



> Retouradres Postbus 303, 3720 AH, Bilthoven

Provincie Gelderland
drs. J.W. van der Vegte
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Locatie Bilthoven
A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 303
3720 AH Bilthoven
www.pbl.nl

T 030 274 274 5
F 030 274 44 79

Contactpersoon
Hendrien Bredenoord
Hendrien.bredenoord@pbl.nl

Datum 4 juni 2012
Betreft Toets PBL herijking Ecologische Hoofdstructuur Gelderland

Onze referentie
PBL2012-201200169-3.51

Kopie aan
WUR de heer van der Grift

Bijlagen
1

Geachte heer van der Vegte,

Aanleiding

De provincies en het Rijk hebben dit voorjaar een akkoord gesloten over de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben een beleidsuitwerking van natuur en landschap vastgesteld. Deze is mede gebaseerd op de visie van de Gelderse Manifestpartners. De beleidsuitwerking wordt op 27 juni a.s., samen met de Voorjaarsbegroting, ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd.

Het college van GS heeft Alterra gevraagd om de plannen van de Manifestpartners te toetsen aan de internationale doelen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW), en de ambities die voortvloeien uit het Gelders Coalitieakkoord *Uitdagend Gelderland*.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van de provincie Gelderland de doorrekening van Alterra voor de herijkte EHS gereviewed. Alterra heeft op 1 juni 2012 haar eindconceptrapport opgeleverd. Deze brief is de review van het Planbureau voor de Leefomgeving over de toets van Alterra. Op 17 april heeft het PBL gerapporteerd over het eerste deel van het onderzoek van Alterra. Die rapportage is verwerkt in deze brief.

In de PBL review staan de volgende vragen centraal:

- (1) Is de onderzoeksmethode van Alterra vergelijkbaar met de eerdere analyses van het PBL van het landelijk natuurakkoord?
- (2) Zijn de conclusies op basis van de onderzoeksresultaten gerechtvaardigd? Worden de conclusies door PBL gedeeld?
- (3) Wat zijn handelingsperspectieven voor het beleid gegeven de bevindingen?

Vooraf

Alterra is gevraagd om de plannen van de Gelderse Manifestpartners te vergelijken met de referentie van het onderhandelingsakkoord natuur tussen Rijk en IPO. Het natuurbeleid is echter nog sterk in beweging, hetgeen de actualiteit van deze vergelijking beïnvloedt. Zo hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland in de beleidsuitwerking natuur en landschap sindsdien al nieuwe voornemens geformuleerd. Bijvoorbeeld door het definiëren van provinciale financiële middelen voor de toekomstige ontwikkelopgave. Met het Lenteakkoord is ook de rijks inzet voor natuur recent verhoogd. Deze recente ontwikkelingen zijn niet verwerkt in de rapportage van Alterra en derhalve ook niet in de review van het PBL.

Bij beantwoording van deze brief graag onze referentie vermelden.

Rol provincies na decentralisatie natuurbeleid

De provincie Gelderland heeft haar rol als regisseur, na de decentralisatie van het natuurbeleid van Rijk naar de provincies, voortvarend en met alle betrokken partners opgepakt. Natuur en landschap worden gezien als het kapitaal van Gelderland. Gelderland vertegenwoordigt een meer dan evenredig aandeel bij het realiseren van internationale biodiversiteitsdoelen ten opzichte van de andere provincies. Dat vertaalt zich naar een substantieel grotere inzet voor natuur en landschap ten opzichte van de beschikbare middelen in het landelijk natuurakkoord. Uit evaluaties van het PBL van de afgelopen jaren blijkt dat de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid weerbarstig is door allerlei praktische belemmeringen in de uitvoering van het beleid. Positief is het daarom dat de provincie Gelderland actief zoekt naar wegen en alternatieven om haar plannen binnen de huidige actualiteit te realiseren. Het is aan te bevelen om in deze zoektocht extra aandacht te geven aan het opheffen van deze belemmeringen in de uitvoering.

Provincies krijgen met de decentralisatie ook nieuwe taken. Niet alleen op het vlak van natuur. Zij krijgen ook te maken met demografische krimp en veranderende wensen ten aanzien van mobiliteit. Strategievorming wordt daarom belangrijker voor de provincies en het is raadzaam om daarbij rekening te houden met de verschillende wensen van haar burgers en functies van natuur. In de Natuurverkenning 2010-2040 laat het PBL, met vier verschillende kijkrichtingen, zien dat een robuuste EHS een goed concept is, voor de lange termijnopgaven, zoals internationale natuurdoelen, recreatie en klimaatadaptatie. Het bedienen van de verschillende mensen wensen vraagt echter wel aparte aandacht en samenwerkingsstrategieën. De huidige concept-uitwerking herijking EHS van de provincie Gelderland is sterk gericht op het gezamenlijk realiseren van een herijkte EHS, kavelruil en landschap in 2025. Integrale visie vorming, de stip op de horizon, voor de langere termijn past bij de nieuwe rol van de provincies en het is ook gewenst om zicht te houden op het bereiken van de internationale natuurdoelen.

