



QUICK SCAN INTENSIVERING NATUURMAATREGELEN

Een eerste inschatting van potentiële effecten

Notitie

Arjen van Hinsberg en Petra van Egmond

**m.m.v. Dirk Jan van der Hoek, Marjon Hellegers en
Hendrien Bredenoord**

24 april 2020

PBL

Colofon

Natuurmaatregelen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2020

PBL-publicatienummer: 4172

Contact

[arjen.vanhinsberg@pbl.nl]

Auteurs

Arjen van Hinsberg, Petra van Egmond, Dirk-Jan van der Hoek, Marjon Hellegers, Hendrien Bredenoord

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:
Den Haag: PBL.

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

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Aanleiding en vraagstelling	6
3	Methode	7
4	Effecten natuurmaatregelen	9
4.1	Effect basispad	10
4.2	Potentieel effect financiële impuls 300 miljoen euro/jaar tot en met 2030	12
4.3	Potentieel effect maatregelenpakket LNV	12

1 Samenvatting

Het PBL heeft op verzoek van het ministerie van LNV een globale raming gemaakt van het potentieel effect van een extra pakket aan natuurmaatregelen van 300 miljoen euro/jaar tot en met 2030. Gevraagd is de effecten op de condities voor een gunstige staat van instandhouding van soorten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) in beeld te brengen. Inschatting is dat met het extra pakket een winst te boeken is van grofweg 5-7 procentpunten aan doelbereik boven op het basispad. Het is een aanzienlijke extra stap op het vastgestelde beleid in het Natuurpact. Het pakket kan daarmee bijdragen aan het door de Raad van State nodig geachte *'geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden daadwerkelijk te bereiken'*.

Vanwege de urgentie en de korte tijd die beschikbaar was heeft het PBL gekozen voor een quick scan. Dat betekent een grove, partiële analyse, gebruikmakend van bestaande eerdere analyses. De quick scan geeft daarmee een eerste indruk. Ook geven we aan waar verdieping of nadere uitwerking nodig is, van zowel de analyse als het beleidspakket.

Het maatregelenpakket van LNV bevat logische en effectieve elementen die nodig zijn om te komen tot een hoger doelbereik. Het zet in op verbetering van de condities via natuurherstelmaatregelen en hydrologie. Ook is er aandacht voor ruimtelijke samenhang via de aankoop van essentiële ontbrekende schakels en inbedding van natuur in het omringende landschap.

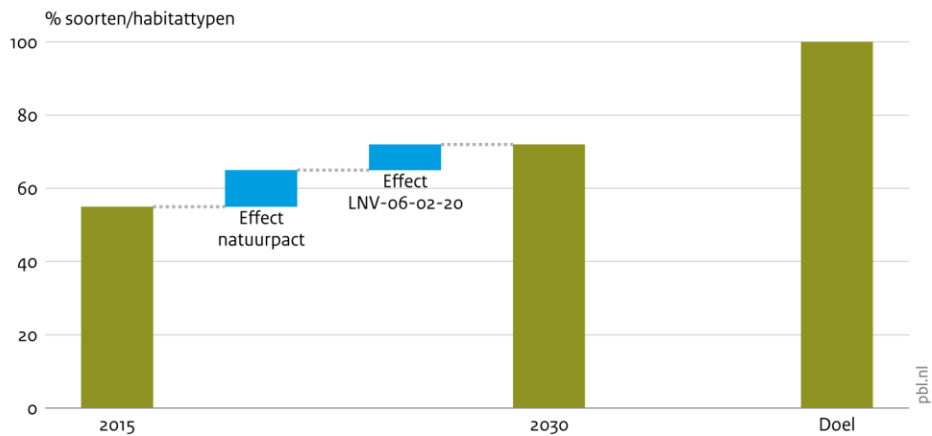
Er zijn echter ook kanttekeningen bij het LNV-pakket te maken. Ten eerste valt het op dat de acties vooral gericht zijn op beleidsmaatregelen op de middellange termijn (5-10 jaar) en er weinig aandacht is voor acties gericht op beleidsmaatregelen op lange termijn die aangrijpen op het ruimtelijk robuuster maken van het natuurnetwerk. Aankoop van extra grond zal nodig zijn om leefgebieden te vergroten maar ook om hydrologische maatregelen mogelijk te maken. Dat zijn trajecten van lange adem, waar al op korte termijn actie voor nodig is. Ook kan de link met stikstofdepositie en vergunningverlening sterker. Zo kan het LNV-pakket meer bijdragen aan vergunningverlening als het meer gericht wordt op gebieden waar de staat van instandhouding van natuur nu nog achteruitgaat. Dit vergt aansturing van LNV, samen met provincies, op een gebiedsgerichte aanpak.

De praktische haalbaarheid van de intensivering zal nog moeten worden besproken met terreinbeheerders en provincies.

Het PBL heeft een aantal aanbevelingen:

- Houd ruimte voor gebiedspecifiek maatwerk en optimalisatie tijdens de uitvoering.
- Denk na over verdere prioritering in de uitrol van maatregelen.
- Kies voor een adaptieve en lerende aanpak gekoppeld aan monitoring.
- Leg de verbinding met andere maatschappelijke- en beleidsopgaven.
- Voorkom een te eenzijdige focus in het natuurbeleid op VHR-soorten en -habitats.

Figuur S.1
Gemiddelde bijdrage van LNV-beleidspakket aan verbeteren condities voor duurzame instandhouding



Bron: PBL

Figuur S.1 Modelmatige raming van de potentiële effecten van een extra LNV-beleidspakket van 300 miljoen euro per jaar tot en met 2030 op de condities voor een gunstige staat van instandhouding. De maatregelen betreffen aanvullend beheer, herstelmaatregelen, hydrologische maatregelen, inrichting van gebieden, zonering en ruimtelijke inbedding van natuurgebieden in het omliggende landschap en versnellen van de uitbreiding van het natuur areaal.

