



QUICKSCAN EU-BIODIVERSITEITSSTRATEGIE

Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur

Hendrien Bredenoord et al.



PBL

Colofon

Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4472

Contact

marcel.kok@pbl.nl of hendrien.bredenoord@pbl.nl

Supervisors

Bram Bregman (PBL) en Joep Dirx (WUR)

Auteurs

Hendrien Bredenoord, Didi van Doren, Marjon Hellegers, Arjen van Hinsberg, Dirk-Jan van der Hoek, Marcel Kok (allen PBL), Marlies Sanders en Rogier Pouwels (beiden WUR)

Met bijdragen van

Gert-Jan van den Born (PBL), Fransje Langers, Daphne Thomas en Rini Schuiling (allen WUR)

Met dank aan

De klankbordgroep van de ministeries van LNV en Financiën: Laura de Pundert, Peter van Tilburg (beiden LNV), Christiaan Mulder. Tot slot bedanken we de collega's van het PBL en de WUR voor hun bijdragen en aanbevelingen.

Redactie figuren

Sandy van Tol en Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Bredenoord, H. et al. (2022), *Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie. Een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse 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 vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Leeswijzer

Waarom publiceert het PBL dit rapport?

- Naar aanleiding van rapportages van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) over de voortgaande achteruitgang van mondiale biodiversiteit komt de Europese Commissie met een aangescherpte Biodiversiteitsstrategie voor 2030. Aanleiding voor die aanscherping is dat de Europese natuurdoelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie 2020 en de wereldwijde doelen van de UN Convention on Biological Diversity (CBD) voor 2020 niet gerealiseerd zijn.
- Met deze studie wil het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) inzicht geven in wat twee centrale ambities uit de Europese Biodiversiteitsstrategie kunnen betekenen voor het Nederlandse beleid. Het PBL heeft deze quickscan uitgevoerd samen met Wageningen University & Research (WUR) en op verzoek van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Financiën.

Waar gaat dit rapport over?

- In de quickscan focussen we op deelaspecten van de Europese Biodiversiteitsstrategie, namelijk de ambities met betrekking tot de toename van het beschermde areaal natuur en de ambities met betrekking tot de verbetering van de door de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde natuur.
- We hebben hiervoor gekozen omdat deze twee ambities raken aan de hoofddoelstelling van het Nederlandse natuurbeleid, ze relevant zijn voor het beleid ten aanzien van stikstofreductie en natuurherstel en ze concreet geformuleerd zijn en daardoor geanalyseerd kunnen worden.
- Deze studie richt zich op natuur op land (inclusief de binnenwateren) en niet op zeenatuur.
- Bij het in beeld brengen van de mate van doelbereik van de Europese Biodiversiteitsstrategie hebben we de bijdragen aan ecosystemendiensten en andere maatschappelijke opgaven niet meegenomen.
- Vertrekpunt van de quickscan zijn de EU-ambities, zoals goedgekeurd door de lidstaten in oktober 2020.

Welke methodiek heeft het PBL gebruikt in dit rapport?

- De voorliggende studie is een quickscan. Dit betekent dat de hierin geanalyseerde effecten van beleid een globale raming betreffen. Ze zijn gebaseerd op standaard (niet-gedifferentieerde) normkosten voor natuurmaatregelen. We zijn uitgegaan van de op

hoofdlijnen beschreven beleidsstrategieën en hebben steeds verondersteld dat het beleid optimaal wordt uitgevoerd.

- Gepresenteerde cijfers moeten worden gezien als een schatting van de orde van grootte. Daarom zijn de in de quickscan genoemde bedragen afgerond.

Op welke gegevens baseert het PBL zich bij de berekeningen?

- Basis is de tekst van de EU Biodiversiteitsstrategie van mei 2020.
- Uitgangspunt voor de definitie van beschermd gebied is de *Draft technical note on criteria and guidance for protected areas designations*, versie september 2021. Met betrekking tot de doelen voor de natuur uit de Vogel- en Habitatrichtlijn hanteren we het *guidance document* van juli 2021.
- We maken gebruik van eerdere onderzoeksresultaten, beschikbare data, GIS-analyses, modelering en *expert judgement*.

Inhoud

Leeswijzer	4
Voorwoord	7
Samenvatting	8
Bevindingen: Quicksan EU-Biodiversiteitsstrategie	12
Inleiding	12
Onderzoeksvragen en afbakening	13
Resultaten analyse beschermde gebieden land en binnenwateren	16
Resultaten analyse herstel VHR-natuur	18
Resultaten voor uitvoeringspraktijk natuurbeleid	20
1 Inleiding	26
1.1 Aanleiding	26
1.2 Inhoudelijke aspecten van de Europese Biodiversiteitsstrategie	26
1.3 Vraagstelling en afbakening	30
1.4 Werkwijze en uitgangspunten quickscan	31
2 Verkenning implicaties EU-Biodiversiteitsstrategie voor bescherming natuur	38
2.1 Beschermde natuur in 2030	38
2.2 Strikt beschermde natuur in 2030	40
2.3 Onzekerheden en risico's	43
3 Verkenning implicaties EU-Biodiversiteitsstrategie voor herstel VHR-natuur	46
3.1 Stoppen achteruitgang en bevorderen herstel VHR-natuur	46
3.2 Stoppen van de landelijke achteruitgang	48
3.3 Herstel van ten minste 30 procent van soorten en habitattypen	51
3.4 Onzekerheden en risico's	53
4 Implicaties van twee nieuwe EU-doelen voor uitvoering beleid	55
4.1 Vigerend natuurbeleid en uitdagingen in de uitvoeringspraktijk rond nieuwe doelen voor bescherming en herstel	55
4.2 Implicaties voor (aanvullend) beleid gericht op nieuwe doelen voor beschermde natuur	58
4.3 Implicaties voor (aanvullend) beleid gericht op nieuwe doelen voor VHR-natuurherstel	60
Referenties	64
Bijlagen	67
Bijlage 1 Beschrijving staand beleid opgenomen in basispad	67
Bijlage 2 Achtergrond informatie berekeningen	68
Bijlage 3 Gebruikte bestanden/definities natuurareaal	70

Voorwoord

Het natuur- en landbouwbeleid zijn momenteel sterk in beweging. We zien dat onder meer in het recent verschenen Coalitieakkoord 2022-2025. De verbetering van de natuurkwaliteit en de vermindering van de uitstoot van stikstof uit de landbouw en de industrie hebben daarin een belangrijke plek. De intentie is om het negatieve effect van de stikstofuitstoot op de natuurkwaliteit van Natura 2000-gebieden te verminderen en de landbouw natuurvriendelijker te maken en te verduurzamen. Dit impliceert een grote ruimtelijke uitdaging in het landelijk gebied. Daar wil het kabinet aan tegemoet komen middels een Nationaal Programma Landelijk Gebied, met aangescherpte doelstellingen voor klimaat en stikstof en een ruim budget voor emissiereductie, extensivering van de landbouw en natuurherstel. De uitvoeringsopgave is echter ongeëvenaard en de tijd tot 2030 relatief kort.

De benodigde maatregelen komen in bestuurlijke zin grotendeels voort uit de Europese natuurrichtlijnen. Op dit moment heeft in Nederland ongeveer 90 procent van de Europees beschermde habitattypen een ongunstige staat van instandhouding. Bovendien verslechtert de staat van instandhouding op ongeveer 30 procent van het areaal op land. Dat het niet goed gaat met de natuur, speelt niet alleen in Nederland maar ook op Europees en mondiaal niveau. Het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) heeft in zijn rapport uit 2019 geconcludeerd dat het verlies aan mondiale biodiversiteit ernstige vormen aanneemt. De Europese Commissie heeft in reactie hierop met de Green Deal een ambitieuze duurzaamheidsambitie neergelegd. Onderdeel daarvan is een verstrekkende strategie om de biodiversiteit te versterken (Europese Biodiversiteitsstrategie – EBS) en de landbouw te verduurzamen ('From farm to fork'). De lidstaten en het Europese Parlement hebben de EBS bekrachtigd. Deze is daarmee geldend Europees (EU) beleid, maar moet op tal van aspecten nog nader worden uitgewerkt.

Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Financiën verkent het PBL in samenwerking met Wageningen University & Research (WUR) in deze quickscan wat de mogelijke consequenties zijn als de momenteel meest concrete onderdelen uit de EBS voor Nederland worden geïmplementeerd. Er is gekozen voor een quickscan omdat de EBS nog nader uitgewerkt wordt in beleids- en wetsvoorstellen voor zowel land- als zeenatuur. Dit betekent dat er nog geen extra beleid is ontwikkeld. In onze analyse volstaan we daarom met ordegruotte-inschattingen van mogelijke beleidsimplicaties.

De komende jaren wordt de Europese Biodiversiteitsstrategie geconcretiseerd. Hierbij zal ook het nieuwe strategische raamwerk van de Convention on Biodiversity (CBD) worden meegenomen. Er zullen belangrijke ruimtelijke keuzes moeten worden gemaakt voor het landelijk gebied. Daarbij spelen ook verschillende andere beleidsopgaven een cruciale rol, zoals het tegengaan van de stikstofdepositie en het halen van de klimaatdoelen. Dit vereist maatwerk dat per gebied zal verschillen. Maar zonder duidelijke nationale kaders voor de prioritering van gebiedsopgaven riskeert de gebiedsgerichte aanpak dat twistpunten over de gewenste aanpak in de regio opnieuw oplaaien. Ook de opbouw van uitvoeringscapaciteit bij medeoverheden is een belangrijke factor voor een gebiedsgericht beleid.