Reactie op gebruikte rekenmethodiek

Alterra heeft, bij de beoordeling van lange termijn biodiversiteitsdoelen, technisch dezelfde rekenmethode gebruikt als het PBL bij de doorrekening van het natuurakkoord op landelijke schaal. Waar wordt afgeweken van de methodiek acht het PBL dit zinvol voor de Gelderse situatie. In de analyse van Alterra is echter zeer beperkt aandacht besteed aan de praktische en tijdige uitvoerbaarheid van de Gelderse plannen. Zo is in de berekeningen verondersteld dat alle regulier beheer en de herstelmaatregelen uit de Programmatische Aanpak Stikstof doorgang vinden, alle inrichting en aankoop van gronden tijdig gerealiseerd kan worden en dat het ontbreken van (rijks)financiering voor anti-verdrogingsmaatregelen niet belemmerend is voor het op orde brengen van watercondities in natuurgebieden. Op basis van eerdere landelijke PBL analyses is aannemelijk dat deze uitgangspunten niet zomaar reëel zijn. Het resultaat van de doorrekening is daarmee een theoretisch maximum zonder financiële, praktische of bestuurlijke belemmeringen die in de praktijk wel spelen. Het was verstandig geweest als er ook een bandbreedte was aangegeven in de resultaten, zodat beleid zich kan voorbereiden op het oplossen van voorzienbare knelpunten.

Datum
4 juni 2012

Onze referentie
PBL2012-201200169-3.51

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

De internationaal afgesproken korte termijn doelstelling - het stoppen van verdere verslechtering van biodiversiteit- verplicht nu al om daartoe passende maatregelen te nemen. Alterra kijkt bij de doorrekening of in de Gelderse plannen gewerkt wordt aan het opheffen van de knelpunten in Natura 2000-gebieden en of passende maatregelen genomen worden. Dit is echter één aspect van de kortetermijndoelstelling. In hoeverre de aanpak leidt tot het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit op korte termijn is niet beantwoord. Het PBL is zich overigens bewust van het feit, dat een analyse van het stoppen van de achteruitgang wetenschappelijk gezien lastig is.

Reactie op conclusies Alterra

Alterra concludeert dat de internationale lange termijn behoudsdoelen voor natuur nog buiten bereik blijven. Het PBL deelt deze conclusie. Met de Gelderse plannen kan, afhankelijk van de mate van uitvoering natuurwinst worden geboekt. Gelderland zet met de plannen substantieel extra middelen in voor het landelijk gebied ten opzichte van de landelijk beschikbare middelen. Deze middelen worden tevens met het oog op de internationale natuurdoelen, op ecologisch gezien belangrijke knelpunten zoals verdroging, ingezet. De gekozen planologische uitwerking reserveert ruimte zodat ook in de toekomst mogelijkheden blijven bestaan om te werken aan het realiseren van de internationale verplichtingen. Ten aanzien van de kortetermijndoelstelling van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, concludeert Alterra dat met de plannen de belangrijkste knelpunten in vermessing, verdroging en versnippering aangepakt worden. Het PBL deelt ook deze bevinding. Onbeantwoord blijft echter de vraag of dat daarmee ook de internationale korte termijn verplichting van het stoppen van het biodiversiteitsverlies wordt gerealiseerd. Realisatie zal afhangen van de mate waarmee belemmeringen in de uitvoering van de Gelderse plannen wordt opgelost. De Gelderse plannen stellen effectieve maatregelen voor en geven goede prioriteiten maar zonder oplossing van de barrières in de uitvoering zal de door Alterra berekende natuurwinst in de praktijk lager uitvallen. De belangrijkste belemmeringen zijn de beperkte financiële middelen voor het natuurbeheer en voor de ontwikkelopgave. Daarnaast is ook bestuurlijke daadkracht om de plannen daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen essentieel. Zo bleek in het verleden verwerving van benodigde gronden en oplossing van verdroging niet eenvoudig op basis van alleen vrijwilligheid. De analyse van Alterra ten aanzien van de Gelderse doelen voor compactheid, verbondenheid en hoogwaardigheid van natuurgebieden, onderstreept naar onze mening, bovenstaande conclusies over de behoudsdoelen voor natuur. PBL deelt de conclusie over het geringe negatieve effect van de Gelderse Manifestherijking op het KRW-doelbereik in vergelijking tot het oorspronkelijk EHS-doel. Daarmee blijft het KRW-doel nog steeds ver buiten bereik. Het oppervlak landbouwgrond dat niet omgezet wordt naar nieuwe natuur met tegelijkertijd een positief effect op de KRW-doelen, is immers beperkt. PBL schat echter in dat door het minder omzetten van landbouwgronden in nieuwe natuur dit negatieve effect niet zozeer komt door het voortgaande gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen op die niet-omgezette landbouwgronden, zoals Alterra aangeeft, maar meer een gevolg is van het vervallen van KRW-waterinrichtingsmaatregelen, zoals meandering en natuurvriendelijke oevers die gecombineerd zouden worden met die nieuwe maar in de herijking vervallen EHS. Ook ontbreekt mee koppellende negatieve effecten van de mogelijke bezuinigingen van het Bestuursakkoord Water.

Onderbelichte knelpunten in de analyse van de Gelderse plannen

Alterra gaat er in de doorrekening van uit dat de uitvoering van de Gelderse plannen sneller en efficiënter verloopt dan de historische trend. Dat geldt zowel voor de aankoop en inrichting van nieuwe natuur als de inzet van herstelmaatregelen vanuit de Programmatische Aanpak Stikstof. In de huidige plannen is bovendien geen zekerheid over de financiële dekking van het (rijks)verdrogingsbeleid en het reguliere natuurbeheer noch over de beschikbaarheid van de benodigde grond. Het heeft meerwaarde en is reëel om deze knelpunten zichtbaar te houden. De provincie krijgt dan inzicht in de aanvullende middelen en acties die nodig zijn om de provinciale doelen wel te bereiken.