2 Aanleiding en vraagstelling

Na de recente uitspraken van het Europees Hof en de Raad van State aangaande het Programma Aanpak Stikstof is vergunningverlening voor stikstof emitterende activiteiten lastiger geworden. Een focus uitsluitend gericht op stikstofreductie en kritische depositiewaarden biedt een beperkt perspectief voor vergunningverlening en natuurherstel op de langere termijn (Vink en Hinsberg, 2019). Werken aan een dalende trend in stikstofdepositie blijft daarbij noodzakelijk, maar is niet het enige spoor. Een focus op ook het verbeteren van natuurkwaliteit via een breder palet aan maatregelen, zoals het verhogen van de grondwaterstand of het vergroten van het areaal natuur, biedt meer perspectief voor zowel natuurkwaliteit als vergunningverlening dan focus op verlaging van stikstofdepositie alleen. Volgens de Raad van State is het namelijk ook nodig om te werken aan *'een geloofwaardig en effectief pakket aan maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden daadwerkelijk te bereiken'*.

Het ministerie van LNV is voornemens om in overleg met provincies, de handschoen op te pakken voor een geloofwaardig en effectief pakket aan natuurmaatregelen. De financiering van de extra natuurmaatregelen zou geregeld moeten worden in de Voorjaarsnota 2020. Ter onderbouwing hiervan heeft LNV aan PBL gevraagd in een quick scan van twee weken te reflecteren op de effectiviteit van maatregelen om natuurkwaliteit te verbeteren:

- Wat kan 300 miljoen euro/jaar extra tot 2030 opleveren voor natuur en doelbereik?
- Wat kan een specifieke set van maatregelen (zie tekstbox 1), aangeleverd door LNV op 6 februari 2020, opleveren?

Het ministerie van LNV heeft aangegeven dat het gaat om 300 miljoen euro/jaar extra tot 2030 ten opzichte van de huidige afspraken in het Natuurpact. Maatregelen en gewenst doelbereik hebben betrekking op landnatuur en niet op grote wateren of mariene natuur. Ook dienen de maatregelen zo optimaal mogelijk voor natuur ingevuld te worden. LNV heeft benadrukt dat de onderverdeling naar bedragen per maatregel indicatief is. Het gaat LNV om een zo effectief mogelijke invulling van een impuls van 300 miljoen euro per jaar.

Op verzoek van het kabinet heeft het PBL in samenwerking met RIVM, TNO en CE-Delft ook ingeschat wat de te verwachten effecten zijn van een zestiental potentiële maatregelen om stikstof te reduceren (PBL, RIVM, TNO, CE-Delft, 2020). Deze analyses zijn niet meegenomen in deze notitie.

Tekstbox 1 LNV-maatregelpakket dd 6 februari 2020

- > (PAS)-Herstelmaatregelen intensiveren en versnellen: 100 mln euro/jaar
- > Verbeteren hydrologie in en rondom natuur: 10 mln euro/jaar
- > Verhogen natuurbeheervergoeding: 20 mln euro/jaar
- > Versneld inrichten en verwerven*: 20 mln euro/jaar
- > Versneld verwerven*: 80 mln euro/jaar
- > Extra KRW-natuur maatregelen: 25 mln euro eenmalig
- > Versterken robuuste natuurgebieden: 65 mln euro/jaar
 - Essentiële ecologische verbindingen en ontsnippering: 25 mln/jaar
 - Aankoop/inrichting/beheer essentiële schakels: 15 mln /jaar
 - Kwaliteitsverhoging riviernatuur : 25 mln/jaar
- > Verbeteren basiskwaliteit & experimenten: 5 mln euro/jaar

Dit maatregelpakket betekent een impuls van gemiddeld 300 miljoen euro/jaar tot en met 2030. Omdat de uitvoering op gang moet komen zullen de uitgaven in de beginjaren lager zijn. Bij maatregelen waar sprake is van boskap zal bosaanplant plaatsvinden ter compensatie, conform de bossenstrategie (LNV, 2020).

*24 februari 2020 is aangegeven dat ook de kosten voor compensatie van boskap vanwege natuurherstel (21 mln euro/jr) onderdeel is van de 100 mln euro/jaar in deze posten. Deze bosaanplant is gericht op VHR- en CO2-doelen.

3 Methode

De effecten op de biodiversiteit zijn ingeschat met behulp van modelberekeningen waarbij gebruik gemaakt is van de MetaNatuurplanner (Van der Hoek et al. 2017) en expertkennis. De expertkennis betreft met name het vertalen van de maatregelen naar modelinput. De werkwijze is vergelijkbaar met doorrekeningen van verkiezingsprogramma's (PBL 2012 en 2017a) en PBL-studies over herzieningen van het natuurbeleid zoals de Quick scan Herijking EHS (PBL 2011a) en de Beoordeling Natuurakkoord (PBL 2011b).

Met de MetaNatuurplanner is geanalyseerd of de **condities** voor het voorkomen van VHR-soorten op orde zijn en hoe die **condities** veranderen door **beleidsmaatregelen**. De voorwaarden die hiervoor nodig zijn, in termen van grootte en kwaliteit van het leefgebied, verschillen per soort.

De belangrijkste oorzaken van biodiversiteitsverlies in Nederland op het land zijn het gebrek aan geschikt leefgebied en vermindering van de kwaliteit ervan door o.a. verdroging, vermeting, verzuring en versnippering.

