer tijd nodig zijn om de inrichting af te ronden.
- **Medewerking van met name particuliere terreinbeheerder om grond in te brengen is niet zeker**
Op terreinbeheerders wordt een beroep gedaan om grond te verkopen en/of te ruilen voor aankoop en inrichting van rijksprioritaire Natura 2000-gebieden en/of KRW-wateren. Zij zijn geen medeondertekenaars van het akkoord. Onzeker is of, zeker particuliere, terreinbeheerders geneigd zijn om grond ter beschikking te stellen. Zeker als meer grond moet worden ingezet dan aan het eind gerealiseerd wordt.

De kwaliteitsimpuls zou sneller kunnen verlopen als niet strikt wordt vastgehouden aan de voorkeursvolgorde waarmee grond wordt ingezet (zie hoofdstuk 3). Dit zou kunnen als de verkoop van grond in de tijd wordt losgekoppeld van de afronding van de EHS. Dat zou kunnen als ruilgronden gelijk worden ingezet en/of aanvullende financiële middelen beschikbaar komen. Wanneer dit gebeurt zou de verwerving en inrichting sneller kunnen starten.

5. Wat betekent het akkoord voor natuur en landschap?

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte effecten van het akkoord voor de internationale biodiversiteitsdoelen en voor het landschap. Aan bod komen de maatregelen die de kern van het akkoord betreffen, namelijk het reguliere beheer en de ontwikkelopgave/kwaliteitsimpuls. Maatregelen buiten het akkoord (zoals vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, generiek milieubeleid en antiverdrogingsbeleid) zijn beschreven in hoofdstuk 6.

Het akkoord is doorgerekend analoog aan de 'quick scan Herijking EHS'. Vanwege de ruimte in beleidskeuzen, is de voorliggende toetsing met bandbreedtes omgeven. De tekstbox 'Werkwijze PBL: analyse van het akkoord met een bandbreedte' geeft uitleg over de werkwijze.

Werkwijze PBL: analyse van het akkoord met een bandbreedte

Ruimte voor beleidskeuzen door provincies

Het akkoord geeft weer wat de prioriteiten zijn in het natuurbeleid en benoemt globaal welke maatregelen worden genomen (zie hoofdstuk 3). Het akkoord laat de invulling daarvan over aan de provincies. Het is ook aan de provincies om te bepalen hoe overgedragen taken en middelen in balans worden gebracht. Deze keuzen zijn bepalend voor welke natuurkwaliteit mogelijk kan worden bereikt. Het gaat er dan om in welke mate de nagestreefde versobering van het natuurbeheer wordt uitgevoerd, en waar de hectaren uit de kwaliteitsimpuls komen te liggen.

Bandbreedte in de analyses

Gegeven deze keuzemogelijkheden beschrijft het PBL de resultaten van de doorrekening met een bandbreedte. Bij de minimuminvulling van de bandbreedte is uitgegaan van het huidige tempo van uitvoering en de minimaal vaststaande financiële middelen zoals genoemd in het akkoord. Bij de maximuminvulling van de bandbreedte is sprake van een uitvoeringspraktijk zonder enige financiële, praktische of bestuurlijke belemmering. Tabel 1 geeft de geanalyseerde bandbreedte weer. De gehanteerde bandbreedtes zijn bedoeld om de reikwijdte van het akkoord te duiden en de gevolgen van keuzen in beeld te brengen.

De bandbreedte voor het beheer wordt enerzijds bepaald door de 100 miljoen euro die genoemd is in het akkoord en de daarbij behorende taken, en anderzijds door onbeperkte middelen om die taken uit te voeren. Het Interprovinciaal Overleg, ondertekenaar van het akkoord namens de provincies, stelt inmiddels de provincies voor om zelf extra middelen voor het natuurbeheer beschikbaar te stellen. Gesproken wordt over een bedrag tussen de 60 en 70 miljoen euro per jaar. Deze bedragen gaan uit van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) voor 2012, waarin is besloten om de beheersvergoeding generiek te verlagen. Provincies geven aan om in 2012 gezamenlijk te bezien welke mogelijkheden er zijn om de vergoeding voor beheer verder te beperken. Het is derhalve onduidelijk welke middelen nu beschikbaar zijn boven de 100 miljoen euro genoemd in het akkoord.

Waar de hectaren van de kwaliteitsimpuls komen te liggen bepaalt mede in hoeverre de knelpunten in de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) worden opgelost. Provincies kunnen kiezen de hectaren te verdelen naar rato van wat nodig is om op gebiedsniveau deze knelpunten op te lossen, of juist uitgaan van de bijdrage die natuur kan bieden voor de landelijke 'gunstige staat van instandhouding'. Voor water gaat het dan om de mogelijke bijdrage aan de 'Goede Toestand' in het kader van de KRW. Daarnaast wordt de bandbreedte bepaald door de realisatiesnelheid van de kwaliteitsimpuls (zie hoofdstuk 4). De bandbreedte wordt daarbij enerzijds bepaald door de historische trend van de afgelopen jaren en anderzijds door volledige uitvoering in de periode van het akkoord. Bij de berekeningen van de effecten is het PBL uitgegaan van de hectareverdeling over de doelen en juridische verplichtingen zoals deze gehanteerd zijn in de rapportages van de regiegroep Van der Vlist uit het voortraject van het akkoord (zie bijlage).

De gehanteerde referenties

De effecten van het akkoord worden voor (land)natuur vergeleken met drie referenties; 'situatie 2010, regulier beheer', de 'EHS realisatie en milieucondities op orde' en de 'Robuuste Natuur'. In de 'situatie 2010, regulier beheer' worden de momenteel in beheer zijnde EHS-gronden optimaal beheerd. Dit betekent dat alle beheersmaatregelen die behoren bij een normkostenvergoeding van 100 procent worden uitgevoerd. In deze referentiesituatie zijn de milieu- en watercondities niet verbeterd ten opzichte van de huidige situatie.

Tabel 1.

Geanalyseerde bandbreedte kern van het akkoord (binnen de Ecologische Hoofdstructuur).

	Minimum op basis van beschikbare middelen en huidig tempo	Maximum op basis van beleidsinspanning die uitvoering mogelijk maakt
Regulier beheer		
Regulier beheer	Versoering op regulier beheer in plaats van op ganzenbeheer, agrarisch natuurbeheer, faunafonds en tijdelijk herstelbeheer (PAS)	Uitvoering van regulier beheer zoals opgevoerd in de normkostenberekeningen van commissies Van Dijk en Verheijen
Kwaliteitsimpuls		
Tijdelijk herstelbeheer (PAS)	Uitvoering van tijdelijk herstelbeheer volgens historische snelheid vergelijkbare regelingen 4.500 ha/jr	Uitvoering van tijdelijk herstelbeheer uit de PAS (45.000 ha/jr)
40.000 hectaren inrichting (waarvan 17.000 hectaren uitbreiding)	Inrichting, na verkoop en verwerving, volgens historische trend. Verdeling van middelen over provincies naar rato van gebieden waar knelpunten spelen. Uitgaande van de verwachte provinciale verdeling over de doelen en juridische verplichtingen ten aanzien van aankoop (zie bijlage; rapportages regiegroep Van der Vlist)	Realisatie van uitbreiding en inrichting in 2021. Verdeling van middelen over provincies op basis van landelijk ecologisch rendement. Uitgaande van de verwachte provinciale verdeling over de doelen en juridische verplichtingen ten aanzien van aankoop (zie bijlage; rapportages regiegroep Van der Vlist)