Onderbelichte sterke punten in de analyse van de Gelderse plannen

Sterke punten in de Gelderse plannen zijn onder meer de samenwerking met de Manifestpartners, de ruimte die de plannen laten voor toekomstige aansluiting bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en/of een nieuwe nationale natuurvisie voor de periode na 2021. Tevens is er aandacht voor natuur en landschap buiten de herijkte EHS. Dit is belangrijk omdat er ook buiten de EHS natuurwaarden zijn die internationaal beschermd dienen te worden. Een deel van de vervallen EHS hectaren krijgen de aanduiding 'rood met beheer'. De bedoeling is om hier middels vergoedingen de aanleg, ontwikkeling en beheer van landschapselementen te stimuleren en zo verbindingen te realiseren tussen natuurgebieden. Deze gebieden zijn in de analyse van Alterra niet meegewogen.

Handelingsperspectieven

Om de berekende natuurwinst te effectueren en tegenwicht te bieden aan de huidige afname van biodiversiteit, zullen betrokken partners gezamenlijk aan de slag moeten. Daarin liggen ook kansen voor de provincie. Zo kan de provincie afstemming zoeken bij buurprovincies en rijksoverheid opdat keuzes in het landelijke ecologische netwerk in samenhang gemaakt worden. Provincies zullen ook onderling moeten afspreken hoe de landelijk beschikbare hectaren verdeeld worden. Daarnaast is nader overleg met het rijk noodzakelijk omdat de financiering van het antiverdrogingsbeleid nog niet geheel is geregeld. De provincie zou kunnen onderzoeken wat versnellende maatregelen zijn voor realisatie en inrichting van nieuwe natuur, zoals het scheppen van meer planologische duidelijkheid, inzet van compensatiegelden of gerichte onteigening. Zij zouden terrein beherende organisaties kunnen ondersteunen bij het oplossen van de financiële tekorten voor regulier beheer. Jaarlijkse ecologische monitoring kan helpen om het herstelproces beter dan voorheen te volgen en waar nodig bij te sturen.

Eén van de belangrijkste uitgangspunten in het Coalitieakkoord en het Manifest is 'een integrale, duurzame inrichting' met oog voor 'doelen op het gebied van natuur, landschap, water, landbouw en recreatie'. De focus ligt echter sterk op biodiversiteitsdoelen. Door het verbreden van de plannen voor het landelijk gebied ten aanzien van bijvoorbeeld waterberging, landbouw (structuurverbetering), recreatie en cultuurhistorie kunnen kansen op synergie wellicht beter benut worden.

**Planbureau voor de
Leefomgeving**

Datum

4 juni 2012

Onze referentie

PBL2012-201200169-3.51

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.
Hoogachtend,

Sectorhoofd Natuur en Landelijk Gebied
Ir. K. Wieringa

Bijlage 1 Review toets herijking EHS Gelderland

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van de provincie Gelderland de toets van Alterra voor de herijkte EHS gereviewed. De review is op hoofdlijnen uitgevoerd.

De volgende vragen staan centraal:

- (1) Is de onderzoeksmethode van Alterra vergelijkbaar met de eerdere analyses van het PBL van het natuurakkoord?
- (2) Zijn de conclusies op basis van de onderzoeksresultaten gerechtvaardigd? Worden de conclusies door PBL gedeeld?
- (3) Wat zijn handelingsperspectieven voor het beleid gegeven de bevindingen?

Alterra onderscheidt in haar offerte vier vragen. Toetsing of met de herijkte EHS in Gelderland voldaan wordt aan:

- de lange termijn doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR);
- de korte termijn verplichting van de VHR;
- de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en
- de doelen van het Gelderse coalitieakkoord waarin gesteld is dat de EHS in 2018 wordt afgerond tot een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden

(1) Is de onderzoeksmethode van Alterra vergelijkbaar met de eerdere analyses van het PBL van het natuurakkoord?

Evaluatie methode door PBL: de lange termijn doelen VHR

Berekeningswijze: De onderzoekers van Alterra gebruiken dezelfde quick-scan berekeningswijze als eerder door het PBL is gebruikt bij landelijke doorrekening van het natuurakkoord. Het betreft een toetsing op hoofdlijnen. Op basis van de nu beschikbare kaarten van Gelderland hadden echter ook meer gedetailleerde modellen gebruikt kunnen worden. Zo kunnen grondwatermodellen gebruikt worden om op gebiedsniveau aan te tonen welke hectaren binnen of buiten de begrensde precies EHS nodig zijn voor oplossing van de verdroging. In de huidige studie is gewerkt met een inschatting van hoeveel hectaren op provinciaal niveau nodig is om verdroging op te lossen. Met gedetailleerdere informatie kunnen ecologische effecten beter worden ingeschat en kunnen provincies nauwkeuriger keuzes maken in de begrenzing van de herijkte EHS.