Het nieuw voorgenomen nationale beleid is een kans voor Nederland om te anticiperen op de Europese ambities. Dit rapport biedt inzicht in de implicaties van de EBS-voornemens voor het Nederlandse natuurbeleid en kan gebruikt worden om de nationale plannen verder uit te gaan werken.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Bram Bregman
Sectorhoofd Natuur en Landelijk Gebied
Planbureau voor de Leefomgeving

Samenvatting

In mei 2020 publiceerde de Europese Commissie de plannen voor een Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) voor 2030. Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het ministerie van Financiën verkent het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in samenwerking met Wageningen University & Research (WUR), in deze quickscan wat de mogelijke consequenties zijn als de momenteel meest concrete onderdelen uit de EBS voor Nederland zouden worden geïmplementeerd. De plannen uit het coalitieakkoord van 15 december 2021 zijn in deze analyses niet meegenomen. We geven wel een duiding aan voornemens uit het akkoord in het licht van de uitkomsten van deze studie.

De ambitie voor 30 procent beschermd en 10 procent strikt beschermd gebied vraagt om uitbreiding areaal, langjarige afspraken met agrariërs en systeemherstel

De EBS stelt zich voor 2030 tot doel: (1) minimaal 30 procent van het landoppervlak van de EU wettelijk te beschermen en ecologische corridors te integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk, en (2) ten minste een derde van de beschermde gebieden (dus minimaal 10 procent van het landoppervlak) in de EU strikt te beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen.

In de EBS staat: 'Deze doelstellingen met betrekking tot beschermde gebieden gelden voor de EU in haar geheel en kunnen worden uitgesplitst overeenkomstig de biogeografische regio's van de EU of op een meer lokaal niveau. Elke lidstaat moet een billijk deel van de inspanning leveren op basis van objectieve ecologische criteria, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit en kwantiteit van de biodiversiteit van land tot land verschilt.' Aangezien niet duidelijk is wat een billijk deel is, hebben we in deze studie de percentages (strikt) beschermd gebied op de Nederlandse situatie geprojecteerd, zodat een beeld ontstaat van wat de opgave voor Nederland zou zijn als de doelstelling wel op iedere afzonderlijke lidstaat van toepassing was. Omdat niet duidelijk is of dit ook zal gebeuren, is dat daarmee een *theoretisch* uitgangspunt.

Uit analyses van het bestaande areaal natuur blijkt dat met de uitvoering van staand beleid 27,3 procent van het areaal landnatuur en binnenwateren in 2030 beschermd zou kunnen worden. Om dit percentage voor Nederland te kunnen verhogen naar 30 procent, hebben we twee opties bekeken die aansluiten bij de criteria die de Europese Unie (EU) daarvoor stelt. Optie 1 is om de voor deze natuurontwikkeling extra benodigde grond (circa 102.000 hectare) te verwerven. Het totaal aan éénmalige en structurele kosten hiervoor komt neer op 8-11 miljard euro voor de komende tien jaar. Optie 2 is om het bestaande areaal met agrarisch natuurbeheer (42.000 hectare exclusief nestbescherming) te voorzien van een langetermijnverbintenis of beschermingsstatus zodat dit areaal past onder de EU-criteria, en de rest (60.000 hectare) te realiseren met verwerving van grond voor natuurontwikkeling. Daartoe is het wel nodig agrarische beheerscontracten langjariger aan te gaan dan nu het geval is, en in te zetten op effectievere natuurmaatregelen (zoals vernatting). Het totaal aan éénmalige en structurele kosten van deze optie is 6-7 miljard euro voor de komende tien jaar. In het recente coalitieakkoord zet het kabinet stappen in beide richtingen. Het trekt geld uit voor de uitbreiding van natuurareaal en voor langjarige overeenkomsten en passende vergoedingen om de mogelijkheden van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer te vergroten. Ook streeft het kabinet naar een tussenvorm tussen natuur- en landbouwgrond, de zogenoemde landschapsgronden. Omdat de maatregelen in het coalitieakkoord op hoofdlijnen worden beschreven, is niet te zeggen wat dat akkoord concreet betekent voor het percentage beschermd areaal.

Binnen de beschermde gebieden van in totaal 30 procent van het landoppervlak dient een derde (dus 10 procent van het areaal aan land en binnenwater) strikt te worden beschermd. In de huidige doelformulering gaat de EU bij strikte bescherming uit van het ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen. Met de uitvoering van staand beleid voldoet in 2030 ruim 1 procent van het land en de binnenwateren in Nederland aan de EU-criteria voor gebieden die strikt beschermd moeten worden. Om het areaal te kunnen uitbreiden van 1 naar 10 procent hebben we verschillende opties bekeken die aansluiten bij de EU-criteria. Zou de bescherming en dus het herstel van natuurlijke processen in bestaande (oude) natuurbossen en koolstofrijke ecosystemen (bijvoorbeeld veengebieden, graslanden, wetlands) worden uitgebreid, dan kan dit percentage oplopen tot 5,8 procent. Om de natuurlijke processen binnen deze ecosystemen ongestoord te laten verlopen is veelal echter systeemherstel nodig dat zich in belangrijke mate uitstrekt voorbij de huidige afbakening van beschermde gebieden. Met een verdere uitbreiding, gebaseerd op systeemherstel in bestaande natuurgebieden met hoge biodiversiteitswaarden op Europees schaalniveau, zoals duinen, kan dit percentage oplopen tot 6,4 procent van het areaal land en binnenwateren in Nederland. Hoewel het in Nederland lastig is 10 procent strikte bescherming op land (en in binnenwateren) te realiseren, is het wel mogelijk het areaal met meer natuurlijke processen verder uit te breiden. Omdat de kosten voor systeemherstel sterk zullen verschillen tussen locaties, is in generieke zin weinig te zeggen over de kosten hiervan. We geven dan ook geen kostenschattting voor de geanalyseerde opties voor strikte bescherming. De aanpak in het coalitieakkoord zet in op zowel stikstof als waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit, en biedt mogelijk een basis om het natuurherstel te verbeteren en de kansen voor meer ongestoorde natuurlijke processen (een belangrijk criterium voor strikte bescherming) te vergroten. Een schatting van de orde van grootte van de bijbehorende kosten is echter nog niet te geven.

Aanvullend beleid nodig om achteruitgang van VHR-soorten in 2030 met zekerheid te stoppen

Ten aanzien van het herstel van natuur die beschermd is in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-natuur), stelt de ESB de volgende doelen voor 2030: (1) de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd, en (2) ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat in 2030 wel of vertoont ten minste een sterke positieve trend.

Er zijn geen rekenmodellen beschikbaar om exact en gebiedsgericht te bepalen hoeveel beleidsinspanningen nodig zijn om de achteruitgang van VHR-soorten en -habitattypen te stoppen. Daarom hebben we een expertschatting gebruikt in combinatie met een ecologisch rekenmodel dat globale uitspraken doet over wanneer condities voor milieu, water en ruimte voldoende zijn om soorten en habitattypen duurzaam in stand te houden.

Voor de analyses hebben we gebruikgemaakt van recente VHR-rapportages van Nederland aan de EU. Daarin staat dat tussen 2012 en 2018 37 procent van de habitattypen en soorten achteruitgang of een onbekende trend had. Volgens experts zou dit percentage met het staande natuur- en stikstofbeleid kunnen afnemen tot ruim 20 procent. Kijken we met het model globaal hoeveel de milieucodities met staand beleid zouden verbeteren, dan kan het percentage iets minder dan 20 procent zijn. Voor de resterende 20 procent van de soorten en habitattypen zijn condities voor water, milieu en ruimte nog onvoldoende om te garanderen dat de achteruitgang landelijk stopt. Hiervoor is aanvullend beleid nodig. Ook spelen er volgens experts andere factoren die verhinderen dat de achteruitgang gegarandeerd stopt, zoals klimaatverandering, verdringing door exoten, optreden van plagen en ziektes, enzovoort.

Het doel om de achteruitgang van habitattypen en soorten met staand beleid in 2030 volledig te hebben gestopt, is niet haalbaar. Deze conclusie is in lijn met eerdere studies van het PBL. In hoeverre de in het coalitieakkoord geformuleerde nieuwe plannen doelrealisatie mogelijk maken, is nog niet te zeggen en vereist doorrekening van geconcretiseerde plannen. Wel is duidelijk dat in de praktijk gezocht zal moeten worden naar een beleidsstrategie met een gebiedsgerichte adaptieve en lerende aanpak, waarbij maatregelen stapsgewijs worden uitgevoerd voor die gebieden waar de natuur achteruitgaat of achteruit dreigt te gaan. Deze gebiedsgerichte aanpak vereist een mix van maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen en de ruimtelijke en watercondities te verbeteren, evenals nationale kaders voor de prioritering van gebiedsopgaven. Dit zou aanvullende monitoring vergen om zowel de knelpunten in de milieu- en ruimtecondities die spelen, als de actuele trends van natuurkwaliteit op gebiedsniveau in beeld te brengen.

Verhoging van het aantal soorten en habitattypen met positieve trends met staand beleid lijkt mogelijk

Uit analyses blijkt dat met de uitvoering van staand beleid grofweg 40 procent van de soorten en habitattypen die nu niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, wel een gunstige staat van instandhouding kan gaan bereiken of ten minste een sterke positieve trend kan gaan vertonen. Dit is mogelijk doordat de condities voor duurzame instandhouding naar verwachting verbeteren. Het doel dat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, dat in 2030 wel doet of ten minste in 2030 een sterke positieve trend vertoont, lijkt dus haalbaar met de uitvoering van het staande natuur- en stikstofbeleid.