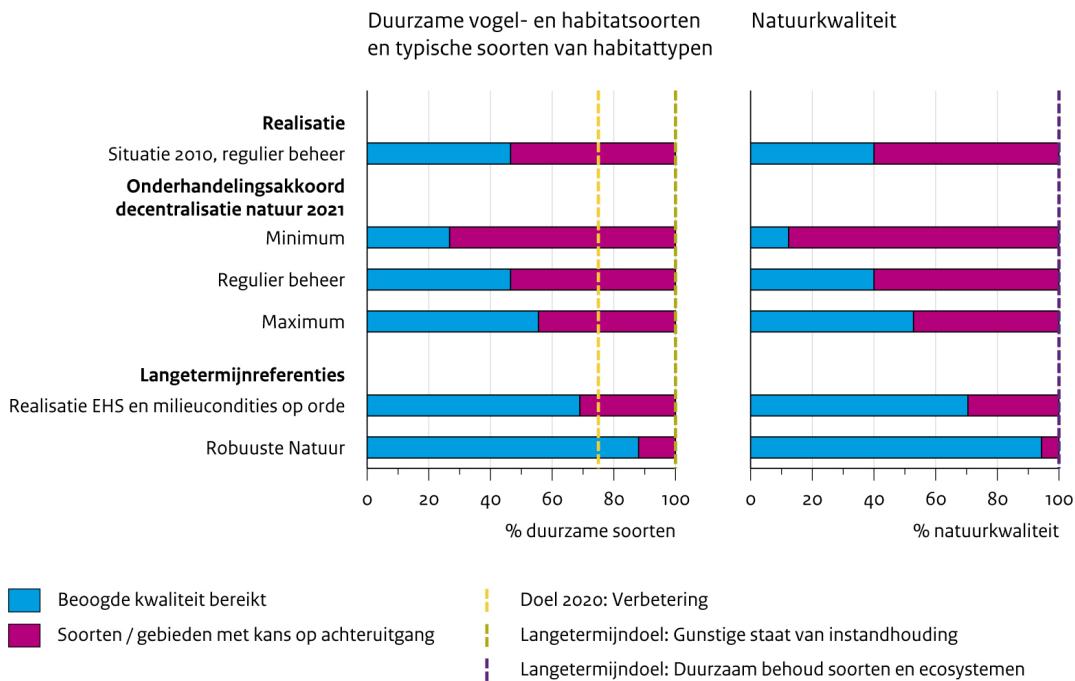
De tweede referentie betreft de oorspronkelijk beoogde EHS van 728.500 hectare, een ruimtelijke situatie die volgens tempo van verwerving en inrichting rond 2040 gerealiseerd zou zijn. In deze referentie is verondersteld dat alle voor de natuur vereiste milieucondities zijn gerealiseerd. Het was de bedoeling dit doel in 2027 te bereiken. In de 'Robuuste Natuur' is de EHS zo gelokaliseerd dat de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen optimaal gerealiseerd worden. Ook hier is uitgegaan van optimale milieucondities. De resultaten in de PBL-beoordeling zijn vergeleken met de internationaal afgesproken doelen en met ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid zou – op termijn – de EHS met een areaal van 728.500 ha zijn gerealiseerd en ook de milieucondities op orde zijn gebracht. Het onderhandelingsakkoord leidt tot een kleinere EHS en de milieucondities zijn niet op orde. De referentie '2020-huidig tempo' uit de quick scan was als enige een tussenstand (t.w. 2020) en is in dit kader niet meer relevant. Voor het waterbeleid wordt een vergelijking gemaakt met ongewijzigd beleid, zoals dat is vastgelegd in de Nederlandse stroomgebiedsbeheerplannen die al zijn voorgelegd aan Europa.

De gebruikte indicatoren

De resultaten zijn beschreven in termen van de internationale doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), de Convention on Biological Diversity (CBD) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Modelberekeningen volgens de precieze definities zijn niet mogelijk, omdat niet voor alle planten- en diersoorten gegevens beschikbaar zijn. Voor de VHR is alleen gekeken naar vogels en vlinders genoemd in deze richtlijnen, aangevuld met zogenoemde typische soorten (vogels, vlinder en planten) van beschermde habitattypen. Analooq aan de eerdere quick scan, is voor deze soorten bepaald in hoeverre duurzaam behoud mogelijk is. Een duurzame soort heeft daarbij een zodanige populatieomvang dat het voortbestaan/behoud van die soort gewaarborgd is. Soorten waarvoor in de huidige situatie een niet-duurzame situatie berekend is, hebben een 'ongunstige staat van instandhouding' en gaan nu veelal achteruit in populatieomvang. Voor CBD-doelen is gekeken naar 'Natuurkwaliteit'. Dit is een indicator die aangeeft op hoeveel plekken in Nederland goed ontwikkelde ecosystemen voorkomen met voldoende karakteristieke soorten in voldoende grote populaties. In deze indicator wordt gekeken naar meerdere soorten en habitattypen dan in de eerste indicator. Anders dan in de quick scan is niet de huidige situatie gebruikt voor indicering, maar de natuurkwaliteit die nodig is voor het behoud van soorten en ecosystemen. Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) is gekeken naar het percentage van de wateren dat in 2027 aan het KRW-doel 'Goede Toestand' voldoet.

Figuur 4

Toets onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur aan doelen



Uit de PBL-analyses blijkt dat het onderhandelingsakkoord niet leidt tot realisatie van Europese doelen, noch tot het voldoen aan de verplichtingen. Ten opzichte van ongewijzigd beleid betekent het akkoord een achteruitgang in mate van doelbereik. Het doel 'verbetering in 2020' verwijst naar de Europese biodiversiteitsstrategie, waarin is aangegeven dat het met 50 procent van de soorten en 100 procent van de habitattypen beter moet gaan in 2020.

VHR-doelen en verplichtingen worden met het akkoord niet gerealiseerd

In figuur 4 zijn de gevolgen voor het bereiken van de internationale doelen weergegeven. Uit de doorrekening blijkt dat met de maatregelen in het akkoord de doelen niet worden gerealiseerd: zowel bij de minimum als bij de maximum uitwerking van het akkoord is het percentage duurzame soorten en de natuurkwaliteit lager dan de streefdoelen voor gunstige staat van instandhouding. De verbetering van de staat van instandhouding, waar de EU op inzet voor 2020, blijft ook bij de maximale uitwerking van het akkoord buiten beeld. De zogenoemde kwaliteitsimpuls is onvoldoende om deze verbetering te halen. Die verbetering was met de geleidelijke realisatie van de EHS en de verbetering van milieucondities wel steeds dichterbij gekomen. Hoewel ook met ongewijzigd beleid de doelen niet voor 100 procent gerealiseerd zouden zijn.

Aangezien Nederland bij Europa heeft aangegeven dat het realiseren van de EHS één van de middelen was om aan internationale verplichtingen te voldoen, kan het inzetten op een verkleinde EHS door Europa worden beschouwd als het terugdraaien van passende maatregelen. Met het beëindigen van de uitbreiding van de EHS verliest het beleid daarnaast de flexibiliteit om ook na 2021 maatregelen te nemen tegen achteruitgang. Opties voor het bereiken van internationale doelen worden kleiner terwijl Europa met steeds concretere doelen komt voor de lange termijn (2050).

Versnelde achteruitgang natuur is reëel

Het is waarschijnlijk dat Nederland met het akkoord onvoldoende maatregelen neemt om de achteruitgang van habitattypen en Natura 2000-soorten te stoppen. Bij een versoering van het regulier natuurbeheer zal de staat van instandhouding afnemen ten opzichte van de huidige situatie. In die situatie is achteruitgang van natuur zeker. Wanneer niet versoerd wordt op regulier beheer blijft het percentage niet-duurzame soorten gelijk aan de 'situatie 2010- regulier beheer' en ook dan blijft achteruitgang optreden. De achteruitgang zal in deze situatie even groot zijn als weergegeven in figuur 1. Dit komt omdat de situatie voor niet-duurzame soorten niet verbetert.

