



> Retouradres Postbus 30314, 2500 GH, Den Haag

Ministerie van Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie  
T.a.v. Staatssecretaris dr. H. Bleker  
Bezuidenhoutseweg 30  
2594 AV DEN HAAG

Datum 16 februari 2012  
Betreft Aanvullende analyse natuurakkoord

Geachte heer Bleker,

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in november 2011 het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' op verzoek van het kabinet getoetst. De vraag bij deze toetsing was of het onderhandelingsakkoord voldoende perspectief bood om te voldoen aan de afspraken en verplichtingen die voortvloeien uit de internationale, met name Europese, natuurdoelen. Het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben sindsdien overeenstemming bereikt over aanvullingen op het akkoord en hebben onderlinge uitvoeringsafspraken gemaakt.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 14 februari het PBL gevraagd een inschatting te geven van de effecten van de aanvullingen op en uitvoeringsafspraken bij het Onderhandelingsakkoord. De voorliggende analyse is geen volledige doorrekening maar een kwalitatieve aanvulling bij de eerdere 'Beoordeling Natuurakkoord Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur', van 18 november 2011.

Internationale verplichtingen vereisen het stoppen van het verlies van biodiversiteit. Het kabinet heeft aangegeven dat het de bestaande internationale afspraken wil nakomen. De huidige natuurkwaliteit neemt al jarenlang af. Met de geleidelijke realisatie van de EHS zoals in 1990 beoogd, en met verbetering van milieucondities zouden de internationale doelen ook niet voor honderd procent behaald worden, maar wel steeds dichterbij gekomen zijn. De maatregelen uit het oorspronkelijke onderhandelingsakkoord brachten een versobering en vertraging van de bescherming van planten, dieren en habitats teweeg. Daardoor werd een versnelde achteruitgang van natuurkwaliteit reëel.

Locatie Den Haag  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag  
www.pbl.nl

T 070 328 87 00  
F 070 328 87 99

**Contactpersoon**  
Keimpe Wieringa

T 030-2743836  
keimpe.wieringa@pbl.nl

**Onze referentie**  
PBL2012-00061-7.51

**Kopie aan**  
ir. P.J.A.L. Munters  
ir. J.J.M. van den Heuvel  
ing. H.E. Soorsma  
drs. R. Post

**Bijlagen**  
1 (totaal 5 pag.'s)

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

**Planbureau voor de  
Leefomgeving**

**Datum**

16-02-2012

**Onze referentie**

PBL2012-00061-7.51

De aanvullingen op het akkoord zullen de effectiviteit en doelmatigheid ervan ten goede komen. De versoering van natuurbeheer blijft echter gehandhaafd. Doordat er meer geld door met name provincies is toegezegd voor natuurbeheer zal de natuurkwaliteit minder snel achteruitgaan dan bij uitvoering van het oorspronkelijke akkoord. De realisatie van de beoogde kwaliteitsimpuls blijft onzeker, door achterblijvende afspraken rond verdroging en door praktische uitvoeringsperikelen. Hoe het akkoord in de praktijk precies zal uitwerken is afhankelijk van de eventuele extra middelen van de individuele provincies. Daar is nu nog geen zicht op.

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

Hoogachtend,



Prof. dr. Maarten Hajer  
Directeur



**Planbureau voor de  
Leefomgeving**

**Datum**  
16-02-2012  
**Onze referentie**  
PBL2012-00061-7.51

### **Werkwijze: inschatting effecten wijzigingen natuurakkoord**

In november 2011 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op verzoek van het kabinet het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' (20 september 2011) getoetst.

Het akkoord is bediscussieerd in de Tweede Kamer en de Provinciale Staten. Begin 2012 hebben zeven provincies vóór het akkoord gestemd en vier provincies tegen. Eén provincie, heeft de stemming over het onderhandelingsakkoord uitgesteld. In de Tweede Kamer zijn een aantal moties aangenomen ter aanvulling op de afspraken. Voorts hebben Rijk en IPO een aanvulling op het akkoord gegeven (7 december 2011) en zijn recent uitvoeringsafspraken gemaakt (8 februari 2012).

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

In deze notitie schat het Planbureau voor de Leefomgeving, zonder doorrekening, globaal in wat de veranderingen betekenen voor de 'Beoordeling Natuurakkoord Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur', van 18 november 2011.

