



## Natuurherstel voor oplossen stikstofcrisis komt moeizaam van de grond



*Rob Folkert is werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving en Irene Bouwma bij Wageningen University & Research. Met dank aan: Dirk-Jan van der Hoek (PBL), Alwin Gerritsen (WUR), Eva Kunseler (PBL), Wiebren Kuindersma (WUR).*

Het natuurbeleid staat door de stikstofcrisis volop in de schijnwerpers. Het herstel van beschermde natuur is een juridische randvoorwaarde om ons hieruit te helpen. Uit de evaluatie van het Natuurnetwerk, uitgevoerd door PBL en WUR, blijkt dat natuurherstel nog beperkt van de grond komt en dat het lastig is om de afgesproken vergroting van het Natuurnetwerk tijdig af te ronden. Bovendien is extra grond voor natuurherstel nodig om de stikstofcrisis op te lossen. Naast een intensivering van het huidige beleid lijkt een nieuwe integrale gebiedsgerichte aanpak rondom het Natuurnetwerk perspectief te bieden. ►

Het natuurbeleid staat sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 volop in de schijnwerpers. De uitspraak zette een streep door het Programma Aanpak Stikstof (kortweg: het PAS), omdat het programma onvoldoende zekerheid bood voor het herstel van de beschermde natuur in Natura 2000-gebieden. Door deze uitspraak verviel de mogelijkheid om op basis van het PAS vergunningen te verlenen. Dit legde beperkingen op aan nieuwe economische activiteiten die stikstof veroorzaken op beschermde natuur in Natura 2000-gebieden, zoals de bouw van woningen, bedrijven en infrastructuur.

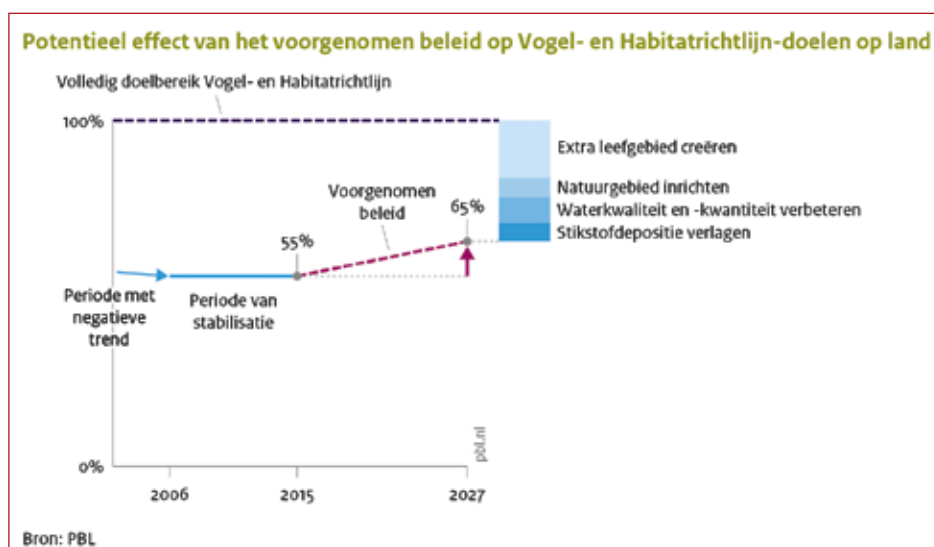
De aanleiding van deze situatie zijn de bindende afspraken die Nederland in Europees verband heeft gemaakt over het voortbestaan van bijzondere Europese soorten en leefgebieden in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Als het met de beschermde natuur niet goed gaat, dan leggen deze afspraken juridische beperkingen op aan nieuwe plannen en projecten om zulke gebieden. Precies dus waar Nederland nu staat met de stikstofcrisis.

Een teveel aan stikstof is overigens maar één van de oorzaken van de slechte conditie van de beschermde natuur. Naast overbelasting met stikstof kampt de beschermde VHR-natuur met waterproblemen (kwaliteit en kwantiteit) en vooral een tekort aan geschikt leefgebied (zie figuur 1, PBL & WUR 2020).