Zelfs uitgaande van een situatie met voldoende regulier beheer, is een kwaliteitsimpuls gericht op verbetering van milieu- en ruimtecondities voor planten en dieren nodig om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Bij de minimale uitvoering van de kwaliteitsimpuls is er nauwelijks winst (2e kolom in tabel 2) en zal de huidige achteruitgang van soorten voortgaan. Bij maximale uitvoering van de kwaliteitsimpuls zal het aantal niet-duurzame soorten tot 2021 wel afnemen ten opzichte van de huidige situatie ('situatie 2010-regulier beheer'). De maximale uitvoering van de kwaliteitsimpuls zal leiden tot kwaliteitsverbetering in Natura 2000-gebieden onder voorwaarde dat inrichting en verwerving gekoppeld worden aan het oplossen van verdroging. Tabel 2 laat zien wat nodig is voor maximale uitvoering. Hoofdstuk 6 gaat in op het onderdeel verdroging.

Buiten de Natura 2000-gebieden stopt het herstelbeheer, de uitbreiding en inrichting ten gevolge van het akkoord, en zal de afname van de natuurkwaliteit doorgaan of versnellen. Te verwachten is dat de landelijke staat van instandhouding van 60 procent van de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten hierdoor verslechtert omdat dit deel van de soorten afhankelijk is van populaties buiten de Natura 2000-gebieden. Daarmee komt Nederland verder af van het doel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, namelijk dat alle te beschermen soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding hebben.

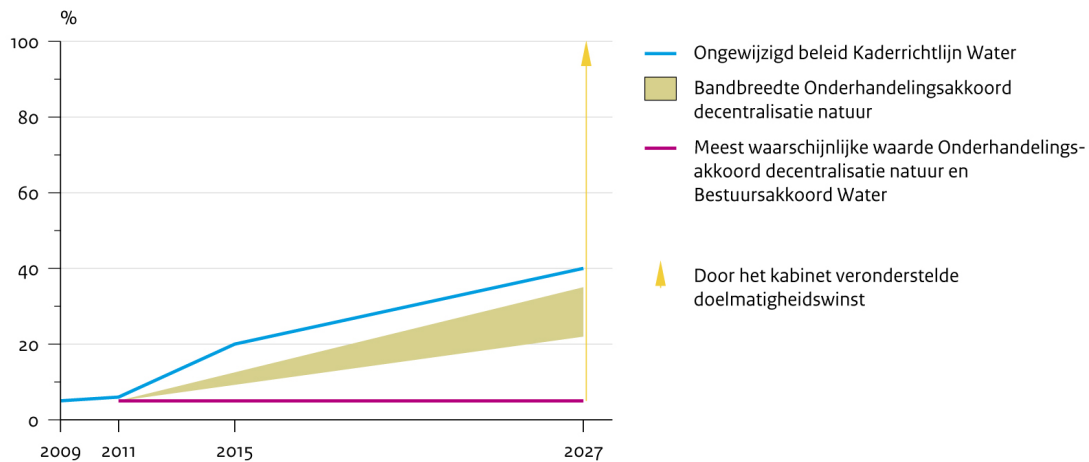
Ook CBD-doelen komen niet binnen bereik

Ook de langetermijndoelen van de Convention on Biological Diversity (CBD) die naar meer soorten en gebieden kijken dan de VHR, blijven met het akkoord buiten beeld. Zo laat de 'Natuurkwaliteit' zien dat versoering op uitvoering van beheer een snelle achteruitgang kan veroorzaken. Nog sterker dan bij de VHR-doelen. Bij minimale uitvoering leidt het akkoord tot een versnelling van de achteruitgang van biodiversiteit ten opzichte van de 'situatie 2010-regulier beheer' (figuur 4). Wel blijkt dat met maximale uitvoering zonder belemmeringen één van de Europese 2020 CBD-subdoelen binnen handbereik zou kunnen komen: namelijk dat 15 procent van de gedegenererde ecosystemen op het land kan worden hersteld. Bij realisatie van ongewijzigd beleid zou een hoger percentage gedegenererde hectaren natuur hersteld zijn.

Minder wateren voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water

Bij ongewijzigd beleid zou in 2027 40 procent van de wateren aan het Kaderrichtlijn Water (KRW) doel 'Goede Toestand' voldoen (figuur 5). Dit beleid is vastgesteld in de Nederlandse Stroomgebiedbeheerplannen en naar Brussel opgestuurd. In het onderhandelingsakkoord wordt de nog te verwerven EHS teruggebracht tot 17.000 hectare en de inrichting tot 40.000 hectare. Een deel van de KRW-inrichtingsmaatregelen die aan de EHS gekoppeld zijn, komt daarmee te vervallen. Het aantal hectaren EHS benodigd voor de geplande KRW-maatregelen wordt ingeschat op 8.200 tot 12.000 hectare. Volgens I&M zou 7.600 hectare hiervan voor 100 procent nodig zijn voor de KRW. Met het akkoord zouden de provincies nog 4.000 hectare kunnen uitvoeren. Als dit zo uitgevoerd wordt, komt dus twee derde tot de helft van de aan de EHS gekoppelde KRW-inrichtingsmaatregelen te vervallen. Door deze bezuinigingen zou het percentage wateren dat in 2027 voldoet aan de 'Goede Toestand' afnemen van 40 tot 20 procent. Dit met een zekere bandbreedte gezien de onzekerheid van de invulling van de 4.000 hectare.

Figuur 5
Waterlichamen met Goede Toestand in Kaderrichtlijn Water



Bron: PBL 2011

Effect onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Bestuursakkoord Water. Uit de PBL-analyses blijkt dat beide akkoorden leiden tot een geringer doelbereik in vergelijking met het verwachte doelbereik van het voorgenomen beleid.

Daarnaast spelen er ook bezuinigingen in het kader van het Bestuursakkoord Water. Het gezamenlijk effect is dat het verwachte doelbereik in 2027 bij ongunstige uitwerking terug loopt van 40 tot circa 5 procent. De afzonderlijke effecten van het onderhandelingsakkoord en het Bestuursakkoord Water zijn groter dan het gecombineerde effect doordat sprake is van overlap in de vervallen KRW-maatregelen. Door te bezuinigen op eerder bij de EU ingediende Stroomgebiedbeheerplannen neemt het risico op een ingebrekestelling toe.

Het kabinet verwacht dat met innovatieve maatregelen en een integrale aanpak in de regio, de effecten van de bezuinigingen opgeheven kunnen worden en dat uiteindelijk 100 procent doelbereik mogelijk is. Die innovatieve maatregelen zijn nu nog niet benoemd. Gezien de berekeningen lijken de bezuinigingen de huidige integratie tussen EHS en KRW teniet te doen. Immers, vanwege de huidige synergie in projecten betekent het wegvallen van een deel van het budget dat het hele project niet meer uitgevoerd kan worden.

Reguliere beheermaatregelen essentieel voor behoud bestaande waarden

Veel natuur in Nederland kan niet zonder regulier beheer. Dat komt omdat natuurgebieden te klein zijn en natuurlijke dynamiek ontbreekt. Daarnaast is beheer nodig voor bijvoorbeeld hooilanden en hakhoutbossen die door historisch gebruik/beheer zijn ontstaan. Natuurkwaliteit en duurzaam behoud van VHR-soorten zal dalen indien provincies onvoldoende extra middelen bijeenbrengen voor regulier beheer (figuur 4 en 2e kolom in tabel 2). Door beheer te versoberen zal de huidige afname van soorten versterkt worden. Ook alleen het beheren van Natura 2000 gebieden is geen optie voor versobering. In dat geval zou de populatieomvang van 65 procent van de planten, vlinders of vogels die zijn beschermd in de VHR afnemen, sterker afnemen dan nu het geval. Dit laat zien dat grote delen van de EHS belangrijk zijn voor het realiseren van de internationale verplichting tot het stoppen van de achteruitgang. Ook generieke versobering via korting op de beheersvergoeding, zoals recent doorgevoerd in SNL, heeft grote risico's. Ten eerste omdat een generieke versobering ook beheer van Natura 2000 en essentiële delen van de EHS treft. Ten tweede omdat veel soorten nu al achteruitgaan (figuur 1) en niet aangetoond is dat korting op beheersvergoeding niet leidt tot versobering van beheersinspanning. Het terugdraaien van de beheersvergoeding van 84 procent naar 75 procent leidt tot 6 – 18 procent afname van de natuurkwaliteit.