Benut concretisering plannen uit coalitieakkoord voor versterken synergie tussen Europese ambities en nationaal beleid

De EBS heeft onder andere als doel het herstel van VHR-natuur en uitbreiding van beschermde (natuur)gebieden. In het nieuwe coalitieakkoord zet het kabinet hier ook op in, met maatregelen om het natuurareaal te vergroten en extra VHR-doelbereik te realiseren. Het herstellen van natuur vergt een aanpak gericht op het verbeteren van onderliggende milieucondities, zoals water en stikstofdepositie, gecombineerd met natuurmaatregelen voor (systeem)herstel. De kans dat de achteruitgang van natuur stopt en dat voor specifieke VHR-soorten en -habitattypen vooruitgang wordt geboekt, neemt waarschijnlijk toe indien herstelbeleid zich vanuit een nationaal perspectief concentreert op specifiek die habitattypen en soorten die nu landelijk achteruitgaan. Een dergelijke programmatische aanpak van een gecoördineerde en stapsgewijze verbetering ontbreekt nu. In een volgende stap zou de programmatische aanpak zich kunnen richten op herstel van natuur waarvoor onherstelbare schade dreigt als de condities niet op de korte termijn verbeteren. Een en ander vergt een aanpak op landschapsniveau met een nationale sturing op een sterke gebiedsgerichte uitwerking, met een mix van maatregelen voor natuurherstel, hydrologisch herstel, areaaluitbreiding en stikstofreductiemaatregelen. In de wet voor stikstof- en natuurherstel wordt momenteel ingezet op het verlagen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden. Hierbij wordt geen prioritering aangegeven vanuit argumenten zoals de actuele trend in de natuurkwaliteit. Er ontbreekt een filosofie op prioritering. De EBS geeft hier echter handvatten voor. Met een nationale visie op de prioritering van de stappen die relevant zijn om de landelijke staat van instandhouding te herstellen, op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden en meer algemeen op de natuurkwaliteit voor Nederland als geheel, kan het Nederlandse beleid sturing geven aan het tempo van natuurherstel.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Bevindingen: Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie

Inleiding

In mei 2020 heeft de Europese Commissie de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) voor 2030 gepubliceerd, met als titel *Bringing nature back into our lives*. De lidstaten en het Europese Parlement hebben de strategie bekrachtigd, waarmee deze geldend Europees beleid is. Op dit moment wordt de EBS nader uitgewerkt in beleids- en wetsvoorstellen voor zowel land- als zeenatuur, waarbij voor een aantal doelen nog moet worden vastgesteld welke bijdrage landen hieraan moeten leveren. Op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Financiën verkennen het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) in deze quickscan wat de mogelijke consequenties zijn als de onderdelen uit de EBS die momenteel het concreetst zijn voor Nederland worden geïmplementeerd, te weten gebiedsbescherming op land en herstel van natuur die beschermd is op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR).

Het is belangrijk te benadrukken dat we met deze quickscan laten zien wat het betekent als de huidige Europese doelen één op één vertaald zouden worden naar Nederland. Dit vormt een theoretisch uitgangspunt voor deze quickscan. De quickscan geeft hiermee een indicatie van de mogelijke gevolgen voor Nederland en kan daarmee behulpzaam zijn bij de onderhandelingen met de Europese Commissie over de Nederlandse bijdrage aan de Europabrede doelen. Het Nederlandse kabinet heeft de Europese Commissie laten weten dat de precieze uitwerking van de voorgestelde aanpak uiteindelijk bepalend zal zijn voor de definitieve kabinetsbeoordeling van de EBS.

De EBS is een belangrijke pijler van de Europese Green Deal en heeft tot doel de biodiversiteit in Europa uiterlijk in 2030 op het pad naar herstel te zetten. De EBS is een reactie op de rapportages van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) over de voortgaande achteruitgang van de mondiale biodiversiteit, op het niet realiseren van de Europese natuurdoelen uit de Europese Biodiversiteitstrategie 2020 en op het niet realiseren van de wereldwijde doelen van de UN Convention on Biological Diversity (CBD) voor 2020.

Omgekeerd kan Nederland bij de invulling van de plannen uit het coalitieakkoord en het daarin aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied, nu synergie zoeken met het Europese beleid. In het coalitieakkoord zet het kabinet namelijk ook in op uitbreiding van het natuurareaal en het dichterbij brengen van het VHR-doelbereik. Naast geld voor natuuruitbreiding komt er geld voor zogenoemde landschapsgronden, waar landbouwkundig gebruik wordt geëxtensiveerd en (agrarisch) natuurbeheer en landschapsbeheer worden ondersteund. Hoeveel natuur precies gerealiseerd zal worden (een eerste schatting op basis van de beschikbare financiële middelen ligt rond de 30.000 hectare) en hoeveel landschapsgronden er komen, hangt af van de nog op te stellen concrete plannen.

Nieuwe doelen voor Europese natuur

De EBS bevat een verscheidenheid aan doelen op EU-niveau die in 2030 moeten zijn gerealiseerd. Voor een aantal van deze doelen moet nog worden vastgesteld welke bijdrage landen hieraan moeten leveren. Op hoofdlijnen verwacht de EU van de lidstaten dat zij meer inspanningen voor natuur gaan leveren. De EBS stelt daartoe: 'Als wij willen dat de biodiversiteit uiterlijk in 2030 op weg is naar herstel, moeten wij onze inspanningen voor het beschermen en herstellen van de natuur opvoeren. Hiervoor moeten wij ons netwerk van beschermde gebieden verbeteren en uitbreiden en een ambitieus EU-plan voor het herstel van de natuur ontwikkelen.' De EBS formuleert het doel om een netwerk van goed beheerde beschermde gebieden op te zetten, waarbij ten minste 30 procent van het land en 30 procent van de zee in de EU worden beschermd. Vervolgens moet van de beschermde gebieden ten minste één derde (10 procent van het EU-landareaal en 10 procent van het zeeareaal) strikt beschermd worden. Deze doelstellingen kunnen voor de individuele lidstaten verschillend uitwerken.

De Commissie werkt daarnaast aan een Europees natuurherstelplan. Dit plan bestaat uit uiteenlopende acties en doelstellingen op het gebied van landbouw, vervuiling, bossen, biomassa, energie, zoet water, mariene ecosystemen, steden en invasieve uitheemse soorten. De EU is voornemens het rechtskader voor natuurherstel te versterken. Na een effectbeoordeling zal de Commissie juridisch bindende doelstellingen voor natuurherstel voorstellen die moeten leiden tot herstel van aangetaste ecosystemen. De Commissie verzoekt de lidstaten nu om de mate waarin zij de bestaande Europese wetgeving uitvoeren, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn, te verhogen. Zij moeten er bijvoorbeeld voor zorgen dat 30 procent van de beschermde soorten en habitattypen die nog niet in gunstige staat van instandhouding verkeren, dat in 2030 wel doet of een sterke verbetering laat zien. Ook streeft de Commissie ernaar dat de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten tegen 2030 niet verslechterd zijn. Dit laatste punt is een aanvulling op de huidige VHR-doelstelling, die geldt voor *individuele* Natura 2000-gebieden. De doelstellingen uit de EBS voor gewasbescherming, nutriëntenverliezen, meststoffen en biologische landbouw komen overeen met doelstellingen uit de 'Van boer tot bord'-strategie. In aanvulling op deze strategie stelt de Commissie in de EBS voor dat 10 procent van het landbouwareaal bestemd moet zijn voor landschapselementen, dat de achteruitgang van genetische biodiversiteit moet worden omgebogen en dat er ten minste 3 miljard extra bomen in de EU moeten worden aangeplant als bijdrage aan de klimaatmitigatie. Naast deze doelstellingen wil de Commissie ook dat lucht-, water-, en bodemvervuiling wordt tegengegaan (actieplan lucht-, water-, en bodemvervuiling tot nul terugbrengen).

Als onderdeel van de EBS werkt de EU ook aan een versterking van het governancekader om het Europese en nationale biodiversiteitsbeleid te implementeren. Daarbij gaat onder meer extra aandacht uit naar de monitoring en handhaving van het natuurbeleid en de vermaatschappelijking van natuur. De EBS stelt daartoe: 'Deze strategie houdt rekening met het feit dat voor het beschermen en herstellen van de natuur meer nodig zal zijn dan alleen regelgeving. Er zal actie nodig zijn van burgers, bedrijven, sociale partners en de onderzoeks- en kennisgemeenschap, alsmede sterke partnerschappen tussen lokale, regionale, nationale en Europese niveaus.'

Onderzoeksvragen en afbakening

Het PBL en WUR verkennen in deze quickscan in hoeverre het mogelijk is met het staande beleid de EBS-doelen te realiseren. Voor het geval dat dat niet mogelijk is, analyseren we een aantal opties

om te bezien in hoeverre deze de realisatie van de doelen dichterbij kunnen brengen. Het ‘staande’ beleid is het vastgestelde en geïnstrumenteerde beleid, inclusief de beleidsintensivering uit 2020 van 3 miljard euro voor natuur. De plannen uit het coalitieakkoord 2021 hebben we niet als stand beleid meegenomen. In deze quickscan beperken we de analyse tot de EBS-doelen voor 2030 ten aanzien van het percentage oppervlakte beschermde gebieden en het herstel van habitattypen en soorten die beschermd zijn op grond van de VHR. Deze onderdelen uit de EBS zijn tot op heden het meest concreet uitgewerkt. De overige onderdelen van de EBS blijven in deze quickscan buiten beschouwing. De EBS-doelstellingen hebben betrekking op zowel land als zee. In deze quickscan beperken we ons echter tot natuur op land (inclusief de binnenwateren). Onze analyse is gebaseerd op eerder onderzoek, beschikbare data, GIS-analyses, modelering en *expert judgement*.