Belangrijke maatregelen die aangrijpen op de condities voor het voorkomen van VHR-soorten zijn:

1. Regulier beheer van bestaande gebieden: essentieel voor het behoud van bestaande natuurwaarden zolang milieu- en ruimte condities niet op orde zijn.
2. Oplossen van milieuknelpunten in natuurgebieden door het nemen van hydrologische maatregelen om verdroging te bestrijden, stikstofbronmaatregelen om de depositie te verminderen en/of met (tijdelijk) herstelbeheer de effecten van een teveel aan stikstof

- kleiner te laten zijn. Maatregelen kunnen zowel binnen als buiten de natuurgebieden genomen worden, afhankelijk van het gebied.
3. Ruimte: Het vergroten en verbinden van natuurgebieden om robuuste, samenhangende leefgebieden te vormen. Dit kan bijvoorbeeld door natuurgebieden zelf groter te maken of door leefgebied op de gronden van agrariërs of andere particulieren in de nabijheid te stimuleren.
 4. Het stimuleren van meer natuurinclusieve landbouw. Dit kan bijvoorbeeld meer geschikt leefgebied voor weidevogels opleveren, natuurgebieden landschappelijk verbinden met groen-blauwe dooradering en/of milieudruk in zones rondom Natura 2000 gebieden verlagen. Het stimuleren van agrarisch natuurbeheer is één van de denkbare maatregelen om dat te realiseren.

Van de potentiële maatregelen zijn ook inschattingen van kosten bekend. Zo zijn er normkosten voor natuurbeheer in natuurgebieden en normkosten voor agrarisch natuurbeheer. Bij het doorrekenen van verkiezingsprogramma's in 2012 en 2017 zijn diverse maatregelpakketten tot 2030 doorgerekend met diverse bedragen aan extra budget. Op basis van deze cijfers is een grove, gemiddelde inschatting van het potentiële effect van 300 miljoen euro extra per jaar te geven. Daarnaast is met dezelfde methodiek van doorrekening ingeschat wat het maximale ecologische effect is van een impuls van 300 miljoen euro/jaar tot en met 2030. De gebruikte biodiversiteitsindicator geeft het percentage VHR-soorten aan waarvoor de condities geschikt zijn voor landelijk duurzaam voorkomen. Deze indicator sluit aan op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en focust op een selectie van beschermde soorten. De indicator legt het accent op broedvogels, dagvlinders en vaatplanten, waarover voldoende ecologische kennis beschikbaar is om iets te zeggen over effecten van maatregelen. Het gaat daarbij onder andere om de zogenoemde typische (kenmerkende) soorten van beschermde habitattypen en van broedvogels genoemd in de Vogelrichtlijn. Aquatische biodiversiteit is in de analyse buiten beschouwing gelaten.

Onzekerheden en zorgvuldig gebruik van gepresenteerde getallen

In deze quick scan is een raming gemaakt van effecten van natuurmaatregelen. Dit is gedaan met een model dat noodzakelijkerwijs de werkelijkheid sterk vereenvoudigt (zie ook PBL, 2017). Het model analyseert of condities in natuurgebieden geschikt zijn voor het duurzaam voortbestaan van een aantal planten- en diersoorten. De uitkomst - 'het percentage VHR-landsoorten met condities voor duurzaam voortbestaan' - gebruiken wij als een indicator voor het percentage Vogelrichtlijn-, Habitatrichtlijn- en typische habitatsoorten op het land met een 'gunstige staat van instandhouding' (zie voor onderbouwing PBL, 2017). Het model analyseert echter niet alle aspecten van een gunstige staat van instandhouding. De indicator is dan ook niet gelijk aan de 'staat van instandhouding', maar hij is eraan gerelateerd. Het model beperkt zich tot landnatuur en de soortgroepen broedvogels, dagvlinders en vaatplanten. Andere vereenvoudigingen zijn dat het model de condities voor de lange termijn berekent, als de doorge-rekende interventies hun volledige effect hebben bereikt. In de berekeningen is ook geen rekening gehouden met klimaatverandering, gedragsverandering van diersoorten, invloeden van zaken als jacht of interactie tussen soorten door bijvoorbeeld toenamen van exoten. In de raming is verder aangenomen dat de fysieke maatregelen optimaal worden uitgevoerd. Zo nemen we bijvoorbeeld aan dat herstelmaatregelen gebeuren in het, voor alle soorten, goede seizoen, met de juiste frequentie en op de juiste ruimtelijke schaal. Het berekende biodiversiteitseffect dient dan ook te worden geïnterpreteerd als een maximumeffect uitgaande van volledige uitvoering van de maatregelen. Knelpunten in de uitvoering zijn niet meegenomen. Verder is het belangrijk te benadrukken dat het in deze quick scan gaat om een partiële/sectorale analyse, waarbij niet is gekeken of er bovenop de berekeningen uit 2017 nog aanvullende veranderingen plaatsvinden in stikstofdepositie en/of ontwikkelingen richting een meer natuur-inclusieve landbouw. Er is nu alleen uitgegaan van het basispad (zie tekstbox 2) en de door LNV aangeleverde aanvulling daarop (tekstbox 1).

Gezien deze onzekerheden, die nog versterkt worden omdat in de korte doorlooptijd van deze quick scan en de globale beschrijving van door te rekenen plannen voor intensivering, dienen de gepresenteerde percentages over doelbereik niet te absoluut beschouwd te worden. De indicator is in eerdere studies gerapporteerd in klassen van 5 procentpunten nauwkeurig om enige uitdrukking te geven aan de onzekerheden. Zo is in PBL, 2017 de situatie voor het uitvoeren van de natuurmaatregelen uit het natuurpact gepresenteerd als 55% en de geraamde situatie na uitvoering op 65%. In deze notitie wordt de indicator gebruik om de effecten van verschillende varianten van maatregelpakketten te ramen en met elkaar te vergelijken. De verschillen tussen die ramingen zijn robuuster omdat de onzekerheden over het algemeen voor alle maatregelpakketten gelden. Daarom hanteren we hier kleinere bandbreedtes (2 % punten).