Tabel 2.

Beoordeling van maatregelen uit het onderhandelingsakkoord.

Maatregel	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen en historische trend			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Regulier beheer							
Regulier beheer	<-15%	<-15%	<2%	Vergroten van gebied met regulier beheer in Natura 2000, EHS nodig voor realisatie van VHR-doelen en overige EHS	<2%	<2%	<2%
Kwaliteitsimpuls							
Uitbreiding & inrichting (17.000 & 40.000 ha)	<2%	2-5%	2-5%	Haalbaarheid vergroten. Inrichting en verwerving versnellen. Grond-voor-grond regeling aanpassen. Prioritering van aanpak op basis van bijdrage aan landelijk doelbereik. Lange termijn oplossing vinden	10-15%	10-15%	5-10%
Tijdelijk herstelbeheer (PAS)	<2%	<2%	<2%	Effectiviteit vergroten. Maatregelen versnellen. Inzet overige PAS maatregelen regelen. Duurzame lange termijn oplossing vinden.	10-15%	10-15%	<2%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

Uitleg tabel 2

Tabel 2 brengt in beeld hoe de effectiviteit van de maatregelen uit de kern van het onderhandelingsakkoord verbeterd kunnen worden. Het gaat daarbij om regulier beheer en onderdelen van de kwaliteitsimpuls. De tabel laat zien hoe groot de bijdrage is aan de biodiversiteitsdoelen bij minimale uitvoering (2^e kolom). En bij welke verbeteracties (3^e kolom) het ecologisch rendement van kan veranderen (4^e kolom). De bijdrage aan biodiversiteitsbeleid is daarbij uitgedrukt als percentage van het huidige verschil ten opzichte van de lange termijn doelen zoals weergegeven in figuren 3 en 4.

Effecten op specifieke VHR-soorten en habitattypen kan nog groter zijn. Het PBL gaat er vanuit dat uitvoering van adequaat regulier beheer om de bestaande natuurwaarden te behouden, maatregelen vraagt zoals benoemd door de commissies Verheijen en van Dijk.

Provincies zouden ook kunnen kiezen voor versoering van andere taken dan regulier natuurbeheer. Uit oogpunt van behoud van habitattypen zou versoering beter plaats kunnen vinden bij agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, het Faunafonds en het ganzenbeheer. Voor behoud van enkele specifieke, internationaal beschermde, soorten leveren echter ook deze beheerstaken een bijdrage. Daarnaast liggen ook bij deze taken (financiële) verplichtingen. Het korten op agrarisch natuurbeheer en schaderegelingen zou tevens de bereidheid bij agrariërs kunnen verlagen om soorten te gedogen. Het korten op agrarisch natuurbeheer heeft echter nadelen voor landschap en recreatie (zie 'Recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap komen extra onder druk te staan').

Indien regulier beheer niet versoerd wordt en circa 100 miljoen euro per jaar extra beschikbaar komt, dan zal de biodiversiteitsafname niet sterker zijn dan momenteel het geval is (4^e kolom in tabel 2).

De omvang van de kwaliteitsimpuls is te klein om biodiversiteitsverlies te stoppen: verhoging efficiëntie en wijziging aanpak is raadzaam

De kwaliteitsimpuls van 40.000 hectare (waarvan 17.000 hectare verworven moet worden) en tijdelijk herstelbeheer uit de PAS resulteert bij verwachte aanpak en huidig tempo maar enkele procenten verbetering van het 'beleidstekort' (2^e kolom in tabel 2). Dit komt door de wijze waarop de hectaren dan worden verdeeld over de gebieden, en door het geringe tempo van de uiteindelijke inrichting. Daarnaast ontbreekt het essentiële antiverdrogingsbeleid (zie hoofdstuk 6). Verbeteropties zijn daarom:

- Hectaren daar in te zetten waar met de kleinste uitbreiding landelijk gezien de grootste winst in biodiversiteit is te realiseren. De prioritering op Natura 2000-gebieden uit het akkoord, is daarvoor niet voldoende. Niet elke verbetering levert op het niveau van het ecologische netwerk even veel rendement op voor de landelijke staat van instandhouding. De provincies zouden gezamenlijk moeten bekijken in welke provincie het meeste rendement van beschikbare hectares geleverd kan worden. Dit vraagt een andere verdelingsleutel dan momenteel gebruikt in het Provinciefonds.
- Belangrijker is nog het tempo van verwerving en inrichting van geschikte gronden ter plaatse te verhogen. Uitgaande van het verwachte tempo van realisatie via het grond-voor-grondprincipe is dat de herijkte EHS in 2021 niet optimaal is ingericht. De gronden zullen nog deels niet op de goede locaties liggen. De redenen hiervoor zijn beschreven in hoofdstuk 4. Het verwachte effect van de kwaliteitsimpuls blijft daarbij zeer beperkt (2^e kolom uit tabel 2). Het maximale rendement van de (her)inrichting (4^e kolom uit tabel 2) is voor een groot deel afhankelijk van het opheffen van de belemmering door het grond-voor-grondprincipe (zie hoofdstuk 4). Ruilgronden zouden bijvoorbeeld eerder ingezet kunnen worden.

Herstelbeheer, een tijdelijk passende oplossing, waarvan zorgvuldige versnelling is gewenst

Het tijdelijk herstelbeheer uit de PAS wordt ingezet de gevolgen van een te hoge stikstofdepositie tegen te gaan. Dit beheer is aanvullend op het reguliere beheer en nodig voor ongeveer driekwart van de Natura 2000-gebieden. In PAS wordt uitgegaan van een jaarlijkse uitvoering van beheermaatregelen in circa 45.000 hectare. Het uitvoeren van dit herstelbeheer kan ter plaatse voor een bepaalde periode de nadelige effecten van te hoge stikstofdepositie verminderen. Het blijft echter een tijdelijke oplossing, zodat andere duurzame opties nodig zijn (zie hoofdstuk 6). Met PAS beogen het Rijk en de provincies tot 2021 de achteruitgang in kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en soorten binnen Natura 2000-gebieden stop te zetten en willen zij tegelijkertijd ruimte scheppen voor economische ontwikkelingen. De snelheid waarmee in het verleden herstelbeheer is uitgevoerd, ligt echter een factor 10 lager dan nu beoogd. Hierdoor is bij de minimumuitvoering de kwaliteitsimpuls beperkt (2^e kolom in tabel 2) en wordt de beoogde ruimte voor economische ontwikkelingen niet gerealiseerd.

Met versnelling van de uitvoering (3^e kolom in tabel 2) zou het herstelbeheer tijdelijk wel een effectieve maatregel kunnen worden (4^e kolom in tabel 2). Versnelling van die maatregel is wellicht mogelijk, hoewel opgelet moet worden dat versnelling niet wordt gerealiseerd door eenvoudige schaalvergroting van uitvoering. Onderzoek heeft aangetoond dat herstelmaatregelen zoals plaggen voor biodiversiteitsbehoud beter kleinschalig genomen kunnen worden.

Recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap komen extra onder druk te staan

Het akkoord focust sterk op (internationale) biodiversiteit. Beheer en inrichting van natuur en landschap zijn echter niet alleen belangrijk voor internationale biodiversiteitsdoelen, maar ook voor de toerisme- en recreatiesector in het buitengebied. Zo wordt een derde van de overnachtingswaarde van deze sector 'verdiend' door hotels, pensions, campings en jachthavens, die in of in de directe nabijheid van natuurgebieden liggen. Op jaarbasis gaat het om een totale waarde van bijna 700 miljoen euro. Een aanzienlijk deel van de inspanning die beheerders van natuurterreinen en particuliere natuur- en landschapsbeheerders plegen, heeft direct te maken met instandhouding van deze recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap. Bijvoorbeeld voor het onderhoud van voorzieningen, zoals paden en vogelkijkhutten, en voor toezicht en afrastering. Naar verwachting zal met de focus op

internationale biodiversiteit de recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap onder druk komen te staan.