In de analyse geven we antwoord op de vragen die het ministerie van Financiën en het ministerie van LNV aan het PBL hebben gesteld, namelijk:

- In hoeverre worden de doelen uit de EBS in Nederland reeds gerealiseerd met vastgesteld en geïnstrumenteerd beleid (inclusief bijbehorende budgetten)?
- Is er aanvullend beleid nodig en welke beleidsopties zijn er om de ambities dichterbij te brengen als de EBS-doelen één op één zouden worden overgenomen? En wat zijn de budgettaire gevolgen hiervan?
- Wat betekenen deze beleidsopties voor de uitvoeringspraktijk van het Nederlandse natuurbeleid?

In de analyse onderzoeken we onderstaande doelen van de EBS.

Gebiedsbescherming op land: doelen voor 2030

1. Minimaal 30 procent van het landoppervlak van de EU wettelijk beschermen en ecologische corridors integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk.
Beschermde gebieden zijn geografisch afgebakend, de natuurlijke waarden en instandhoudingsdoelstellingen waarvoor het gebied wordt beschermd, zijn beschreven evenals de te nemen maatregelen in beheerplannen, monitoring en evaluatiemechanismen. Ook is er sprake van een langetermijnverbintenis.
2. Ten minste een derde van de beschermde gebieden (dus 10 procent van het landoppervlak) in de EU strikt beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen in de EU.
Strikt beschermde gebieden zijn volledig en wettelijk beschermde gebieden die zijn aangewezen om de integriteit van biodiversiteitsrijke natuurgebieden met hun onderliggende ecologische structuur te behouden of te herstellen, en natuurlijke milieuprocessen te ondersteunen en ongestoord te laten verlopen.

In de EBS staat: ‘Deze doelstellingen met betrekking tot beschermde gebieden gelden voor de EU in haar geheel en kunnen worden uitgesplitst overeenkomstig de biogeografische regio’s van de EU of op een meer lokaal niveau. Elke lidstaat moet een billijk deel van de inspanning leveren op basis van objectieve ecologische criteria, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit en kwantiteit van de biodiversiteit van land tot land verschilt.’ Om toch een beeld te krijgen van wat de opgave voor Nederland is als de doelstelling wel op iedere afzonderlijke lidstaat van toepassing zou zijn, hebben we in deze studie de percentages geprojecteerd op de Nederlandse situatie. We hebben geen analyse gemaakt van wat een billijke inspanning door Nederland zou kunnen inhouden in relatie tot de inspanningen die andere Europese landen leveren.

Herstel van VHR-natuur: doelen voor 2030

1. De instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd.
2. Ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat in 2030 wel of vertoont ten minste een sterke positieve trend.

In tabel 1 vergelijken we deze doelen met het Europese natuurbeleid voor de periode 2010-2020.

Tabel 1

Vergelijking Europese Biodiversiteitstrategie 2030 met het Europese natuurbeleid 2010-2020

Europese Biodiversiteitsstrategie 2030	Europees beleid tot 2020	Voornaamste verschil	Nog nader in te vullen elementen
30% areaal beschermd gebied	- Geen EU-areaaldoelstelling ^a - Wel aanwijzing Natura 2000-gebieden	- Uitbreidingsdoel - Billijke bijdrage van afzonderlijke lidstaten - Jaartal (2030)	- Areaal per lidstaat - Definitie landnatuur en binnenwater
10% areaal strikte bescherming	- Geen EU-areaaldoelstelling voor strikte bescherming, anders dan bescherming N2000-gebieden	- Aandacht voor striktheid van bescherming - Jaartal (2030)	- Areaal per lidstaat - Definitie van strikte bescherming i.r.t. natuurlijke condities - Definitie landnatuur en binnenwaternatuur
Instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd	- Stoppen verslechtering per Natura 2000-gebied	- Landelijke doelstelling voor stoppen achteruitgang (dus ook buiten Natura 2000) - Jaartal (2030)	
30% van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat wel of vertonen ten minste een sterke positieve trend	- 8% van de habitattypen en 35% van de soorten vertonen een goede of verbeterde staat van instandhouding ten opzichte van 2010. ^b Voor vogelsoorten uit de Vogelrichtlijn was dit 58%	- Hogere ambitie voor met name habitattypen - Jaartal (2030)	- Definitie van te beschouwen aantal vogelsoorten

- a) Binnen de CBD hebben landen zich vastgelegd op de bescherming van 17 procent landnatuur (inclusief binnenwater) in 2020 (Aichi target 11).
- b) In de oorspronkelijke doelstelling ging het om een verdubbeling van aantal habitattypen met een goede of verbeterde trend. Voor soorten ging het om de helft meer soorten met een goede of verbeterde trend. Dit allemaal ten opzichte van Rapportage HR 2007-2012 en Rapportage VR 2001-2012.

Aanpak analyse EBS

Voor de onderzochte doelen hebben we eerst geanalyseerd in hoeverre deze in Nederland gehaald kunnen worden met het staande beleid tot 2030. Voor het geval deze doelen niet worden gehaald, hebben we een aantal mogelijke opties verkend als aanvulling op het staande beleid. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van eerder onderzoek (bijvoorbeeld met betrekking tot stikstof, de Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's, Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid, Quickscan natuurmaatregelen), bestaande scenario's uit de Natuurverkenningen (Hoger doelbereik-scenario en Natuurinclusief scenario) en *expert judgement*.

De analyses van de opties zijn niet uitputtend, maar vormen een vertrekpunt om een idee te krijgen van de mogelijke handelingsperspectieven en de orde van grootte van inspanning die nodig zijn om de EBS-doelen te halen. Daarbij hebben we ook een schatting gemaakt van de bruto kosten voor extra grondgebonden natuurmaatregelen, boven op het staande beleid tot 2030. De kosten die nodig zijn om de stikstofdepositie eventueel verder te verlagen of andere milieuovertredingen, zoals verdroging of de effecten van klimaatverandering, boven op het staande beleid te verbeteren, zijn niet in beeld gebracht. Uit eerdere studies is gebleken dat het hierbij al snel gaat om zeer forse bedragen. Ook analyseren we niet wat voor effect de opties hebben op andere maatschappelijke opgaven of financiële opbrengsten.

Alle analyses waarop deze quickscan is gebaseerd, zijn een orde-van-grootte-schatting. Het gaat hierbij bovendien om een partiële verkenning gericht op de natuurdoelen en de consequenties voor het natuurbeleid op land. Wel reflecteren we op de samenhang met aanpalend ruimtelijk en landbouwbeleid. Conform de EBS nemen we bij de landnatuur wel de binnenwateren mee, maar we kijken niet naar natuur op zee.

Resultaten analyse beschermde gebieden land en binnenwateren

De ambitie 30 procent beschermd en 10 procent strikt beschermd gebied vraagt om uitbreiding areaal, langjarige afspraken met agrariërs en systeemherstel

De EBS stelt tot doel: (1) minimaal 30 procent van het landoppervlak van de EU wettelijk te beschermen en ecologische corridors te integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk, en (2) ten minste een derde van de beschermde gebieden (dus 10 procent) in de EU strikt te beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen in de EU.

Uit analyses van het bestaande areaal natuur blijkt dat met de uitvoering van staand beleid (zie bijlage 1) in 2030 27,3 procent areaal landnatuur en binnenwateren beschermd zou kunnen zijn. Op dit moment heeft 15,2 procent een Europese beschermingsstatus (als Natura 2000). De 27,3 procent oppervlakte bestaat uit het Nationale Natuurnetwerk (NNN), de verwachte uitbreiding van het NNN

tot 2030 en de bestaande natuur buiten het NNN 2020. Hierbij gaan we uit van de definitie van binnenwateren volgens het CBS, die net als de definitie van het Europese Milieugentschap (EEA) de Waddenzee, de monding van de Eem en de Scheldedelta niet tot de binnenwateren rekent. Om het areaal beschermde natuur in Nederland te vergroten van 27,3 procent naar 30 procent, hebben we twee opties bekeken die aansluiten bij de criteria die de EU daarvoor stelt. Optie 1 is om de benodigde circa 102.000 hectare extra grond te verwerven voor natuurontwikkeling. Het totaal aan éénmalige en structurele kosten daarvoor komt neer op 8-11 miljard euro voor de komende tien jaar. Optie 2 is om het bestaande areaal met agrarisch natuurbeheer (42.000 hectare exclusief nestbescherming) te voorzien van een langetermijnverbintenis of beschermingsstatus zodat dit areaal past onder de EU-criteria en de rest (60.000 hectare) te realiseren met natuurontwikkeling. Agrarische beheerscontracten moeten daartoe wel aan de EU-eisen voor beschermde gebieden voldoen (zoals het langjariger aangaan daarvan dan nu het geval is) en inzetten op effectievere maatregelen (zoals vernatting). De kosten (zowel eenmalig als structureel) hiervan zijn 6-7 miljard euro voor de komende tien jaar.

Het recente coalitieakkoord zet stappen in beide richtingen en trekt geld uit voor de uitbreiding van het natuurareaal en voor langjarige overeenkomsten en passende vergoedingen om de mogelijkheden van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer te vergroten. Ook streeft het kabinet daarin naar een tussenvorm tussen natuur- en landbouwgrond. Doordat de maatregelen op hoofdlijnen zijn beschreven, is niet te zeggen wat deze betekenen voor het percentage beschermd areaal. Veel zal daarbij afhangen van de invulling die het beleid ook geeft aan de zogenoemde landschapsgroonden.

