



Planbureau voor de Leefomgeving

Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur Quick Scan van varianten



Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag, februari 2011

ISBN: 978-90-78645-58-0

PBL-publicatienummer: 500414007

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Met medewerking van Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)



Contact

Hendrien Bredenoord, hendrien.bredenoord@pbl.nl

Auteurs

Hendrien Bredenoord (PBL), Arjen van Hinsberg (PBL), Bart de Knegt (WUR), Hans Leneman (WUR)

Bijdragen

PBL: Jeannette Beck, Hans Farjon, Rienk Kuiper, Rijk van Oostenbrugge, Mark van Veen, Jaap Wiertz, Henk van Zeijts

WUR: Aris Gaaff, Rogier Pouwels, Anne Schmidt

Supervisie

Keimpe Wieringa

Projectsecretariaat

Thelma van den Brink

Redactie figuren en foto's

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

Allard Warrink

Eindredactie

Uitgeverij PBL (Nienke Noorman, Heleen Ronden)

Opmaak en print

Uitgeverij RIVM (Martin Middelburg)

U kunt de publicatie downloaden of bestellen via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.

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.

Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur

Quick Scan van varianten

Planbureau voor de Leefomgeving

Met medewerking van:
Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)

Inhoud

Bevindingen 5

- Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten 6
- Hoofdconclusies 7
- Inleiding 8
- Wat is de inzet van het kabinet voor natuur? 8
- Hoe gaat het met de biodiversiteit in Nederland bij ongewijzigd beleid? 10
- Wat betekent het regeerakkoord voor natuur? 11
- Mogelijkheden om middelen voor natuur doelgericht in te zetten 13
- Wat kan het beleid verder doen? 15

Verdieping 15

- 1 Inleiding 18
 - 1.1 Rijkuitgangspunten bij herijking van de Ecologische Hoofdstructuur 18
 - 1.2 Werkwijze: analyses van varianten 19
 - 1.3 Quick scan – analyse 19
 - 1.4 Leeswijzer 20
 - 2 Historie van de EHS en de decentralisatie van natuurbeleid 22
 - 2.1 Schets van de Ecologische Hoofdstructuur 22
 - 2.2 Samenhang Ecologische Hoofdstructuur met ander vigerend beleid 23
 - 3 Stand van zaken 26
 - 3.1 Rijksbeleid en internationale biodiversiteitsdoelen 26
 - 3.2 Milieu- en ruimtecondities belemmeren doelbereik 28
 - 3.3 Rijksuitgaven natuur en landschap 30
 - 4 Verkenning: Varianten getoetst op uitgaven en biodiversiteit 32
 - 4.1 Beschrijving van de varianten 32
 - 4.2 Uitgaven voor natuur bij de verschillende varianten 35
 - 4.3 Natuurkwaliteit bij de verschillende varianten 37
 - 4.4 Duurzaam behoud van soorten bij de verschillende varianten 42
 - 5 Wat kan het beleid verder nog doen? 44
 - 6 Herijking in breder perspectief 46
- Bijlage 1 Brief Ministerie EL&I 49
- Bijlage 2 Gehanteerde uitgangspunten 53

Literatuur 55

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur

Quick Scan van varianten

Hoofdconclusies

- De voorgenomen bezuinigingen van het Rijk op het natuur- en landschapsbeleid, zoals voorgesteld in het regeerakkoord, zullen leiden tot een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en de leefomstandigheden van planten- en diersoorten die op basis van de Europese Vogel- en Habitatrictlijnen moeten worden beschermd. De binnen de Europese Unie afgesproken verplichtingen raken verder uit het zicht. Dit kan leiden tot meer juridische procedures tegen de uitbreiding van economische activiteiten in of nabij de Natura 2000-gebieden, het netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie. Ook zullen de kwaliteit van het Nederlandse landschap en de recreatieve waarde ervan achteruitgaan.
- Een pas op de plaats en een herijking van het natuurbeleid zijn voor de korte termijn verstandige strategieën. Als de financiële middelen voor de Ecologische Hoofdstructuur beperkt blijven tot het voorgenomen rijksbudget van 75 à 100 miljoen euro per jaar, dan is de meest kosteneffectieve keuze een volledige inzet van die gelden op regulier beheer van bestaande natuurgebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden. Daarmee wordt echter niet voorkomen dat de kwaliteit van de natuur, ook van Natura 2000-gebieden, verder achteruitgaat. Als er meer financiële middelen beschikbaar komen, bijvoorbeeld van provincies of andere partijen, dan is de volgende kosteneffectieve stap het inrichten van reeds verworven gronden, waaronder ruilgronden. Deze inrichting dient dan geconcentreerd te gebeuren op de meest kansrijke locaties. Dit vereist een sterke regie van de overheid zowel op rijks- als op provinciaalniveau en naar alle waarschijnlijkheid ook de inzet van instrumenten als onteigening. Essentieel

daarbij is het oplossen van knelpunten in de milieu- en watercondities, in het bijzonder verdroging.

- Voor het nakomen van de internationale verplichtingen is een langetermijnvisie wenselijk. Er zijn varianten mogelijk om de natuurdoelen te bereiken en de internationale verplichtingen voor biodiversiteit te realiseren. Het is daarbij wel van belang om meerdere maatschappelijke doelen te combineren, zoals de opgaven voor klimaatadaptatie, verduurzaming van de landbouwproductie en versterking van de recreatieve waarden van het Nederlandse landschap.

Inleiding

Het kabinet wil de Ecologische Hoofdstructuur herijkt realiseren en de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid verder decentraliseren naar de provincies. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft daarom de provincies gevraagd om aan te geven hoe zij de herijkte Ecologische Hoofdstructuur willen vormgeven. Anno februari 2011 werken beide partijen aan een akkoord hierover. Het ministerie van EL&I heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om voor dit proces een aantal door het ministerie aangedragen varianten door te rekenen. In deze quick scan zijn de uitgaven en de effecten op natuurkwaliteit in beeld gebracht.

Het ministerie heeft gevraagd om daarbij de kabinetsbesluiten over de financiële en inhoudelijke ombuigingen en het voornemen om te voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur, als harde randvoorwaarden mee te nemen (bijlage 1).

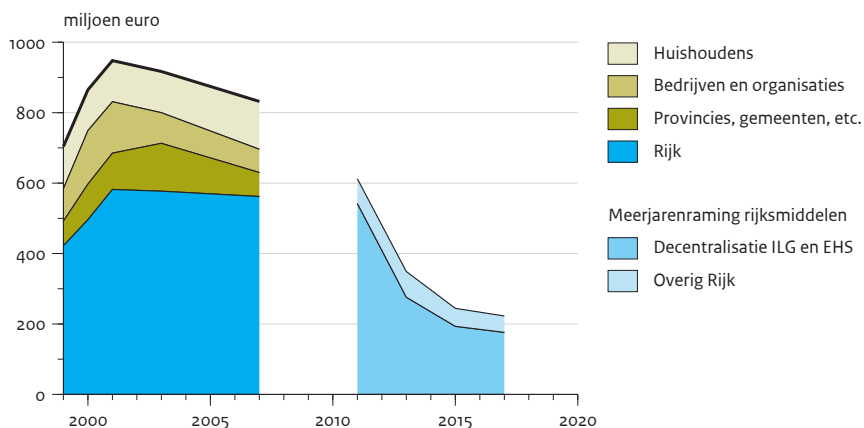
De Ecologische Hoofdstructuur is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. Het gehele netwerk zou, zo werd in 1990 afgesproken, in 2018 klaar zijn en volgens het tot nu toe gevoerde beleid in totaal 728.500 hectare natuur op land omvatten, waaronder robuuste verbindingzones. In het regeerakkoord is afgesproken dat de Ecologische Hoofdstructuur in *herijkte* vorm in 2018 gereed moet zijn. In de varianten gaat het ministerie uit van het areaal dat thans in beheer is (ongeveer 600.000 hectare) en dat hooguit met enkele tienduizenden hectaren in oppervlak kan toenemen (bijlage 1). De door Europese regelgeving beschermde landgebonden Natura 2000-gebieden liggen vrijwel geheel binnen de Ecologische Hoofdstructuur en beslaan ongeveer de helft van de oppervlakte ervan.

Wat is de inzet van het kabinet voor het natuurbeleid?

Internationale verplichtingen vereisen het stoppen van het verlies van biodiversiteit

Het kabinet heeft aangegeven dat het de bestaande internationale afspraken wil nakomen. De belangrijkste internationale verplichtingen ten aanzien van natuur zijn de *Convention on Biological Diversity* van de Verenigde Naties en de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de Europese Unie. De *Convention on Biological Diversity* is door Nederland geratificeerd en heeft als hoofddoel om de achteruitgang van de biodiversiteit wereldwijd te remmen. In Europa is afgesproken de achteruitgang te stoppen. De Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. Verder wordt gestreefd naar het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit in deze gebieden en naar het in een 'gunstige staat van instandhouding' brengen en houden van de soorten en habitattypen die door de richtlijnen beschermd worden. Op grond van het Europese recht zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen in verplichtend Nederlands recht omgezet.

Figuur 1
Nationale uitgaven natuur- en landschapsbeheer



Bron: CBS (2000-2007); EL&I (2011-2017)

Na ombuigingen resteert in 2015 190 miljoen euro van het rijksbudget voor ILG en EHS. Van deze 190 miljoen is 75 tot 100 miljoen euro 'vrij' inzetbaar voor het realiseren van de ILG-doelen, waaronder die voor de Ecologische Hoofdstructuur. Andere middelen liggen 'vast' in bijvoorbeeld rente en aflossing van aangegane verplichtingen.

Koerswijzigingen: beëindiging van robuuste verbindingzones en van Recreatie om de Stad en een grotere rol voor agrarische natuur

Naast de bezuinigingen en de verdergaande decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het beleid naar provincies heeft het kabinet enkele uitgangspunten van het natuurbeleid aangepast. Allereerst wil het kabinet de in Europa afgesproken natuurdoelen realiseren met het areaal van de Ecologische Hoofdstructuur dat thans in beheer is. Het kabinet biedt wel de mogelijkheid tot enige herbegrenzing van het areaal, alsook tot een gerichte uitbreiding met ten hoogste enkele tienduizenden hectaren. Daarnaast zijn de rijksmiddelen voor robuuste verbindingzones en 'Recreatie om de Stad' vervallen. Tot slot moet volgens de visie van het kabinet het beheer van natuur door agrariërs en particulieren een grotere rol krijgen.

Kabinetsbeleid betekent bezuiniging met twee derde van het rijksbudget voor het landelijk gebied

De financiële ombuigingen die het kabinet in gang heeft gezet, betekenen in de praktijk een vermindering van twee derde deel van het rijksbudget voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (figuur 1). Het ILG is een overkoepelende subsidieregeling voor de inrichting van het landelijk gebied; de middelen voor de Ecologische Hoofdstructuur maken daarvan deel uit. In 2015 resteert 190 miljoen euro per jaar. Hiervan is volgens EL&I

jaarlijks 75 tot 100 miljoen euro beschikbaar voor de realisatie van de doelen van het ILG, waaronder die voor de Ecologische Hoofdstructuur. Het overige budget is bestemd voor reeds aangegane verplichtingen (rente, aflossing), of is geormerkt voor specifieke doelen, zoals voor financiering van het Faunafonds. Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele aanvullende middelen van provincies en andere partijen.

Deze middelen – met mogelijke aanvullingen van andere partijen – kunnen worden ingezet in een mix van inrichting en beheer (oftewel regulier onderhoud) van reeds verworven gronden en beperkte realisatie van nieuw natuurareaal. Het kabinet zoekt thans naar wegen om de beschikbare middelen, gegeven de internationale doelstellingen, zo effectief mogelijk in te zetten.

Wat is er met het tot nu toe gevoerde beleid bereikt voor de biodiversiteit in Nederland?

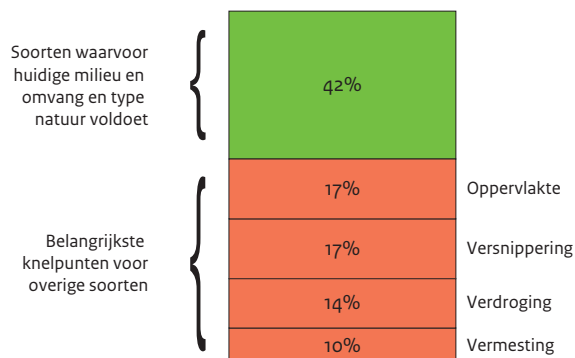
Biodiversiteitsafname is afgeremd, maar het verlies is nog niet gestopt

Het natuurbeleid heeft tot op heden het verlies aan biodiversiteit in Nederland geremd, maar nog niet gestopt. Nederland heeft het op wereldschaal geformuleerde doel van de *Convention on Biological Diversity* gehaald om de achteruitgang van de biodiversiteit te remmen. Dit doel is in de afgelopen jaren bereikt door de toename van de oppervlakte natuur, de verbetering van de milieu- en watercondities, de planologische bescherming van natuurgebieden en het natuurbeheer. In Europa is afgesproken om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Dit is niet bereikt. Voor de soorten en ecosystemen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is de verbetering van de milieu- en ruimtecondities nog onvoldoende geweest om een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Slechte milieu- en ruimtecondities belemmeren duurzaam behoud van veel soorten

Het gaat op dit moment goed met planten en dieren die niet zulke hoge eisen stellen aan hun omgeving en die al profiteren van de nieuwe natuur in de Ecologische Hoofdstructuur. Dit gaat bijvoorbeeld om soorten die in gebieden voorkomen waar de milieuomstandigheden de laatste jaren zijn verbeterd. In totaal zijn voor ruim 40 procent van de soorten de milieu- en ruimtecondities voldoende om behoud te garanderen (figuur 2). Dit geldt echter niet voor soorten die gevoelig zijn voor versnippering en milieudruk; het gaat om bijna 60 procent van de Nederlandse doelsoorten. De Rode Lijst van bedreigde planten en dieren is in de afgelopen jaren langer en 'roder' geworden. Dat betekent dat er meer bedreigde soorten bij zijn gekomen en dat de soorten die eropstaan nog steeds achteruitgaan. De meeste van deze planten en dieren worden negatief beïnvloed door één of meerdere 'drukfactoren', zoals vermesting, verdroging, versnippering en een tekort aan geschikt leefgebied.

Figuur 2
Knelpunten biodiversiteitsbehoud



Bron: CBS, PGO's, NEM, PBL

Op dit moment zijn voor ruim 40 procent van de doelsoorten (broedvogels, dagvlinders en planten) de condities in Nederland duurzaam. Dit betekent dat er genoeg leefgebied van voldoende kwaliteit is om een landelijk robuuste populatie te huisvesten.

Wat is de verwachte situatie in 2020 bij het tot nu toe gevoerde beleid?