Tekstbox 2: Basispad

Voor het basispad is uitgegaan van de ex-ante evaluatie van het Natuurpact (Van der Hoek et al., 2017), waarin rekening gehouden is met vastgesteld en voorgenomen beleid. Voor stikstofdepositie is daarin uitgegaan van geraamde depositiecijfers voor 2030 van het RIVM uit 2015. De Coronacrisis leidt mogelijk tot lagere depositiecijfers in 2020 en 2021 door minder verkeer en economische activiteiten. Het RIVM is bezig daar een eerste schatting van te maken. Het valt nog niet in te schatten of de Coronacrisis in 2030 effect zal hebben op de depositie van stikstof.

Aanname is dat het Natuurpact en de herstel- en inrichtingsmaatregelen uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) uitgevoerd zijn volgens de afspraken. Dat betekent o.a.:

- Ruimte: Uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) met 80.000 ha in de periode 2011-2027
- Beheer: Regulier natuurbeheer, soortenbeheer en agrarisch natuurbeheer. NB bij regulier beheer binnen het NNN wordt 75% van de normkosten gesubsidieerd; de directe beheerkosten. Bij de analyses ten behoeve van het basispad heeft het PBL aangenomen dat dit voldoende is voor adequaat beheer van alle natuurgebieden en dat de beheerders van natuurgebieden zelf zorgdragen voor de financiering van de resterende kosten.
- De middelen uit de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) worden ingezet om effecten van verdroging en vermessing in de Natura 2000 gebieden te bestrijden.

4 Effecten natuurmaatregelen

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan bod:

- 1) Een beschrijving van het effect van het basispad.
- 2) Een inschatting van het potentiële effect van een intensivering van het natuurbeleid met ca 300 miljoen euro per jaar tot en met 2030.
- 3) Een inschatting van het potentiële effect van het maatregelenpakket van LNV van 6 februari 2020.

NB 1. Alle genoemde effecten zijn een grove raming, het is een quick scan. Zo zijn bijvoorbeeld oude normkosten gehanteerd en is er uitgegaan van een optimale uitvoering. Ook is gebruik gemaakt van berekeningen voor het doorrekenen van maatregelpakketten van politieke partijen, wetende dat dit geen uitonderhandelde beleidspakketten zijn.

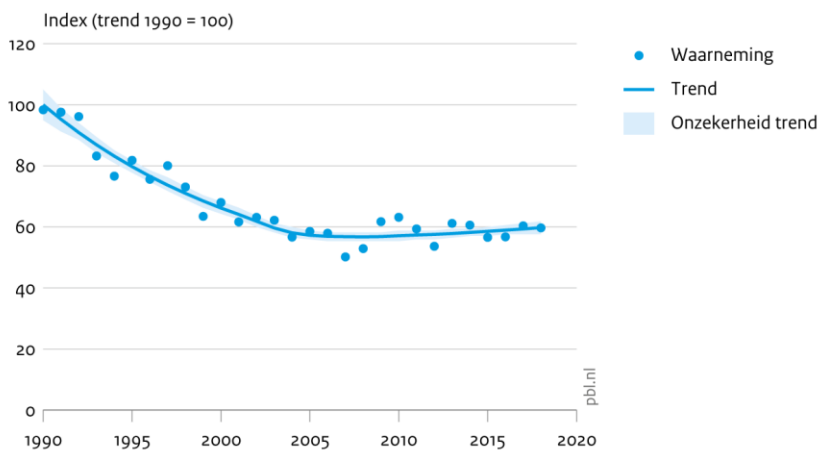
NB 2. Bij inschatting van het potentiële effect van een intensivering van 300 miljoen euro per jaar komen meerdere invullingen aan bod.

4.1 Effect basispad

De natuurkwaliteit in Nederland is jarenlang achteruit gegaan (zie bijvoorbeeld <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1181-dagvlinders-van-graslanden>). Sinds 1990 voert Nederland -met een korte onderbreking in begin jaren 2010- een offensief natuurbeleid, naast het beschermen van wat er nog is. In de loop van de jaren is hierdoor het areaal beschermd natuurgebied toegenomen. Bovendien is de algemene milieuconditie verbeterd. Dit alles ging gepaard met forse inspanningen maar heeft ook tot succes geleid. Zo is de dalende trend in het voorkomen van diersoorten (zoogdieren, broedvogels, reptielen en vlinders) in natuurgebieden op het land afgevlakt en de laatste tien jaar gemiddeld stabiel (figuur 4.1.1). De laatste tien jaar gaan er zelfs weer meer diersoorten vooruit dan achteruit (35 vooruit en 20 achteruit; <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1581-trend-alle-natuurgebieden>).

Figuur 4.1.1

Fauna in natuurgebieden op land



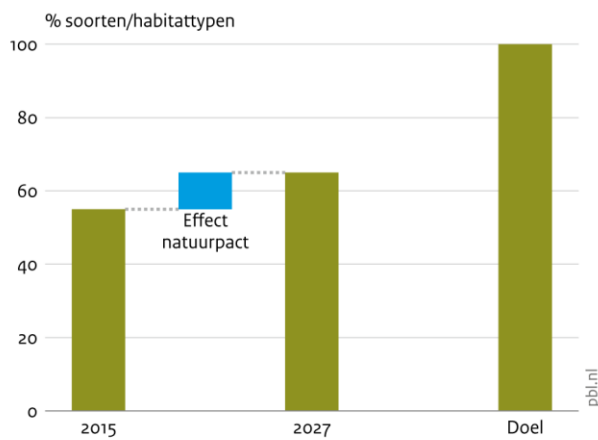
Bron: NEM (Soortenorganisaties, CBS)

Figuur 4.1.1. De diersoorten die kenmerkend zijn voor terrestrische natuurgebieden zijn sinds 1990 afgenomen. De laatste tien jaar is de trend stabiel.