Dit geldt nog sterker buiten de EHS dan daarbinnen – als het rijksbeleid op het gebied van landschap, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid/wandelen over boerenland en nationale landschappen is vervallen. Het staat provincies vrij om ook buiten de EHS nog in te zetten op deze onderwerpen, maar het is de vraag in hoeverre zij dat zullen doen. Zij moeten ook bezuinigen, en worden geacht prioriteit te leggen bij internationale biodiversiteitsdoelen en zullen voor het regulier natuurbeheer mogelijk uit eigen middelen gaan bijdragen (zie hoofdstuk 4). Nu al wordt het beheer versoerd en in 2012 worden beheersubsidies, met enkele uitzonderingen, alleen verleend voor gebieden binnen de EHS die nu al beheersubsidie krijgen. Ook terreinbeheerders zullen bij versoerde beheersvergoedingen meer prioriteit (moeten) leggen bij instandhouding van internationale biodiversiteitsdoelen dan bij het beheer voor de recreatieve belevingswaarde. Daarbij komt dat een deel van de natuur buiten de EHS moet worden verkocht. Zo moet Staatsbosbeheer bezit buiten de EHS, dat vooral bestaat uit landschapselementen zoals bosjes en houtwallen, verkopen om bij te dragen aan de kwaliteitsimpuls en/of de bezuinigingstaakstelling van het kabinet. Ook de continuïteit van het huidige agrarisch natuurbeheer buiten de EHS is in het geding, aangezien dit beheer niet vanzelf goed past binnen de regelingen uit het GLB waarmee het Rijk agrarisch beheer in de toekomst wil financieren (hoofdstuk 6).

Wanneer beheer van bestaande natuur buiten de EHS komt te vervallen zal biodiversiteit daar verder achteruitgaan. Een beperkt aantal specifieke soorten (circa 2 procent) zal niet-duurzaam worden. Doelrealisatie in termen van natuurkwaliteit zal 10 procent achteruitgaan. Voor specifieke soorten die gebonden zijn aan het agrarische cultuurlandschap en soorten die afhankelijk zijn van landschapselementen zal een aanzienlijke afname in populatieomvang volgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om weide- en akkervogels. Daarnaast wordt het voor soorten moeilijker om van het ene natuurgebied naar het andere te komen, indien groene en blauwe landschapselementen minder worden beheerd.

6. Aanvullingen op akkoord – Hoe kunnen doelen alsnog dichterbij worden gebracht?

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte effecten van passende maatregelen buiten het akkoord voor de internationale biodiversiteitsdoelen en voor het landschap. Zoals vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, generiek milieubeleid en antiverdrogingsbeleid. Met deze maatregelen kunnen de internationale natuurdoelen alsnog dichterbij worden gebracht.

Verbeteropties ook buiten het akkoord

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat er verbeteropties zijn om met de maatregelen uit het akkoord internationale doelen dichterbij te brengen. Zo is provincies aangeraden zich in te zetten voor een optimale uitvoering van het reguliere beheer in Natura 2000-gebieden én de overige EHS. Daarnaast kunnen de provincies gezamenlijk afspreken om de kwaliteitsimpuls daar in te zetten waar landelijk gezien de hoogste bijdrage aan doelen valt te realiseren om het ecologisch netwerk als geheel te versterken. Voorts kunnen Rijk en provincies het grond-voor-grondprincipe versoepelen en (extra) instrumenten inzetten om de benodigde versnelling te realiseren. Vraag is nu of er aanvullende opties zijn buiten het akkoord om, die een impuls kunnen geven aan het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen. Het gaat dan om maatregelen in de herijkte EHS, de naaste omgeving van de herijkte EHS en het overige landelijk gebied.

Tabel 3.

Opties die Rijk en provincies kunnen nemen om internationale doelen dichterbij te brengen.

Maatregelen	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen en historische trend			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Anti-verdroging	<2%	<2%	<2%	Anti-verdrogingsbeleid en gebiedsprocessen hervitaliseren en versnellen. Beperkte vergroting van de EHS mogelijk maken. Voor duurzame oplossing planologische reservering mogelijk maken.	10-15%	>15%	<2%
Her-inrichting land	<2%	<2%	<2%	Beleid ontwikkelen om grootschalige her-inrichting van bestaande natuurgebieden mogelijk te maken en daarmee natuurlijke processen te herstellen.	10-15%	>15%	<2%
(Generieke) depositiedaling	<2%	2-5%	<2%	Maken van internationale langetermijn afspraken. Verduurzaming landbouw (meer gesloten stikstofbalans).	10-15%	>15%	<2%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

Uitleg tabel 3

Tabel 3 brengt in beeld welke aanvullende maatregelen, grotendeels buiten het akkoord, de internationale doelen dichterbij kunnen brengen. Het gaat daarbij om maatregelen die gericht de knelpunten voor biodiversiteit en waterkwaliteit oplossen. Aangezien achteruitgang in natuur veroorzaakt wordt door meerdere knelpunten zijn ook meerdere maatregelen nodig. Tabel 3 brengt in beeld dat in de huidige uitvoering de maatregelen een beperkte bijdrage leveren aan de biodiversiteitsdoelen (2^e kolom), terwijl met verbeteracties (3^e kolom), de bijdrage (4^e kolom) veel substantiëler zou kunnen zijn. De bijdrage aan biodiversiteitsbeleid is daarbij uitgedrukt als percentage van het huidige verschil ten opzichte van de lange termijn doelen zoals weergegeven in figuren 3 en 4.

Combinatie van beleid binnen en buiten de EHS kan goed uitpakken voor internationale doelen

De kwaliteitsimpuls uit het onderhandelingsakkoord lost (zelfs in maximale uitvoering zonder enige beperking) maar een klein deel van de oorzaken van achteruitgang in biodiversiteit op. Internationale doelen worden daarom maar deels gerealiseerd. Het 'beleidsgat', zoals eerder weergegeven in tabel 2, wordt dan ook maar deels opgelost en doelen voor 2020 komen niet in zicht.

Antiverdrogingsmaatregelen effectief indien belemmeringen in beleid worden opgeheven

Zoals eerder aangegeven in de 'quick scan Herijking EHS' zijn antiverdrogingsmaatregelen in potentie geschikt om VHR- en CBD-doelen dichterbij te brengen. De inzet voor deze maatregelen is, bij het verschijnen van deze notitie, nog niet geregeld. Ook niet binnen de Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS). In het onderhandelingsakkoord zijn via het grond-voor-grondprincipe wel hectaren gereserveerd voor oplossing van verdroging. Die hoeveelheid grond is voldoende om in een deel van de Natura 2000-gebieden verdroging op te lossen. Momenteel wordt gesproken over het beschikbaar krijgen van financiële middelen. Maar ervaringen in het verleden hebben geleerd dat voor het daadwerkelijk oplossen van de verdrogingproblematiek geld alleen niet genoeg is. Een impuls voor het antiverdrogingsbeleid is noodzakelijk. Want ook met financiële middelen ging de uitvoering zeer traag, met hooguit enkele honderden hectaren per jaar. Dit terwijl meer dan 70.000 hectare Natura 2000-gebied is verdroogd. Elders in de EHS komt daar nog 150.000 hectare bij.

Om het huidige 'beleidsgat' meer dan 10 procent (4^e kolom in tabel 3) te verkleinen zou het antiverdrogingsbeleid uitgebreid moeten worden met enkele tienduizenden extra hectaren meer dan in het akkoord is voorgesteld. Die hectaren zijn nodig om verdroging op te lossen in de rest van Natura 2000-gebieden en de rest van de EHS die bijdraagt aan de nagestreefde landelijke staat van instandhouding.