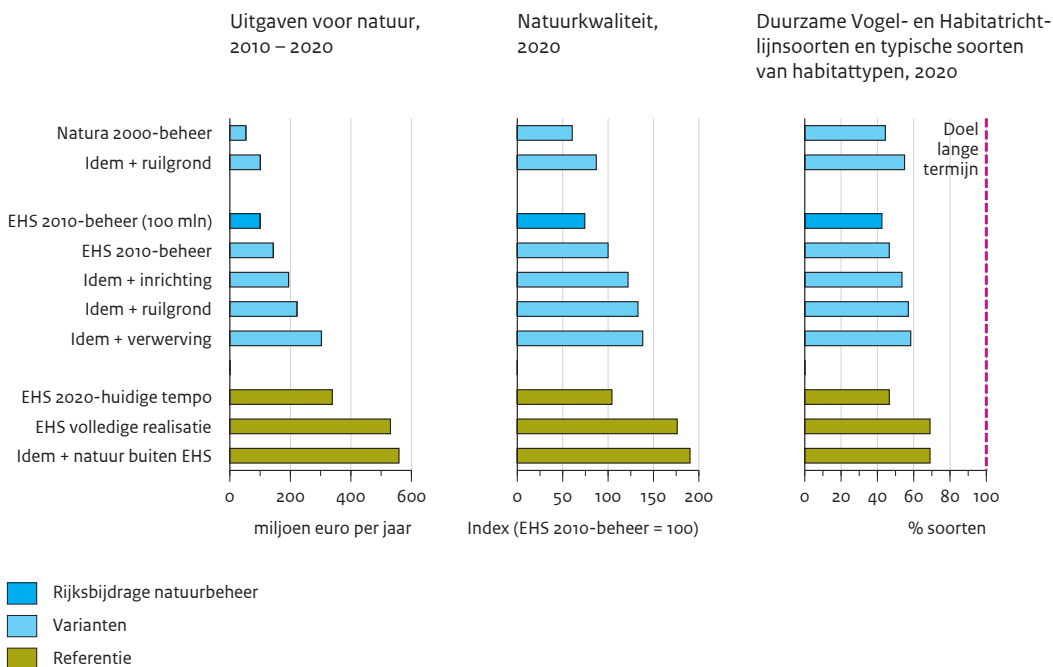
Met een voortzetting van het tot nu toe gevoerde beleid worden de afgesproken doelen voor biodiversiteit niet gehaald. Het tempo van verwerving en inrichting van gebieden en de voortgang in het agrarische en particuliere natuurbeheer verlopen hiervoor te traag. Ook de vereiste ruimtelijke en milieucondities zijn niet op tijd op orde, ondanks de successen die het beleid in de afgelopen decennia op dit terrein heeft behaald. De bestrijding van verdroging in bestaande natuurgebieden kent onvoldoende voortgang; het watersysteem kan niet worden hersteld zolang de laatste percelen niet zijn ingericht.

Wat betekent het regeerakkoord voor de natuur?

Internationale doelen verder buiten bereik

Ongeacht de keuze van instrumenten (beheer, inrichting, verwerving) zal geen van de door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voldoende zijn om duurzaam behoud en herstel van soorten en habitattypen mogelijk te maken (figuur 3). Blijft het budget beperkt tot de resterende rijksmiddelen (75 tot 100 miljoen euro per jaar), dan verslechtert de natuurkwaliteit ten opzichte van het tot nu toe gevoerde beleid en raken daarmee de internationaal afgesproken doelen verder buiten bereik.

Figuur 3
Geanalyseerde varianten ten behoeve van herijking EHS



Het PBL heeft een aantal door het ministerie van EL&I aangedragen varianten beoordeeld. De varianten zijn gerangschikt naar oplopend budget (figuur links). De variant ‘EHS 2010-beheer (100 miljoen)’ is de uitgangsvaariant waarin het Rijk maximaal 100 miljoen euro beschikbaar stelt en er geen aanvullende financiering van andere overheden en partijen beschikbaar komt. De varianten ‘EHS 2010-beheer’ successievelijk aangevuld met ‘inrichting’, ‘het inzetten van ruilgrond’ en ‘verwerving van extra grond’ geven gezamenlijk aanknopingspunten voor de aanwending van eventuele extra budgettaire ruimte. Het PBL heeft de varianten vergeleken met drie referenties: de situatie in 2020 gegeven het huidige tempo van verwerving en inrichting van gronden en particulier en agrarisch natuurbeheer (tot nu toe geldende beleidspraktijk) en de volledige realisatie van de beoogde Ecologische Hoofdstructuur (met goede milieucondities) met en zonder beheer van de bestaande natuur buiten de EHS (exclusief de gronden van Staatsbosbeheer waar geen rijksbudget voor beschikbaar wordt gesteld). Per variant is met modelmatige berekeningen beoordeeld in hoeverre de natuurkwaliteit (verder) verslechtert of verbetert (figuur midden) en in hoeverre de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen dichterbij komen (figuur rechts).

Als de afgesproken verplichtingen verder uit het zicht raken, zou dit kunnen leiden tot meer juridisering van het natuurbeleid, zoals de vernietiging van vergunningen en besluiten. Dit kan de uitbreiding van economische activiteiten in of nabij Natura 2000-gebieden belemmeren, maar ook leiden tot een verlies van draagvlak voor het natuurbeleid.

Huidige situatie is te verbeteren met meer budget en sterke sturing zowel op rijks- als op provinciaalniveau

Het PBL heeft via modelmatige analyses een aantal door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voor realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur beoordeeld. In figuur 3 zijn de varianten naar oplopend budget gerangschikt. Met de resterende rijksmiddelen (75 tot 100 miljoen euro) kan de helft tot twee derde van het oppervlak van de nu aanwezige Ecologische Hoofdstructuur worden onderhouden, ofwel beheerd. De consequentie is wel dat de natuurkwaliteit in 2020 mogelijk zal halveren ten opzichte van de kwaliteit die met het tot nu toe gevolgde beleid zou zijn gehaald. Verder zal het naar verwachting met ongeveer drie kwart van de soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen slechter gaan.

Als aanvullende financiering kan worden gevonden, zal dit helpen de knelpunten die deze achteruitgang veroorzaken terug te dringen. Met een effectieve inzet van reeds verworven ruilgronden, inrichting en gerichte verwerving van nieuw areaal kan Nederland voor 200 tot 250 miljoen euro per jaar een Ecologische Hoofdstructuur realiseren waarin in 2020 de natuurkwaliteit en het duurzame behoud van soorten beter scoren dan met een voortzetting van het tot nu toe gevoerde beleid. Dit is in belangrijke mate het effect van het verzilveren van het natuurpotentieel van gronden die door vorige kabinetten zijn aangekocht. In het tot nu toe gevoerde beleid bleef het tempo van de uitvoering namelijk achter (figuur 3). De bestuurlijke stijl die voor de uitvoering van het regeerakkoord nodig zou zijn (onteigening van gronden, sterke centrale sturing), staat echter haaks op de overige plannen van het kabinet. Dat wil immers zijn natuurdoelen realiseren door de verantwoordelijkheid meer dan voorheen naar de provincies te delegeren, het principe van vrijwilligheid te handhaven en de prioriteit te leggen bij het particuliere en agrarische natuurbeheer. Voor dat laatste is tot op heden beperkte en afnemende belangstelling. Agrarisch en particulier natuurbeheer dragen momenteel nauwelijks bij aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen.

Mogelijkheden om beschikbare middelen voor natuur doelgericht in te zetten

Beheer van de bestaande Ecologische Hoofdstructuur is essentieel om verlies van natuurkwaliteit in te dammen

Natuur heeft onderhoud nodig om in stand te blijven. Als dat niet gebeurt, dan zullen onder andere heidevelden en graslanden verruigen en bebost raken. Zeker nu de milieu-, water- en ruimtecondities voor natuur nog niet op orde zijn, is beheer van bestaande natuur essentieel. Daarnaast is beheer een kosteneffectief instrument om het verlies van biodiversiteit te verminderen en zo de internationale verplichtingen in het vizier te houden. Een focus op de Natura 2000-gebieden is verstandig, omdat ongeveer de helft van de Natura 2000-soorten hun belangrijkste populaties binnen deze gebieden hebben. Adequaat beheer van de Ecologische Hoofdstructuur *buiten* de Natura 2000-gebieden is

evenzeer van grote betekenis voor het tegengaan van de verslechtering van de natuurkwaliteit. Met twee derde van de Natura 2000-soorten zal het namelijk slechter gaan als de Ecologische Hoofdstructuur niet adequaat wordt beheerd.

Inrichten en uitbreiden van de Ecologische Hoofdstructuur richten op milieucondities; vooral het oplossen van verdroging is effectief

Een gebiedsgerichte verbetering van de milieucondities en vooral van verdroging is na beheer een logische vervolgstap om de huidige ongunstige staat van instandhouding van de Nederlandse natuur te verbeteren. Inrichting van reeds verworven gronden is dus evenals beheer een kosteneffectieve oplossing om verdere verslechtering van de natuurkwaliteit tegen te gaan. Dat geldt ook voor het benutten van ruilgronden, om daarmee op locaties waar zich knelpunten voordoen grond te verwerven en die vervolgens in te richten. In verschillende gebieden wordt het verzilveren van de natuurpotentie van het reeds verworven areaal namelijk gehinderd door enkele ontbrekende schakels (bijvoorbeeld een gedraineerd perceel) in de bestrijding van verdroging. Om de natuurkwaliteit in deze gebieden toch te verbeteren, zijn maatregelen nodig in een hydrologisch samenhangend gebied, dat soms ook buiten de bestaande Ecologische Hoofdstructuur ligt. Een globale inschatting geeft aan dat het zou gaan om 30.000 hectare voor het oplossen van knelpunten in een aantal prioritaire gebieden. Voor een aantal natuurgebieden is nog onbekend hoeveel hectaren nodig zijn om de verdroging op te heffen en de milieucondities te verbeteren. Om op gebiedsniveau de bestrijding van verdroging te laten slagen, is een goede afstemming nodig met de aanpak en prioritering vanuit de Kaderrichtlijn Water.

Gebiedsgerichte middelen inzetten in selectie van kansrijke gebieden

In het natuurbeleid is al lang geleden gekozen voor realisatie via gebiedsprocessen. Het kabinet gaat daarmee door. Provincies zijn betrokken bij de aanwijzing en begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur. Ook in het recente antiverdrogingsbeleid is gewerkt met een gebiedsgerichte aanpak. Met een verdere decentralisatie van het natuurbeleid kan worden aangesloten bij de mogelijkheden van een gebiedsgerichte aanpak van knelpunten.

Hoeveel het oplossen van een knelpunt bijdraagt aan het landelijk behoud van biodiversiteit varieert per gebied. Op nationaal niveau kan op korte termijn een versterking van Natura 2000-gebieden de grootste impuls leveren voor de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats waarvoor Europese verplichtingen gelden. Op gebiedsniveau moet worden bekeken welke middelen op welke wijze het meest efficiënt kunnen worden ingezet om lokale knelpunten op te lossen. Inrichting van al verworven natuurgronden, al dan niet na noodzakelijke afrondingsaankopen of inzet van ruilgronden, is in het algemeen een effectieve manier om gebiedsgericht verdroging aan te pakken en een belangrijke bedreiging voor natuur weg te nemen. Het lijkt dus effectiever te zijn om de middelen te concentreren in een selectie van kansrijke gebieden, in plaats van ze te spreiden over een groot areaal.

Particulier en agrarisch natuurbeheer en het beëindigen van robuuste verbindingen hebben op korte termijn weinig effect op Europese verplichtingen

Het kabinet heeft besloten de huidige Ecologische Hoofdstructuur met enkele tienduizenden hectaren uit te breiden. Dit betekent waarschijnlijk dat het agrarische en het particuliere natuur-beheer, nauwelijks kunnen toenemen, terwijl het kabinet juist deze vormen van beheer wil versterken. Een afname van de middelen voor agrarisch en particulier natuurbeheer beïnvloedt de participatie van deze grondeigenaren bij natuurbeheer. Voor het nakomen van Europese verplichtingen op de korte termijn zijn de gevolgen waarschijnlijk beperkt, aangezien deze instrumenten een geringe bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijnen.

Het kabinet heeft het voornemen om de geplande robuuste verbindingen niet te realiseren. De gevolgen hiervan voor het halen van de Europese verplichtingen zijn op de korte termijn beperkt. Op de lange termijn zijn de effecten groter door klimaatverandering. Vooral de zogenoemde natte as zal belangrijk worden om de ecologische effecten van klimaatverandering het hoofd te kunnen bieden.

Kabinet erkent belang van recreatie en landschap, nadere invulling niet gegeven

Natuur is naast ecologie ook belangrijk voor onder andere recreatie en landschapsbeleving. Het kabinet onderschrijft dit belang. Als conform de uitgangspunten van het Rijk voorrang wordt gegeven aan het voldoen aan de internationale verplichtingen voor natuur, dan resten geen financiële rijksmiddelen voor agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur. In geen van de varianten zijn middelen beschikbaar voor landschap en recreatie. Het risico bestaat dan dat de belevingswaarde van het Nederlandse agrarische landschap achteruitgaat. Instrumenten anders dan het natuurbeleid, zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zouden kunnen worden ingezet om landschaps- en recreatiedoelen (deels) te verwezenlijken in het agrarische gebied. De vraag is of er bij de aangekondigde landbouwhervormingen in de Europese Unie meer geld beschikbaar zal komen voor natuur- en landschapsgerichte betalingen. Veel lidstaten maken zich zorgen over de herverdeling van landbouwgeden en de daarmee samenhangende inkomensgevolgen voor agrariërs.

Wat kan het beleid verder doen?

Realiseren van langetermijndoelen vraagt om langetermijnstrategieën

Het kabinet neemt de internationale biodiversiteitsafspraken als uitgangspunt voor de herijking. De nu voorliggende kortetermijnvarianten zijn geen van alle voldoende om de biodiversiteitsafspraken op de lange termijn te realiseren en voor alle soorten duurzame condities te bieden. Er zijn echter strategieën denkbaar die de doelen wel beter bereikbaar maken. Zo laat de variant 'Natura 2000 + ruilgrond' zien dat de duurzaamheid van Natura 2000-soorten met gerichte uitbreiding rond bestaande natuurkernen valt te vergroten. Eerdere studies van het PBL laten zien dat met robuustere ruimtelijke varianten van de Ecologische Hoofdstructuur aan langetermijndoelen is te voldoen. Het

maakt veel uit welk doel daarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd: in hoeverre spelen naast biodiversiteitsdoelen ook doelen voor bijvoorbeeld recreatie en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen een rol?

Speelveld voor natuurbeleid ruimer dan uit herijking zou blijken

Het totale speelveld voor beleidsaanpassingen is aanzienlijk ruimer dan de kaders die als uitgangspunt voor de voorliggende notitie zijn gehanteerd, zowel wat betreft doelen voor natuur en landschap als wat betreft strategieën om die doelen te realiseren. Bij de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur zoals die in deze notitie aan de orde komt, speelt behoud van biodiversiteit een hoofdrol, met een accent op internationale afspraken die hierover zijn gemaakt. In de samenleving zijn er ook andere visies op natuur en landschap. De beschikbaarheid van recreatiegroen is bijvoorbeeld een belangrijke drijfveer. Toenemende aandacht krijgt ook het gebruik van natuur en landschap in de zin van ecosystemendiensten. Het gaat dan om bijvoorbeeld de productie van schoon drinkwater, de zuivering van oppervlaktewater, het vastleggen van koolstof en de natuurlijke bestuiving en bestrijding van ziekten en plagen bij landbouwgewassen.

Het speelveld voor het natuurbeleid is ook in die zin ruimer omdat aanpalende beleidsvelden grote invloed hebben op natuur en landschap. Dat geldt ook voor ombuigingen op die beleidsvelden. Uit de analyses van het PBL komt onder andere naar voren dat het ruimtelijk en milieu- en waterbeleid belangrijke voorwaarden scheppen voor het realiseren van natuurkwaliteit. Maatregelen tegen de verdroging of maatregelen onder het regime van de Kaderrichtlijn Water bieden ook perspectief voor het verbeteren van de natuurkwaliteit. In dit licht zijn dus ook maatregelen uit het regeerakkoord van belang die in deze notitie niet zijn beoordeeld.