Indicatoren: Alterra focust in de beoordeling op één van de indicatoren die ook PBL heeft gebruikt in de landelijke doorrekeningen rond de herijking van de EHS de indicator: 'Het percentage duurzame typische VHR-soorten'. Het PBL beschouwt deze indicator geschikt voor evaluaties van de lange termijn doelstelling van de Europese Vogel- en Habitatlijnen alsmede de nationale doelstelling voor duurzaam behoud van alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten. Modelberekeningen volgens de precieze juridische definities van de VHR zijn niet mogelijk, omdat niet voor alle daar genoemde planten- en diersoorten gegevens beschikbaar zijn.

Onderzoekers van Alterra hebben deze indicator over 'duurzame soorten' wel nader toegespitst voor evaluatie in Gelderland. Zo is gefocust op alleen die

soorten en leefgebieden die in Gelderland voorkomen. Deze keuze vindt het PBL passend in het licht van de vraag van Gelderland. De onderzoekers van Alterra hebben daarnaast niet alleen gefocust op die soorten die in Gelderland voorkomen, zij hebben ook de mate van duurzaamheid beoordeeld ten opzichte van wat natuur in Gelderland kan bijdragen aan de landelijke duurzaamheidsniveaus. Als zodanig geeft de indicator nu inzicht in de bijdrage van Gelderland aan het nationale netwerk van natuurgebieden. Deze relevante aanscherping wordt in de rapportage van Alterra niet benoemd. In de rapportage zou aangegeven moeten worden dat het nu gaat over het percentage soorten waarvoor Gelderland een bijdrage levert aan de doelstelling van landelijke duurzaam behoud. Met deze aanpassing wordt ook duidelijk dat de gepresenteerde getallen niet meer direct zijn te vergelijken met eerdere landelijke doorrekeningen van het PBL. Dit had beter benadrukt kunnen worden in de rapportage. De indicator geeft nu inzicht in waarvoor de provincie Gelderland een bijdrage kan leveren aan de landelijke lange termijn doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Gerealiseerd moet worden dat de richtlijnen ook korte termijn verplichtingen kennen (zie vraag 2 van Alterra) alsmede gebiedsdoelen zoals aangegeven bij de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden. Ook aan deze doelen dient voldaan te worden.

Andere internationale doelen voortkomend uit de Conventie van Biologische Diversiteit (CBD) krijgen geen aandacht in het onderzoek van Alterra.

Referenties: Alterra zet de effecten van het realiseren van de herijkte Gelderse EHS af tegen verschillende referenties, hierdoor wint de analyse aan kracht. Als referenties worden gebruikt de huidige situatie en een situatie waarin de EHS met ongewijzigd nationaal beleid en optimale milieuocondities vorm krijgt. Alterra heeft ook een vergelijking gemaakt met de minimum en maximum variant van het eerste onderhandelingsakkoord (OHA) tussen rijk en IPO, zoals gerapporteerd door PBL. Door de aanvullingen op het landelijke natuurakkoord van 7 december 2011 zijn deze referenties niet meer helemaal actueel. Zo is in de minimum variant geen rekening gehouden met de inmiddels toegezegde middelen voor beheer (Interprovinciaal Overleg) en is in de maximum variant verondersteld dat regulier beheer voor 100% doorgang vindt. In de Memorie van toelichting op het natuurakkoord gaat het IPO uit van financiering van 75% van het regulier natuurbeheer.

Praktische haalbaarheid: Wat ontbreekt in de doorrekening is een analyse van de haalbaarheid van de Gelderse variant. In de analyse is door Alterra verondersteld dat regulier beheer voor 100% doorgang vindt, 100% van de herstelmaatregelen uit PAS doorgang vinden, alle inrichting en aankoop tijdig gerealiseerd kan worden en dat het ontbreken van (rijks)financiering voor anti-verdrogingsmaatregelen niet belemmerend is bij het op orde brengen van watercondities in natuurgebieden. Op basis van eerdere landelijke PBL analyses is aannemelijk dat aan deze uitgangspunten niet zomaar wordt voldaan. De doorrekening is daarmee een theoretisch maximum, zonder enige financiële, praktische of bestuurlijke belemmeringen. Het heeft meerwaarde en is reëel om dit in de figuur 2.1 zichtbaar te maken door een minimumvariant op te nemen. De provincie had hiermee inzicht gekregen in de aanvullende middelen die nodig zijn om de provinciale doelen te bereiken.

Evaluatie methode door PBL: de korte termijn verplichting VHR

De Vogel- en Habitatrichtlijnen geven aan dat landen op termijn moeten zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding' voor te beschermen planten- en diersoorten en habitattypen. Nederland is nu al verplicht om passende maatregelen te nemen om verdere verslechtering te stoppen. Passende maatregelen zijn geschikte maatregelen om de knelpunten op te lossen en van voldoende omvang. Analyse van de lange termijn doelstelling laat zien dat voor veel soorten de condities voor duurzaam voortbestaan nog niet gerealiseerd worden. Kans op achteruitgang blijft dus bestaan. Alterra kijkt bij de doorrekening of in de Gelderse plannen gewerkt wordt aan de knelpunten in Natura 2000-gebieden en of de genomen maatregelen passend zijn. Dit is echter één aspect van de korte termijn doelstelling. Onduidelijk blijft in hoeverre de aanpak zal leiden tot het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit op korte termijn. Alterra maakt in de rapportage niet duidelijk dat zij slechts één aspect van de doelstelling bekijken.

Het PBL is zich overigens bewust van het feit, dat een analyse van het stoppen van de achteruitgang wetenschappelijk gezien complex is. Bovendien vereist beantwoording inzicht in de tijdigheid van uitvoering van maatregelen.