Gezien de trage voortgang en het feit dat nu al duidelijk is dat voor oplossing van knelpunten in Natura 2000-gebieden en prioritair EHS-gebieden extra hectaren nodig zijn, is voor die gronden planologische reservering met het oog op dit doel essentieel. Verder zal het beleid vasthoudendheid moeten tonen en continuïteit moeten bieden om zo te komen tot structurele oplossingen voor de verdroging.

Alleen met een langetermijnvisie op het ecologisch netwerk als geheel, kan gewerkt worden aan het oplossen van knelpunten in omvang van leefgebied

Voor sommige soorten is er een tekort aan leefgebied, of is het leefgebied te versnipperd. Berekeningen in het kader van de variant 'Robuuste Natuur' laten zien dat uitbreiding van de natuur nodig is om internationaal beschermde natuur duurzaam te behouden. Deels kan het tekort aan leefgebied binnen de herijkte EHS worden opgelost door het omvormen van het ene type natuur in het andere. Er kan bijvoorbeeld meer open duingebied worden gecreëerd, een leefgebied waar een tekort aan is, door duinbos te kappen. Eigenaars of beheerders van afzonderlijke natuurgebieden zullen echter niet snel dergelijke ingrijpende maatregelen nemen om effectiviteit van het ecologisch netwerk als geheel te vergroten. Door het ontbreken van een landelijke visie op het functioneren van het ecologisch netwerk als geheel, worden beheerders ook niet aangemoedigd dergelijke maatregelen te nemen. Momenteel wordt dan zeer kleinschalig gewerkt met deze maatregel (2^e kolom in tabel 3), temeer omdat grootschalige verandering van natuur, zoals het kappen van bos in duinen, in eerste instantie als negatief wordt ervaren door recreanten en omwonenden.

Wil de effectiviteit van deze maatregel (zie 4^e kolom) meer worden benut, dan zal er een landelijke strategie moeten komen die terreinbeheerders motiveert waar en wanneer maatregelen te nemen. Dit vergt niet alleen beschikbaarheid van financiële middelen (voor omvormingsbeheer) maar een, door beheerders, gedragen nationaal plan van Rijk, provincies, waterschappen en beheerders. Ook Europa zou goedkeuring moeten verlenen aan het plan.

Behoud van biodiversiteit vergt lange termijn generiek milieubeleid. Tijdelijk herstelbeheer uit de PAS biedt geen duurzame oplossing

In de PAS wordt ingezet op tijdelijk herstelbeheer gericht op het verminderen van de nadelige effecten van een te hoge depositie van stikstof. Dit beheer is een tijdelijke maatregel en geen duurzame oplossing. Het herstelbeheer kan maar tijdelijk worden inzet, aangezien deze op den duur nadelig is voor gevoelige soorten. Bijvoorbeeld doordat bij plaggen de bovengrond wordt verwijderd en daarmee ook de zaadbank waaruit nieuwe planten kunnen ontkiemen wordt uitgeput. Een langetermijnoplossing moet zich meer richten op een afname van de stikstofdepositie zelf. (De emissie maatregelen uit de PAS leiden in 2021 tot een daling van de depositie van stikstof met circa 50 tot 100 mol/ha/jaar (zie bijlage). In veel gebieden zal daardoor ook in 2021 sprake zijn van te hoge depositieniveaus voor beschermde soorten en habitattypen. De ecologische winst is tot 2021 dan ook beperkt (2^e kolom in tabel 3).

Wanneer de stikstofdepositie daalt tot de zogenoemde kritische waarden, zullen internationale doelen dichterbij komen (4^e kolom in tabel 3). Voor een daling is provinciale en nationale inzet vereist. Maar ook een internationale, aangezien een aanzienlijk deel van de stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen komt. Het Rijk zou in EU-verband afspraken kunnen maken over een geleidelijke verduurzaming in de landbouw, gericht op het terugbrengen van stikstofverliezen. Ook de chemische waterkwaliteit kan profiteren als het fosfaatoverschot wordt teruggebracht. Voor deze maatregelen zijn echter hogere internationale en nationale emissieplafonds noodzakelijk dan momenteel wordt nagestreefd in internationale afspraken.

Tabel 4.

Opties die het GLB biedt om internationale doelen dichterbij te brengen.

Maatregelen	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Vergroening 1 ^e pijler GLB, met name ecologisch beheer op 7% van de landbouwgrond (exclusief permanent grasland)	<2%	<2%	<2%	Vergroening 1 ^e pijler GLB, met regiospecifieke eisen gericht op het beheer van akkervogels	<2%	2-5%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op boerennatuur (akker- en weidevogels)	2-5%	10-15%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op verdrogingsbestrijding door vernatting landbouwgronden	5-10%	>15%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op inrichting waterlopen	<2%	<2%	>15%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

De huidige voorstellen voor vergroening van het GLB leiden niet automatisch tot biodiversiteitswinst, tenzij de overheid regiospecifieke eisen stelt

Het Rijk wordt verantwoordelijk voor het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. De huidige systematiek van (nationale) vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS zal vervangen gaan worden door de EU-hectarentoeslagen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De toeslagen worden gekoppeld aan vergroeningseisen, verplicht voor alle lidstaten. Hierbij wordt 30 procent van de directe betalingen aan boeren, gekoppeld aan eisen met betrekking tot vruchtwisseling, behoud van permanent grasland en beheer van zogenoemde ecologische aandachtsgebieden. De laatste eis is het meest relevant voor biodiversiteit. Boeren moeten dan 7 procent van hun eigen bedrijfsareaal (met uitzondering van permanent grasland) bestemmen voor natuurbeheer. Het gaat dan om bijvoorbeeld bloemrijke akkerranden, slootkanten, houtwallen en bosjes. Als alle agrariërs meedoen, gaat het om ongeveer 40.000 hectare extra boerennatuur op akkerbouwland. Het huidige weidevogelbeheer buiten de EHS is niet goed te continueren via deze regeling, omdat de 7 procent niet geldt voor permanent grasland. Betaling voor behoud van permanent grasland zal niet veel winst voor weidevogels betekenen, omdat de EU (vooralsnog) geen eisen stelt aan de intensiteit van het gebruik van die graslanden. Weidevogels kunnen alleen floreren als de gebruiksintensiteit niet te groot wordt. Als boeren de 7 procent geheel naar eigen inzicht mogen invullen, is winst voor internationale biodiversiteitsdoelen waarschijnlijk beperkt (2e kolom in tabel 4). De mogelijke negatieve consequenties door afname in weidevogelbeheer op permanent grasland kan zelfs groter zijn (zie hoofdstuk 5). Het effect op natuurkwaliteit is hooguit een paar procenten. Dit komt omdat de 7 procent beheer deels bestaande landschapselementen betreft en de extra hectaren ecologisch aandachtsgebied vooral versnipperd zullen worden aangelegd. Slechts een beperkt aantal soorten kan dan profiteren. Wel zou de belevingswaarde van het landschap kunnen toenemen door toename van verspreide bloeiende sloot- en akkerranden.

De winst voor biodiversiteit kan beperkt toenemen als het Rijk aanvullende regiospecifieke eisen gaat stellen aan de manier waarop de 7 procent wordt vormgegeven. Met eisen over de breedte van akkerranden en de aaneengesloten ligging kan het ecologisch rendement van de maatregel toenemen (4^e kolom in tabel 4). Akkervogels, en mogelijk insecten, planten en reptielen kunnen dan gaan profiteren. Maar ook dan zou de bijdrage aan de internationale doelen beperkt blijven. Onduidelijk is echter nog welke eisen de EU gaat stellen aan de uitvoering van vergroening en of lidstaten aanvullende eisen kunnen formuleren. Om deze maatregel ook toe te kunnen passen voor weidevogels, zou bij de EC gepleit moeten worden om de eis van 7 procent ecologische aandachtsgebieden ook te laten gelden voor permanent grasland.