Natuurbeleid in tijden van financiële krapte: pas op de plaats is verstandig

De huidige voorstellen van het kabinet voor de ombuigingen op en herijking van de Ecologische Hoofdstructuur zijn omvangrijk en ingrijpend. Ze vragen om strategische keuzen. Bij strategische keuzen horen ook een volgorde en een tijdpad van handelen. Vanuit budgettaire overwegingen kan kritisch gekeken worden naar het proces van realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief het beoogde tijdpad: kan de realisatie ook verder worden gefaseerd? Belangrijke inhoudelijke overwegingen zijn onder meer dat ook de huidige beleidspraktijk en de eerder voorgenomen budgetten de met de Ecologische Hoofdstructuur beoogde doelen voor 2020 niet volledig weten te realiseren. Ook komen er nieuwe uitdagingen op zoals klimaatverandering. Bovendien is ook de rol van de (Rijks) overheid en andere spelers in het natuur- en landschapsveld onderwerp van debat. Andere partijen dan de Rijksoverheid kunnen een grotere rol spelen, in het bijzonder de provincies. Een dergelijke transitie qua financiering en organisatie vraagt echter wel tijd. Dat geldt nog sterker wanneer partijen (zoals marktpartijen), die nu nog zeer beperkt of niet een rol spelen, dat wel gaan doen en wanneer nadrukkelijker dan thans de combinatie met andere beleidsdoelen (bijvoorbeeld recreatie) wordt gezocht. Ook de consequenties van dergelijke nieuwe allianties voor het type natuurbeleid dat kan worden gevoerd, zullen goed in beeld moeten worden gebracht.

VERDIEPING

VERDIEBING

Inleiding

In het regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ is aangegeven dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) herijkt zal worden gerealiseerd. De provincies en het Rijk zijn thans in gesprek over de wijze waarop deze herijking kan worden vormgegeven. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) gevraagd voor dit werkproces een aantal varianten door te rekenen. In een quick scan zijn de uitgaven en de effecten op natuurkwaliteit in beeld gebracht.

1.1 Rijksuitgangspunten bij herijking van de Ecologische Hoofdstructuur

Het ministerie van EL&I stelt bij de herijking een aantal uitgangspunten centraal (zie bijlage 1). Een belangrijk uitgangspunt is dat Nederland blijft voldoen aan de internationale verplichtingen die hard en juridisch bindend zijn, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000). Voorts wordt de tot nu toe gehanteerde doelstelling voor de omvang van de EHS naar beneden bijgesteld. De inhoudelijke doelen moeten worden gehaald met het EHS-areaal dat thans in beheer is (ongeveer 600.000 hectare; enige herbegrenzing is mogelijk) en dat hooguit enkele tienduizenden hectaren in oppervlak kan toenemen. Ook is aangegeven uit welke onderdelen de herijkte EHS moet gaan bestaan en uit welke niet. Zo maken de robuuste verbindingzones geen onderdeel uit van de herijkte EHS. Er zijn ook financiële uitgangspunten. Zo is de financiële bijdrage van het Rijk gelimiteerd tot de middelen die volgens het regeerakkoord beschikbaar zijn. Het budget dat na de ombuigingen resteert, wordt beschouwd als één budget dat zonder schotten tussen bijvoorbeeld verwerving, inrichting en beheer kan worden ingezet.

De centrale vraag van het ministerie van EL&I luidt (zie ook bijlage 1): hoe zijn, gegeven het uitgangspuntenkader, de beschikbare middelen – geld en hectaren – het best in te zetten om het bereiken van de doelen zo goed mogelijk te waarborgen?

1.2 Werkwijze: analyses van varianten

Het PBL heeft in een quick scan een aantal varianten van het ministerie van EL&I doorgerekend. De doorrekening met modellen is bedoeld om inzicht te krijgen in de ecologische en financiële consequenties van beleidskeuzen. De varianten geven zicht op hoe beschikbare middelen efficiënt kunnen worden benut, gegeven de uitgangspunten van het Rijk. De beoordeelde varianten zijn geen streefbeelden of uitgewerkte optimalisatievarianten. Ze zijn slechts middel om kostenefficiënte strategieën te ontwikkelen. De varianten zijn vergeleken met verschillende referentiesituaties en op hoofdlijnen getoetst aan doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en de *Convention on Biological Diversity* (zie hoofdstuk 4). Deze toetsing op doelen is, zeker voor de VHR-doelen, niet specifiek genoeg om juridische consequenties voor afzonderlijke gebieden in beeld te brengen. De berekeningen worden ook afgezet tegen verschillende referentievarianten. Een van de referentievarianten is het referentiep pad dat ook is gebruikt bij eerdere doorrekeningen van het PBL: de verwachte situatie in 2020 bij uitvoering van het tot nu toe gevoerde beleid in bestaand tempo. Dit referentiep pad geeft niet het doel van het tot nu toe gevoerde beleid weer, maar de realisatie daarvan in 2020. Het doel van het tot nu toe gevoerde beleid is ook opgenomen als referentie.

1.3 Quick scan-analyse

De gepresenteerde informatie is een eerste doorrekening op hoofdlijnen en is daarmee een tussenstand in het proces van de herijking, omdat:

- diverse financiële en inhoudelijke uitgangspunten voor de herijking van de EHS nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd;
- recent (in de laatste drie jaar) aangegane financiële of juridische verplichtingen in het kader van de EHS of het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) nog niet volledig in kaart zijn gebracht – waaronder inspanningen op het vlak van verwerving en overdracht van gronden sinds december 2009;
- er nog geen beleidsmatig vastgestelde, eenduidige beschrijving is van de huidige en toekomstige, beoogde situatie;
- de nauwkeurigheid van de conclusies gevoelig is voor de keuze van uitgangspunten en aannames.

Voorts zijn niet beschouwd:

- de ombuigingen in andere dossiers die de condities voor instandhouding van biodiversiteit in Nederland mede beïnvloeden, zoals het waterbeleid (waaronder de Kaderrichtlijn Water) en het milieubeleid (bijvoorbeeld ten aanzien van emissies); op het moment van de doorrekening was het niet mogelijk om deze effecten mee te nemen, omdat die ombuigingen nog niet zijn ingevuld;
- de mogelijke additionele financiële middelen voor natuur;
- de effecten op andere waarden van natuur. Effecten op landschappelijke en recreatieve waarden zijn globaal benoemd;
- het instrumentarium, zoals agrarisch en particulier natuurbeheer en beheer door natuurterreinbeherende organisaties.

Ondanks deze beperkingen verwacht het PBL dat de gepresenteerde hoofdlijnen, gegeven de aannames, robuust zijn.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een kort historisch overzicht van de EHS en de decentralisatie in natuurbeleid. In hoofdstuk 3 schetsen we de huidige stand van zaken voor biodiversiteit, milieu- en watercondities en uitgaven. In hoofdstuk 4 beschrijven we de geanalyseerde varianten en de ecologische en financiële consequenties ervan. Een aantal aandachtspunten voor beleid komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In hoofdstuk 6 plaatsen we de analyses van de varianten in een bredere context.

Beknopt historisch overzicht van de Ecologische Hoofdstructuur

In dit hoofdstuk schetsen we de geschiedenis van de EHS en gaan we kort in op de samenhang met ander vigerend beleid.

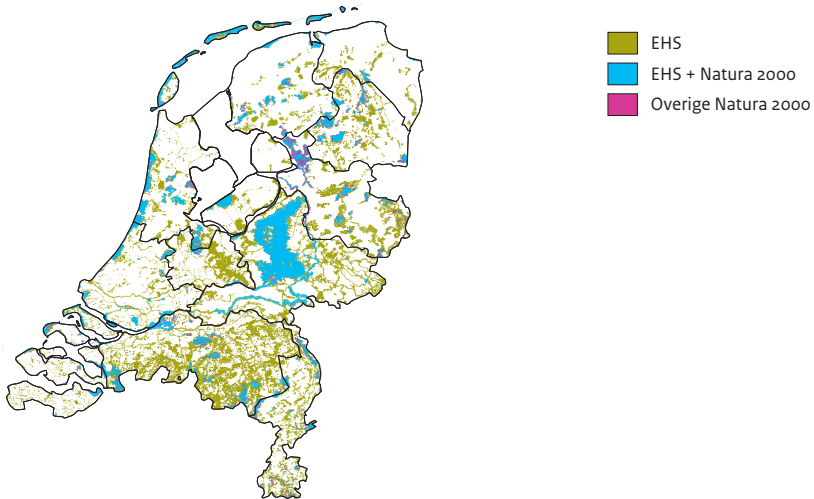
2.1 Schets Ecologische Hoofdstructuur

In het *Natuurbeleidsplan* van 1990 is de EHS geïntroduceerd als het belangrijkste middel om de hoofddoelstelling van het natuurbeleid te realiseren. De hoofddoelstelling werd als volgt omschreven: 'Rekening houdend met de uiteenlopende motieven en opvattingen ten aanzien van het natuur- en landschapsbeleid geldt als hoofddoel voor het rijksbeleid: duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden' (Ministerie van LNV 1990). De benoemde prioritaire waarden van natuur en landschap waren: ecologische waarden, aardkundige waarden, cultureel-historische waarden, en belevingswaarden.

In de oorspronkelijke EHS werden kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones onderscheiden. Grotere gebieden van internationale of nationale betekenis werden beschouwd als de *kerngebieden*. Het beleid in deze gebieden was gericht op het veiligstellen en vergroten van de bestaande natuurwaarden. De *natuurontwikkelingsgebieden* waren gebieden die 'reële perspectieven hebben voor het ontwikkelen van natuurwaarden van (inter)nationale betekenis of voor het aanzienlijk verhogen van de bestaande natuurwaarden'. Het beleid was hier 'gericht op het voorkomen van een onomkeerbaar verloren gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden zonder onevenredige beperkingen op te leggen aan de thans aanwezig functies in het gebied' (Ministerie van LNV 1990). In *verbindingszones* was het beleid gericht op het in stand houden dan wel herstellen van migratiemogelijkheden van soorten tussen (kern)gebieden.

Ook werd het zogeheten *bufferbeleid* ingezet, gericht op het scheppen van zodanige

Figuur 2.1
EHS en Natura 2000-gebieden op land



De Natura 2000-gebieden maken vrijwel volledig deel uit van de EHS.

condities dat de gewenste natuurwaarden in de EHS konden worden gerealiseerd dan wel gehandhaafd. Met effectgericht beleid werden maatregelen, zoals plaggen van heiden, genomen om, gegeven de hoge milieudruk, natuurwaarden te behouden of te herstellen. Naast het effectgericht natuurbeleid is er brongericht milieu- en waterbeleid.

De kerngebieden uit de in 1990 beoogde EHS zijn nu veelal Natura 2000-gebied (figuur 2.1).

2.2 Samenhang Ecologische Hoofdstructuur met ander vigerend beleid

De EHS kreeg de status van planologische kernbeslissing (PKB) in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR, Ministerie van LNV 1993) en werd daarmee verankerd in het ruimtelijkeordeningskader. De provincies legden de natuurfunctie steeds meer vast in streekplannen en gemeenten langzamerhand ook in bestemmingsplannen. Ook natuurcompensatie kreeg een wettelijke basis. In 1993 tekenden het Rijk en de provincies het *Decentralisatie Impuls-Akkoord*. Het Rijk bleef een bepalende factor, doordat beleid, middelen, instrumenten en diensten geconcentreerd bleven bij het Rijk. Belangrijke

instrumenten waren wet- en regelgeving, beheersubsidie, en aankoop en inrichting van gronden. Vanaf eind jaren negentig vond er een omslag plaats in het rijksbeleid van aankoop van gronden naar particulier en agrarisch natuurbeheer.

Het Rijk, de koepelorganisatie van provincies (het Interprovinciaal Overleg, IPO), gemeenten (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG) en de waterschappen (de Unie van Waterschappen, UvW) wilden meer sturing geven aan de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Dit heeft geresulteerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), die op 1 januari 2007 in werking is getreden. De provincies kregen in het landelijk gebied de regie en zorgden ervoor dat de rijksdoelen uit het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (MJP2) werden geïntegreerd met de inspanningen in de regio's. Zij kregen hiervoor één budget van het Rijk: het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Met de inwerkingtreding van de WILG startte ook de eerste zevenjarige periode van het ILG. In het ILG zijn budgetten opgenomen voor realisatie van doelen voor natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, cultuurhistorie, sociaaleconomische vitaliteit en reconstructie van de zandgebieden.

Stand van zaken: biodiversiteit, milieucondities en uitgaven

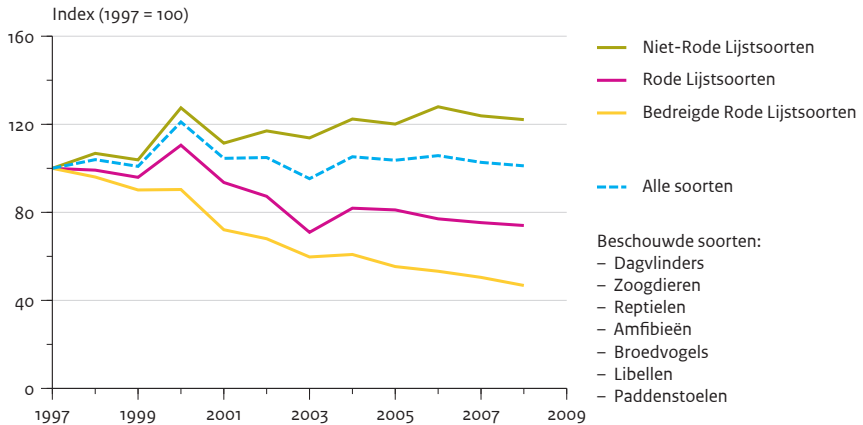
Met het regeerakkoord is er sprake van een herijking van de EHS, het beëindigen van een aantal instrumenten, waaronder de robuuste verbindingzones, en een financiële korting. Nu een verandering van het natuurbeleid en de beschikbaarheid van financiële middelen aan de orde zijn, is het praktisch om een gemeenschappelijk beeld te hebben van de situatie anno 2010. In dit hoofdstuk schetsen we die huidige situatie ten aanzien van biodiversiteit, milieucondities en uitgaven voor natuur.

3.1 Rijksbeleid en internationale biodiversiteitsdoelen

Het kabinet onderschrijft de internationale doelen voor de biodiversiteit (zie bijlage 1). De belangrijkste internationale verplichtingen zijn de *Convention on Biological Diversity* (CBD) van de Verenigde Naties en de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) van de Europese Unie, naast een aantal meer specifieke internationale conventies. De CBD is door Nederland geratificeerd en heeft tot hoofddoel de achteruitgang in biodiversiteit wereldwijd te remmen. In Europa is zelfs afgesproken de achteruitgang te stoppen. De Europese VHR verplichten tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. Gestreefd wordt naar het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit in deze gebieden en het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van de soorten en habitattypen die door de VHR worden beschermd. Op grond van het Europees recht zijn de VHR in verplichtend Nederlands recht omgezet.

De VHR en de CBD hebben zowel een kortetermijn- als een langetermijndoelstelling. Op de korte termijn dient de verslechtering van de kwaliteit van de natuur te stoppen. Op de langere termijn wordt ingezet op duurzaam behoud en herstel. Aan de langetermijndoelen is geen streefdatum gekoppeld. Een centraal begrip in de Habitatrichtlijn is de 'gunstige staat van instandhouding'. De staat van instandhouding wordt beoordeeld op basis van een aantal aspecten. Voor soorten wordt gekeken naar: verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief. Voor habitattypen (ofwel ecosystemen)

Figuur 3.1
Populatieomvang soorten



Gemiddeld over alle soorten is er in Nederland sprake van een stabiele trend. Soorten van de Rode Lijst, die veelal extra bescherming genieten, gaan echter nog achteruit.