Ook in termen van condities die nodig zijn voor doelbereik is na een periode van afname een periode van stabilisatie zichtbaar (PBL, 2017b). En ook hier geldt dat voor de planten- en diersoorten waarvoor de condities nog niet voldoende zijn er kans op achteruitgang is, iets wat niet spoort met het Europese VHR-doel om de achteruitgang ten opzichte van 1992 te stoppen. Op termijn (in Europa zonder einddatum, in Nederland ambitie 2050) is het doel dat voor alle planten- en diersoorten en habitats de condities voor een gunstige staat van instandhouding op orde zijn. Uit berekeningen uit 2017 is zichtbaar dat bij het begin van het Natuurpact tussen Rijk en provincies voor 55% van de soorten de condities voor landnatuur op orde waren (zie figuur 4.1.2). Bij uitvoering van het voorgenomen beleid uit het Natuurpact (€ 415 miljoen euro/jaar, sterk gefocust op de VHR) en de maatregelpakketten uit de Programmatische Aanpak Stikstof is op basis van modelberekeningen de verwachting dat dit stijgt naar 65% in 2027 voor landnatuur (PBL, 2017b).

Figuur 4.1.2

Gemodelleerde bijdrage van Natuurpact aan verbeteren condities voor duurzame instandhouding



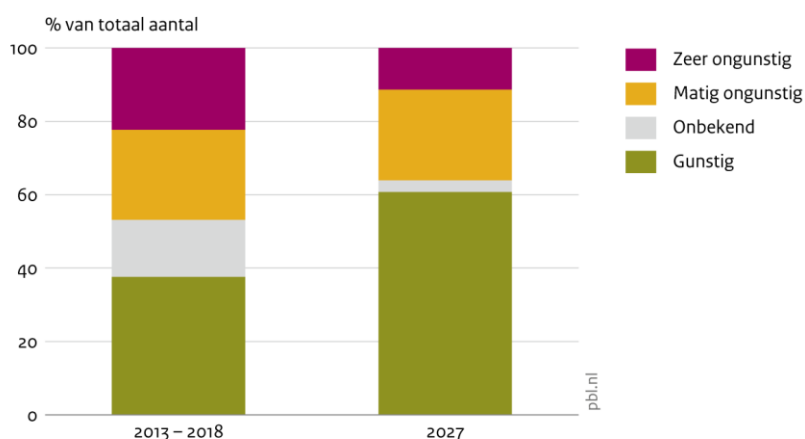
Bron: PBL

Figuur 4.1.2. geeft de ontwikkeling van de condities voor het voorkomen van VHR-soorten bij uitvoering van het Natuurpact en de maatregelpakketten uit de Programmatische Aanpak Stikstof op basis van modelberekeningen. Bron: PBL, 2017b

Pouwels et al. (2020) bevestigt het beeld van verbetering van VHR-natuur. Uit de officiële VHR-rapportage (LNV, 2019) blijkt dat de staat van instandhouding in 2019 voor 53% van de habitattypen en soorten goed (of onbekend) is en zal oplopen tot 64% in 2027 (Pouwels et al., 2020; figuur 4.1.3.). Hierbij gaat het dus anders dan bij de modelanalyse over de staat van instandhouding en niet over de condities. En het gaat over **alle** soorten en habitat-typen van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en niet alleen vlinders, vogels en planten van landnatuur.

Figuur 4.1.3

Staat van instandhouding van Vogel- en Habitatrichtlijn



Bron: Ministerie van LNV; bewerking Wageningen Environmental Research

Figuur 4.1.3. Gesommeerde aantallen habitattypen, Habitatrichtlijn-soorten en vogels van de Vogelrichtlijn in de diverse klassen van staat van instandhouding. Naar: Pouwels et al., 2020 op basis van LNV, 2019.

4.2 Potentieel effect financiële impuls 300 miljoen euro/jaar tot en met 2030

Een intensivering van een pakket aan natuurmaatregelen van 300 miljoen euro per jaar kan op verschillende manieren worden ingevuld, afhankelijk van de doelen die worden nagestreefd.

Op basis van eerdere ramingen van pakketten van natuurmaatregelen van politieke partijen, geschaald naar een omvang van 300 miljoen euro per jaar voor een periode van 10 jaar, is te verwachten dat er bovenop de ca 65% grofweg 5-10%-punten verbetering geboekt kan worden in 2030. Een dergelijk effect is het gevolg van een mix van maatregelen als natuuruitbreiding, verbinden van natuur, regulier natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer, inrichting, herstelmaatregelen en verbetering van de hydrologie. Dit zijn hetzelfde type maatregelen als in het pakket van LNV. In de eerdere ramingen is steeds sprake van een mix aan maatregelen om natuurwinst te boeken over een breed palet aan natuurtypen en soorten. Daarbij ligt het accent bij sommige maatregelpakketten wat meer op het bereiken van de hoogste winst aan doelbereik van VHR-soorten. Bij andere pakketten ligt het accent wat meer op het agrarisch gebied, waternatuur of op de koppeling met klimaatadaptatie. Daarnaast is vaak een deel van het geld ingezet als co-financiering om meer aanspraak te kunnen maken op de gelden van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie.