In de rapportage blijft eveneens onduidelijk in hoeverre de Gelderse plannen nog te optimaliseren zijn en in hoeverre in de Gelderse plannen de meest optimale prioriteiten worden gesteld. Deze optimalisatie is echter ook niet aan Alterra gevraagd. Wel zou Alterra, op basis van de beschikbare informatie, duidelijker kunnen maken dat:

- de provincies met de plannen relatief veel inzet op gebieden waar ruimtelijke knelpunten in bestaande populaties spelen. Het inzetten op gebieden met bestaande populaties is daarbij een ecologisch gezien logische keuze. In een beperkt aantal populaties wordt in de beschouwde voornemens van Gelderland, echter niets gedaan. In die gebieden is de kans op achteruitgang groot. Ten behoeve van de Europese korte-termijn doelen is uitbreiding van de maatregelen naar deze gebieden voor de hand liggend.
- Alterra ziet binnen sommige natuurgebieden nog mogelijkheden om de interne samenhang te vergroten. Interne (her)inrichting is een relatief goedkope optie die nog toegevoegd zou kunnen worden aan het pakket van maatregelen dat de provincie nu voorstelt. Aanpak vereist wel 'netwerk' denken. Dit geldt ook voor de opties die Alterra signaleert door versterking met het buitenland.
- De korte en lange termijndoelen hebben betrekking op het niveau van geheel Nederland. Door de focus op alleen Natura 2000-gebieden en de ontbrekende afstemming met buurprovincies loopt de provincie mogelijk kansen voor optimalisatie mis.

Evaluatie methode door PBL: bijdrage aan doelstelling KRW

Alterra heeft de plannen voor KRW beoordeeld op basis van expert schattingen. Een quick-scan doorrekening vergelijkbaar met de eerdere doorrekening van het natuurakkoord ontbreekt. De expert inschattingen leiden echter tot uitspraken die in lijn zijn met de landelijke doorrekening.

Evaluatie methode door PBL: bijdrage aan doelstelling provincie Gelderland

De vraag of Alterra dit deel van het onderzoek methodologisch hetzelfde heeft uitgevoerd dan het PBL is niet aan de orde. Dat komt omdat de specifiek Gelderse doelen geen onderdeel waren van eerdere landelijke doorrekeningen door het PBL. De analyse van de 'hoogwaardigheid' van natuurgebieden wordt ingevuld met de algemene biodiversiteitsgraadmeter die het PBL bij doorrekening van het natuurakkoord gebruikt heeft voor het beoordelen van algemene CBD doelstellingen.

(2) Kunnen op basis van de onderzoeksresultaten deze conclusies getrokken worden? Worden de conclusies gedeeld?

Conclusies ten aanzien van de lange termijn doelen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR)

Op basis van de doorrekening trekken onderzoekers van Alterra de volgende conclusies:

- *"De Gelderse plannen voor de Herijkte EHS Max verbeteren het doelbereik ten opzichte van de varianten op basis van het onderhandelingsakkoord tussen Rijk en IPO met de daarbij horende aanvullingen. Het doelbereik van de Herijkte EHS Max bedraagt circa 58% ten opzichte van 21 en 44% voor respectievelijk de minimale en maximale variant op basis van het onderhandelingsakkoord. Dit is er vooral in gelegen dat Gelderland relatief veel hectaren voor nieuwe natuur en inrichting inzet ten opzichte van de nationale opgave (17.000 ha nieuwe natuur, 40.000 ha inrichting). Het goed uitvoeren van de Gelderse plannen is cruciaal voor het realiseren van de winst ten opzichte van de varianten op basis van het onderhandelingsakkoord."*
- *"Met de Gelderse plannen voor de Herijkte EHS Max blijft er, net als bij de oorspronkelijke plannen voor de EHS (Ongewijzigde EHS), een tekort aan leefgebied voor het realiseren van alle lange termijn doelen van de VHR. Met de Gelderse plannen zal naar verwachting ruim de helft van de internationale doelen in het kader van de VHR, waarvoor de provincie verantwoordelijkheid draagt, kunnen worden gewaarborgd. Hiermee ligt het doelbereik van de Gelderse plannen circa 12% af van het doelbereik van de Ongewijzigde EHS, waarin meer areaal is opgenomen en waarbij alle milieucondities (ook buiten de Natura 2000 gebieden) op orde zijn verondersteld. Om tot 100% van de gestelde internationale doelen - d.w.z. het realiseren van de duurzame instandhouding van alle soorten en habitattypen van de VHR - te komen, is extra areaal en een verbetering van de ruimtelijke samenhang nodig."*
- *"De aannahme bij bovenstaande conclusies is dat er geen financiële belemmeringen zijn voor de uitvoer van de voorgestelde maatregelen, op het gehele areaal natuur regulier beheer plaatsvindt, de PAS herstelmaatregelen 100% effectief zijn en de aankoop en inrichting volledig gerealiseerd worden. Opgemerkt moet worden dat wanneer de aannahme van de provincie Gelderland dat alle beheerdoelen kunnen worden gerealiseerd niet houdbaar blijkt, het doelbereik van de Gelderse plannen voor de Herijkte EHS Max min of meer zal overeenkomen met het doelbereik van de maximale variant op basis van het onderhandelingsakkoord."*

Evaluatie conclusies door PBL

Alterra concludeert dat de internationale lange termijn behoudsdoelen voor natuur nog buiten bereik blijven. Het PBL deelt deze conclusie.