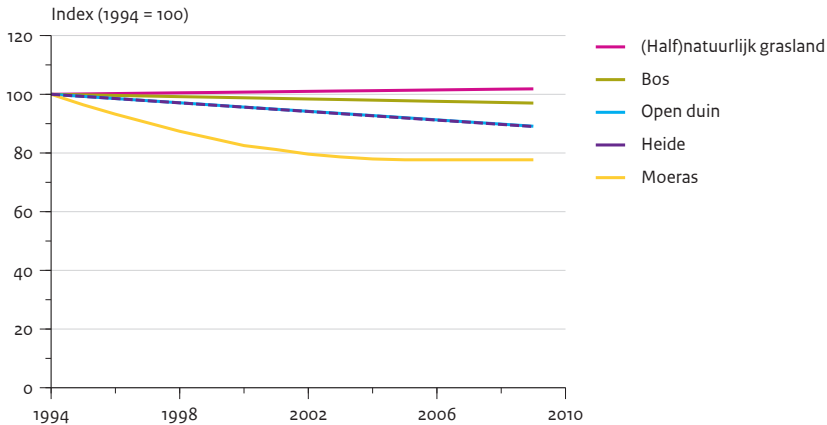
naar: verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. De richtlijnen geven aan welke soorten en habitattypen moeten worden beschermd en hoe de staat van instandhouding precies is bepaald. In de CBD is de doelstelling minder gespecificeerd, alhoewel een uitgebreid aantal indicatoren is vastgesteld om biodiversiteit aan af te meten. Ook hier gaat de aandacht uit naar hoe het gaat met de soorten en ecosystemen.

Worden nagestreefde doelen bereikt?

Om te toetsen hoe het gaat met de inheemse soorten, wordt meestal bekeken hoe de populatieomvang van een soort zich ontwikkelt. Speciale aandacht gaat dan uit naar zeldzame soorten die uit weinig individuen bestaan en naar soorten die in het recente verleden sterk achteruit zijn gegaan; dit zijn de zogenoemde Rode Lijstsoorten. Terwijl gemiddeld over alle soorten de trend stabiel is, nemen de populaties van soorten van de Rode Lijst in omvang af (figuur 3.1). Veel soorten van de VHR gaan nog achteruit: ongeveer 65 procent van de Habitatrichtlijnsoorten heeft een dalende populatietrend. Bij de Vogelrichtlijnsoorten heeft ongeveer 25 procent een dalende trend (Van Veen & Backes in prep.). In de terminologie van de Habitatrichtlijn wordt uit dergelijke meetgegevens geconcludeerd dat veel soorten niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren en dat er sprake is van verslechtering. Daarmee wordt niet voldaan aan de verplichting van de VHR.

In de terminologie van de CBD wordt geconcludeerd dat de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland in 2010 is geremd, maar niet is gestopt (PBL 2010). Ook in veel

Figuur 3.2
Natuurkwaliteit



De afname van de gemiddelde natuurkwaliteit van moerassen, graslanden en bossen is gestopt. In heide- en opduingebieden neemt de natuurkwaliteit nog steeds af.

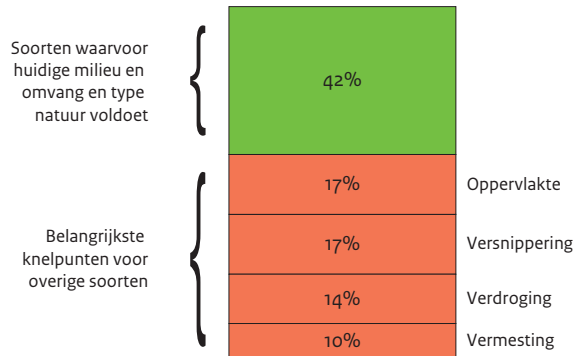
andere landen is dat het geval. Met sommige soorten gaat het beter, maar niet met alle. Tegenover een vooruitgang bij de niet-bedreigde soorten staat een achteruitgang bij de wel bedreigde soorten van de Rode Lijst. Per saldo betekent dat een achteruitgang van de biodiversiteit. Daarmee is in Nederland het Europese CBD-doel (het stoppen van de achteruitgang) niet gehaald.

De trends in de kwaliteit van habitattypen of ecosystemen laten een wisselend beeld zien (figuur 3.2). De afname van de gemiddelde natuurkwaliteit van moerassen, graslanden en bossen is gestopt. In heide- en opduingebieden neemt de natuurkwaliteit nog steeds af. De gemiddelde natuurkwaliteit van een ecosysteem geeft de mate van voorkomen van doelsoorten in dat ecosysteem weer. Voor de specifieke habitattypen die worden beschermd in de Habitatrictlijn, geldt dat minder dan 10 procent een gunstige staat van instandhouding heeft; de overige typen kennen een teruggang in verspreiding, oppervlak of kwaliteit, dan wel een knelpunt in relatie tot het toekomstperspectief.

3.2 Milieu- en ruimtecondities zijn belemmeringen voor doelbereik

De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn versnippering, verdroging, vermessing en een tekort aan geschikt leefgebied

Figuur 3.3
Knelpunten biodiversiteitsbehoud



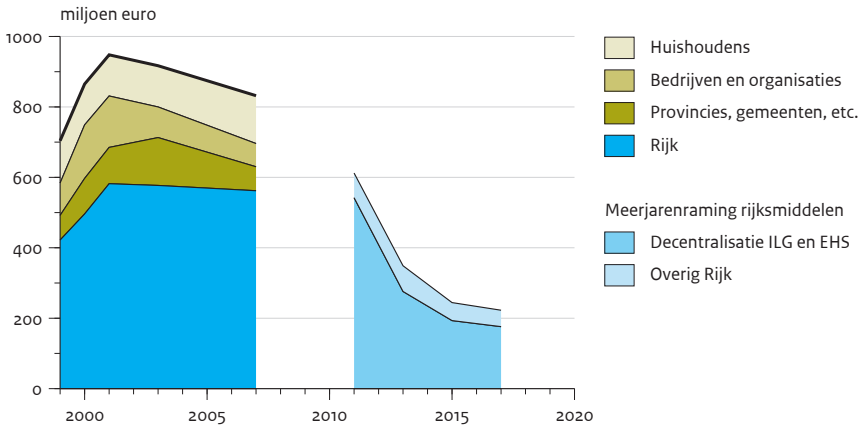
Op dit moment zijn voor 42 procent van de doelsoorten (broedvogels, dagvlinders en planten) de condities in Nederland duurzaam. Dit betekent dat er voldoende leefgebied is, van voldoende kwaliteit, om een landelijk robuuste populatie te huisvesten.

(Broekmeyer et al. 2009; PBL 2010). Als er knelpunten zijn, dan heeft iets meer dan de helft van de soorten last van twee of meer knelpunten (figuur 3.3). Dezelfde problemen gelden voor de soorten uit de VHR (Van Veen & Backes in prep.).

Kennis over knelpunten biedt mogelijkheden om maatregelen voor doelrealisatie te formuleren. Als knelpunten worden opgelost, verbeteren de kansen op duurzaam behoud. Knelpunten kunnen worden opgelost met maatregelen binnen bestaande natuurgebieden (door inrichting van gronden, effect gerichte maatregelen, omvorming, het treffen van hydrologische maatregelen) of met maatregelen buiten die gebieden (vermindering van emissies uit de landbouw en de industrie, verminderde grondwateronttrekking, natuurontwikkeling).

Wat de meest kosteneffectieve aanpak is, verschilt per gebied en per type natuur. Een knelpuntenanalyse op gebiedsniveau biedt aanknopingspunten voor een kosteneffectieve aanpak van doelrealisatie op gebiedsniveau. Aangezien niet elk gebied evenveel bijdraagt aan de landelijke doelrealisatie, is gerichte inzet op gebieden voor een landelijke kosteneffectieve aanpak rendabel. De meest kosteneffectieve aanpak is een combinatie van keuzen op nationale schaal en keuzen op gebiedsniveau.

Figuur 3.4
Nationale uitgaven natuur- en landschapsbeheer



Bron: CBS (2000-2007); EL&I (2011-2017)

Na ombuigingen resteert in 2015 190 miljoen euro van het rijksbudget voor ILG en EHS. Van deze 190 miljoen is 75 tot 100 miljoen euro 'vrij' inzetbaar voor het realiseren van de ILG-doelen, waaronder die voor de Ecologische Hoofdstructuur. Andere middelen liggen 'vast' in bijvoorbeeld rente en aflossing van aangegane verplichtingen.

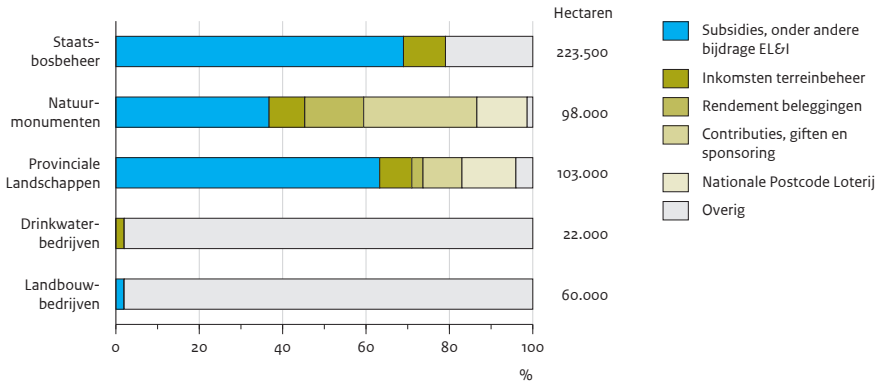
3.3 Rijksuitgaven voor natuur en landschap

De uitgaven van het Rijk voor natuur- en landschapbeheer zijn tussen 2000 en 2007 ongeveer gelijk gebleven (figuur 3.4). Het overgrote deel van deze uitgaven komt voor rekening van overheden, vooral van het Rijk. Verwerving van natuurterreinen (129 miljoen euro in 2007) en inrichting en beheer (samen 485 miljoen euro in 2007) zijn belangrijke onderdelen van deze uitgaven. Bij beheer gaat het dan onder andere om uitgaven voor regulier natuurbeheer in natuurgebieden, landschapsbeheer, en beheer ten behoeve van recreatiedoelen. Daarnaast betaalt het Rijk apparaatkosten voor organisaties als Staatsbosbeheer en de Dienst Landelijk Gebied, organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van regulier natuurbeheer of inrichting en verwerving.

Decentralisatie en ombuigingen

In het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' geeft het kabinet aan dat het natuurbeleid wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Daarbij wordt de EHS in 2018 herijkt gerealiseerd. In het regeerakkoord zijn daarnaast ombuigingen aangegeven voor natuur- en landschapsbeheer. Ten opzichte van 2011 gaat het om een structurele ombuiging van twee derde deel van de rijksmiddelen voor ILG en EHS. In 2015 blijft hiervoor 190

Figuur 3.5
Inkomstenbronnen van natuurbeheerders, 2003 – 2009



Verschillende organisaties en particulieren ontvangen bijdragen van het Rijk om natuur te beheren.

miljoen euro per jaar over volgens de meerjarenraming van het Rijk. Na 2017 is dit 174 miljoen euro per jaar. Het te decentraliseren budget dat resteert na de in het regeerakkoord opgenomen bezuinigingen, is beschouwd als één geheel, zonder ‘schotten’ tussen bijvoorbeeld verwerving, inrichting en beheer. Na aftrek van geormerkte middelen resteert volgens het ministerie van EL&I vanuit rijksmiddelen een bedrag van 75 tot 100 miljoen euro per jaar dat kan worden ingezet voor beheer, inrichting en verwerving. Overige middelen betreffen verplichtingen (zoals rente en aflossing ten behoeve van grondaankopen uit het verleden) of zijn geormerkt voor specifieke doelen (bijvoorbeeld het Faunafonds). Het totale beschikbare bedrag voor natuur hangt af van de middelen die mogelijk beschikbaar komen van provincies en derden.

Natuurbeheerders zijn niet allen even afhankelijk van rijksmiddelen

De natuur in Nederland wordt beheerd door een breed scala aan organisaties en personen. De inkomstenbronnen van deze organisaties verschillen aanzienlijk (figuur 3.5). Er zijn terreinbeheerders die geen overheidsbijdrage krijgen voor het beheer. Zo hebben de waterleidingmaatschappijen hun inkomsten uit de verkoop van het water en betalen daaruit het natuurbeheer. Andere organisaties hebben natuurbeheer als één van de hoofdoelen en voeren in de praktijk rijksnatuurbeleid uit. Zij ontvangen hiervoor in de regel rijksmiddelen. Ombuigingen in de bijdrage van het Rijk hebben daarmee uiteenlopende gevolgen voor de verschillende beheerders van natuur.

Verkenning: varianten getoetst op kosten en biodiversiteit

In antwoord op vragen van het ministerie van EL&I heeft het PBL een aantal door EL&I opgestelde varianten doorgerekend. De varianten a. tot en met g. (zie paragraaf 4.1) variëren in omvang van de benodigde financiële middelen, de uiteindelijk te realiseren EHS en in genomen maatregelen. Berekend is wat de consequenties zijn voor uitgaven en voor biodiversiteit in relatie tot de afgesproken internationale doelen. In paragraaf 4.1 beschrijven we de varianten. Daarna zijn de uitgaven aangegeven (paragraaf 4.2), de verwachte ecologische effecten in natuurkwaliteit (paragraaf 4.3) en de verwachte ecologische effecten in duurzaam behoud van soorten (paragraaf 4.4).

4.1 Beschrijving van de varianten

Varianten met focus op Natura 2000-gebieden

- a. Natura 2000-beheer:** Alleen de huidige Natura 2000-gebieden worden beheerd, daarbuiten worden geen rijksmiddelen ingezet. De nog niet ingerichte Natura 2000-gronden die in beheer zijn bij terreinbeheerders, blijven oningericht (ongeveer 15.000 hectare). Er worden ook geen gronden verworven. Milieu- en watercondities worden niet verbeterd.
- b. Natura 2000-beheer + ruilgrond:** Als variant a., waarbij de nog niet ingerichte 15.000 hectare die in beheer zijn bij terreinbeheerders nu wel worden ingericht. Daarnaast wordt 20.000 hectare extra grond verworven en ingericht om Natura 2000-gebieden te versterken. Verondersteld is dat er geen uitgaven voor verwerving hoeven te worden gedaan omdat de 20.000 hectare bestaande ruilgronden zijn. Als deze ruilgronden niet beschikbaar zijn, dan zijn de uitgaven de komende tien jaar circa 88 miljoen euro per jaar hoger. Deze gronden worden ook ingericht. Door deze inrichting worden vooral verdrogingsknelpunten in Natura 2000-gebieden grotendeels opgelost. Knelpunten in de vermessing vragen veelal andere dan ruimtelijke oplossingen en blijven bestaan.

Varianten op de huidige gerealiseerde EHS (EHS 2010)

- c. EHS 2010-beheer (100 miljoen euro):** De momenteel in beheer zijnde bestaande EHS-gronden worden beheerd, voor zover mogelijk met een rijksbijdrage van 100 miljoen euro per jaar. Gronden buiten de EHS worden niet beheerd. De nog niet ingerichte gronden die al in beheer zijn bij terreinbeheerders, blijven oningericht (36.000 hectare, inclusief de 15.000 hectare binnen Natura 2000-gebieden). Milieu- en watercondities worden niet verbeterd.
- d. EHS 2010-beheer:** Als variant c., maar nu met financiering van het beheer van alle bestaande EHS-gronden volgens de normkosten (zie bijlage 2).
- e. EHS 2010-beheer + inrichting:** Als variant d., maar met inrichting van de 36.000 hectare nog niet ingerichte gronden die al in beheer zijn bij terreinbeheerders. Door deze inrichting is er een beperkte verbetering met betrekking tot verdroging. Er is geen inzet op een verlaging van vermessing en verzuring, dus exclusief de aanpak in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).
- f. EHS 2010-beheer + ruilgronden:** Als variant e., waarbij aanvullend de EHS 2010 wordt vergroot met 20.000 hectare gronden; voor de berekening van uitgaven is aangenomen dat hiervoor ruilgronden kunnen worden ingezet. Deze 20.000 hectare worden ingericht. Door inrichting kan versnippering en verdroging deels worden opgelost. Er is geen inzet op een verlaging van vermessing en verzuring.
- g. EHS 2010-beheer + verwerving:** Als bij variant f., maar nu wordt nog eens 10.000 hectare extra verworven en ingericht om de resterende, meest prioritaire verdrogingsknelpunten zoveel mogelijk op te lossen. Door inrichting en verwerving zal een aanzienlijk deel van de verdroging worden opgelost. Er is geen inzet op een verlaging van vermessing en verzuring.