Binnen de beschermde gebieden van in totaal 30 procent van het landoppervlak van de EU dient één derde (10 procent van het areaal land en binnenwater) strikt beschermd te worden. In de huidige doelstelling gaat de EU er bij strikte bescherming vanuit dat natuurlijke processen in die gebieden ongestoord kunnen verlopen. De uitvoering van staand beleid leidt er in Nederland in 2030 toe dat ruim 1 procent van het land en de zoete binnenwateren voldoet aan de EU-criteria voor gebieden die in 2030 strikt beschermd zouden moeten worden. Om het areaal te kunnen uitbreiden van 1 procent naar 10 procent, hebben we verschillende opties bekeken die aansluiten bij de EU-criteria. Met uitbreiding van de bescherming en dus het herstel van de natuurlijke processen in bestaande oude bossen en koolstofrijke ecosystemen (bijvoorbeeld veengebieden, graslanden, wetlands), kan dit percentage oplopen tot 5,8 procent. Om natuurlijke processen binnen deze ecosystemen ongestoord te laten verlopen is echter veelal systeemherstel nodig, dat zich uitstrekt voorbij de afbakening van de beschermde gebieden. Met een uitbreiding gebaseerd op systeemherstel in bestaande natuurgebieden die op Europees schaalniveau hoge biodiversiteitswaarden hebben, zoals duinen, kan dit percentage oplopen tot 6,4 procent van het areaal land en binnenwateren in Nederland. Hoewel het in Nederland lastig lijkt om 10 procent strikte bescherming op land (en in binnenwateren) te realiseren, is het wel mogelijk het areaal met meer natuurlijke processen uit te breiden. De kosten voor systeemherstel zullen sterk verschillen tussen locaties, zodat in generieke zin weinig te zeggen is over de kosten die hiermee gepaard gaan. We hebben dan ook geen kostenschattings gegeven voor de geanalyseerde opties. De aanpak in het coalitieakkoord zet niet alleen in op vermindering van de stikstofdepositie maar ook op verbetering van waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit, en biedt mogelijk een basis om het natuurherstel te verbeteren en de kansen voor meer ongestoorde natuurlijke processen (een belangrijk criterium voor strikte bescherming) te vergroten. Een schatting van de orde van grootte daarvan is echter nog niet te geven.

Resultaten analyse herstel VHR-natuur

Aanvullend beleid nodig om achteruitgang VHR-soorten in 2030 met zekerheid te stoppen

Ten aanzien van het herstel van de VHR-natuur stelt de EBS de volgende doelen voor 2030: (1) in-standhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd, en (2) ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat in 2030 wel of vertoont dan ten minste een sterke positieve trend.

Er zijn geen rekenmodellen beschikbaar om exact te bepalen hoeveel beleidsinspanning nodig is om de achteruitgang van VHR-soorten en -habitattypen te stoppen. Daarom hebben we gebruikgemaakt van een expertschatting in combinatie met een ecologisch rekenmodel dat kan aangeven wanneer milieu-, water- en ruimtelijke condities landelijk gezien voldoende zijn om soorten en habitattypen duurzaam in stand te houden.

Voor de analyses hebben we gebruikgemaakt van de VHR-rapportages van Nederland aan de EU. Daarin staat dat tussen 2012 en 2018 37 procent van de habitattypen en soorten achteruitging of een onbekende trend had. We splitsen de groepen met verschillende trends in deze quickscan niet uit omdat in de doeldefinitie van de EU nadrukkelijk staat dat het gaat om de combinatie van natuur met een negatieve en een onbekende trend. Volgens experts zou dit percentage van 37 procent met het staande natuur- en stikstofbeleid kunnen afnemen tot ruim 20 procent van de habitattypen en soorten die in 2030 achteruitgaan of een onbekende trend hebben. Gaan we met het model na hoeveel de milieucondities met staand beleid zouden verbeteren, dan kan die verwachting iets positiever zijn, namelijk een kans op achteruitgang bij iets minder dan 20 procent van de habitattypen en soorten. Hierbij is aangenomen dat het huidige beleid voldoende is om tot 2030 de trend vast te houden van de VHR-soorten en -habitattypen waarvoor de trend op dit moment stabiel of positief is. Of dat daadwerkelijk gebeurt, is onzeker en moet gemonitord worden. Voor de resterende 20 procent van de soorten en habitattypen zijn bijvoorbeeld de stikstofbelasting en verdroging landelijk te hoog om te garanderen dat de achteruitgang stopt. Dit vergt aanvullend beleid. Ook spelen er volgens experts factoren die verhinderen dat de achteruitgang gegarandeerd stopt, zoals klimaatverandering, verdringing door exoten, optreden van plagen en ziektes, enzovoort. Veel van deze factoren zijn door beleid niet makkelijk te verbeteren.

Aanvullend beleid zou kunnen bestaan uit een verdere verbetering van de milieu- (waaronder een verlaging van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden) en watercondities in combinatie met de uitbreiding van het leefgebied door natuuruitbreiding of extensivering van de landbouw in combinatie met aangepast agrarisch of particulier natuurbeheer. Uit andere studies weten we dat met scenario's die uit een mix van deze maatregelen bestaan, het aantal soorten en habitattypen die achteruitgaan teruggebracht zou kunnen worden tot circa 10-20 procent. Het gaat hierbij om expertschattingen. Volgens een eerste modelschatting zou het percentage soorten en habitattypen dat nog achteruitgaat door de ongeschiktheid van milieu- water- en ruimtecondities, uitkomen op 1-13 procent in plaats van 10-20 procent. Iets gunstiger dus, wellicht omdat niet alle drukfactoren in het model beschouwd worden (zoals het optreden van plagen en ziektes). Nader onderzoek is nodig om te bepalen welk aanvullend beleid precies nodig is.

De kosten van natuurmaatregelen om de achteruitgang te stoppen lopen uiteen van 20-35 miljard euro voor de komende tien jaar. Hoewel het voor de natuurkwaliteit nodig is dat de stikstofdepositie daalt, maken de kosten voor het stikstofbronbeleid geen onderdeel uit van dit bedrag. Omdat

de scenario's niet ontwikkeld zijn als antwoord op de vraag hoe in 2030 de achteruitgang gestopt kan zijn, maar om een indicatie te geven van de omvang van de opgave van VHR-doelbereik in 2050, schetsen ze slechts een globaal beeld over de omvang van de maatregelen en de orde van grootte die de te verwachten effecten hebben op het doelbereik van de VHR. Het stoppen van achteruitgang is één onderdeel van het VHR-doelbereik.

De analyses leiden tot de conclusie dat het met staand beleid niet haalbaar is het doel dat de achteruitgang van de natuur in 2030 stopt, te realiseren. Deze conclusie is in lijn met eerdere studies van PBL. In hoeverre de nieuwe plannen van het regeerakkoord doelrealisatie mogelijk maken, is niet te zeggen; dit vereist doorrekening van de geconcretiseerde plannen. Wel is duidelijk dat in de praktijk gezocht zal moeten worden naar een beleidsstrategie met een gebiedsgerichte adaptieve aanpak, waarbij maatregelen stapsgewijs worden uitgevoerd voor die gebieden waar de natuur achteruitgaat of achteruit dreigt te gaan. De gebiedsgerichte aanpak vereist een mix van maatregelen om de stikstofdepositie te verminderen en de water- en ruimtelijke condities te verbeteren, evenals nationale kaders voor de prioritering van gebiedsopgaven. Dit zou aanvullende monitoring vergen om zowel de knelpunten in de milieu- en ruimtecondities die spelen, als de actuele trends van natuurkwaliteit op gebiedsniveau in beeld te brengen. Meer hierover is te vinden in recente policynotities van het PBL over de stikstofproblematiek.

Verhoging van het aantal soorten en habitattypen met positieve trends met staand beleid lijkt wel mogelijk

Met de uitvoering van het staande beleid kan grofweg 40 procent van de soorten en habitattypen die nu niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, wel een gunstige staat gaan bereiken of ten minste een sterk positieve trend gaan vertonen. Dit blijkt uit de analyses op basis van monitoring, *expert judgement* en een inschatting van de verbeterde condities voor duurzame instandhouding. De verbetering is echter niet zodanig dat voor alle soorten de achteruitgang kan worden gestopt. Met het staande natuur- en stikstofbeleid lijkt het doel dat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, dat in 2030 wel doet of ten minste een sterke positieve trend vertoont, dus haalbaar.

Een overzicht van de analyseresultaten staat in tabel 2.

Tabel 2

Doelbereik EBS-doelstellingen bescherming en staat van instandhouding met staand beleid en opties om doelbereik dichterbij te brengen

Europese Biodiversiteitsstrategie 2030	Doelbereik op basis van staand beleid	Opties
30% areaal beschermd gebied	27,3% (voor landnatuur en binnenwateren)	Mogelijk met extra natuurontwikkeling (102.000 ha), 8-11 mld. euro; of verbetering in bestaand agrarisch natuurbeheer (42.000 ha) en natuurontwikkeling (60.000 ha), 6-7 mld. euro
10% areaal strikte bescherming	Circa 1% (uitgaande van doel voor landnatuur en binnen wateren)	Tot 6,4% in bestaande natuur na systeemherstel (kosten onbekend)

Stoppen landelijke verslechtering	Circa 10-20% achteruitgang (expert schatting)	Verdere verlaging milieudruk (verdroging, veresting en verzuring) en inzet op vergroting leefgebied voor extensive-ring landbouw of natuurontwikkeling (20-35 mld. euro)
30 % van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat wel of vertoont ten minste een sterke positieve trend.	Circa 40% met positieve trend mogelijk	Geen aanvullend beleid nodig richting 2030 (wel beleidstekort richting 100% goede staat van instandhouding)

Resultaten voor uitvoeringspraktijk natuurbeleid

Benut concretisering plannen uit coalitieakkoord voor versterken synergie tussen Europese ambities en nationaal beleid

De EBS heeft onder andere als doel het areaal beschermd natuur uit te breiden en de VHR-natuur te herstellen. Tabel 2 biedt een samenvatting van de analyse van de vier onderzochte doelstellingen en aanvullende beleidsopties, inclusief de budgettaire gevolgen. Duidelijk is dat, wanneer de Europese ambities één op één zouden worden vertaald naar Nederland – en dit is nog allerm minst duidelijk –, er boven op het staande beleid een aanzienlijke aanvullende opgave komt. Tegelijkertijd is duidelijk dat het nieuwe coalitieakkoord inzet op extra uitbreiding van het natuurareaal en verhoging van het VHR-doelbereik. Hieronder gaan we in op de vraag wat de nieuwe EU-doelstellingen betekenen voor de uitvoeringspraktijk van het Nederlandse natuurbeleid van zowel Rijk als provincies en wat de aanbevelingen zijn als het gaat om concretisering van de plannen uit het coalitieakkoord.