Datum
4 juni 2012

Onze referentie
PBL2012-201200169-3.51

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Met de Gelderse plannen kan, afhankelijk van de mate van uitvoering, natuurwinst geboekt worden. Maar de, door Alterra, gerapporteerde mate waarin (van de huidige 36 procent naar een toekomstige 58 procent) is niet aannemelijk. Gelderland zet in op 5300 hectare nieuwe natuur, dit is substantieel in vergelijking met de landelijk beschikbare 17.000 hectare. Ook de inzet van Gelderland voor inrichting is relatief groot. Gelderland vertegenwoordigt echter ook een meer dan evenredig aandeel bij het realiseren van internationale biodiversiteitsdoelen. Nadrukkelijk zet de provincie in op prioritaire knelpunten voor biodiversiteitsbehoud, zoals verdroging. Uitgaande van beschikbare (financiële) dekking n de historische trends is aannemelijk dat de door Alterra berekende natuurwinst in de praktijk lager uit zal vallen. De doorrekening schetst een maximale situatie waarin de uitvoering effectiever verloopt dan voorheen en financiële tekorten worden aangevuld.

De belangrijkste redenen voor verminderde natuurwinst, die de provincie direct kan beïnvloeden, zijn:

- **De mate van financiering van beheer.** In de analyses van Alterra wordt ervan uitgegaan dat alle reguliere beheermaatregelen worden uitgevoerd. Gelderland gaat echter uit van een financiering van 59 tot 75%¹ van de hiervoor benodigde kosten. In de berekening veronderstelt Alterra expliciet dat de overige benodigde middelen betaald wordt door andere partijen. Verondersteld wordt dat terrein behorende organisaties daarmee korting op het beheer kunnen compenseren. Eerdere berekeningen van het PBL hebben laten zien dat het niet doorlaten gaan van beheersmaatregelen snel zal resulteren in een versnelde achteruitgang van natuur. Tevens neemt de effectiviteit van de herstelmaatregelen in het kader van de PAS af als het reguliere beheer niet plaatsvindt. Wanneer aanvullende budgetten voor beheer niet gevonden worden en ingezet wordt op financiering van 75% van de beheerkosten zal volgens de landelijke berekeningen van PBL een achteruitgang van 6% tot 18% van de natuurkwaliteit te verwachten zijn. Bij het uitvoeren van 59% van de beheersmaatregelen zal verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit reëel worden. Dit is voor de Gelderse situatie door Alterra niet berekend.
- **Snelheid van aankoop en inrichting natuur.** Uitgaande van de historische snelheid van inrichting in de provincie Gelderland zou in 2021, 2000 hectaren natuur ingericht zijn. Het eindbeeld dat Alterra heeft doorgerekend bestaat uit 5300 hectare ingerichte nieuwe natuur plus 10500 hectare inrichting van nieuwe natuur (waaronder 5200 hectare nieuwe natuur waar reeds functieverandering heeft plaatsgevonden). De provinciale staten van Gelderland onderkennen dat deze taakstelling een forse versnelling van de uitvoering (twee tot drie maal) zou betekenen ten opzichte van historische trends en een verlate realisatie (2025 in plaats van 2021). Het PBL verwacht door het grond-voor-grond principe eerder een vertraging ten opzichte van de historische trend. Dit betekent dat als er minder hectaren gerealiseerd worden er ook minder natuurkwaliteit gerealiseerd wordt dan door Alterra berekend.

¹ In de Gelderse plannen is geraamd dat voor het beheer in totaal 35 miljoen Euro per jaar ingezet kan worden, waarmee 59% van de normkosten van beheer betaald kan worden. Met 44,2 miljoen Euro per jaar kan 75% van de normkosten betaald worden.

- **Snelheid van effectgericht beheer.** De provincie gaat uit van gehele realisatie van de PAS-maatregelen. Dit is ook het uitgangspunt in de toets van Alterra. De Manifestpartners verwachten echter dat slechts de helft van het effectgerichte beheer uitgevoerd kan worden in de beoogde tijd. Op basis van de historische snelheid verwacht het PBL ook dat minder hectaren effectgericht herstelbeheer kan worden uitgevoerd (jaarlijkse landelijke snelheid is circa 4500 hectaren/jaar; PBL, 2011). Onduidelijk is of de veronderstelde 50% van de Manifestpartners haalbaar is. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat te snelle en te grootschalige inzet van herstelmaatregelen zelfs schadelijk kan zijn voor natuur. Zo is grootschalig plagen van heide schadelijk voor veel diersoorten.