Referentievarianten

- h. EHS 2020-huidig tempo:** Dit is de situatie in 2020 uitgaande van het tot nu toe gevoerde beleid, dat wil zeggen zonder de herijking en de ombuiging. Het historisch tempo van verwerving, inrichting en voortgang van agrarisch en particulier natuurbeheer bepaalt met hoeveel hectaren de EHS in 2020 is toegenomen ten opzichte van 2010. Gezien de snelheid van realisatie (zie bijlage 2) is slechts een deel van de beoogde EHS in 2020 gerealiseerd. Verdroging is beperkt aangepakt door achterblijvende inrichting van gebieden. Er is geen inzet op een verlaging van vermessing en verzuring.
- i. EHS volledige realisatie:** De oorspronkelijk beoogde EHS van 728.500 hectare, inclusief robuuste verbindingen en beoogd oppervlak agrarisch natuurbeheer, is gerealiseerd in 2020 door versnelling van het realisatietempo. Verondersteld is tevens dat alle voor de natuur vereiste milieucondities zijn gerealiseerd. De kosten daarvoor zijn in deze variant echter niet gekwantificeerd, omdat de maatregelpakketten in het kader van PAS nog in discussie zijn.
- j. EHS volledige realisatie + natuur buiten EHS:** Als variant i., maar dan inclusief beheer van natuur buiten de EHS (exclusief de gronden die momenteel door Staatsbosbeheer worden beheerd en waarvoor geen rijksuitgaven meer worden gedaan; zie ook bijlage 2).

Tabel 4.1

Overzicht geanalyseerde varianten

Variant	Oppervlakte in 2020¹ (in 1000 ha)	Veronderstelde milieu- en watercondities
a. Natura 2000-beheer	319 ²	Huidig
b. Idem + ruilgrond	319 + 20 ³	Huidig, verdroging grotendeels opgelost
c. EHS 2010-beheer (100 miljoen per jaar)	563	Huidig
d. EHS 2010-beheer	563	Huidig
e. Idem + inrichting	563	Huidig, iets beter door inrichting
f. Idem + ruilgronden	563 + 20	Beter door ruilgronden en inrichting
g. Idem + verwerving	563 + 30	Beter, verdroging grotendeels opgelost
h. EHS 2020-huidig tempo	563 + 36	Huidig, beperkt beter
i. EHS volledige realisatie	728	Optimaal
j. Idem + natuur buiten EHS	728 + 82	Optimaal

1 Het landoppervlak dat deel uitmaakt van de variant, inclusief dat deel (100.000 ha) dat nu zonder bijdrage van het Rijk wordt beheerd.

2 De precieze huidige omvang is afhankelijk van gehanteerde definities (bijvoorbeeld het gesubsidieerde areaal of de perceelsomvang) en bronnen. Voor Natura 2000 is uitgegaan van alle 166 gebieden. Voor berekening van kosten is uitgegaan van de NOK2007 (deels met updates voor 2010, zie bijlage 2). De uitspraken voor kosten zijn vooral gevoelig voor veranderingen in hectaren aan te kopen en in te richten gronden, aangezien beheer relatief weinig kost.

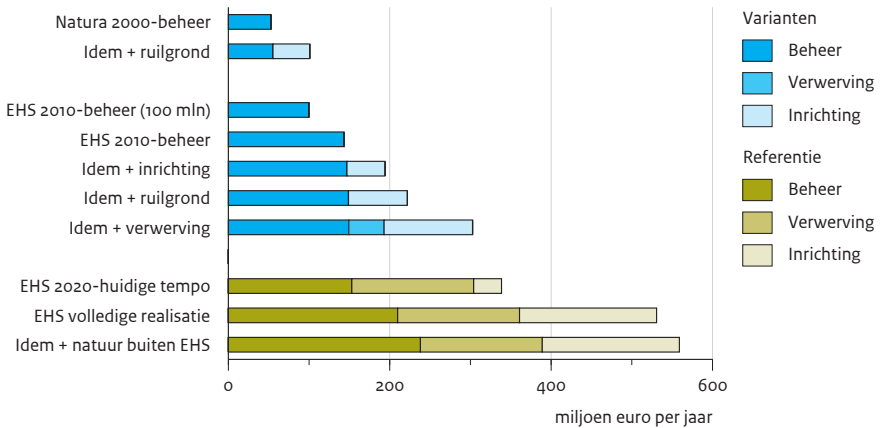
3 De nog niet ingerichte gronden die al zijn overgedragen aan terreinbeheerders zijn niet afzonderlijk weergegeven, aangezien deze gronden ook nu al worden beheerd (veelal met een lagere beheervergoeding).

Beschouwde uitgaven

In de berekening van de uitgaven is alleen gekeken naar de posten regulier natuurbeheer, verwerving, inrichting en agrarisch en particulier natuurbeheer. Beheerkosten voor onderhoud aan cultuurhistorische en landschapselementen zijn niet beschouwd. Ook is niet gekeken naar de benodigde uitgaven van het uitvoeren van effectgerichte maatregelen of maatregelen uit het PAS of de KRW.

Figuur 4.1
Uitgaven voor natuur, 2010 – 2020

Geanalyseerde varianten ten behoeve van herijking EHS



Geschatte jaarlijkse uitgaven gemiddeld over de komende tien jaar voor dat deel van de gronden waar momenteel rijksmiddelen voor worden ingezet. Uitgaven voor beheer zijn structureel. Inrichting en verwerving betreffen eenmalige uitgaven. De uitgaven voor verbetering van de milieukwaliteit, anders dan gerealiseerd door verwerving of inrichting, zijn niet in beeld gebracht. Landschapsbeheer en beheer ten behoeve van recreatiedoelen zijn niet in de analyse betrokken.

4.2 Uitgaven voor natuur bij de verschillende varianten

Uit de doorrekening blijkt dat de financiële middelen van de Rijksoverheid die na 2015 resteren (75 tot 100 miljoen euro per jaar) toereikend zijn voor het beheren van de Natura 2000-gebieden (variant 'Natura 2000- beheer'; zie figuur 4.1).

Ook is de inrichting van gronden in en rond bestaande Natura 2000-gebieden financieel mogelijk (variant 'Natura 2000 + ruilgrond'), mits ruilgronden worden ingezet. Zo niet, dan stijgen de jaarlijkse uitgaven met circa 88 miljoen euro per jaar en is deze variant niet realiseerbaar met alleen de beschikbare rijksmiddelen. Het PBL schat in dat door de versterking van de Natura 2000-gebieden een aanzienlijk deel van de knelpunten met betrekking tot verdroging valt op te lossen. Specifiekere (model)berekeningen zijn nodig om te onderzoeken of deze inschatting terecht is. De inzet van (ruil)gronden op strategische locaties in en rond Natura 2000-gebieden is nodig om hydrologische inrichtingsmaatregelen op gebiedsniveau te kunnen nemen en gebieden hydrologisch te herstellen. Wil het kabinet de herijkte EHS in 2018 hebben gerealiseerd, dan vergt de inrichting van de 20.000 hectare extra (ruil)grond plus de in totaal 15.000 hectare al verworven grond in

Natura 2000-gebieden wel een versnelling in de uitvoering ten opzichte van het huidige tempo. In deze variant ('Natura 2000 + ruilgrond') resteren geen rijksmiddelen meer voor beheer van de overige natuur waar momenteel rijksuitgaven voor worden gedaan. Ook resteren geen middelen voor landschaps- of recreatiedoelen binnen of buiten deze gebieden. Zonder beheer zullen de kwaliteit van het landschap (door het verdwijnen van landschapselementen) en de recreatiewaarde van natuur afnemen.

Het reguliere beheer van de huidige EHS-gronden ('EHS 2010-beheer') behoeft uitgaven van ongeveer 150 miljoen euro per jaar. Dit is meer dan het kabinet beschikbaar stelt. Die 150 miljoen euro voor regulier natuurbeheer is exclusief de uitgaven voor gronden waaraan het Rijk momenteel niet meefinanciert, en ook exclusief de benodigde uitgaven voor regulier beheer voor alle landschaps- en recreatiedoelen binnen en buiten de EHS. Met de maximaal beschikbaar veronderstelde 100 miljoen euro per jaar kan twee derde van de oppervlakte worden beheerd, uitgaande van normkosten ('EHS 2010-beheer 100 miljoen euro'). Voor 75 miljoen euro zou dat de helft van het oppervlak zijn. Voor het beheer van alle overige gronden binnen of buiten de EHS resteren bij 75 of 100 miljoen euro per jaar geen rijksmiddelen. Dit zal gevolgen hebben voor de natuur (paragraaf 4.3), de recreatieve waarde en de landschapskwaliteit.

De inrichting van de gronden die al zijn overgedragen aan de terreinbeheerders en nog niet zijn ingericht, behoeft extra uitgaven van om en nabij de 50 miljoen euro per jaar (variant 'EHS 2010 + inrichting').

Wanneer additioneel 20.000 hectare (ruil)gronden worden ingezet en ingericht om de bestaande EHS 2010 te versterken, zouden aanvullende uitgaven van ongeveer 25 miljoen euro extra per jaar nodig zijn (variant 'EHS 2010 + ruilgronden'). Als geen ruilgronden worden ingezet, zijn de jaarlijkse uitgaven circa 88 miljoen euro per jaar hoger. In deze variant kunnen leefgebieden vergroot worden en extra verdrogingsproblemen worden opgelost. Op basis van een globale inschatting zou 10.000 hectare extra moeten worden aangekocht en ingericht om voor een aantal overige prioritaire gebieden verdrogingsknelpunten op te lossen. Door verwerving en inrichting stijgen de uitgaven dan met 80 miljoen euro per jaar (variant 'EHS 2010 + verwerving'). Wederom is hier verondersteld dat de ruilgronden worden ingezet. Wil het kabinet de benodigde inrichting voor 2018 hebben gerealiseerd, dan vraagt dat, zeker bij deze laatste twee varianten, om een aanzienlijke versnelling ten opzichte van het historische tempo.

De referentievarianten zouden in vergelijking met bovenstaande varianten meer uitgaven behoeven en meer inzetten op verwerving. Uitgaven voor functieverandering van particulier natuurbeheer zijn daarbij gerekend tot de uitgavenpost van beheer. Gerealiseerd moet worden dat Nederland in de variant 'EHS 2020-huidig tempo' doorgaat met verwerven totdat alle voorheen beoogde gronden zijn verworven. Hierdoor resteert in deze variant in 2020 een aanzienlijk areaal nog niet ingerichte (ruil)gronden die nog niet zijn overgedragen aan terreinbeheerders. Zonder inrichting kan het watersysteem niet worden hersteld en blijven de terreinen verdroogd. Deze verworven gronden

zullen daarom pas op langere termijn natuurkwaliteit opbrengen. Dit wordt versterkt omdat er in het beleid voor is gekozen om de milieuecondities in 2027 op orde te hebben. In deze variant neemt de oppervlakte agrarisch en particulier natuurbeheer nauwelijks toe. De arealen worden daarbij in weinig samenhang met bestaande natuurgebieden gerealiseerd, waardoor deze uitbreiding van beperkte betekenis is voor verbetering van de knelpunten in de bestaande natuur.

De varianten 'EHS 2010 + inrichting' en 'EHS 2010 + ruilgrond' zijn te beschouwen als versnellingen op de variant 'EHS 2020-huidig tempo', waarbij financiële middelen bovendien geconcentreerd in bepaalde gebieden worden ingezet.

4.3 Natuurkwaliteit bij de verschillende varianten

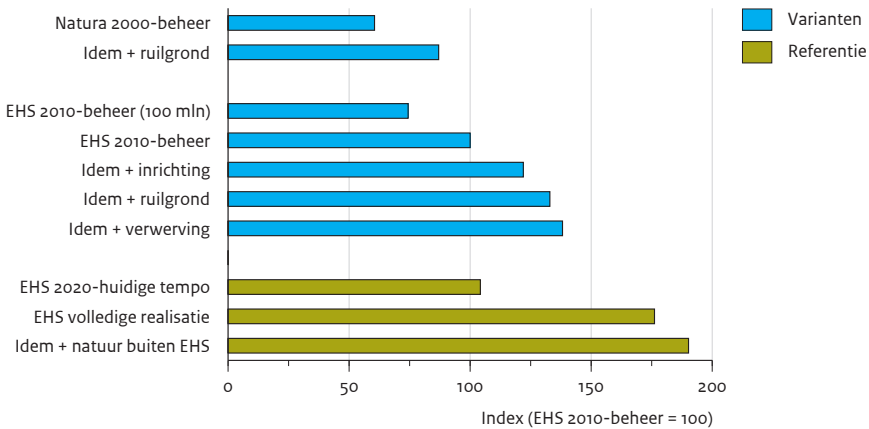
Uit de doorrekening blijkt dat de varianten verschillen in natuurkwaliteit opleveren, met andere woorden: natuurkwaliteit is afhankelijk van keuzen in natuurbeleid (figuur 4.2). De natuurkwaliteit neemt in de verschillende varianten toe met inzet van maatregelen en daarvoor benodigde financiële middelen. In varianten waarin minder financiële middelen beschikbaar zijn dan benodigd voor beheer van de huidige natuur (variant 'EHS 2010-beheer'), neemt de natuurkwaliteit af en is er sprake van extra verslechtering ten opzichte van de huidige situatie waarin het biodiversiteitsverlies is geremd, maar niet gestopt. Dit geldt ook voor de variant 'EHS 2010-beheer (100 miljoen euro)'. Bij een beschikbaarheid van 75 miljoen euro per jaar zal de natuurkwaliteit verder afnemen. Zonder extra middelen leidt de ombuiging tot extra verslechtering. Hierbij gaat het om de middelen boven op de middelen van derden (bijvoorbeeld gemeenten en waterleidingsmaatschappijen) die nu al worden ingezet voor beheer van de EHS-gronden. Bij de uitgaven zoals gepresenteerd in paragraaf 4.2 gaat het steeds om de financiering van gronden met rijksmiddelen.

In varianten waarin meer middelen zijn dan benodigd voor regulier beheer van bestaande natuur, neemt de natuurkwaliteit relatief toe en kan worden ingelopen op de huidige verslechtering bij het tot nu toe gevoerde beleid, maar ook conform het regeerakkoord.