Het tempo waarin nieuwe natuur wordt gerealiseerd vormt de crux bij de implementatie van nieuwe EBS-doelen en de ambities uit het coalitieakkoord; uitvoering kost tijd. Ook zonder de EBS of het coalitieakkoord ligt er een forse realisatieopgave voor de huidige Natuurpactdoelen; actief grondbeleid kan de kans op doelbereik vergroten

Aanvullende doelen om het beschermd gebied te vergroten zijn op korte termijn alleen mogelijk als de uitvoering van de bestaande doelen fors versnelt. Ook wanneer de EBS-doelstellingen en de nieuwe ambities uit het coalitieakkoord buiten beschouwing worden gelaten, resteert richting 2030 een forse opgave om met het staande beleid 27,3 procent natuurareaal te beschermen. In het Natuurpact is afgesproken dat er tussen 2011 en 2027 80.000 hectare nieuwe natuur wordt ingericht. Hiervoor moesten de provincies in 2011 nog 40.000 hectare (landbouw)grond verwerven of van functie veranderen. Volgens de zesde Voortgangsrapportage Natuur (2020) moet van die 80.000 hectare nog 38.530 hectare worden ingericht. De afgelopen jaren hebben de provincies zich enorm ingespannen om het Natuurnetwerk Nederland (NNN) te realiseren, maar het tempo ligt te laag om de Natuurpactdoelen voor 2027 te halen.

Om in Nederland 30 procent beschermd gebied te realiseren, moet het areaal beschermd gebied worden uitgebreid met 2,7 procent (102.000 hectare). Dit zal het knelpunt in de uitvoering verder vergroten. Knelpunten voor het realiseren van natuur zijn onder andere de stijgende grondprijzen

vanwege de toenemende opgaven voor het landelijk gebied, de lage grondmobiliteit en de geringe bereidwilligheid van grondeigenaren om grond te verkopen of de functie ervan te veranderen naar natuur. De medewerking van grondeigenaren is een uitdaging, onder andere omdat zij de financiële vergoeding niet aantrekkelijk vinden of vervangende grond willen. De overheid heeft in 2020 een aanvullend budget (van 3 miljard tot 2030) beschikbaar gesteld om grond aan te kopen of de waardeling van de grond te compenseren en de kans op doelbereik te vergroten. Ook zou het instrument van onteigening met volledige schadeloosstelling kunnen worden ingezet om vervangende grond of middelen te bieden en strategische grondruilen te organiseren. De provincies hebben echter beperkte ervaring met een meer dwingend instrumentarium, dat bovendien substantieel meer tijd en geld kost. Voor de extensivering van de landbouw, wil het kabinet zogenoemde landschapsgronden – een vorm tussen landbouw en natuur in – creëren, en zet met name in op vrijwilligheid en financiële ondersteuning van (bedrijfs)verplaatsing, extensivering en verandering van beheer. De beschikbaarheid van voldoende ruilgrond zal steeds belangrijker worden om gebiedsprocessen, grondruilen en landinrichting mogelijk te maken. Actiever grondbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een centrale grondbank zoals ook het coalitieakkoord noemt, biedt mogelijk een oplossing om gezamenlijk met de grondeigenaren de puzzel te leggen en de uitvoeringskracht van de provincies te versterken. Een grondbank kan tevens worden gebruikt om vrijkomende middelen uit strategische grondverkoop in te zetten om gronden op te kopen voor natuurontwikkeling of tegen aantrekkelijke tarieven te verpachten voor extensieve vormen van landbouw. Actief grondbeleid vergt bestuurlijke capaciteit en moet politiek en institutioneel worden geborgd.

Verken de mogelijkheden die nieuwe instrumenten van internationaal natuurbeleid bieden voor EBS-doelen ten aanzien van extra beschermd gebied

Extra beschermd gebied kan mogelijk worden gerealiseerd met nieuwe instrumenten uit het internationale natuurbeleid, in het bijzonder *other effective conservation measures* (OECM's).¹ OECM's zijn een nieuwe benadering voor gebiedsgerichte bescherming, waar natuurbescherming niet zozeer het primaire doel is maar wordt gerealiseerd als bijproduct van andere gebiedsbeheersdoelen. Natuurinclusieve overgangszones en ander multifunctioneel ruimtegebruik kunnen mogelijk als OECM's worden aangewezen en bijdragen aan het VHR-doelbereik. Dit instrument biedt de kans om natuur te combineren met andere opgaven, zoals stikstofvermindering voor VHR-doelbereik, klimaat of nieuwe vormen van landbouw. Het is zinvol om de mogelijkheden die OECM's bieden om extra beschermd gebied te creëren, in de Nederlandse context verder te verkennen. Daarbij kan ook afstemming gezocht worden met de zogenoemde landschapsgronden uit het coalitieakkoord. Gebieden met agrarisch natuurbeheer bieden eveneens potentie om hiervoor in aanmerking te komen, maar voldoen momenteel niet aan de EU-criteria omdat een langetermijnverbintenis ontbreekt (nu is de overeenkomst voor zes jaar). Daarbij is het logisch ook te kijken naar de ecologische eisen in relatie tot bijvoorbeeld de gebiedskeuze en het (milieu)beheer. Zodoende kan het nuttig zijn te verkennen wat de mogelijkheden zijn om de afspraken rondom agrarisch natuurbeheer aan te passen, bijvoorbeeld in het kader van de ondersteuning die het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de EU biedt aan boeren die publieke diensten leveren. Daarnaast moet wor-

¹ De definitie van OECM's zoals overeengekomen tijdens de 14e Conference of Parties of the Convention on Biological Diversity (CBD) in 2018: 'A geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in-situ conservation of biodiversity, with associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values.'

den verkend welke ruimtelijke, juridische of fiscale instrumenten op nationaal en decentraal niveau kunnen worden ingezet om overgangszones en natuurinclusief multifunctioneel ruimtegebruik buiten het NNN te realiseren (bijvoorbeeld mengbestemming, lagere waterschapsbelasting voor extensieve vormen van landbouw). Met een concrete uitwerking van beleid voor de landschapsgronden in de overgangszones rond Natura 2000-gebieden of klimaatzones, gekoppeld aan een waarderings- en financieringsmodel, stappen grondeigenaren wellicht eerder over op een nieuwe vorm van multifunctioneel landgebruik. Zeker in gebieden waar het bestaande grondgebruik, door de externe werking van de Natura 2000-doelen, onder druk staat door de stikstofwetgeving, is dat mogelijk het geval.

Versterk gegevensbasis monitoring om voorbereid te zijn op vragen vanuit Europa over voortgang natuurmaatregelen en hun effecten

De EBS zet in op versterking van de monitoring, evaluatie en handhaving van het natuurbeleid door de lidstaten. Voor kennis over effectief natuurbeheer en het behalen van de EBS-doelen rond herstel is het van belang gebieds- en beheerplannen af te zetten tegen monitoringsuitkomsten, zodat het in de praktijk mogelijk is om bij te sturen. Momenteel bestaat er geen landelijk overzicht van de herstelmaatregelen voor natuur en de voortgang daarvan, en er ontbreekt een overzicht van hoe de condities en natuurkwaliteit in de afzonderlijke (Natura 2000-)gebieden zich ontwikkelen. In het kader van de Stikstofwet vraagt ook de nationale overheid om een gedetailleerdere rapportage over het VHR-doelbereik, genomen natuurherstelmaatregelen en de effecten daarvan op de stikstofgevoelige natuur. Randvoorwaarde hiervoor is echter dat er een gegevensbasis is die daadwerkelijk aangeeft waar de natuur nu het snelst achteruitgaat en waar bijvoorbeeld al genomen maatregelen effectief zijn. Omdat een dergelijke gegevensbasis nu nog ontbreekt, zou investering daarin een kosteneffectievere aanpak van de landelijke doelrealisatie mogelijk maken. Nu er in het kader van de Stikstofwet aandacht is voor verbetering van de gegevensbasis, is het nuttig te onderzoeken hoe tegelijkertijd de monitoring van de niet-stikstofgevoelige natuur kan worden verbeterd. Aandachtspunt voor de verdere ontwikkeling van de monitoring van het Nederlandse natuurbeleid is dat die te zijner tijd ook past bij de nieuwe Europese aanpak.