De overige redenen voor verminderde natuurwinst, die de provincie niet-direct alleen kan beïnvloeden, zijn:

- **De beschikbaarheid van financiën voor anti-verdrogingsbeleid.** Inrichting van bestaande en nieuwe natuur kan zorgdragen dat de watercondities in een gebied verbeteren. Vaak zijn echter ook externe maatregelen nodig. Momenteel is het wel de intentie om hier afspraken over te maken maar de financiering is nog niet geregeld in de rijksbegroting. Alterra gaat ervanuit dat het ontbreken van (rijks)financiering van het anti-verdrogingsmaatregelen niet belemmerend is voor het op orde brengen van watercondities in natuurgebieden. In de praktijk zal dit echter wel het geval zijn.
- **Natuurbeleid in andere provincies.** De provincie Gelderland kiest in haar beleid voor versterking van specifieke gebieden en typen natuur. Andere provincies kunnen andere keuzes maken in hetzelfde landelijke ecologische netwerk en daarmee de effectiviteit van Gelderse keuzes verkleinen en/of versterken. Ook milieubeleid in andere provincies kan de effectiviteit van het Gelders natuurbeleid beïnvloeden. Zo kan het toelaten van groei van stikstofemissie aan de grensgebieden van buurprovincies van invloed zijn op de kwaliteit van natuurgebieden in Gelderland.
- **Keuzes in natuur- en milieubeleid van Duitsland.** Veel knelpunten in natuur en milieu zijn grensoverschrijdend. Zo is de effectiviteit van de Gelderse keuze voor versterking van het rivieren gebied afhankelijk van wat in Duitsland gebeurt. Terwijl omgekeerd de effectiviteit van Duits natuurbeleid beïnvloed kan zijn door bijvoorbeeld het laten vervallen van robuuste verbindingen richting Duitsland.

Conclusies ten aanzien van de korte termijn verplichting van de VHR

Op basis van de doorrekening trekken onderzoekers van Alterra de volgende conclusies:

- "De herijking pakt meeste problemen vermesting, verdroging en versnippering aan".
- "Voor veel gebieden worden maatregelen genomen die er voor zorgen dat de kwaliteit van de gebieden verbeterd, sommige maatregelen worden geacht meerdere problemen tegelijk aan te pakken (bijvoorbeeld verhoging van de grondwaterstand\herstel kwel kan ook helpen het stikstof probleem, maar ook het verzuringsprobleem aan te pakken). Er blijven echter gebieden waar de problemen niet worden aangepakt, of

waar met de nu geplande maatregelen niet alle problemen worden aangepakt."

- *"Er is bij de beoordeling vanuit gegaan dat alle voorgestelde maatregelen worden uitgevoerd. Omdat het onmogelijk is om te beoordelen of de te nemen maatregelen voldoende zijn wordt daar geen uitspraak over gedaan. Er kon alleen worden aangegeven of maatregelen een positief effect hebben en waarop ze een positief effect hebben."*

Evaluatie conclusies door PBL

Ten aanzien van de korte-termijn doelstelling van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, concludeert Alterra dat met de plannen de belangrijke knelpunten in vermessing, verdroging en versnippering aangepakt worden. Het PBL deelt deze algemene bevinding, die in lijn is met de doorrekening van de lange termijn doelen. Het PBL heeft niet gecontroleerd of de knelpuntenanalyse per gebied overeenkomt met beoordelingen zoals gebruikt in de beheersplannen van de Natura 2000-gebieden. Onbeantwoord blijft de vraag of met de aanpak van de knelpunten ook de internationale korte termijn verplichting van het stoppen van het biodiversiteitsverlies wordt gerealiseerd. Die realisatie zal mede afhangen van de mate waarmee eerder genoemde belemmeringen in de uitvoering van de Gelderse plannen worden opgelost.

Alterra kijkt bij de evaluatie of in de Gelderse plannen gewerkt wordt aan de knelpunten in Natura 2000-gebieden en of passende maatregelen genomen worden. Dit is één aspect van de korte termijn doelstelling. Onduidelijk blijft in hoeverre de aanpak leidt tot het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit op korte termijn. Alterra maakt in de rapportage niet duidelijk dat zij slechts één aspect van de doelstelling bekijken. Het PBL is zich overigens bewust van het feit, dat een analyse van het stoppen van de achteruitgang ecologisch gezien zeer complex is. Bovendien vereist beantwoording inzicht in de tijdigheid van uitvoering van maatregelen.

Conclusies ten aanzien van de doelen van de kaderrichtlijn Water

Op basis van de doorrekening trekken onderzoekers van Alterra de volgende conclusie:

- *"Gezien de omvang van het herijken wordt door ons het effect van het niet meer inrichten van landbouwgrond als natuur (de rode gebieden in figuren 4.3 en 4.4) als gering beschouwd ten opzichte van alle andere problematiek. Er zouden twee gebieden onder druk kunnen komen te staan. Dat zijn de (noordelijke) Gelderse Vallei en de kanalen ten Oosten van de Veluwe."*

Evaluatie conclusies door PBL

PBL deelt de conclusie over het geringe negatieve effect van de Gelderse Manifestherijking op het KRW-doelbereik in vergelijking tot het oorspronkelijk EHS-doel. Deze conclusie is in lijn met de eerdere landelijke quick-scan doorrekening van het natuurakkoord. Het oppervlak landbouwgrond dat niet omgezet wordt naar nieuwe natuur met tegelijkertijd een positief effect op de KRW-doelen, is immers gering.