Beheer van Natura 2000-gebieden is, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, essentieel om verslechtering tegen te gaan. Van de 51 habitattypen die in Nederland voorkomen, heeft bijna een kwart intensief beheer nodig. Dit betekent dat er jaarlijks beheermaatregelen moeten worden genomen. Voorbeelden zijn graslanden met een maai- of begrazingsbeheer. Valt in deze systemen het beheer weg, dan treedt al binnen enkele jaren verslechtering op. Aan de andere kant heeft iets minder dan een kwart geen beheer nodig; het betreft hier voornamelijk habitattypen van grote, dynamische systemen, zoals de kwelders in het Waddengebied. Lokaal kunnen dergelijke typen wel aandacht nodig hebben, bijvoorbeeld de kwelders van de Zeeuwse delta (daar schorren genoemd), waar de dynamiek door de deltawerken sterk is verminderd. Iets meer dan de helft heeft weinig tot middelmatig intensief beheer nodig, waarbij de beheeractiviteiten

Figuur 4.2
Natuurkwaliteit, 2020

Geanalyseerde varianten ten behoeve van herijking EHS



De totale natuurkwaliteit wordt bepaald door de omvang van natuurgebieden en de kwaliteit van de ecosystemen daarin, berekend op basis van de mate van voorkomen van doelsoorten. De natuurkwaliteit is geïndexeerd op de variant 'EHS 2010-beheer' als zijnde een indicatie van de huidige situatie. Een verlaging ten opzichte van deze situatie kan worden beschouwd als een verslechtering ten opzichte van een situatie waarin biodiversiteitsverlies is geremd, maar niet gestopt.

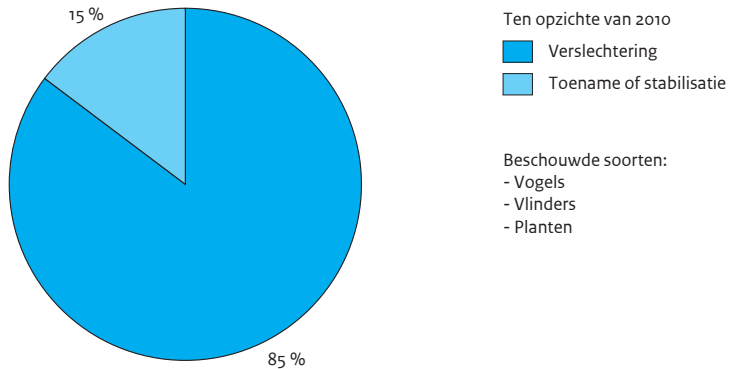
niet jaarlijks nodig zijn. Het gaat dan om habitattypen als heide, duinen en diverse bostypen.

Beheer van alleen bestaande Natura 2000-gebieden is echter niet voldoende om landelijk gezien natuurkwaliteit te behouden. De natuurkwaliteit in 2020 in de variant 'Natura 2000-beheer' neemt in vergelijking met de variant 'EHS 2010-beheer' af tot 60 procent. Zonder beheer in overige gebieden zullen veel natuurterreinen verruigen en verbossen, wat ten koste gaat van natuur van open terreinen. Het niet beheren van natuur buiten de Natura 2000-gebieden levert spanning op met de doelen van de VHR (zie paragraaf 4.4). Veel van de beschermde soorten en habitattypen komen namelijk voor buiten de Natura 2000-gebieden. Ook de natuur buiten deze Natura 2000-gebieden draagt bij aan de landelijke staat van instandhouding.

Met het inrichten van natuur binnen en direct buiten de Natura 2000-gebieden kan een impuls worden gegeven aan de natuurkwaliteit binnen deze gebieden (vergelijking 'Natura 2000-beheer' versus 'Natura 2000 + ruilgrond'). Deze impuls wordt deels

Figuur 4.3
Trend Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en typische soorten van habitattypen

Variant EHS 2010-beheer (100 mln)



Wanneer in totaal 100 miljoen euro beschikbaar zou zijn voor beheer van de huidige EHS-gebieden, zal 15 procent van de planten, vlinders of vogels die als graadmeter dienen om de kwaliteit van beschermde Natura 2000-habitattypen te bepalen, een stabiele of groeiende populatie hebben. Voor 85 procent van deze soorten zal de populatie in omvang afnemen en de situatie verslechteren (vergelijk ‘EHS 2010 (100 miljoen euro)’ en ‘EHS 2010-beheer’).

veroorzaakt door een vermindering van de knelpunten in de ruimtelijke condities, maar vooral door de verbetering van de (grond)watercondities in de Natura 2000-gebieden. Echter, ook in deze variant neemt de algemene natuurkwaliteit af ten opzichte van de huidige situatie, geïndiceerd door de variant ‘EHS 2010-beheer’.

Als 75 tot 100 miljoen euro volledig wordt ingezet voor natuurbeheer binnen de EHS, kan de helft tot twee derde van de natuurgebieden worden beheerd. In overige gebieden zal de natuurkwaliteit teruglopen. Dit laat enerzijds zien dat veel natuur in Nederland, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, afhankelijk is van natuurbeheer. Anderzijds laat dit zien dat de maximaal beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om extra verslechtering tegen te houden. Die extra verslechtering geldt zeker voor de beschermde soorten: 85 procent van de soorten van de VHR en typische soorten van de beschermde habitattypen laat een verslechtering zien (figuur 4.3).

Natura 2000-gebieden niet voldoende voor het realiseren Natura 2000-doelen

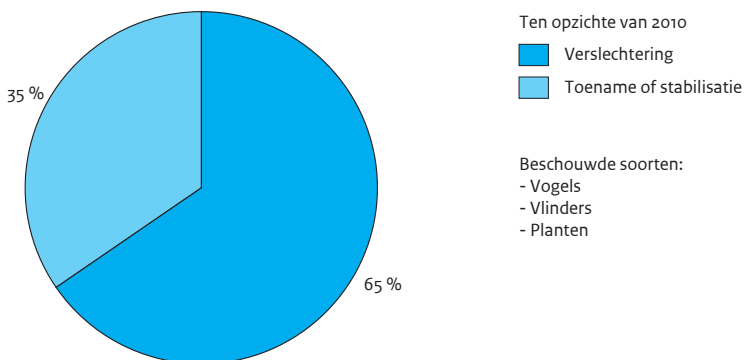
Het doel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) is om de natuurlijke habitattypen en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De Natura 2000-gebieden zijn een middel, bedoeld om de belangrijkste kernen (populaties en arealen) te beschermen. Bij beheer van alléén Natura 2000-gebieden zal de populatieomvang van 65 procent van de planten, vlinders of vogels die zijn beschermd in de VHR (of die als graadmeter dienen om de kwaliteit te bepalen van beschermde habitattypen) afnemen met meer dan 5 procent (figuur 4.4). De afname in populatieomvang is echter veelal niet zo groot dat duurzaam behoud in gevaar komt (zie paragraaf 4.4). De 35 procent overige soorten, vooral soorten van bos en struweel, zullen gelijk blijven of toenemen. In de periode na 2020 zou de afname nog groter zijn, omdat ook dan habitattypen worden beïnvloed die minder frequent beheer nodig hebben. Zo zal heide, als deze niet meer wordt geplagd, verbossen.

Bovenstaande analyse laat zien dat in EHS-gebieden buiten de Natura 2000-gebieden nog habitattypen en soorten voorkomen die via de VHR zijn beschermd. Vierendertig procent van de beschermde soorten komt grotendeels binnen de Natura 2000-gebieden voor (Bouwma et al. 2009), 50 procent van de soorten heeft daar zijn belangrijkste populaties (Wallis de Vries 2006), en 98 procent van de soorten heeft de belangrijkste populaties binnen het totaal van Natura 2000-gebieden én overige EHS-gebieden. Ook buiten de EHS 2010 komen soorten van de VHR voor; deze zijn in de doorrekening echter niet beschouwd.

Figuur 4.4

Trend Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en typische soorten van habitattypen

Variante Natura 2000-beheer



Vijfenzestig procent van de VHR-soorten en typische soorten van habitattypen (planten, vlinders of vogels) zal met meer dan 5 procent afnemen als alleen Natura 2000-gebieden worden beheerd.

De varianten tonen dat met meer middelen (geld en hectaren) de algemene natuurkwaliteit zou kunnen toenemen. Na geconcentreerde gebiedsspecifieke inrichting van gronden kan in 2020 de natuurkwaliteit toenemen (vergelijk 'EHS 2010-beheer' met de verschillende + varianten). Dit laat zien dat met een versnelling van de uitvoering van plannen een impuls kan worden gegeven aan natuurkwaliteit. Wanneer in grotere gebieden met inrichting het herstel van het (grond)watersysteem kan worden gerealiseerd, valt winst in natuurkwaliteit te behalen. Inrichting van gronden die al zijn overgedragen aan terreinbeheerders maar nog op inrichting wachten, kan hieraan een bijdrage leveren. In totaal gaat het hierbij om circa 36.000 hectare; binnen de Natura 2000-gebieden om ongeveer 15.000 hectare. De effectiviteit van deze maatregelen is relatief groot, omdat de uitgaven voor de verwerving van gronden al zijn gedaan. De huidige snelheid van realisatie van inrichting, afrondingsaankoop en verdrogingsbestrijding is echter te beperkt om de varianten in 2020 te realiseren. Versnelling vraagt om extra middelen, een sterke regie van de overheid en heldere kaders.

De relatief lage natuurwinst bij het tot nu toe gevoerde beleid ('EHS 2020-huidig tempo') in 2020 wordt grotendeels veroorzaakt doordat wel gronden worden aangekocht, maar deze nog niet binnen de EHS zijn toegedeeld; daarmee blijft ook de inrichting van deze gebieden achter. Zonder inrichting ontstaat geen passend leefgebied en worden geen knelpunten in ruimtelijke condities opgelost. Ook kan zonder inrichting geen of slechts beperkt voortgang worden geboekt bij het oplossen van verdroging. Daarbij moet worden opgemerkt dat effectieve inrichting pas kan plaatsvinden als op gebiedsniveau een samenhangend hydrologisch gebied kan worden ingericht. Daarmee is het tempo van inrichting afhankelijk van het tempo van verwerving van de juiste gronden. Bij de variant 'EHS 2020-huidig tempo' zal dus pas later dan in 2020 natuurkwaliteit kunnen worden gerealiseerd zoals in de EHS 2010 + varianten.

Een andere reden voor achterblijvende kwaliteitswinst in de variant 'EHS 2020-huidig tempo' is dat de toename in agrarisch en particulier natuurbeheer zonder veel samenhang met bestaande natuurgebieden en Natura 2000-gebieden wordt gerealiseerd, en daarmee geen oplossing creëert van knelpunten in bestaande natuurgebieden. Was dit wel het geval, dan zou de effectiviteit hoger zijn.

De hoge natuurkwaliteit in de variant 'EHS volledige realisatie' wordt grotendeels verklaard door de veronderstelling dat hier alle knelpunten in milieu- en watercondities zijn opgelost. Het verschil tussen variant 'EHS 2010-beheer + verwerving' en 'EHS volledige realisatie' wordt vooral veroorzaakt door het oplossen van knelpunten in vermessing alsmede verbetering van de ruimtelijke samenhang door verdergaande EHS-realisatie. De mate van verbetering als gevolg van versterking in ruimtelijke samenhang is daarbij weer afhankelijk van het nagestreefde type natuur. Bij een andere verdeling van nagestreefde typen natuur kan de natuurkwaliteit verder toenemen (zie bijvoorbeeld MNP 2007).

Voor het oplossen van knelpunten in vermessing is veelal een combinatie van maatregelen nodig op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (internationaal tot lokaal). In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) worden maatregelpakketten verder uitgewerkt. Het gaat daarbij om tal van maatregelen, zoals de inzet van effectgericht beheer, emissiebeperkingen (al dan niet geregeld via normstelling) en bedrijfsverplaatsingen. Afhankelijk van de nagestreefde maatregelpakketten zullen de uitgaven variëren. In de doorrekening van de varianten zijn alleen uitgaven voor de posten regulier beheer, verwerving en inrichting in beeld gebracht, niet de kosten voor het oplossen van de knelpunten vermessing en verzuring in het kader van bijvoorbeeld PAS.

4.4 Duurzaam behoud van soorten bij de verschillende varianten

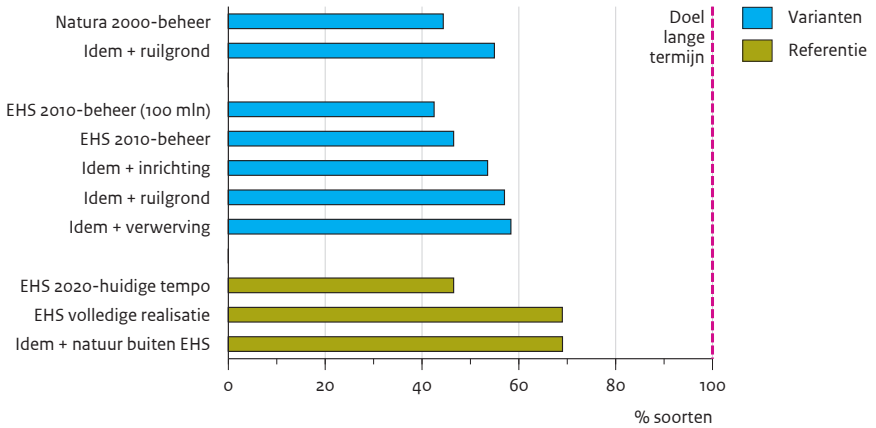
De *Convention on Biological Diversity* (CBD) en de VHR zetten niet alleen in op het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit, maar ook op het duurzaam behouden van natuur en herstel richting een goede staat van instandhouding. Voor soorten die niet duurzaam zijn, is er onvoldoende kwalitatief goed leefgebied (habitat) om een robuuste landelijke populatie te huisvesten. Als de condities geen duurzaam behoud mogelijk maken, loopt de soort het gevaar achteruit te gaan en zelfs te verdwijnen uit Nederland. Dergelijke soorten staan veelal op de zogeheten Rode Lijst van de bedreigde soorten.

De geanalyseerde varianten laten zien dat – afhankelijk van de inpassingen – het percentage soorten dat duurzaam wordt beschermd, stijgt (figuur 4.5). De onderlinge verschillen tussen de varianten zijn vergelijkbaar met die van natuurkwaliteit (paragraaf 4.2): varianten met een hoge natuurkwaliteit hebben veelal ook een hoog percentage duurzame soorten. Opvallend is de goede score van de variant waarin de Natura 2000-gebieden worden uitgebreid. Dit bevestigt dat de huidige Natura 2000-gebieden belangrijke populaties van veel soorten bevatten. Het zijn de ‘kerngebieden’ van de EHS (zie hoofdstuk 2). Verslechtering in deze gebieden zou direct van invloed zijn op de landelijke staat van instandhouding. Uitgaande van de langetermijndoelstelling voor duurzaam behoud van alle soorten, laat de doorrekening evenwel zien dat deze variant noch andere varianten voor 2020 resulteren in volledige doelrealisatie.

De doorrekening van de varianten laat zien dat er wel mogelijkheden zijn om, zeker op de langere termijn, duurzaam behoud te verbeteren. Zo laat de variant met uitbreiding van de Natura 2000-gebieden (variant ‘Natura 2000 + ruilgrond’) zien dat met gerichte uitbreiding rond bestaande natuurkernen het duurzame behoud van soorten is te vergroten. Berekeningen van andere dan de hier gepresenteerde varianten laten zien dat met een robuustere ruimtelijke EHS aan langetermijndoelen is te voldoen (MNP 2007; Opdam & Wieringa 2011). Deze varianten liggen buiten de uitgangspunten van de herijking (bijlage 1). Uit die analyses blijkt 728.500 hectare natuur, mits aaneengesloten, voldoende te zijn om 95 procent van de internationaal zeer belangrijke natuur duurzaam

Figuur 4.5
Duurzame Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en typische soorten van habitattypen, 2020

Geanalyseerde varianten ten behoeve van herijking EHS



In geen van de onderzochte varianten wordt voor alle soorten duurzaam behoud gerealiseerd. Wel zijn maatregelen te formuleren die het percentage duurzaam behouden soorten in de EHS vergroten ten opzichte van de huidige situatie (variant 'EHS 2010-beheer').

te behouden. Een andere variant die specifiek inzet op versterking van Natura 2000-gebieden resulteert in duurzaam behoud van vrijwel alle VHR-soorten (PBL 2007). Beide varianten laten zien dat doelbereik mogelijk is met herbegrenzing of vergroting van de huidige EHS met 100.000 hectare of meer. Diezelfde berekeningen laten verder zien dat met omvorming van natuurtypen binnen de huidige EHS-gronden ook natuurwinst te boeken is in termen van duurzaam behoud van soorten. Hoewel dergelijke varianten buiten de uitgangspunten van het kabinet liggen, kunnen achterliggende principes worden gebruikt voor verdere optimalisatie van doelbereik op korte en middellange termijn. Zo kan worden gezocht naar gebieden waar met beperkte financiële middelen, uitgaande van deze principes, het duurzame behoud van soorten kan worden versterkt.