GLB-budgetten van hectare toeslag ombuigen naar effectieve biodiversiteitsmaatregelen

Ook middelen uit het GLB-plattelandsbeleid (tweede pijler) zou voor biodiversiteit aangewend kunnen worden. Lidstaten moeten proberen de inspanningen die in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gemaakt op hetzelfde niveau te houden. Daarbij zou minstens 25 procent van het budget voor plattelandsbeleid ingezet moeten worden voor de instandhouding en het herstel van de ecosystemen, het efficiënt gebruik van hulpbronnen en de strijd tegen klimaatverandering. Daarnaast bieden de wetgevende voorstellen ruimte aan lidstaten om maximaal 10 procent van de eerste pijler te verschuiven naar de tweede pijler, waarbij nationale cofinanciering (van veelal 50 procent) nodig is. De maximale verschuiving zou voor Nederland circa 80 miljoen euro per jaar betekenen. Het kabinet gaat bepleiten om lidstaten vrij te stellen van cofinanciering. Het is nog onzeker of dit gehoor vindt. Wanneer 80 miljoen euro per jaar aan zware (agrarische) natuurbeheerpakketten wordt gebruikt voor de ecologisch meest kansrijke locaties, dan zou een aanzienlijke bijdrage aan het behalen van de internationale CBD-doelen gerealiseerd kunnen worden (4^e kolom in tabel 4). Een andere optie is om het bedrag in te zetten om vernattings schade van landbouwgronden rond te vernatten Natura 2000-gebieden financieel te compenseren. Met een dergelijke buffer zou antiverdroging in een deel van de Natura 2000-gebieden gerealiseerd kunnen worden met minder aankoop van gronden. Ook bij deze aanpak stijgt de natuurkwaliteit (4^e kolom in tabel 4). Een derde optie zou zijn met het budget de in het onderhandelingsakkoord weggevallen EHS-KRW-inrichtingsmaatregelen te compenseren, en beekherstel, meandering en natuurvriendelijke oevers op landbouwgrond te verwezenlijken. Met deze aanpak zouden de KRW-doelstellingen aanzienlijk meer binnen bereik liggen (4^e kolom in tabel 4). Het budget is onvoldoende om alle drie de opties gelijktijdig te kunnen financieren. Wel kunnen sommige maatregelen meerdere doelen tegelijk dienen. Een onzekere factor is dat al deze opties afhankelijk zijn van de bereidheid van boeren tot deelname, terwijl uitvoering juist op specifieke locaties vereist is om ecologisch rendement te hebben. Ook zal de verschuiving van pijler 1 naar pijler 2 mogelijk op weerstand bij boeren stuiten, omdat er dan landelijk minder bedrijfstoelagen kunnen worden uitgekeerd. Bovendien vereisen alle opties langjarige continuering en sturing.

Rijk en Provincies kunnen zich nu al voorbereiden op plannen voor passende maatregelen na 2021

Het akkoord zet in op afronding van de herijkte EHS in 2021. In 2016 is een evaluatie voorzien. Uit de voorliggende toetsing blijkt nu al dat de plannen onvoldoende perspectief bieden om de internationale doelen met een herijkte EHS te realiseren. Het is verstandig als de onderhandelingspartners zich gaan voorbereiden op het traject na 2021. Daarnaast is een visie nodig die aangeeft hoe Nederland invulling wil geven aan de langetermijndoelen voor 2027 (KRW) en 2050 (CBD). Met deze langetermijnvisie op het netvlies kan worden voorkomen dat nu onomkeerbare besluiten worden genomen die gewenste toekomstige ontwikkelingen blokkeren. Provincies kunnen de gebieden die in de toekomst waarschijnlijk nodig zullen zijn voor het halen van de doelen, maar buiten de herijkte EHS liggen, planologisch blijven beschermen. Dit om onomkeerbare bebouwing van bijvoorbeeld hydrologische beïnvloedingsgebieden te voorkomen. Of om te voorkomen dat er nu grond wordt verkocht die geschikt is om de doelen op termijn wel dichterbij te brengen.

Voor het nakomen van de internationale verplichtingen is een gezamenlijke nieuwe visie nodig op het toekomstig natuurbeleid

Het is voor iedereen die betrokken is bij natuur en landschap een spannende tijd. 'Alles' is in beweging en lijkt te gaan veranderen. Zo verandert de wijze waarop de verdeling van de ruimte in Nederland is geregeld met de Structuurvisie ruimte, de beschermingsstatus van natuur met de nieuwe Wet natuur, en de verantwoordelijkheden voor natuur met het onderhandelingsakkoord. Al deze veranderingen resulteren in een kleinere ruimte voor natuur (herijkte EHS), waarbij zicht op verbeteropties in de toekomst afnemen (opheffen planologische bescherming en stopzetten natuurontwikkeling). De landelijke doelen moeten daardoor blijvend in een kleiner gebied worden gerealiseerd, waardoor spanning met medegebruik door andere functies toeneemt, en opties om de externe werking te compenseren met ontwikkel- en herstelmaatregelen afnemen.

Juist nu Europa komt met concretere doelen voor de middellange (2020) en de lange termijn (2050) worden met het akkoord de langetermijnmaatregelen voor het bereiken van internationale doelen stopgezet. Waar

met maximale beleidsinspanning tot 2021 nog een (onzekere) kwaliteitsimpuls te behalen is, ontbreekt zicht op een meer complete en duurzame oplossing van het probleem. Het risico bestaat dan ook dat de in deze notitie geschetste opties voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen, met de recente beleidswijzigingen komen te vervallen.

Om zicht te kunnen blijven houden op duurzame condities voor natuur zijn provincies en het Rijk afhankelijk van andere actoren. Duurzaam behoud vereist niet alleen de inzet van voldoende middelen en adequate sturing en planning van het proces, maar ook een gezamenlijke motivatie van alle betrokkenen. De natuurbeheerders, zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs en particulieren, vormen een belangrijke schakel in het behouden en realiseren van de natuur en zijn ook essentieel voor het halen van de internationale doelen. Zij worden momenteel geconfronteerd met de sterke bezuinigingen op natuurbeheer in het Regeerakkoord en de weerslag daarvan in het onderhandelingsakkoord. Wil het onderhandelingsakkoord een kans van slagen hebben in het realiseren van de internationale doelen en tevens de verbinding maken met de samenleving, dan hebben de provincies en het Rijk actoren vanuit de natuursector hard nodig, evenals actoren uit onder meer de recreatiesector, landbouwsector, bouwsector en energiesector.

In de geschetste turbulente omgeving is daarom een gezamenlijke langetermijnvisie gewenst op natuur en natuurbeleid in Nederland, waarin alle belangrijke actoren zich herkennen. Rijk en provincies zouden gezamenlijk het initiatief kunnen nemen om deze visie te ontwikkelen, waarin de diverse waardeoriëntaties die in de samenleving aan de orde zijn (internationaal behoud van biodiversiteit, recreatie en beleving, duurzaam gebruik van natuur) op een evenwichtige manier aandacht krijgen.

Geraadpleegde literatuur

- Backes, C.W., Veen, M.P., Beijen, B.A., Freriks, A.A., van der Hoek, D.C.J. en Gerritsen, A.L. (2011). Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, Natura 2000-doelen en beheerplanprocessen. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders & M.J. Epe (2009), Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Alterra-rapport 1835, Wageningen: Alterra.
- Broekmeyer, M.E.A. (2009), Update Effectenindicator 2009, Alterrarapport 1976, Wageningen: Alterra.
- Commissie Verheijen (2009). Advies commissie Verheijen herberekening standaardkostprijzen. Concept Rapport LNV & IPO 30 jan 2009.
- Dijk, J. van, M. Kroot, T. Mulder, R. Huilmand & H.J.G. van Haaren (2009), Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Interprovinciaal Overleg Orgaan.
- EEA (2008) Water Note 2 March (2008), Cleaning up Europe's Waters: Identifying and assessing surface water bodies at risk, European Environment Agency, http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/water_note2_cleaning_up.pdf.
- EEB (2010). A snapshot assessment of EU environmental ambitions. 10 years of the Water Framework Directive: a toothless tiger? European Environmental Bureau 2010.
- EC (2007). Naar duurzaam waterbeheer in de Europese Unie - Eerste fase in de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.
- EC (2011). Legal proposals for the CAP after 2013. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
- EC (2011). http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm en http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/pm10_exceedances_2007.pdf.
- EU (1999). 'Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna', Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 206: 7-21.