Conclusies ten aanzien van de doelen van het Gelderse coalitieakkoord waarin gesteld is dat de EHS in 2018 wordt afgerond tot een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden

Op basis van de doorrekening trekken onderzoekers van Alterra de volgende conclusies:

- *De Herijkte EHS is 'compact' dan de Huidige EHS. Kleinere gebieden worden met elkaar verbonden tot grotere natuurgebieden. Met name het aantal gebieden in de klasse 500 - 1000 ha neemt toe. Dit is gunstig voor bijvoorbeeld vleermuizen, Boomleeuwerik, Watersnip en Roodborsttapuit.*
- *Wanneer er uitgegaan wordt van de optimale realisatie van de Herijkte EHS zal de gemiddelde kwaliteit in de Herijkte EHS 55% zijn ten opzichte van een 'hoogwaardige' kwaliteit in alle natuurgebieden.*
- *De mate waarin de EHS 'onderling verbonden' is, neemt toe in de Herijkte EHS van 183 clusters ten opzichte van 196 clusters in de huidige EHS. De schraallanden langs de Grift liggen het meest geïsoleerd.*
- *Maatregelen die gericht zijn op het inrichten van verbindingzones in de 'overige EHS' zullen een positieve bijdrage hebben voor zowel het aspect 'compactheid' als het aspect 'onderling verbonden'.*
- *Maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van milieucondities zullen een positieve bijdrage hebben voor het aspect 'hoogwaardig'.*

Evaluatie conclusies door PBL

De analyse van Alterra ten aanzien van de Gelderse doelen voor compactheid, verbondenheid en hoogwaardigheid van natuurgebieden, onderstreept naar mening van het PBL de eerdere conclusies ten aanzien van de doorrekening van de internationale lange termijn doelen. De 'compactheid' en 'verbondenheid' zijn onderliggende factoren die condities voor duurzaam behoud van soorten bepalen.

(3) Mogelijke aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten.

- De provincie zou actief wegen kunnen zoeken om de financiële tekorten voor regulier beheer op te lossen. Overleg met het rijk ten aanzien van aanvullende middelen vanuit het lenteakkoord is logisch. Uit eerdere analyses van PBL is gebleken dat continuering van het beheer van bestaande natuurterreinen een eerste voorwaarde is voor behoud van natuurkwaliteit. De provincie zou bij het zoeken naar het in balans brengen van de beschikbare en benodigde middelen voor beheer, hiermee rekening kunnen houden.
- De provincie zou kunnen onderzoeken wat versnellende maatregelen zijn voor realisatie en inrichting van nieuwe natuur, zoals het scheppen van meer planologische duidelijkheid, inzet van compensatiegelden of gerichte onteigening. Met het rijk kan overleg worden hoe aanvullende financiële middelen uit het lenteakkoord ingezet kunnen worden.
- De provincie zou door gerichte jaarlijkse ecologische monitoring natuurontwikkelingen kunnen volgen zodat tijdige beleidsbijstelling mogelijk is. Dit is noodzakelijk om te volgen of ingezette maatregelen daadwerkelijk de achteruitgang in biodiversiteit stoppen.
- De provincie zou keuzes voor inzet van gebieden en maatregelen kunnen afstemmen met andere provincies en het rijk. Afstemming op het gebied van verdeling van (ruil)gronden en extra financiële middelen vanuit het

natuurakkoord is logisch. Ook ten aanzien van antiverdrogingsbeleid is afstemming gewenst, aangezien rijks financiering beperkt is en nog onduidelijk is in hoeverre middelen vanuit het lenteakkoord voor Gelderland beschikbaar komen. De provincie Gelderland kiest met name voor versterking van natuur rond de rivieren. Hiermee versterkt Gelderland een aantal Natura 2000-gebieden. Afstemming met plannen voor klimaatbeleid (ruimte voor de rivier, klimaatcorridors, deltaprogramma) ligt voor de hand. Zo zullen keuzes voor het peil van het IJsselmeer van invloed zijn op de natuurplannen van de IJssel.

Gelderland sorteert voor op ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden op de langere termijn. Afstemming met de nationale natuurvisie en de inzet op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is hierbij van belang. Zo wordt een gebiedscategorie geïntroduceerd waarin wordt ingezet op, het onderling verbinden van gebieden en op percelen waar de fysieke gesteldheid van grote invloed is op het naastgelegen natuurgebied. In dit gebied geldt het 'ja, mits principe' en is groei van extensieve landbouw en recreatie mogelijk. Met deze categorie kunnen ook onomkeerbare besluiten die niet positief zijn voor natuur, worden gestuurd. Een dergelijke aanpak houdt mogelijkheden voor de toekomst open. Beoogd wordt landschapontwikkeling te financieren vanuit GLB. Een dergelijke financieringsconstructie vereist inpassing in Europese plannen en landelijke uitwerking. Ook met het continueren van bestaand beheer van natuur en landschap buiten de EHS, hetgeen waarschijnlijk positief is voor draagvlak, wordt ruimte gelaten voor toekomst plannen. Het verdient vanuit synergie/efficiëntieoverweging aanbeveling om bij de prioritering niet alleen te letten op de combinatie van EHS met de EU-gerelateerde beleidsdoelen van Natura2000 en KRW maar ook de vanuit het regionale beleid vaak reeds ingezette combinatie met landbouw, waterberging, recreatie en cultuurhistorie. Eén van de belangrijkste uitgangspunten in het Coalitieakkoord en het Manifest is 'een integrale, duurzame inrichting' met oog voor 'doelen op het gebied van natuur, landschap, water, landbouw en recreatie'. De focus ligt echter sterk op biodiversiteitsdoelen. Door het verbreden van de plannen voor het landelijk gebied ten aanzien van bijvoorbeeld waterberging, ontwatering, landbouw (structuurverbetering), recreatie en cultuurhistorie kunnen kansen op synergie wellicht beter benut worden.