Wat kan het beleid nog verder doen?

Bestaande natuur is ook belangrijk voor recreatie en educatie

De analyses van het PBL laten zien dat beheer van al bestaande natuur veel kansen biedt om met beperkte middelen een deel van de natuurkwaliteit te behouden. De bestaande natuurgebieden zijn niet alleen van betekenis voor de biodiversiteit, maar herbergen ook belangrijke aardkundige, cultuurhistorische en belevingswaarden. Deze waarden hebben indertijd meegewogen bij de begrenzing van de EHS. Natuurgebieden in de EHS blijken tot de hoogst gewaardeerde landschappen te behoren. Natuurrecreatie is voor een groot deel afhankelijk van EHS-natuur. Daarbij valt op dat de hoeveelheid geld die wordt verdiend met groene verblijfsrecreatie toeneemt naarmate de biodiversiteit in natuurgebieden groter is. Kenmerken van een hoge belevingswaarde, zoals rust en ruimte, komen klaarblijkelijk overeen met kenmerken die soorten nodig hebben. Met beleid kunnen deze waardering en het belang van natuurgebieden op de langere termijn wellicht worden benut om natuurbeheer te financieren. Daar staat tegenover dat recreatie ook speciale voorzieningen vereist, zoals fiets- en wandelpaden. De aanleg en het onderhoud daarvan brengen aanzienlijke kosten met zich mee. Dat geldt ook voor het onderhoud van voorzieningen die van grote betekenis zijn voor natuureducatie, zoals bezoekerscentra.

Meer participatie van agrariërs en particuliere grondeigenaren vraagt om aanvullend beleid

Het kabinet wil voorrang geven aan natuurbeheer door agrariërs en particuliere grondeigenaren. Dat gaat niet vanzelf als het nakomen van de internationale verplichtingen voor biodiversiteit de eerste prioriteit krijgt en de financiële middelen beperkt zijn. Agrarisch en particulier natuurbeheer dragen momenteel nauwelijks bij aan het realiseren van de doelen van de VHR. Als het kabinet toch de participatie van agrariërs en particuliere grondeigenaren wil vergroten, dan zal extra budget beschikbaar moeten komen. Mogelijk komt er bij de aangekondigde hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie meer geld beschikbaar voor natuur- en landschapsgerichte financiering. In hoeverre dat ook echt zal gebeuren, is sterk afhankelijk van de opvattingen daarover binnen de Europese Unie. Veel lidstaten maken zich zorgen over een herverdeling van de landbouwelden en daarmee over de gevolgen ervan voor de inkomens van agrariërs.

Natuur is gebaat bij een selectieve inzet op kansrijke gebieden

In het natuurbeleid is gekozen voor realisatie van de EHS via gebiedsprocessen. De provincies zijn verantwoordelijk voor de aanwijzing en begrenzing van de EHS binnen de kaders zoals gesteld door het Rijk. Ook bij het recente antiverdrogingsbeleid is gewerkt met een gebiedsgerichte aanpak. Zo hebben de provincies, binnen de rijksprioriteiten, zogenoemde topgebieden voor verdrogingsbestrijding aangewezen. Lokale partijen, zoals waterschappen, gemeenten, provincies en tal van andere organisaties, zijn betrokken bij de realisatie van het beleid. Het stimuleren van deze betrokkenheid is een van de doelstellingen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De interactie tussen gebiedsgericht beleid en keuzen op nationaal niveau is essentieel voor het bereiken van de landelijke en internationale doelen voor biodiversiteit. De doorrekening van de varianten laat bijvoorbeeld zien dat een versterking van Natura 2000-gebieden op de korte termijn de grootste impuls levert voor de landelijk gunstige staat van instandhouding. Lokale keuzen om in een gebied wel of geen maatregelen te nemen, beïnvloeden daarmee ook de landelijke situatie. Daarom zijn goede afspraken tussen provincies en de nationale overheid nodig, om zo kosteneffectief mogelijk te werken en de internationale verplichtingen na te komen. Bij dergelijke keuzen hoort ook het selectief inzetten op kansrijke gebieden. Vanuit biodiversiteitsdoelen bezien is het (kosten)effectiever om de middelen te concentreren in enkele gebieden, dan deze te verdelen over een groot deel van Nederland. Daarbij is een goede monitoringsstrategie om de voortgang te evalueren belangrijk. Voor lokale partijen is bovendien toegang tot wetenschappelijke kennis van belang.

Robuuste verbindingen zijn vooral op lange termijn van belang

De rijksbijdrage voor de robuuste verbindingen is beëindigd. De ecologische gevolgen hiervan zijn op de korte termijn beperkt, eenvoudigweg omdat momenteel slechts 200 hectare van de eerder beoogde 27.000 hectare is gerealiseerd. Op de langere termijn bezien heeft het niet uitvoeren van de robuuste verbindingen wel effect. Robuuste verbindingen kunnen namelijk een bijdrage leveren aan het stoppen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het verbeteren van de staat van instandhouding van sommige VHR-doelen. Voor circa 11 procent van de doelsoorten (vogels, vlinders, planten) zijn er knelpunten als het gaat om de ruimtelijke samenhang tussen leefgebieden. Van de faunadoelsoorten (vogels en vlinders) die een dergelijk knelpunt ondervinden, zou 80 procent kunnen profiteren van robuuste verbindingzones. Voor 11 procent van de faunadoelsoorten met een knelpunt in ruimtelijke samenhang, zouden de robuuste verbindingen duurzaam behoud mogelijk maken. De situatie zou vooral worden verbeterd voor soorten van moeras en graslanden, door de aanleg van robuuste verbindingen in de natte as in Laag- en Noord-Nederland. De verwachting is dat met klimaatverandering de noodzaak van meer ruimtelijke samenhang en daarmee van robuuste verbindingen groter zal worden. Een deel van de knelpunten kan worden opgelost met alternatieven als het vormen van doorgaanbare multifunctionele landschappen of mozaïeken met zogenoemde *stepping stones*. Zolang wordt gezocht naar effectieve alternatieven, zou het instrument van planologische reserveringen kunnen worden ingezet om niet-omkeerbaar ruimtegebruik tegen te gaan.

Herijking in breder perspectief

In deze quick scan ligt de nadruk op de relatie tussen de beschikbare financiële middelen voor de realisatie van de EHS en (internationale) biodiversiteitsdoelen. Daarmee gaat de voorliggende analyse over een beperkt deel van het speelveld voor natuur en landschap. Het totale speelveld voor beleidsaanpassingen is aanzienlijk ruimer, niet alleen als het gaat om doelen voor natuur en landschap, maar ook als het gaat over de strategieën om die doelen te bereiken.

Achter natuurbeleid gaan meerdere doelen schuil

In de samenleving zijn er diverse visies op natuur en landschap. Bij de herijking van de EHS zoals die in deze notitie aan de orde komt, speelt behoud van biodiversiteit een overheersende rol, met een accent op internationale afspraken die hierover zijn gemaakt. Daarbinnen ligt het zwaartepunt op het realiseren van de doelen zoals die in de VHR zijn vastgelegd. Dit betekent dat in deze visie *behoud van de huidige soorten en habitattypen* een belangrijke rol speelt en daarmee het beheer van bestaande natuurgebieden.

Een eerste alternatieve visie is sterker gericht op het geven van ruimte aan natuurlijke processen, waarbij beheerders minder ingrijpen. Die visie leeft niet alleen in Nederland, maar ook breder in Europees en mondiaal verband. Zou die visie de overhand krijgen, zoals wordt voorgesteld met de ‘Deltanatuurvariant’ uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO-Natuur), dan zou dat kunnen betekenen dat niet voor alle VHR-doelen in Nederland een plek is (Werkgroep IBO Natuur 2010). Nederland zou deze discussie op Europees niveau kunnen entameren.

Bij het natuur- en landschapsbeleid gaat het niet alleen om behoud van biodiversiteit. De beschikbaarheid van recreatiegroen is eveneens een belangrijke drijfveer. Dat geldt niet alleen voor groen in en om de stad; velen vinden een aantrekkelijk cultuurlandschap zeker zo belangrijk als het behoud van zeldzame dier- en plantensoorten. Uitgaande van deze visie op natuur zou gericht gekeken kunnen worden naar mogelijkheden om het landelijk gebied aantrekkelijker te maken voor recreatie. Veel natuurgebieden, denk bijvoorbeeld aan de duinen en de Veluwe, vervullen al een belangrijke rol. Maar vooral in de nabijheid van de grote steden wordt een tekort aan recreatiegroen ervaren en veel recreanten

vinden het agrarisch gebied weinig aantrekkelijk. Als de nadruk wordt gelegd op het realiseren van voor recreatie aantrekkelijk groen, zullen relatief algemeen voorkomende soorten hier zeker van profiteren, maar bedreigde soorten veel minder.

Een derde visie is vooral gericht op het gebruik van natuur en landschap in de zin van ecosysteemdiensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de productie van schoon drinkwater, de zuivering van oppervlaktewater, het vastleggen van koolstofdioxide, bestuiving en de natuurlijke bestrijding van ziekten en plagen.

Deze discussie over de beleidsvisie is belangrijk. Voor de fysieke inrichting van Nederland, maar ook voor het beoordelen van de kosten en de effectiviteit van beleid maakt het veel uit vanuit welke visie de beleidsdoelen worden geformuleerd. Het oordeel over de kosteneffectiviteit van agrarisch natuurbeheer bijvoorbeeld, valt heel anders uit als dit gebeurt met als doel om zeldzame dier- en plantensoorten te behouden, dan wel een aantrekkelijk landschap te bieden, dan wel om onder agrariërs draagvlak voor natuur te creëren.

Langetermijnstrategie is nodig

Het hiervoor geschetste brede speelveld komt aan de orde in de *Natuurverkenning* die het PBL eind van dit jaar zal uitbrengen (PBL 2011). In de *Natuurverkenning* kijkt het PBL vooruit naar de toekomst van natuur en landschap.

Om beleidsmatige keuzevrijheid op de lange termijn te behouden, is het aan te bevelen bij de maatregelen die nu worden genomen hiermee al rekening te houden. In praktische zin betekent dit bijvoorbeeld het reserveren van planologische ruimte die de realisatie van meerdere visies niet onmogelijk maakt.

Bij strategische keuzen horen ook een volgorde en een tijdpad van handelen. Vanuit budgettaire overwegingen kan kritisch gekeken worden naar het proces van realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, inclusief het beoogde tijdpad: kan de realisatie ook verder worden gefaseerd? Belangrijke inhoudelijke overwegingen zijn onder meer dat ook de huidige beleidspraktijk en de eerder voorgenomen budgetten de met de Ecologische Hoofdstructuur beoogde doelen voor 2020 niet volledig weten te realiseren. Ook komen er nieuwe uitdagingen op zoals klimaatverandering. Bovendien is ook de rol van de (Rijks) overheid en andere spelers in het natuur- en landschapsveld onderwerp van debat. Andere partijen dan de Rijksoverheid kunnen een grotere rol spelen, in het bijzonder de provincies. Een dergelijke transitie qua financiering en organisatie vraagt echter wel tijd. Dat geldt nog sterker wanneer partijen (zoals marktpartijen), die nu nog zeer beperkt of niet een rol spelen, dat wel gaan doen en wanneer nadrukkelijker dan thans de combinatie met andere beleidsdoelen (bijvoorbeeld recreatie) wordt gezocht. Ook de consequenties van dergelijke nieuwe allianties voor het type natuurbeleid dat kan worden gevoerd, zullen goed in beeld moeten worden gebracht.

Wisselwerking tussen natuurbeleid en aanpalende beleidsvelden

Tussen natuur- en landschapsbeleid aan de ene kant en beleid voor gebruiksfuncties aan de andere zijn er velerlei relaties. Veel natuurgebieden zijn immers niet alleen belangrijk voor biodiversiteit, maar ook voor recreatie en andere gebruiksfuncties. De duinen bijvoorbeeld, zijn belangrijk voor internationaal waardevolle natuur, maar ook voor recreatie, drinkwaterwinning en vanzelfsprekend voor de kustverdediging. Behoud van koppeling tussen deze functies is nog een grote uitdaging, zeker als ook nog langetermijntrends, zoals klimaatverandering en verduurzaming van de energievoorziening en voedselproductie, een rol van betekenis krijgen.

Andersom hebben aanpalende beleidsvelden grote invloed op natuur en landschap en dus ook ombuigingen op die beleidsvelden. Uit de analyses van het PBL komt onder andere naar voren dat het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid belangrijke voorwaarden scheppen voor het realiseren van natuurkwaliteit. Maatregelen tegen de verdroging of maatregelen onder het regime van de Kaderrichtlijn Water bieden perspectieven om de natuurkwaliteit te verbeteren. In dit licht zijn ook maatregelen uit het regeerakkoord van belang die in deze notitie niet zijn beoordeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om bezuinigingen op de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en verdergaande decentralisatie van het planologisch beleid.

Andere voorbeelden van maatregelen op aanpalende beleidsvelden zijn het loslaten van de planologische bescherming voor de EHS, de robuuste verbindingen, 'Recreatie om de Stad' en de Rijksbufferzones. Het beëindigen van dit beleid kan leiden tot bebouwing in gebieden met veel vraag naar woningbouwlocaties, waardoor toekomstige kansen worden beperkt voor verbetering van milieucondities in naastgelegen natuurgebieden of kansen om recreatietekorten in het stedelijk gebied op te lossen. Eenmaal bebouwd gebied zal niet meer eenvoudig beschikbaar komen voor het oplossen van knelpunten in natuurbehoud of recreatie. Via planologische reserveringen op strategische locaties zouden mogelijkheden voor toekomstige verbeteringen in beeld kunnen blijven.

Bijlage 1

Brief van het ministerie van EL&I: onderzoeksvragen herijking EHS



Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving
De heer prof. dr. M. A. Hajer
Postbus 303
3720 AH BILTHOVEN

Datum - 3 FEB. 2011
Betreft Onderzoeksvragen herijking EHS

Geachte heer Hajer,

Zoals u weet, is in het regeerakkoord afgesproken dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018 herijkt zal zijn gerealiseerd. Op dit moment ben ik met provincies in gesprek over de wijze waarop de herijking van de EHS en de decentralisatie van het natuurbeleid kan worden vormgegeven.

Context

De provincies werken op dit moment, in de aanloop naar ons volgende bestuurlijk overleg op 26 januari a.s., aan voorstellen voor het realiseren van een herijkte EHS. Ter voorbereiding op de beoordeling van deze voorstellen doe ik graag een beroep op de kennis en expertise van uw Planbureau, eventueel in samenwerking met bijvoorbeeld WUR-Alterra en -LEI, zoals met medewerkers van u reeds is besproken.