### **Beschouwde veranderingen sinds november 2011**

Meegenomen voor beoordeling effecten natuur periode na 2014 zijn:

#### **Beheer:**

- Provincies verplichten zich tot een eigen bijdrage in het beheer van 60 tot 65 miljoen euro per jaar. De ingezette versobering van het beheer blijft gehandhaafd. Het PBL hanteert hiervoor de verlaging van de beheersvergoeding van 84% naar 75%.
- Rijk voegt vanaf 2014 105 miljoen euro in structureel toe aan provincie fonds. Eerder was dit 100 miljoen euro.

#### **Kwaliteitsimpuls:**

- De gronden die voor ontwikkelopgave beschikbaar zijn kunnen tegelijkertijd worden ingezet.
- Verruiming van de grond-voor-grond inzet, waarbij 14.000 hectaren BBL gronden (om niet) tot 2021 beschikbaar blijven voor de kwaliteitsimpuls.
- Tot 2016 mag daarvan maximaal 6.000 ha worden ingezet.
- De juridische verplichtingen van voor 20 oktober 2010 zijn onderdeel van de ontwikkelopgave. Ook als deze niet vallen onder de prioritering zoals afgesproken in het akkoord.
- Verdrogingsbestrijding is nog niet geregeld.
- Het Rijk heeft een positieve grondhouding om natuurcompensatie geld in te zetten voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS.

#### **Proces:**

- Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen (in de N2000, in de EHS en buiten de EHS), zoals in het akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Het Rijk zal alleen de provincies aanspreken op het niet-realiseren van de internationale verplichtingen als dat komt door niet gericht inzetten voor de uitvoering van het akkoord overeengekomen middelen.
- Vaststelling begrenzing EHS medio 2013.
- Het accent bij de evaluatie in 2016 ligt op of de afspraken in het akkoord worden gerealiseerd

## Effecten van aanvullingen op het natuurakkoord

### Akkoord is geen lange termijn oplossing

In de 'Beoordeling Natuurakkoord Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur' concludeerde het PBL dat de lange termijn doelen van de Europese Biodiversiteitsstrategie 2020 en Vogel- en Habitatrichtlijnen buiten beeld blijven. Daarnaast versobert het natuurherstel ten opzichte van ongewijzigd beleid. Die doelen zouden met de geleidelijke realisatie van de EHS in ongewijzigde vorm en met verbetering van milieucondities ook niet voor honderd procent behaald worden, maar wel steeds dichterbij gekomen zijn. Deze conclusies veranderen niet door de aanvullingen van het akkoord.

### Aanvullend geld voor beheer verkleint risico's achteruitgang natuur

Vanwege het globale karakter van het onderhandelingsakkoord zijn de effecten met een bandbreedte omgeven. Deze wordt vooral bepaald door de mate waarin het natuurbeheer geborgd is en de mate waarin de kwaliteitsimpuls gerealiseerd wordt. De eerdere doorrekening liet zien dat versnelde afname van natuurkwaliteit reëel was, indien geen extra financiële middelen beschikbaar zouden komen. Met bovengenoemde extra financiële middelen van provincies en Rijk kan ongeveer 75% van de beheerkosten betaald worden. De eerder afgesproken versoering van het beheer blijft gehandhaafd. De eerder berekende minimum variant wordt daarom naar boven bijgesteld: Uitgaande van de variant 'beheer 2010' in de vorige toetsing, dan zullen de huidige voorstellen leiden tot een afname van 6 tot 18 procent van deze natuurkwaliteit. Deze afname is substantieel minder dan eerder geraamd. Waar effecten concreet plaatsvinden, hangt af van de keuzen die vooral terreinbeheerders maken na korting op financiering.

### Grond-voor-grond aanpak blijft maximale effectiviteit belemmeren

De milieukwaliteit en de ruimtelijke condities zijn nog onvoldoende voor de beoogde natuurkwaliteit. Om hier tegenwicht aan te bieden wordt de zogenoemde kwaliteitsimpuls ingezet. De kwaliteitsimpuls wordt gerealiseerd via het grond-voor-grond principe. De aanpassingen op het akkoord bevatten verbeteringen. Zo kan geput worden uit alle categorieën beschikbare grond, wordt een deel van de bestaande ruilgronden direct ingezet en komen mogelijk compensatiegelden voor inrichting beschikbaar. Hierdoor kan direct een aanvang worden gemaakt met de kwaliteitsimpuls. Maar de voorstellen zijn echter niet zodanig dat maximale realisatie van de kwaliteitsimpuls dichterbij komt. Belangrijkste reden is dat inrichting van bestaande gronden pas kan gebeuren nadat geld verdiend is met verkoop van gronden. Daarnaast zijn er geen verbeteringen opgenomen om de juiste gronden tijdig te verwerven. Uitstel van de begrenzing van de herijkte EHS laat langer onduidelijkheid bestaan welke gronden verworven dienen te worden. Daar komt bij dat in de aanvullende afspraken de al aangegane juridische verplichtingen ook gerealiseerd moeten worden binnen dit grond-voor-grond-principe.