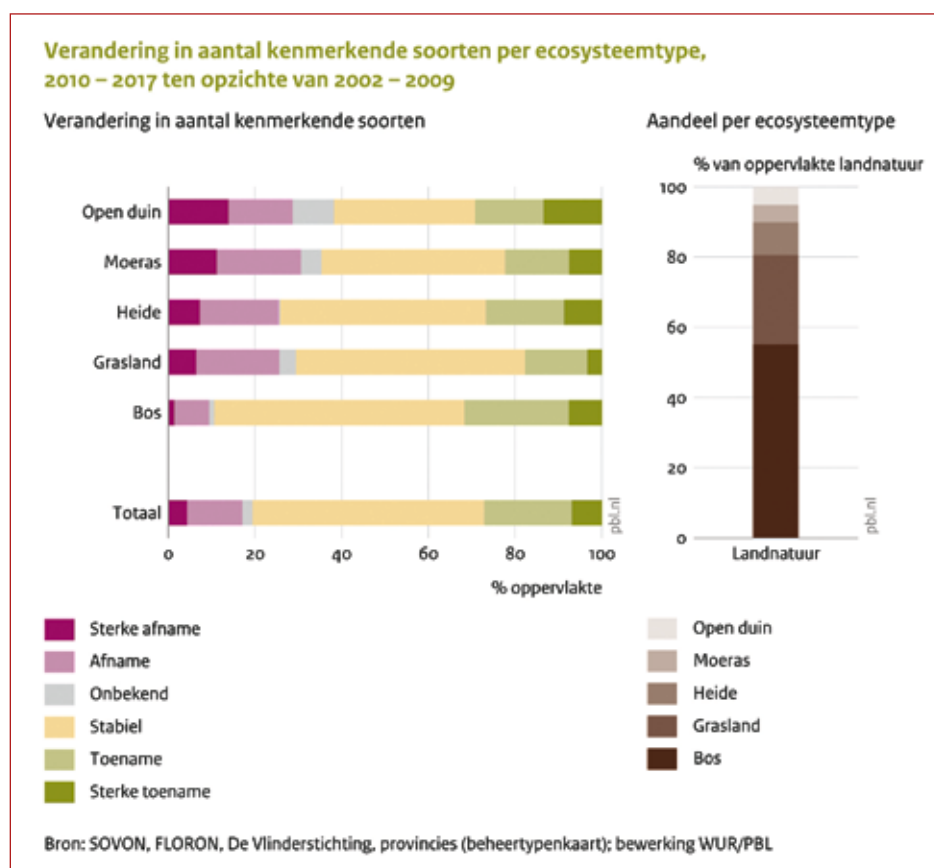
In het Natuurpact uit 2013 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt om:

1. de beschermde natuur te behouden en te herstellen;
2. de verbinding van natuur met de economie en de maatschappij te versterken.

Het Natuurpact uit 2013 was destijds een belangrijke stap in de decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies. Het PBL en WUR hebben het beleid dat voortvloeit uit het Natuurpact geëvalueerd. De evaluatie brengt de resultaten in beeld, samen met lessen en handelingsopties die kunnen bijdragen aan de aanpak van natuurherstel en de stikstofproblematiek en



Figuur 1. Potentieel effect voorgenomen beleid op VHR-doelen



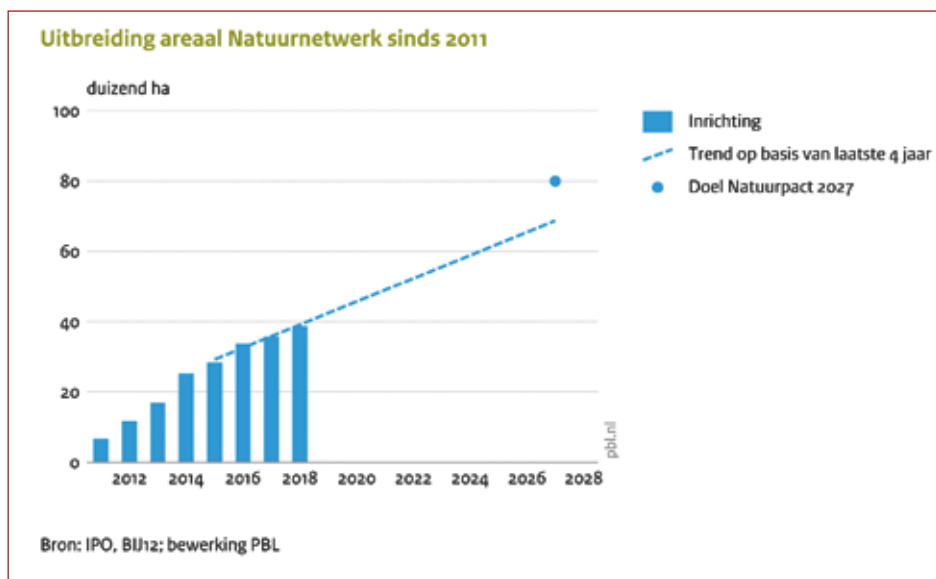
Figuur 2. Verandering in aantal kenmerkende soorten per ecosysteemtype, 2010-2017 ten opzichte van 2002-2009