Onderzoeksvragen

Biodiversiteitsdoelen in relatie tot de EHS

Een belangrijk uitgangspunt bij de herijking is dat Nederland blijft voldoen aan de internationale verplichtingen die hard en juridisch bindend zijn, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000). De tot nu toe gehanteerde instrumentele doelstelling (EHS) wordt wel naar beneden bijgesteld. Dat betekent dat de inhoudelijke doelen gehaald moeten worden met het EHS-areaal dat thans in beheer is (ongeveer 600.000 hectare; enige herbegrenzing is mogelijk) en nog hooguit enkele tienduizenden hectares kan groeien.

In de bijlage treft u het aan het regeerakkoord ontleende uitgangspuntenkader van het Rijk voor de herijking van de EHS. Dat uitgangspuntenkader is onlangs aan de provincies ter beschikking gesteld.

Naast de inhoudelijke uitgangspunten is uiteraard ook het financiële kader uit het regeerakkoord van belang.

Natuur, Landschap en

Platteland Team Gebieden

Prins Clauslaan 8
Den Haag
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
www.rijksoverheid.nl/eleni

Contactpersoon

Drs. R. Post
senior beleidsmedewerker
T 070-3785049
r.post2@minlnv.nl

Onze referentie 176374

Kopie aan
Jielees van Baalen (NLP)

Bijlagen 1

Ik wil daarbij benadrukken dat het budget dat voor de EHS resteert na de in het regeerakkoord opgenomen bezuinigingen, moet worden beschouwd als één geheel, zonder 'schotten' tussen bijvoorbeeld verwerving, inrichting en beheer, en dat het totale beschikbare bedrag (inclusief middelen van provincies en derden) afhangt van de met de provincies te sluiten akkoorden.

Natuur, Landschap en
Platteland
Team Gebieden

Datum

Onze referentie
176374

De centrale vraag aan uw Planbureau is om opties in beeld te brengen, gegeven dit uitgangspuntenkader, om de beschikbare middelen (geld en hectares) het best in te zetten om het bereiken van de doelen zo goed mogelijk te waarborgen. Wat zijn daarbij aandachtspunten? Wat zijn risico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd? Hierbij kan bijvoorbeeld ook gekeken worden naar de kosteneffectiviteit van het beheer. Hoe verhoudt een en ander zich tot de beoogde doelstellingen die gewaarborgd dienen te worden?

Ik verzoek u tenminste te kijken naar een scenario, waarbij slechts de nu reeds bestaande en gerealiseerde natuur (goed) beheerd wordt, naar een scenario waarbij daarnaast een beperkte uitbreiding van de EHS wordt gericht op verbetering van de watercondities ten behoeve van Natura 2000 doelen en naar een scenario waarbij die uitbreiding gericht wordt op het verlichten van stikstofproblematiek. Zowel effecten voor biodiversiteit op de kortere als op de langere termijn zijn daarbij van belang.

Recreatie in de EHS

Het belang van natuur voor recreatie wordt erkend in het regeerakkoord. Eerder heeft u al in kaart gebracht hoe de recreatiebehoefte zich verhoudt tot de aanwezigheid van natuurgebieden. Ik wil u vragen om deze relatie voor de herijkingsvoorstellen te beoordelen.

Tijdpad en organisatie

Gezien het bestuurlijk overleg van 26 januari a.s., waarin provincies hun voorstellen voor een herijkte EHS zullen presenteren, wil ik u vragen rond 21 januari een eerste concept van uw antwoorden gereed te hebben. Ook na het overleg van 26 januari zal vermoedelijk behoefte bestaan aan informatie van het Planbureau, hetzij als uitwerking van het eerste concept, hetzij als gevolg van de door de provincies aan te leveren informatie. Voor eventuele ondersteunende capaciteit bij de WUR heb ik € 50.000 gereserveerd.

Ik wil u bij voorbaat danken voor uw medewerking aan dit verzoek.

De ~~Staats~~secretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,



dr. Henk Bleker

Bijlage: Uitgangspuntenkader Rijk herijking EHS

Bijlage 1

Uitgangspuntenkader voor de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur

Aanleiding en proces

- In het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is vastgelegd dat de Ecologische hoofdstructuur (EHS) in 2018 herijkt gerealiseerd wordt.
- Op 15 november is in bestuurlijk overleg afgesproken dat het rijk in december een inhoudelijk kader voor de herijking aanreikt, dat complementair is aan de financiële randvoorwaarden van het regeerakkoord. In het bestuurlijk overleg van 8 december is dit kader door het rijk nader toegelicht.
- De provincies zijn aan zet om in de tweede helft van januari aan te geven hoe zij de herijkte EHS ecologisch, beheersmatig en financieel willen vormgeven.
- Vervolgens zal gezamenlijk worden toegewerkt naar een akkoord over de wijze waarop de herijkte EHS gerealiseerd wordt.

De herijkte EHS zal:

- zorgen voor de realisatie van internationale verplichtingen die hard en juridisch bindend zijn, met name die van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000) en in samenhang met de Kaderrichtlijn Water;
- resulteren in een nieuwe, kleinere EHS door herbegrenzing en door aanpassing van natuurdoeltypen en beheersregimes.

Inhoudelijk en ecologisch kader

- De robuuste verbindingen maken geen deel uit van de herijkte EHS.
- Ontpoldering kan alleen voor waterveiligheid.
- De doelstelling voor de omvang van de EHS wordt neerwaarts bijgesteld.
- Bij de realisatie en het beheer van de herijkte EHS geldt de volgende prioritering.
 1. Reeds aangegane harde juridische verplichtingen voor verwerving en inrichting.
 2. Natura 2000-gebieden.
 3. EHS buiten Natura 2000-gebieden nodig voor realisatie van Natura 2000 en overige doelen van Vogel- en Habitatrichtlijnen, bijvoorbeeld in verband met milieu- en watercondities (Kaderrichtlijn Water) of voor de gunstige staat van instandhouding van bepaalde soorten, zoals die van HR-bijlage IV en V.
 4. EHS buiten Natura 2000-gebieden nodig voor de verplichtingen van (andere) internationale verdragen, met name die van Bern en Bonn.
 5. Nationale Parken, die naast natuurdoelen mede gericht zijn op recreatie en toerisme.
- Uit de uitwerking door de provincies moet blijken wat de herijkte EHS betekent voor de te realiseren natuur-, landschaps- en recreatiedoelen en voor realisatie per natuur(type), in kwantitatieve en kwalitatieve zin, met speciale aandacht voor Natura 2000. Voor de herijkte EHS in het algemeen wordt het systeem van de Index Natuur, Landschap en Recreatie gebruikt.
- Dit inhoudelijk kader beperkt zich tot de herijking van de EHS. Provincies geven aan hoe zij na de decentralisatie verantwoordelijkheid nemen voor de overige ILG-doelen voor zover niet is vastgelegd dat zij onder rijksverantwoordelijkheid (blijven) vallen.

Beheerkader

- De financiële bijdrage van het rijk is gelimiteerd tot de middelen die volgens het regeerakkoord beschikbaar zijn (zie financieel kader) en wordt besteed aan beheer.
- Uitgangspunt zijn de gebieden die reeds in beheer genomen zijn: niet desinvesteren. De kwaliteit daarvan dient als eerste geborgd te worden. Afronding van bijna voltooide projecten heeft prioriteit.

- Geen verwerving meer vanuit de rijksmiddelen. Verwerving kan wel gefinancierd worden vanuit verkoop van gronden binnen of buiten de bestaande EHS. Ruilgronden die niet worden ingezet voor de financiële taakstelling van het regeerakkoord, worden strategisch ingezet. De eigendomsverdeling van de grondvoorraad blijft gehandhaafd. Het rijk behoudt regie op de grond. De 'grondnota' van het rijk werkt dit verder uit.
- Interprovinciaal aandachtspunt is dat ruilgronden vooral in provincies liggen waar de taakstelling van de EHS al in hoge mate is gerealiseerd.
- Bezien moet worden welk beheer- en inrichtingsniveau echt noodzakelijk is; ambities moeten worden bijgesteld. Het beheer van de EHS moet structureel gefinancierd kunnen worden.
- Beheer vindt bij voorkeur langjarig plaats door agrariërs, andere particulieren en terreinbeherende organisaties, die samenwerken voor meer effectiviteit.
- Tenminste 25% van de EHS wordt agrarisch en particulier beheerd. Voor nog in beheer te nemen gronden wordt ingezet op agrarisch en particulier natuurbeheer.
- Terreinen zijn zoveel mogelijk toegankelijk en beleefbaar voor recreatie en toerisme. Er moet ruimte zijn voor bedrijvigheid. Belemmeringen hiervoor (in wet- en regelgeving en planologie) worden weggenomen voor zover de doelen en Europese kaders dat toestaan.
- Uit de uitwerking door de provincies moet blijken wat de effecten van de herijking zijn voor de verschillende beheerders.

Monitoring en verantwoording

- De provincies krijgen na de herijking en decentralisatie meer zeggenschap over het natuurbeheer. Het rijk blijft systeemverantwoordelijk en dient nationaal en internationaal verantwoording af te kunnen leggen.
- De verantwoordelijkheidsverdeling voor de realisatie van Natura 2000, inclusief de speciale verantwoordelijkheid van het rijk op grond van de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, blijft ongewijzigd.
- De provincies zijn (primair) verantwoordelijk voor congruente gegevens op prestatieniveau (output): hectares per natuurtype en de kwaliteit daarvan. Op basis van bestaande systemen (w.o. Natuurmeting op kaart en de Gegevensautoriteit Natuur) wordt één GIS-database gerealiseerd waarin (zoveel mogelijk) 'real-time' de status van de gronden in de EHS kan worden gevolgd.
- Het rijk is (primair) verantwoordelijk voor beoordeling van de effecten van het beleid op het bereiken van de doelen (outcome). Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de in het vorige punt genoemde gegevens en van bestaande instrumenten, zoals het Netwerk Ecologische Monitoring en de balans voor de leefomgeving. Naast de biodiversiteitsdoelen, dient er inzicht te zijn in de realisatie van recreatie-, landschaps-, water- en sociaal-economische doelen.

Formele context

- Bij de herijking van de EHS wordt vanuit bestaande juridische en formele kaders gewerkt, om zo spoedig mogelijk helderheid te hebben over het vervolg van de realisatie van de EHS. De inhoudelijke kant staat voorop en de noodzakelijke wijzigingen in het juridisch-formele kader volgen.
- Bestaande kaders zoals voor (water)veiligheid en ruimte worden gerespecteerd.
- Tegelijkertijd lopen trajecten zoals de integratie van de natuurwetgeving, voor de vereenvoudiging en ontstapeling van de gebiedscategorieën, voor het opstellen van een AMVB Ruimte en voor een herziening van het omgevingsrecht. Bij de herijking wordt daarmee rekening gehouden.

Bijlage 2

Uitgangspunten en normbedragen berekeningen herijking EHS

1. Uitgangspunten normbedragen, realisatie EHS en tempo realisatie

Normbedragen uitgaven	Bedrag ¹	Bron
Beheer PNB's	€ 209/ha ²	Van Dijk (2009)
Agrarisch natuurbeheer	€ 984/ha	Van Dijk (2009)
SN-functiewijziging beheer	€ 209/ha	Van Dijk (2009)
Beheer Staatsbosbeheer	€ 209/ha ³	Van Dijk (2009)
SN-functieverandering: compensatie waardedaling	€ 1.600/ha	MNP (2007)
Inrichting SN-functieverandering	€ 13.000/ha	Provinciale praktijk
Inrichting overig	€ 13.000/ha	Provinciale praktijk
Aankoop	€ 43.780/ha	IBO Natuur 2010, verwerving land

¹ De normbedragen voor beheer zijn exclusief de recreatietoeslag, landschapsdoelen en toeslag probleemgebieden.

² Gemiddeld normbedrag voor landnatuur uitgaande van de Commissie-Verheijen (2009); verdeling van beheertypen (beheertypenkaart, 2010) is € 207/ha.

³ Gemiddeld normbedrag voor natuur uitgaande van Commissie-Verheijen (2009); verdeling van beheertypen (beheertypenkaart, 2010) is voor Staatsbosbeheer-gronden € 241/ha.

2. Stand van zaken natuur gerealiseerd op 31-12-2006/31-12-2009

In EHS	Hectare	Bron
Beheer PNB's	218.858	31-12-2006, NOK Beheer pag 12
Agrarisch natuurbeheer	49.452	31-12-2006, NOK Beheer pag 8
SN-functiewijziging	5.751	NOK 2010, info DLG
Beheer Staatsbosbeheer	185.026	31-12-2006, NOK Beheer pag 12
Beheer derden	104.366	Idem
Inrichting SN-functieverandering	2.311	NOK 2010, info DLG
Inrichting overig	46.551	NOK 2010, info DLG
Aankoop	104.096	NOK 2010, info DLG; Overgedragen aan TBO's + BBL-bezit binnen begrenzing + BBL-bezit buiten begrenzing toegerekend 65%
Buiten de EHS		
Agrarisch natuurbeheer	11.061	31-12-2006, NOK Beheer pag 8 en pag 11
Beheer Staatsbosbeheer	19.830	Idem pag 11
SN	41.970	Idem pag 11



3. Bepaling tempo realisatie EHS voor variant 'EHS 2020-huidig tempo'

In EHS	Stand van zaken	Stand van zaken	Voortgang (ha/jr)	Bron
Beheer PNB's (nieuwe EHS)	0 ha (in 1990)	20.699 ha (in 2006)	1.200	NOK beheer
Agrarisch natuurbeheer	49.903 ha (in 2001)	49.452 ha (in 2006)	-90 - stabiel	NOK beheer, jaarverslag DR
SN-functiewijziging	2.140 ha (in 2004)	5.751 (in 2009)	700	Idem
Beheer Staatsbosbeheer	0 ha (in 1990)	34.052 (in 2006)	2.000	NOK beheer
Beheer derden	104.366 ha (in 1990)	104.366 ha (in 2006)	0	NOK beheer
Inrichting SN-functieverandering	0 ha (in 1998)	2.311 ha (in 2009)	200	NOK 2010
Inrichting overig	0 ha (in 1990)	46.551 ha (in 2009)	2.450	NOK 2010
Aankoop	85.730 (in 2004)	104.096 ha (in 2009)	3.700	NOK 2010 en DLG

Literatuur

- 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*, Alterra-rapport 1976, Wageningen: Alterra.
- Commissie Verheijen (2009). *Advies commissie Verheijen herberekening standaardkostprijzen*. Concept Rapport LNV & IPO 30 jan 2009 (definitief 5 febr. 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 (2007), *Halting the loss of biodiversity by 2010. Proposal for a first set of indicators to monitor progress in Europe*, EEA Technical report 11, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- 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.
- Ministerie van EL&I (2010), *Eindrapportage Nulmeting op Kaart (NOK). Aanvulling beheer*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21149, nrs. 2-3, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van LNV (1993), *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 3. Kabinetsstandpunt*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22880, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Ministerie van LNV (2009), *Voortgangsrapportages ILG 2008 Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- 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.
- Opdam, P. & K.Wieringa (2010). *Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie*. PBL publicatienummer 500414003. Bilthoven; Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010), *Balans van de Leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2011), Natuurverkenning. Beschikbaar via <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/>
[Geraadpleegd 15 februari 2011]
- Veen, M. van & C. Backes (red.) (2011, ip), *Natura 2000. Vragen van de Tweede Kamer*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wallis de Vries, M. (2006), *Het voorkomen van VHR-soorten binnen en buiten Natura 2000 en de Ecologische Hoofdstructuur*, VOFF-rapport 2006.06, Nijmegen: Vereniging Onderzoek Flora en Fauna.
- Wiertz, J., M.E. Sanders & J.M. Kanendonk (2007), *Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.



Deze brochure is een uitgave van:

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres

Postbus 30314 2500 GH Den Haag

Bezoekadres

Oranjevuitensingel 6 2511 VE Den Haag

T 070 3288700

www.pbl.nl

Februari 2011