Momenteel gaan veel planten- en diersoorten nog achteruit in aantal, er is sprake van een negatieve trend. De vraag is of de verbeteringen ten gevolge van de kwaliteitsimpuls opwegen tegen de verslechtering ten gevolge van de versoering van het beheer. De kwaliteitsimpuls heeft een zodanige omvang dat in een aantal gebieden die aangepakt worden stabilisatie van de neergaande trend mogelijk is. Echter op landelijke schaal zal dit niet mogelijk zijn. De kwaliteitsimpuls is te perkt, beperkt zich alleen tot de Natura 2000-gebieden en laat milieucondities zoals verdroging buiten beschouwing. Hierdoor zal de huidige landelijke trend van achteruitgang van soorten gehandhaafd blijven.



**Planbureau voor de  
Leefomgeving**

**Datum**  
16-02-2012  
**Onze referentie**  
PBL2012-00061-7.51

### **Verantwoordelijkheidsverdeling helderder, maar blijft verweven**

Met de aanvullingen is meer duidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling. Het rijk blijft eindverantwoordelijk voor het realiseren van de internationale verplichtingen zowel binnen als buiten de EHS en zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. De provincies zijn verantwoordelijk voor het aanwenden van de middelen uit het akkoord met de afgesproken prioritering. Tegelijk is er echter buiten de EHS met agrarisch natuurbeheer sprake van recentralisering. Op een aantal punten zijn de afspraken eenduidiger, maar de verwevenheid van verantwoordelijkheden is niet opgeheven. Zo blijft het rijk verantwoordelijk bij het verdrogingsbeleid dat nog niet is vorm gegeven.

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

### **Benut kansen monitoringsstrategie voor lerend beheren en sturen**

Gezien de onzekerheid in effecten van het akkoord is goede monitoring die beleidseffectiviteit kan vergroten essentieel. De voorgenomen evaluatie in 2016 richt zich vooral op het proces. Voor het optimaliseren van zowel terreinbeheer en/of beleid is informatie over natuurkwaliteit nodig. Deze informatie is voor inzicht in het realiseren van de internationale natuurdoelen nodig van de Natura 2000-gebieden, als de overige natuur- en agrarische gebieden.

### **Versterk synergie natuurbeleid**

Eerdere doorrekening maakte duidelijk dat met een verdere afstemming tussen rijks- en provinciaalbeleid veel natuurwinst geboekt kan worden. Zo is de effectiviteit van de kwaliteitsimpuls afhankelijk van anti-verdrogingsbeleid. Momenteel is dit nog niet vormgegeven. Voorts blijft planologische bescherming nodig van die gronden die ook in de toekomst nodig zijn voor het voldoen aan internationale verplichtingen maar nu niet zijn opgenomen in de herijkte EHS. Het Rijk is verantwoordelijk voor de vormgeving van het gemeenschappelijk landbouw beleid en het agrarische natuurbeheer buiten de EHS en kan daarmee een bijdrage leveren aan internationale doelen.

### **Conclusie**

Internationale verplichtingen vereisen het stoppen van het verlies van biodiversiteit. Het kabinet heeft aangegeven dat het de bestaande internationale afspraken wil nakomen. De huidige natuurkwaliteit neemt al jarenlang af. Met de geleidelijke realisatie van de EHS zoals in 1990 beoogd, en met verbetering van milieucondities zouden de internationale doelen ook niet voor honderd procent behaald worden, maar wel steeds dichterbij gekomen zijn. De maatregelen uit het oorspronkelijke onderhandelingsakkoord brachten een versobering en vertraging van de bescherming van planten, dieren en habitats teweeg. Daardoor werd een versnelde achteruitgang van natuurkwaliteit reëel.

De aanvullingen op het akkoord zullen de effectiviteit en doelmatigheid ervan ten goede komen. De versobering van natuurbeheer blijft echter gehandhaafd. Doordat er meer geld door met name provincies is toegezegd voor natuurbeheer zal de natuurkwaliteit minder snel achteruitgaan dan bij uitvoering van het oorspronkelijke akkoord. De realisatie van de beoogde kwaliteitsimpuls blijft onzeker, door achterblijvende afspraken rond verdroging en door praktische uitvoeringsperikelen. Hoe het akkoord in de praktijk precies zal uitwerken is afhankelijk van de eventuele extra middelen van de individuele provincies. Daar is nu nog geen zicht op.