het verbinden van natuur met de economie en maatschappij<sup>1</sup>. Dit artikel is gebaseerd op resultaten uit dit onderzoek.

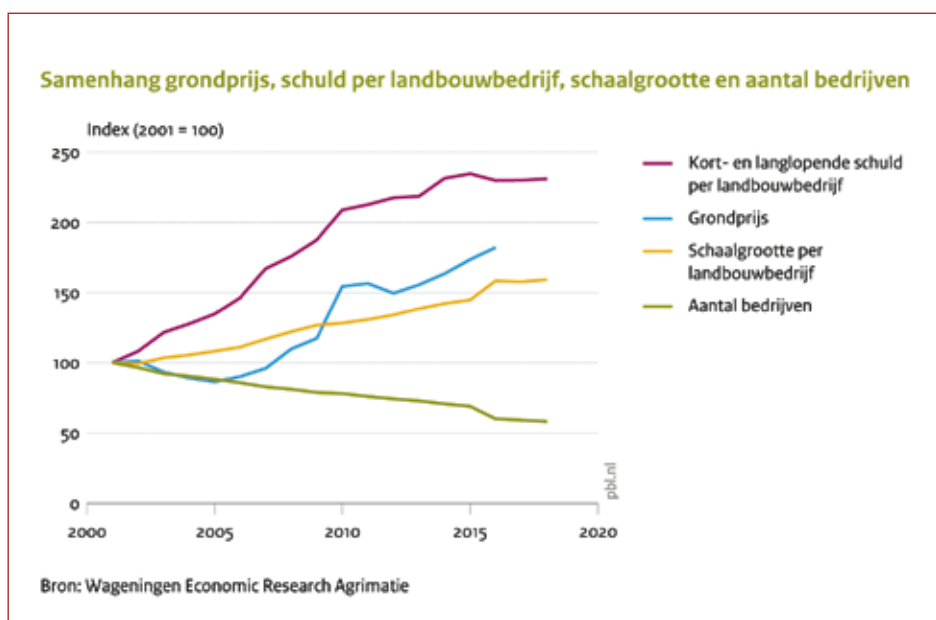
### Effect van herstelwerkzaamheden nog beperkt

Provincies hebben in het Natuurpact afgesproken met het Rijk om de beschermde natuur te herstellen door het bestaande

netwerk van natuurgebieden (Natuurnetwerk Nederland) te vergroten door 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten in 2027 en maatregelen te laten treffen om de natuurkwaliteit in dit Natuurnetwerk te behouden en te verbeteren. Ze beogen hiermee het doelbereik voor de Europese natuurdoelen 'met een forse extra stap' dichterbij te brengen.



Figuur 3. Uitbreiding areaal Natuurwerk sinds 2021



Figuur 4. Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven

Herstelmaatregelen die provincies hebben laten treffen om de biodiversiteit in het Natuurnetwerk te verbeteren, hebben geleid tot een significant positief effect in natte ecosystemen. Bij droge ecosystemen is er minder resultaat geconstateerd, waarschijnlijk omdat het effect van de maatregelen nog te klein en te verspreid is. Het waargenomen effect van natuurherstelmaatregelen is het resultaat van maatregelen die voor 2011 zijn uitgevoerd. Het duurt vaak vele jaren voordat de natuur zichtbaar reageert op zulke ingrepen. Voor een oordeel over de effectiviteit van vergelijkbare herstelmaatregelen van na de decentralisatie is het nog te vroeg<sup>2</sup>.