Twee factoren buiten het natuurbeleid blijken bij te dragen aan het in zicht komen van de bovengrens van 10 procentpunten:

- 1) Gelijkzijdige extra verlaging van de stikstofdepositie.
- 2) Vergroening van het landbouwbeleid, zoals ingezet met bijvoorbeeld pijlerverschuiving in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit betekent dat boeren minder inkomenssteun krijgen (pijler 1) maar er meer geld beschikbaar komt voor agrarisch natuurbeheer uit het Plattelands Ontwikkelingsprogramma van de EU (pijler 2).

Als de 300 miljoen euro heel specifiek ingezet zou worden op maatregelen waar getalsmatig de grootste winst qua verbetering van condities voor VHR-soorten te halen is, dan is er theoretisch een effect van 10-15 procentpunten denkbaar. Een dergelijk pakket zal praktisch vaak niet goed uitvoerbaar zijn. Het vergt erg specifieke, intensieve ingrepen gericht op enkele VHR-soorten of -habitattypen, waarbij geen rekening gehouden wordt met draagvlak of praktische haalbaarheid en komt ecologisch in de buurt van 'tuinieren'. Bovendien draagt het niet bij aan het verbeteren van de condities voor een breed palet aan natuurtypen. Ook wordt meekoppelen bemoeilijkt met andere beleidsvelden (klimaatadaptatie, vergroening van de landbouw) of andere waarden van natuur zoals verbetering van de algemene biodiversiteit en beleving van natuur. Een dergelijke rekenexercitie laat echter wel zien dat ecologische prioritering in de aanpak effectief kan zijn.

Meer inzetten op VHR-doelen kan dus meer doelbereik opleveren, maar heeft repercussies op uitvoerbaarheid en legitimatie. Inzetten op een breder palet aan maatregelen helpt in de uitvoering omdat het werk bijvoorbeeld over meerdere provincies verdeeld kan worden.

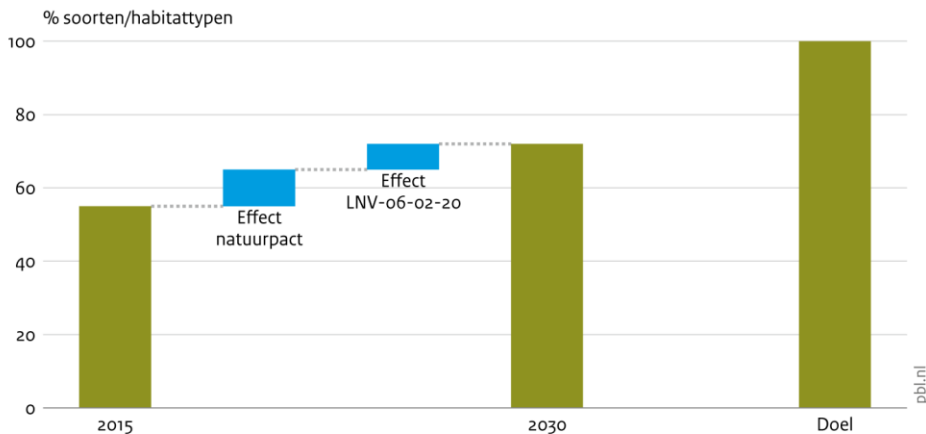
4.3 Potentieel effect maatregelenpakket LNV

Het maatregelenpakket van LNV bevat logische en effectieve elementen die nodig zijn voor een hoger doelbereik. Het zet in op verbetering van de condities via natuurherstelmaatregelen en hydrologie. Daarnaast is er aandacht voor ruimtelijke samenhang via de aankoop van essentiële ontbrekende schakels en aandacht voor verbinding tussen natuur en het omliggende landschap. Aankoop van extra gronden zal niet alleen nodig zijn om leefgebieden te

vergroten maar ook om hydrologische maatregelen mogelijk te maken. Over verbinding is aangenomen dat met name wordt ingezet op groen-blauwe verbinding tussen aangrenzende natuurgebieden.

Figuur 4.3.1

Gemodelleerde bijdrage van LNV-beleidspakket aan verbeteren condities voor duurzame instandhouding



Bron: PBL

Figuur 4.3.1 Modelmatige raming van de potentiële effecten van een extra LNV-pakket van 300 miljoen euro per jaar tot en met 2030 op de condities voor een gunstige staat van instandhouding. De maatregelen betreffen aanvullend beheer, herstelmaatregelen, hydrologische maatregelen, inrichting van gebieden, zonering en ruimtelijke inbedding van natuurgebieden in het omliggende landschap en versnellen van de uitbreiding van het natuurareaal.

De verwachte winst van het maatregelpakket is 5-7 procentpunten (figuur 4.3.1), iets aan de onderkant van de in de vorige paragraaf benoemde grove bandbreedte in mogelijk te bereiken winst van 5-10 procentpunten. Het pakket aan maatregelen bevat namelijk ook elementen die bijdragen aan het versnellen of het zekerstellen van de beoogde impact van het Natuurpact (deze effecten zijn al meegenomen in de winst van 55 naar 65 procentpunten). Zo komt uit de voorlopige resultaten van de Lerende Evaluatie Natuurpact naar voren dat de voortgang wel op schema ligt, maar het laaghangende fruit bij verwerving en herstelmaatregelen al geoogst is. De kosten voor het verkrijgen van gronden gaan omhoog als de laatste hectares vaker op grond van schadeloosstelling verworven dienen te worden om het tempo hoog te houden (PBL 2020, in prep). Daarnaast bevat het LNV-pakket maatregelen die inzetten op verbetering van de algehele biodiversiteit en onderzoek; zaken die zich moeilijk laten doorrekenen. Ook zet het LNV-pakket middelen gespreid in over verschillende maatregelen wat de praktische uitvoerbaarheid vergroot doordat in meerdere gebieden en provincies gewerkt kan worden. Bovendien koppelt het LNV-pakket met andere maatregelen zoals de aanpak natuurverbetering op veenbodems, compensatie boskap en inzet op de KRW. De maatregelen leveren zodoende tegelijkertijd een bijdrage aan het verminderen van CO₂-uitstoot of het op orde brengen van het watersysteem.