Aanvullend beleid, gebiedsspecifieke aanpak en adaptief werken moeten VHR-doelbereik verbeteren

Natuurherstel is één van de ambities van de EBS. Het gericht herstellen van natuur vergt aanvullend beleid én een aanpak gericht op het verbeteren van de onderliggende milieucondities, zoals water en stikstofdepositie, gecombineerd met natuurherstelmaatregelen voor (systeem)herstel. Welke mix nodig is, zal van gebied tot gebied verschillen. Een overzicht van hoever het staat met de aanpak van natuurherstel, is er nu niet.

Doordat de kennis hierover ontbreekt, is het niet mogelijk te leren van kansen en risico's, en dat maakt het lastig het VHR-doelbereik optimaal te verhogen. Op basis van uitgebreidere natuurmonitoring is adaptieve en lerende bijsturing mogelijk in gebiedsspecifieke aanpakken. Beleidsstrategieën die nationaal kansrijk zijn, kunnen zo adaptief worden ingezet bij het zoeken naar een werkbare aanpak op gebiedsniveau, waarbij ook de kosten worden gespreid. Voor een dergelijke aanpak moet er meer zicht zijn op de locaties waar soorten en habitattypen nu al achteruit gaan of waar achteruitgang snel dreigt. Dit vergt een versterking van de monitoring zowel in de Natura 2000-gebieden als daarbuiten (zie boven).

Werk aan een integrale herstelstrategie voor verhogen van VHR-doelbereik. Uitrol van een nationaal herstelprogramma voor de selectie van habitattypen geeft daarbij richting

De nieuwe EBS-doelen zetten in op een stapsgewijze verbetering van de VHR-natuur. De kans dat de landelijke achteruitgang tot stilstand komt of dat landelijke vooruitgang van een specifieke groep soorten en habitattypen gerealiseerd wordt, zou zekerder worden indien het beleid vanuit een nationaal perspectief en programmatisch een stapsgewijze verbetering zou nastreven. Deze aansturing ontbreekt momenteel. Zo wordt in de huidige plannen voor de aanpak van het stikstofprobleem ingezet op generieke depositiedaling in Natura 2000-gebieden, dit ongeacht de actuele trend in de natuurkwaliteit aldaar. Hierdoor bestaat de kans dat maatregelen niet in onderlinge afstemming worden genomen. Zie hiervoor ook de recente policybrieven van PBL over stikstof.

Zo is het belangrijk dat de stikstofdepositie het snelst daalt op locaties waar natuurverbetering het hardst nodig is. In de huidige aanpak is dit niet geregeld. Een betere afstemming tussen doelen en maatregelen geldt ook voor het waterbeleid en het ruimtelijk beleid. Bij het ontwikkelen van programma's gericht op systeemherstel is het, gezien de verschillende opgaven die spelen, van belang om kritisch te kijken naar een passend schaalniveau. In veel gevallen zijn verschillende bestuurslagen betrokken. Ook ontbreekt in de Nederlandse aanpak nog een duidelijke prioritering van de VHR-doelen die het eerst aangepakt moeten worden.

De kans om de achteruitgang te stoppen of vooruitgang van specifieke VHR-soorten en habitattypen te realiseren neemt toe indien het beleid ook voorrang zou geven aan maatregelen voor die soorten en habitattypen. De aandacht kan uitgaan naar natuur die nu al achteruitgaat of juist naar natuur die veel kansen heeft op herstel. Een en ander vergt een aanpak op landschapsniveau, met een nationale sturing op een sterke gebiedsgerichte uitwerking van een mix van maatregelen voor natuurherstel, hydrologisch herstel en stikstofreductiemaatregelen. Bij een gebiedsgerichte benadering die zich uitsluitend richt op doelen in de individuele Natura 2000-gebieden, bestaat het risico dat de landelijke staat van instandhouding achteruit blijft gaan. Diezelfde focus op alleen Natura 2000-gebieden kan ook betekenen dat de natuurkwaliteit in de andere Nederlandse natuurgebieden verder verslechtert. Dit zal consequenties hebben voor de basiskwaliteit van de natuur in Nederland. Daarom is het voor de natuurkwaliteit voor Nederland als geheel – en daarmee voor de gunstige staat van instandhouding van de natuur – van belang om breder te kijken dan uitsluitend naar de Natura 2000-gebieden, zoals ook de EBS vraagt.

Gebruik het momentum in nationaal beleid om richtinggevende doelen en instrumenten voor natuurinclusiviteit te ontwikkelen en zo bij te dragen aan de door de EBS gevraagde verdere verbetering van VHR-natuur

De door de EBS gevraagde verbetering van de condities voor VHR-natuur vraagt dat lidstaten ook de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies aanpakken. Dit kan deels door een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting van stad en landelijk gebied en door natuur mee te koppelen met andere opgaven. Hierbij kan synergie worden gezocht met de Agenda Natuurinclusief en met het in het coalitieakkoord aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied. Beide trajecten zetten in op het zoeken naar meekoppelingen tussen verschillende opgaven, zoals het benutten van ecosystemendiensten die de natuur levert, naast de bescherming van VHR-natuur. Met een grootschalige en ver doorgevoerde natuurinclusieve inrichting van stad en agrarisch gebied is het mogelijk de condities voor VHR-landnatuur te verbeteren en de kans op achteruitgang te verminderen. Dit laat zien dat het mogelijk is met een dergelijke aanpak stappen te zetten, hoewel de inspanningen zeer groot zijn. Door te streven naar een brede inbedding van natuur in diverse vormen van landgebruik

en door natuur te combineren met andere opgaven, onder andere via OECM's, kunnen de condities voor VHR-doelbereik dus verbeteren.

Momenteel is het beleid gericht op de aanpak van onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies en het stimuleren van natuurinclusiviteit in de samenleving nog beperkt uitgewerkt. De Agenda Natuurinclusief biedt kansen om dit concreter te maken. Datzelfde geldt voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied, onder andere als het gaat om de verdere uitwerking van de landschapsgronden.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de aanleiding voor deze quickscan, de inhoudelijke aspecten van de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS), de onderzoeksvraag en de werkwijze aan de orde.

1.1 Aanleiding

De Europese Unie (EU) heeft als onderdeel van de Europese Green Deal een nieuwe biodiversiteitsstrategie opgesteld, met de titel ‘De natuur terug in ons leven brengen’ (EC 2020). Deze strategie bevat de nieuwe biodiversiteitsdoelen tot 2030. De EU-lidstaten en het Europese Parlement hebben de EBS bekrachtigd, waarmee deze geldend EU-beleid is. Momenteel wordt de EBS nader uitgewerkt in beleids- en wetsvoorstellen. Verder zijn onder andere de definities van een aantal nieuwe na te streven doelen en de bijdrage van individuele lidstaten aan de doelen nog onderwerp van gesprek. De EBS is een aanvulling op het Nederlandse natuurbeleid uit de Rijksnatuurvisie en de Wet Natuurbescherming.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het ministerie van Financiën hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen University & Research (WUR) gevraagd middels een quickscan in beeld te brengen wat de mogelijke consequenties zijn als de onderdelen uit de EU-Biodiversiteitsstrategie die op dit moment het concreetst zijn, voor Nederland worden geïmplementeerd. Het gaat hierbij om de nieuw voorgestelde doelen voor de oppervlakte beschermde natuur en het herstel van alle beschermde soorten en habitattypen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-natuur). Het is belangrijk te benadrukken dat we met deze quickscan laten zien wat het betekent als de huidige Europese doelen één op één vertaald zouden worden naar Nederland. Dit vormt het theoretisch uitgangspunt voor deze quickscan.

1.2 Inhoudelijke aspecten van de Europese Biodiversiteitsstrategie

De EBS is in lijn met de ambitie van de Verenigde Naties (VN): ‘ervoor zorgen dat tegen 2050 alle ecosystemen wereldwijd hersteld, veerkrachtig en adequaat beschermd zijn’. In de strategie staat hoe Europa deze ambitie wil helpen verwezenlijken. De EBS moet waarborgen dat de biodiversiteit in Europa ‘tegen 2030 op weg is naar herstel’, als mijlpaal naar de VN-ambitie voor 2050 (EC 2020). De EBS is een reactie op de rapportages van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) over de voortgaande achteruitgang van de mondiale biodiversiteit, op het niet realiseren van de Europese natuurdoelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie 2020 en op het niet realiseren van de wereldwijde doelen van de UN Convention on Biological Diversity (CBD) voor 2020.

De strategie bevat drie onderdelen: (1) gebiedsbescherming en herstel van natuur, (2) een beleidsraamwerk om wezenlijke veranderingen mogelijk te maken, en (3) de Europese inzet voor een ambitieuze wereldwijde biodiversiteitsagenda.

De natuur in de EU beschermen en herstellen

Het eerste onderdeel van de strategie richt zich op het beschermen van natuur, onder andere door een coherent netwerk van beschermde gebieden te realiseren en een natuurherstelplan op te stellen. De Europese Commissie (EC) stelt vast dat het huidige netwerk van wettelijk beschermde gebieden onvoldoende groot is gebleken om natuurbehoud te garanderen. Daarom wil ze het areaal te beschermen gebied vergroten. Het doel is om een samenhangend trans-Europees natuurnetwerk op te zetten, om ten minste 30 procent van het land, met inbegrip van de binnenwateren, en 30 procent van de zee in de EU wettelijk te beschermen. Ten minste een derde (10 procent van het land en 10 procent van de zee) van dat oppervlak moet bovendien strikt worden beschermd (zie hoofdstuk 2). Deze doelstellingen hebben betrekking op de EU in haar geheel en kunnen worden uitgesplitst overeenkomstig de biogeografische regio's en zeegebieden van de EU of op lokaal niveau. Elke lidstaat moet een billijk deel van de inspanning leveren op basis van objectieve ecologische criteria. Daarbij wordt er rekening mee gehouden dat de kwaliteit en de kwantiteit van de biodiversiteit van land tot land verschillen (EC 2020).