De inzet van herstelmaatregelen door provincies heeft nog niet geleid tot het gewenste natuurherstel in het Natuurnetwerk. De hoeveelheid kenmerkende soorten in heide en open duingebied in het Natuurnetwerk blijft gelijk tussen de periode 2010-2017 en 2002-2009. In moerassen en grasland neemt die hoeveelheid in dezelfde periode af. De (milieu- en ruimtelijke) condities zijn daar nog te slecht voor natuurherstel, door de voortdurende overbelasting met stikstof, waterproblemen (kwaliteit en kwantiteit) en een tekort aan geschikt leefgebied. De herstelmaatregelen nemen niet de oorzaak hiervan weg en

kunnen hieraan onvoldoende tegenwicht bieden. Ze leiden bij zulke slechte omstandigheden hooguit tot het afremmen van de achteruitgang (zie figuur 2). De hoeveelheid kenmerkende soorten in de bossen in het Natuurnetwerk neemt sinds 2011 wel toe, maar dit komt vooral door natuurlijke verouderingsprocessen – zoals meer struikvorming, afbraak van dood hout en blad – in combinatie met een meer natuurgericht beheer waardoor er in bossen meer variatie ontstaat.

### Afronding Natuurnetwerk vertraagd

Behalve dat de huidige kwaliteit van het Natuurnetwerk achterblijft, blijkt het lastig om de afgesproken uitbreiding van het Natuurnetwerk in 2027 af te krijgen, doordat het tempo voor inrichting afneemt (zie figuur 3). Provincies proberen het Natuurnetwerk nu vooral vrijwillig te realiseren door vrijwillige grondverwerving en door grondeigenaren zelf natuur te laten ontwikkelen. Agrariërs willen hun gronden veelal niet inzetten voor een combinatie van landbouw en natuur. De meeste landbouwbedrijven in Nederland zien zich gedwongen om mee te gaan in de ontwikkeling van schaalvergroting en intensivering om te concurreren op prijs (zie figuur 4). Deze ontwikkeling staat haaks op een bijdrage aan de ontwikkeling van het Natuurnetwerk die investeringen in natuurvriendelijke en vaak extensievere productie-methoden vergt. Deze bedrijven moeten veelal verder met de gedane investeringen waarvoor ze vaak schulden zijn aangegaan (figuur 4). Ze hebben daardoor niet de financiële ruimte om een omslag te maken naar een natuurvriendelijke productie.

Provincies stimuleren wel natuurinclusieve landbouw met kennis, inzet van hun netwerk en geld. Er is echter nog geen duidelijke grootschalige beweging naar een natuurinclusiever bedrijfsmodel. Hiervoor zijn de prikkels van alleen de provincie en het natuurbeleid onvoldoende. Het nationale en Europese landbouwbeleid is hiervoor veel bepalender. Het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (GLB) en de Nederlandse keuze om een relatief groot aandeel van het GLB-budget te besteden aan inkomenssteun, ►



leiden echter tot stimulering van schaalvergroting en intensivering

De belangstelling voor een combinatie van landbouw en natuur bij reguliere agrarische bedrijven blijft hierdoor achter bij de verwachtingen van provincies<sup>3</sup>. Steeds meer provincies, waaronder Overijssel, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland en Gelderland, zetten de afgelopen jaren stappen in de richting van dwingend instrumenten om grond te verwerven voor het Natuurnetwerk. Ze doen dit om het Natura 2000-deel in het Natuurnetwerk (met Europese doelen) tijdig te kunnen realiseren. Ze bieden bedrijven volledige schadeloosstelling om hun grond ter beschikking te krijgen, met onteigening als stok achter de deur. Het gaat hierbij om 37 gebiedsprocessen met enkele duizenden hectares ontwikkelopgave.

### Structurele aanpak voor stikstof en natuurherstel

Als reactie op de uitspraak van de Raad van State heeft het kabinet een 'structurele aanpak van de stikstofproblematiek' ontwikkeld, waar het zo'n 5 miljard euro voor vrij maakt. Het kabinet presenteerde de plannen in april 2020 (LNV 2020a). Het Rijk investeert de komende tien jaar zo'n 200 miljoen euro per jaar in (bron)maatregelen om de neerslag van stikstof in natuur terug te dringen en circa 300 miljoen euro per jaar om de natuur te versterken en te herstellen. De investeringen zullen in belangrijke mate gebiedsspecifiek gedaan worden, waarmee het kabinet beoogt in elk gebied de meest effectieve (herstel) maatregelen te nemen.