Alles bij elkaar betekent dit dat het LNV-pakket logischerwijs meer aan de onderkant zit van het in paragraaf 4.2 genoemde potentiële effect van 5-10 procent punten bij een intensivering van 300 miljoen euro/jaar gedurende ca 10 jaar. De raming van 5 tot 7 procentpunten verbetering in het doelbereik wordt waarschijnlijk niet beïnvloed door de financiering van de compensatie van boskap voor Natura 2000-beheerplannen uit de 300 miljoen euro per jaar.

LNV heeft op 24 februari aangegeven dat de compensatie van alle boskap met terugwerkende kracht tot 2017 onderdeel is van het pakket. LNV schat dat hiervoor naar verwachting € 21 miljoen euro per jaar nodig is in de periode 2021-2030. LNV geeft in de bossenstrategie aan dat deze bosaanplant gericht zal zijn op gelijktijdige verhoging van VHR-doelen. Of dit ook de meest kosteneffectieve maatregelen zijn voor het bereiken van de VHR- en CO2-doelen gezamenlijk is in deze quick scan niet bekeken.

Er is ook een aantal kanttekeningen te maken bij het LNV-pakket. Ten eerste valt het op dat de acties vooral gericht zijn op de middellange termijn en dat er weinig aandacht is voor beleidsmaatregelen die een lange termijnaanpak vereisen. Zo wordt weinig inzet gepleegd op het verbeteren van de ruimtelijke samenhang van het natuurnetwerk. Zo zal het op de lange termijn nodig zijn om het areaal natuur nog verder uit te breiden dan de 80.000 ha die nu is voorzien in het Natuurpact en de essentiële schakels. Dit is een proces van lange adem dat tijdig ingezet moet worden. Daarbij doen er zich nu ook al kansen voor, bijvoorbeeld door een slimme koppeling met andere maatschappelijke opgaven op gebiedsniveau zoals de uitkoop van boerderijen in verband met de stikstofproblematiek. Mogelijk zijn er ook relaties te leggen met opgaven voor woningbouw, klimaatverandering en de wateropgaven.

Daarnaast ontbreekt in het maatregelpakket de link met de stikstofdepositie-reductiemaatregelen. Bij blijvend hogere depositie van stikstof zal een deel van de verbetering in doelbereik maar tijdelijk zijn. Herstelbeheer zoals plaggen van heide, het schonen van vennen of bekalen van bossen met steenmeel zullen na verloop van tijd uitgewerkt raken. Te snelle herhaling zal nadelige gevolgen hebben voor veel planten- en diersoorten. Gezien de problematiek lijkt het zinvol om de aanpak op natuur en stikstof meer in elkaars context te gaan beschouwen. Datzelfde geldt ook voor de vergunningverlening. De verwachting is dat wanneer op termijn natuur robuuster wordt, vergunningverlening makkelijker kan gaan verlopen. Uitgaande van dit idee, is het goed te onderzoeken hoe prioritering van de inzet van natuurmaatregelen kan helpen, door bijvoorbeeld in te zetten op gebieden waar recent de grootste achteruitgang van N-gevoelige soorten plaatsvindt.

Ten derde zijn er kanttekeningen te maken bij de vraag hoe de maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Een toename van 5-7 procentpunten is mogelijk, mits:

- De (PAS-)herstel- en inrichtingsmaatregelen effectief worden uitgevoerd. Veel maatregelen hebben laten zien dat onder gecontroleerde testsituaties winst te bereiken is. Resultaten uit de PAS-monitoring zijn nog niet beschikbaar. Conceptresultaten uit de Lerende Evaluatie Natuurpact 2020 (PBL 2020, in prep) laten zien dat er successen worden geboekt, mits de maatregelen een bepaalde (landschappelijke) schaal hebben en in (landschappelijke) samenhang worden uitgevoerd. Aan beide voorwaarden ontbreekt het nog wel eens.
- Hydrologische maatregelen voortgang vinden. Soms zullen in/rond Natura 2000-gebieden gronden verworven en ingericht moeten worden om maatregelen te kunnen uitvoeren. Maar de kosten hiervoor zijn hoog. Alternatief is de ophoging van het waterpeil in zones rond Natura 2000-gebieden. Agrarisch natuurbeheer kan een middel zijn om een vergoeding te geven voor de inkomstenderving door vernatting. Een dergelijke aanpak staat echter op gespannen voet met de thans gangbare vrijwilligheid bij agrarisch natuurbeheer.
- De aanvullende beheervergoeding ingezet wordt op extra maatregelen om de effecten van te hoge stikstofdepositie teniet te doen (maaieren, exoten verwijderen). En niet op het dekken van eventuele financiële tekorten bij terreinbeheerders. In het basispad is namelijk aangenomen dat het terreinbeheerders zou lukken zelf financiële middelen te genereren. Mochten beheerders in de praktijk toch tegen financiële knelpunten aanlopen, dan is aanvulling effectief. Zonder beheer kan natuurkwaliteit snel achteruitgaan.
- Essentiële verbindingen/schakels op landschapsniveau gestalte krijgen via een groeneblauwe verbinding tussen natuurgebieden. Bij een keuze voor het oplossen van versnippering door bijvoorbeeld infrastructurele werken met ecoducten, zal de toename van

doelbereik bij een gelijk budget waarschijnlijk lager zijn. De kosten van dergelijke maatregelen zijn namelijk vaak hoog (Sijtsma et al., 2019).