Implementatie Natura 2000 in Nederland. Analyse naar aanleiding van het regeerakkoord en motie van der Staij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie. 13 september 2011.

IPO/LNV (2010), ILG in uitvoering. Midterm review Investeringsbudget Landelijk Gebied, Den Haag

IPO (2011) Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. Afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord. Den Haag.

Kuiper, R. & D. Evers (2011). Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/ex-ante-evaluatie-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Kuiper, R. & D. Evers (red., 2011). Ruimtelijke opgaven in beeld. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/ex-ante-evaluatie-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Ministerie van EL&I (2011), Begroting 2012 Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer stuk 33 000 XIII Nr. 2.

Ministerie van EL&I (2011), Natuurmeting op Kaart (NOK). De realisatie van verwerving, inrichting en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS), Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van LNV (2011), Voortgangsrapportages ILG 2010 Investeringsbudget Landelijk Gebied, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van LNV (2010), Het Voorlopige Programma Stikstof, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

MNP (2007), Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland, MNP-publicatienummer 500127001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. 20 september 2011.

TK (2011) Decentralisatie natuurbesluit. Brief aan de Kamer, 21 september 2001.

PBL (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, Quick Scan van varianten. PBL publicatie 500414007. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2008) Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2009) Review Nationaal Waterplan. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2010). Bijdrage GLB aan beleidsdoelen milieu, natuur en landschap. Een verkenning van de mogelijke inzet van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL en ECN (2011) Notitie Effecten van het kabinetsbeleid voor milieu en klimaat. Verkenning voor de Motie-Halsema. PBL in samenwerking met ECN, 19 september 2011, PBL- publicatienummer: 500003008 ECN-publicatienummer: ECN-O- -11-054.

Regiegroep Van der Vlist (2011). Rapportages van de 5 werkgroepen. Den Haag.

Veen, M. van & C. Backes (red.) (2011), Natura 2000 in Nederland. Vragen van de Tweede Kamer, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wiertz, J., M.E. Sanders & J.M. Kanendonk (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Zejts, H. van, K. Overmars, W. van der Bilt, N. Schulp, J. Notenboom, H. Westhoek, J. Helming, I. Terluin and S. Janssen (2011). Greening the Common Agricultural Policy. Impacts on farmland biodiversity on an EU scale. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Normbedragen en uitgangspunten

In deze PBL-toets is het richtjaar 2014. Vanaf dat jaar zijn de afspraken in het akkoord vrijwel allemaal van kracht. De jaren daarvoor zijn overgangsjaren. Daar heeft de toets zich niet op gericht.

Normbedragen per maatregel

Maatregel	Bedrag	Bron
Recreatietoeslag	55 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Beheer PNB's	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Agrarisch natuurbeheer	984 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
SN-functiewijziging beheer	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Beheer Staatsbosbeheer	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
SN-functieverandering: compensatie waardedaling	1.600 euro/ha/jaar	MNP (2007)
Inrichting SN- functieverandering	13.000 euro/ha	Provinciale praktijk
Inrichting overig	13.000 euro/ha	Provinciale praktijk
Aankoop	59.000 euro/ha	EL&I
Verkoop grond	45.000 euro/ha	EL&I

Hectaren EHS met overgedragen beheerstaken

Beheerder	Hectaren	Bron
Agrarisch beheer in EHS	45.038	NOK 1-1-2011
Staatsbosbeheer in EHS	39.679 + 152.416	NOK 1-1-2011
Particulier natuurbeheer door overige terreinbeheerders	28.883+ 212.479	NOK 1-1-2011
Particulier natuurbeheer	2.316	NOK 1-1-2011

Kosten overgedragen rijkstaken

Taken	Bedrag	Bron
Faunafonds en schade	17 mln euro/jaar	EL&I
Functiewijziging waardedaling	17 mln euro/jaar	EL&I
Tijdelijk herstelbeheer	33 mln euro/jaar	PAS
Agrarisch natuurbeheer in de EHS	44 mln/euro/jaar (mogelijk 50% medefinanciering EU)	Normbedragen en hectaren
Regulier natuurbeheer EHS	95 mln euro/jaar	Normbedragen en hectaren
Totaal	206 mln euro /jaar	

Relevante kostenposten buiten 100 miljoen niet overgedragen taken

Publieksvoorlichting en organisatiekosten Staatsbosbeheer blijven onderdeel van EL&I-begroting
Rente en aflossing verwerking (36,6 mln euro/jaar) is geen onderdeel van de 100 miljoen
Hydrologische maatregelen PAS
Depositiemaatregelen PAS

Onderhandelingsakkoord

Taak	Omvang
Regulier beheer	Beheer van gronden binnen EHS voor zover vallend onder huidige regelingen
Kwaliteitsimpuls: uitbreiding	17.000 ha uitbreiding waarvan: 4.000 ha voor verplichtingen 1-1-2010; 9.000 ha voor Natura 2000/PAS; 4.000 ha voor KRW (IPO)
Kwaliteitsimpuls: inrichting	40.000 ha (inclusief 17.000 ha). Prioritair voor Natura 2000.
Kwaliteitsimpuls	Gefinancierd met grond-voor-grondregeling

Snelheden realisatie huidig tempo

Maatregel		Bron
Verkoop natuur voor beoogde opbrengst	Geen informatie	
Aankoop ruilgronden	3.700 ha/jaar	Zie herijking
Verwerving ter plaatse	2.500 ha/jaar	Op basis van overdracht cijfers (DLG, 2011)
Inrichting	2.800 ha/jaar	DLG, 2011
Antiverdroging	100 ha/jaar	Rapportages voortgang ILG
Tijdelijk aanvullend beheer (EGM)	4.500 ha/jaar	Alterra (Evaluatie OBN)
Extra depositiedaling rond 2018 door PAS-maatregelen	50 - 100 mol/ha*	Depositieberekeningen PAS

*Door brongerichte landelijke emissie maatregelen die binnen de PAS worden voorgesteld, daalt de ammoniakemissie met circa 19kTon. Wanneer ook de provinciale maatregelen worden meegenomen dan wordt de depositiedaling gemiddeld over Nederland geschat op circa 50-100 mol per hectare. Lokaal kan dat meer zijn. De huidige ammoniakdepositie is circa 1.100 mol per hectare. De huidige stikstofdepositie is gemiddeld 1.730 mol per hectare. De helft hiervan komt ten goede aan economische ontwikkeling en de andere helft is voor verbetering van de condities voor natuur.

Colofon

Beoordeling Natuurakkoord
Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Den Haag, november 2011
Met medewerking van Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)

PBL-publicatienummer: 500414010

Contact
Hendrien Bredenoord, hendrien.bredenoord@pbl.nl

Auteurs
Hendrien Bredenoord (PBL), Arjen van Hinsberg (PBL), Marieke Gorrée (PBL) Bart de Knecht (WUR)

Bijdragen
PBL: Jeannette Beck, Dirk-Jan van der Hoek, Hans Farjon, Frits Kragt, Rienk Kuiper, Mark van Veen, Henk van Zeijts
WUR: Aris Gaaff, Alwin Gerritsen, Dana Kamphorst, Jan Luijt, Anne Schmidt

Supervisie
Keimpe Wieringa

Redactie figuren
Marian Abels-van Overveld, Filip de Blois, Sandy van Tol

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*, Den Haag: PBL.

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