De plannen zullen nader worden uitgewerkt in een gezamenlijk programma Natuur van het Rijk en provincies. De financiële afspraken over het programma natuur zullen worden vastgelegd als een aanvulling op het Natuurpact.

In juli presenteerden het Rijk en de provincies de hoofdlijnen van het programma Natuur (LNV 2020b). Ze zetten daarbij de komende tien jaar in op natuurbehoud en -herstel in en rond de Natura 2000-gebieden. Ten eerste door inzet op kwaliteit van het Natuurnetwerk door het versneld afronden van de uitbreiding van het Natuurnetwerk en door het intensiveren van het herstelbeheer. Ten tweede door de omgeving rond het natuurnetwerk (overgangszones) natuurinclusiever en klimaatadaptiever te maken en te combineren met andere functies zoals landbouw. Daarnaast zetten ze tot 2050 in op meer natuurinclusieve samenleving in de vorm van een 'Agenda natuurinclusief'.

### Opties voor provincies en Rijk bij aanpak

Het Rijk en de provincies zetten met hun structurele aanpak van stikstof en het programma Natuur in op maatregelen voor natuurbehoud en -herstel en natuurinclusieve ruimtelijke inrichting met een koppeling van natuur- met nieuwe opgaven. Deze maatregelen zouden nader kunnen worden ingevuld met de opties om het Natuurnetwerk sneller af te afronden, meer in te zetten op natuurherstel in het Natuurnetwerk en voor een integrale aanpak door het inrichten van een overgangszone rondom het Natura 2000-gebied. De opties zijn:

#### 1. Volledige schadeloosstelling helpt sneller realiseren Natuurnetwerk

Provincies kunnen de uitbreiding van het Natuurnetwerk versnellen als ze de benodigde grond verwerven door grondeigenaren vaker volledige schadeloosstelling aan te bieden of in het uiterste geval ze te onteigenen.

Nadeel van deze werkwijze is dat die ten koste gaat van het versterken van de relatie tussen natuur en economie. De agrarische bedrijven zijn immers niet meer daadwerkelijk betrokken bij natuurontwikkeling of -beheer, noch maakt natuur onderdeel uit van hun verdienmodel. Daarnaast kan onvrijwillige onteigening lokaal het draagvlak voor het natuurbeleid ondermijnen.

Een ander nadeel is dat er extra budget nodig is omdat volledige schadeloosstelling en onteigening duurder is dan de vrijwillige realisatie van het Natuurnetwerk waarmee het Rijk en de provincies bij het afsluiten van het Natuurpact in 2013 rekening hadden gehouden. Zo is bij zelfrealisatie en vrijwillige verwerving de vergoeding maximaal 85% respectievelijk 100% van de grondwaarde tegen 140% bij volledige schadeloosstelling. Bovendien vergen de vereiste procedures voor schadeloosstelling een intensief en langdurig proces (3-6 jaar).

#### 2. Natuurherstel met inzet op tijdelijke herstelmaatregelen

Provincies kunnen op de korte termijn (5 tot 10 jaar) de natuur in het Natuurnetwerk helpen herstellen door meer in te zetten op (tijdelijke) herstelmaatregelen. Daarbij blijkt

het belangrijk om herstelmaatregelen met een kleinschalig effect – zoals maaien, plaggen en boompjes verwijderen – geconcentreerd in gebieden in te zetten, omdat ze anders niet werken. Deze maatregelen zijn nodig omdat de overbelasting met stikstof op deze gebieden nog groot is en de natuur zonder (tijdelijke) herstelmaatregelen en regulier natuurbeheer achteruitgaat. Tevens dienen deze maatregelen niet alleen in Natura 2000 gebieden genomen te worden maar in het gehele Natuurnetwerk om zo landelijk de natuur te herstellen. Voor duurzaam herstel moet de stikstofbelasting op termijn omlaag met bronbeleid op provinciaal, nationaal en Europees niveau.

### 3. Integrale aanpak Rijk en provincies nodig voor natuurherstel in zone om het Natuurnetwerk

Voor duurzaam natuurherstel is een gebiedsaanpak nodig van de onderliggende oorzaken van de achteruitgang van biodiversiteit. Zoals de aanpak van vervuiling door bedrijven nabij of op iets grotere afstand (zoals in beekdalen), het herstel van watersystemen om de verdroging en vermessing aan te pakken en het creëren van meer geschikt leefgebied. Dit zal vragen om een gebiedsaanpak dat verder rijkt dan de grenzen van het Natuurnetwerk.