- Het lukt de versnelling tijdig in gang te zetten en het in de uitvoering niet stukt. Dit geldt zeker voor het uitvoeren van de PAS-herstelmaatregelen en de inzet op hydrologische verbetering. Provincies en terreinbeheerders zijn druk met het uitvoeren van de maatregelen uit het Natuurpact. Terreinbeheerders en provincies kunnen aangeven of de forse versnelling die beoogd is, haalbaar is.
- Financiering aanvullend blijft op het uitvoeren van de Natuurpact-maatregelen en focus van inzet van middelen gericht blijft op VHR-doelen. Het met terugwerkende kracht tot 2017 compenseren van boskap door nieuw bos aan te planten zal volgens de bossenstrategie met name gericht zijn op VHR-doelen. Wanneer wel prioriteit gegeven gaat worden aan bosaanplant met de hoogste CO₂-winst dan kan dit de winst in doelbereik gaan drukken.

Tenslotte eindigen we met een overall beeld.

Het LNV-maatregelpakket is een logische mix van maatregelen voor de middellange termijn. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- 1) Houd ruimte voor gebiedspecifiek maatwerk en optimalisatie tijdens de uitvoering. Op basis van een landelijke grove analyse is het een logische mix die kan leiden tot een toename van 5-7 procentpunten VHR-doelbereik voor landnatuur. De uiteindelijke mix aan maatregelen moet op gebiedsniveau bepaald worden, de prioriteitsstelling kan daar anders liggen.
- 2) Denk na over verdere prioritering in de uitrol van maatregelen. Het stellen van heldere prioriteiten in welk type natuur verbeterd moet worden kan helpen om een koppeling te leggen met toekomstige vergunningverlening. De nadere focus op de VHR-doelen sinds 2013 in het Natuurpact is één van de belangrijkste redenen achter de verwachte stijging in doelbereik (zie figuur 4.1.2). Verbetering van die natuur die nu nog het sterkst achteruitgaat kan een prioriteit zijn. Ook is een focus op die gebieden waar het halen van de benodigde reductie in stikstofdepositie moeilijk is en natuurmaatregelen een goed (tijdelijk) alternatief zijn denkbaar.
- 3) Kies voor een adaptieve en lerende aanpak gekoppeld aan monitoring. Zo laat informatie uit de recente monitoringsrapportages zien welke natuur recent nog achteruit is gegaan en waar de eerste toename is geboekt (LNV, 2019). Ook komt de PAS-monitoring op korte termijn beschikbaar. Dit is belangrijk omdat er nog onzekerheden zijn over de mogelijkheden van langdurig of herhaalbaar herstelbeheer. Ook in de beleidsuitvoering zijn er onzekerheden, bijvoorbeeld rond de mogelijkheden van gericht zwaar agrarisch natuurbeheer rond Natura 2000 gebieden (PBL, 2020 in prep). Het beschikbaar komen van dergelijke informatie kan gebruikt worden om de inzet bij te sturen.
- 4) Leg in het maatregelapakket de verbinding met andere maatschappelijke en beleidsopgaven zoals de stikstofproblematiek (bronmaatregelen, vergunningverlening), duurzame landbouw, klimaatmitigatie en -adaptatie, bossenstrategie, omgevingsbeleid. Neem dit mee in de prioritering.
- 5) Voorkom dat er in het natuurbeleid alleen naar de VHR-soorten en -habitattypen gekeken wordt die relatief bijzonder zijn. Dit belemmert naast de meekoppeling met andere beleidsvelden, ook de verbetering van de algemene biodiversiteit en het draagvlak voor natuurbeleid dat bijvoorbeeld ook samenhangt met beleving en nabijheid van natuur.

Referenties

- Van der Hoek, D-J., M. Smit, S. van Broekhoven, A. van Hinsberg, P. Giesen, H. Bredenoord, R. Pouwels, B. de Knecht, F. van Gaalen, A. de Blaeij, S. Mylius & R. Folkert (2017), Potentiële bijdrage van provinciaal natuurbeleid aan Europese biodiversiteitdoelen. Achtergrondrapport bij lerende evaluatie Natuurpact, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- LNV, 2019. NL Artikel 17- (<https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art17/>) en NL artikel 12rapportages (<https://cdr.eionet.europa.eu/nl/eu/art12/>).
- LNV, 2019. Kabinetsappreciatie IPBES Kamerstuk 26407, nr. 130.
- LNV, 2020. Ambities en doelen voor de Bossenstrategie, kamerbrief van 3 februari 2020
- PBL, 2011a. Quick-scan Herijking EHS.
- PBL, 2011b. Beoordeling Natuurakkoord.
- PBL, 2012. Keuzes in Kaart 2013 - 2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's.
- PBL, 2017a. Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2017-2021.
- PBL, 2017b. Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving.
- PBL, 2020 in prep. Lerende evaluatie van het Natuurpact (te verschijnen in juni 2020).
- PBL, RIVM, TNO, CE-Delft, 2020. Analyse stikstofbronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofdioxide en ammoniak in Nederland te beperken.
- Pouwels et al., 2020. Naar een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. Een analyse van de resterende opgave na 2027, voor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van alle Habitattypen en VHR-soorten. Wageningen Environmental Research.
- Sijtsma, F., van der Veen, E., van Hinsberg, A., Pouwels, R., Wymenga, E., Krijn, M., Kisjes, K. (2018). Analyse van kosten en baten van het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO).
- Vink, M en van Hinsberg, A., 2019. Stikstof in perspectief. Planbureau voor de Leefomgeving.