Naast de aanpak van het stikstofprobleem staan ook het Klimaatakkoord, de omschakeling naar een kringlooplandbouw en het oplossen van de woningnood hoog op de politieke agenda. Om de natuurdoelen te halen is een meer integrale aanpak nodig omdat Nederland een dichtbevolkt land is en de ruimte schaars is. Een integrale aanpak vergt keuzes van het Rijk en provincies op landelijk niveau met doelen voor de samenhang tussen natuurontwikkeling, de aanpak van de stikstof-, landbouw-, klimaatopgave om de integratie op gebiedsniveau te laten doorwerken. Provincies doen er daarbij goed aan in kaart te brengen welke gebieden in en om het Natuurnetwerk met nieuwe opgaven voor bijvoorbeeld landbouw en klimaat te maken krijgen. Op basis hiervan kunnen ze beoordelen in welke gebieden aanvullende maatregelen nodig zijn en waar de nieuwe

opgaven gevolgen hebben voor de huidige natuuropgaven en waar niet.

Het Rijk en de provincies willen grenzend aan het Natuurnetwerk een overgangszone ontwikkelen, waar opgaven voor natuurherstel, klimaat en landbouw gelijktijdig kunnen worden aangepakt. Deze integrale aanpak biedt op de lange termijn (meer dan tien jaar) extra kansen voor natuurherstel. Rijk en provincies kunnen de combinatie van opgaven lokaal stimuleren door samen doelen af te spreken in het programma Natuur over bijvoorbeeld de opgave voor natuurinclusieve landbouw. Een overgangszone kan hiervoor ruimte bieden. Door in te zetten op extensivering van de landbouw in deze zone kan de scherpe ruimtelijke scheiding tussen natuur en intensievere vormen van landbouw verminderen. Met deze gerichte extensivering kan extra leefgebied worden gecreëerd voor de (beschermde) natuur en het verlaagt de druk op de natuur in het Natuurnetwerk, wat zal bijdragen aan natuurherstel.

Om een overgangszone levensvatbaar te maken, moet er voor agrarische bedrijven en andere initiatiefnemers een concreet bedrijfs perspectief zijn in de vorm van natuurinclusieve bedrijfs- en verdienmodellen. Dit vraagt om een nadere differentiatie in regelgeving en geldstromen, zoals het specifiek gebruiken van de vergroeningssubsidies in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor initiatieven in de overgangszones, de aanwending van rood-voor-groenregelingen, en prijsbeleid voor het stimuleren van natuurinclusieve voedselproducten.

Een uitdaging bij deze integrale aanpak is dat de opgaven verschillende beleidsarena's kennen, met andere verantwoordelijke overheden en partners, verschillende snelheden, verschillende financieringsbehoeften, verschillende issues rond draagvlak en verschillende ruimteclaims op de schaarse grond. Zo'n integrale gebiedsgerichte aanpak is vaak complexer, kost meer tijd en de uitkomst is meer onzeker dan een sectorale aanpak voor natuurherstel en is mede daarom de laatste jaren uit beeld geraakt. Rijk en provincies doen er goed aan om hier op

## Referenties

- <sup>1</sup> PBL & WUR 2020, Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL.
- <sup>2</sup> Hoek, D.-J. van der et al. (2020). Bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan verbeteren biodiversiteit in het Natuurnetwerk. Achtergrondrapport lerende evaluatie van het Natuurpact, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- <sup>3</sup> Kuindersma, W., D. van Doren, R. Arnouts, D.A. Kamphorst, N. Nuesink & E. de Wit-de Vries (2020). Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact, Wot Natuur en Milieu en PBL.
- <sup>4</sup> LNV (2020a). Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: maatregelen landbouw en verdere impuls gebiedsgerichte aanpak, DGA-DAD / 20032998.
- <sup>5</sup> LNV (2020b). Hoofdpijnen programma Natuur. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/10/hoofdpijnen-programma-natuur>
- <sup>6</sup> PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL.

korte termijn ervaring mee op te doen in concrete gebiedspilots. Ze kunnen de aanpak verder vormgeven op basis van de ervaringen die ze hiermee opdoen. Dit kan door leren een structurele plek te geven in de samenwerking. Een integrale aanpak is nodig om de VHR opgave te kunnen realiseren.

Rob Folkert en Irene Bouwma