Daarnaast stelt de Commissie een EU-plan voor natuurherstel voor. Dit plan is gericht op het verbeteren van de gezondheid van bestaande en nieuwe beschermde gebieden en op de terugkeer in alle landschappen en ecosystemen van gediversifieerde en veerkrachtige natuur (zie hoofdstuk 3). Lidstaten zijn binnen de bestaande EU-wetgeving reeds verplicht natuur te herstellen², maar volgens de EC zijn er tekortkomingen in de uitvoering en de regelgeving. Zo zijn lidstaten tot op heden niet verplicht om plannen voor biodiversiteitsherstel te hebben en ontbreken er duidelijke of bindende doelstellingen en termijnen, hetgeen leidt tot lacunes in de implementatie.³ In dit kader zal de EC, na een effectbeoordeling, (juridisch bindende) EU-doelstellingen voor natuurherstel gaan voorstellen in het kader waarvan aangetaste ecosystemen moeten worden hersteld. De EC zal vervolgens de lidstaten vragen om de uitvoering van bestaande wetgeving binnen duidelijke termijnen te realiseren.

Daarnaast zal de Commissie de lidstaten verzoeken ervoor te zorgen dat tegen 2030 de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten *landelijk* niet verslechterd zijn. Dit doel verschilt van de nu geldende wettelijke verplichting voor het treffen van maatregelen om de achteruitgang in afzonderlijke *Natura 2000-gebieden* te stoppen (Habitatrichtlijnart. 6.2 en de VR). Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren of waarvan de trend onbekend is, wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen (EC 2020).

Naast deze meer ambitieuze en bindende doelstelling op het terrein van de VHR noemt de EC in het tweede hoofdstuk van de strategie meer maatregelen en verplichtingen die onderdeel maken van het EU-plan voor natuurherstel. De maatregelen richten zich op terreinen buiten het natuurbeleidsdomein die ertoe bijdragen dat de natuur kan herstellen (landbouw, visserij, bodem, landbouw, bos, verstedelijking, energie; EBS-ambities 2.2.2 tot en met 2.2.10 Nederlandse versie).

² EU-vogelrichtlijn (2009/147/EG), de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), Kaderrichtlijn water (2000/60/EG), de overstromingsrichtlijn (2007/60/EG) en de Kaderrichtlijn Mariene strategie (2008/56/EG).

³ Zie de fitnesscheck van de EU-natuurwetgeving SWD (2016) 472).

Wezenlijke veranderingen mogelijk maken

Hoofdstuk 3 van de EBS is getiteld 'wezenlijke verandering mogelijk maken' en richt zich op drie vormen van coördinatie en sturing: (1) het instellen van een nieuw governancekader voor biodiversiteit, (2) het versterken van de uitvoering en handhaving van EU-milieuwetgeving en (3) voortbouwen op een geïntegreerde aanpak waarbij de hele samenleving betrokken is. Het governancekader is bedoeld om de inzet van lidstaten ten behoeve van biodiversiteit te sturen en richting te geven aan de uitvoering van de gestelde doelen. In de EBS staat dat er meer aandacht komt voor de monitoring en evaluatie van de verplichtingen, onder andere door een regelmatige evaluatiecyclus te introduceren (EBS-ambities 3.1). Dit governancekader zal een duidelijke reeks overeengekomen indicatoren omvatten en moet bijdragen aan de opbouw van bestuurlijke capaciteit, transparantie, dialoog met belanghebbenden en participatieve governance.

De EBS vraagt daarnaast toenemende aandacht voor de uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving (EBS-ambitie 3.2). Voor de VHR zal de handhaving zich toespitsen op de realisatie van het Natura 2000-netwerk en doeltreffend beheer. Ook milieugerelateerde wetgeving die van invloed is op de biodiversiteit, dient beter te worden uitgevoerd en gehandhaafd. Waarborging van de naleving wordt nagestreefd door onder andere de mogelijkheden te versterken die maatschappelijke organisaties hebben om overheden te controleren op de naleving van wetten bij het opstellen van publieke besluiten (zie aanpassing Aarhus-conventie) (zie EBS-ambitie 3.2).

Daarnaast zet de EBS in op voortzetting en aanscherping van de vermaatschappelijking van het natuurbeleid (EBS-ambitie 3.3). Natuurbescherming wordt gezien als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en alle sectoren en geledingen van de samenleving moeten daaraan bijdragen. De EBS richt zich daarom op een betere integratie van natuur in maatschappelijke activiteiten ('mainstreaming'). Als onderdeel hiervan moet de relatie tussen bedrijfsleven en biodiversiteit worden versterkt (onder andere met een herziening van de richtlijn niet-financiële rapportage, en platforms voor *Nature Based Solutions*, NBS). Ook kaders voor investeringen, prijsstelling en belastingen dienen bij te dragen aan biodiversiteitsvriendelijke investeringen. Bovendien moet het aspect biodiversiteit beter worden geïntegreerd in de besluitvorming van overheden en ondernemingen (EBS-ambitie 3.3.3). Dit vereist de verdere ontwikkeling van methoden, criteria en normen op dit gebied. Ook zijn investeringen nodig in onderzoek, innovatie en kennisuitwisseling op het gebied van *Nature Based Solutions* (EBS-ambitie 3.3.4).

De EU voor een ambitieuze wereldwijze biodiversiteitsagenda

Het derde onderdeel van de EBS gaat over de rol van de EU bij de internationale aanpak van biodiversiteitsverlies. De bescherming van biodiversiteit is een mondiale uitdaging. De EC stelt voor om bij alle inspanningen een leidersrol op zich te nemen, om tijdens de 15^e Conference of the Parties (COP) van de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD) te komen tot een ambitieus nieuw mondiaal kader voor de periode tot 2030. De EU-Biodiversiteitstrategie vormt ook de basis voor de inbreng van de EU in de onderhandelingen over de post-2020-afspraken binnen het VN-Biodiversiteitsverdrag, die naar verwachting in 2022 worden afgerond. De EC wil wereldwijde streefdoelen voorstellen die overeenstemmen met de ambities van de Europese biodiversiteitsstrategie. Daarnaast stelt de Commissie voor om via de Green Deal-diplomatiediplomatie van de EU en toekomstige groene allianties het aspect van biodiversiteit te integreren in alle bilaterale en multilaterale verbintenissen (onder andere rondom internationaal oceaanebeleid, handelsbeleid en internationale samenwerking).

Tabel 1.1

Vergelijking Europese Biodiversiteitstrategie 2030 met het Europese natuurbeleid 2010-2020

Europese Biodiversiteitsstrategie 2030	Europees beleid tot 2020	Voornaamste verschil	Nog nader in te vullen elementen
30% areaal beschermd gebied	- Geen EU-areaaldoelstelling ^a - Wel aanwijzing Natura 2000-gebieden	- Uitbreidingsdoel - Billijke bijdrage van afzonderlijke lidstaten - Jaartal (2030)	- Areaal per lidstaat - Definitie landnatuur en binnenwater
10% areaal strikte bescherming	- Geen EU-areaaldoelstelling voor strikte bescherming, anders dan bescherming N2000-gebieden	- Aandacht voor striktheid van bescherming - Jaartal (2030)	- Areaal per lidstaat - Definitie van strikte bescherming i.r.t. natuurlijke condities - Definitie landnatuur en binnenwaternatuur
Instandhoudingstrends -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd	- Stoppen verslechtering per Natura 2000-gebied	- Landelijke doelstelling voor stoppen achteruitgang (dus ook buiten Natura 2000) - Jaartal (2030)	
30% van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat wel of vertonen ten minste een sterke positieve trend	- 8% van de habitattypen en 35% van de soorten vertonen een goede of verbeterde staat van instandhouding ten opzichte van 2010. ^b Voor vogelsoorten uit de Vogelrichtlijn was dit 58%	- Hogere ambitie voor met name habitattypen - Jaartal (2030)	- Definitie van te beschouwen aantal vogelsoorten

a) Binnen de CBD hebben landen zich vastgelegd op de bescherming van 17 procent landnatuur (inclusief binnenwater) in 2020 (Aichi target 11).

b) In de oorspronkelijke doelformulering ging het om een verdubbeling van aantal habitattypen met een goede of verbeterde trend. Voor soorten ging het om de helft meer soorten met een goede of verbeterde trend. Dit allemaal ten opzichte van Rapportage HR 2007-2012 en Rapportage VR 2001-2012.

Het standpunt van het kabinet-Rutte III ten aanzien van de EBS

Na het verschijnen van de EBS in 2020 heeft de Nederlandse regering haar eerste algemene standpunt op de strategie bepaald (BuZa 2020). Het kabinet steunt de brede en ambitieuze aanpak van de Green Deal, en stelt zich voornamelijk neutraal op over de EBS als onderdeel hiervan. De precieze uitwerking van de voorgestelde aanpak zal uiteindelijk bepalend zijn voor de definitieve kabinetsbeoordeling van de EBS. Het oordeel kan positief worden als de doorvertaling van de EU-doelstellingen rekening houdt met de specifieke nationale omstandigheden van een dichtbevolkt land en als er meer duidelijkheid is over de potentiële budgettaire consequenties van de strategie. Nederland zet daarbij ook eerder in op streefdoelen voor biodiversiteit dan op nieuwe afdwingbare doelen op EU-niveau.

De standpunten van het kabinet ten aanzien van de geanalyseerde ambities uit de EBS zijn:

- Het kabinet onderschrijft het belang van een robuust trans-Europees stelsel van goed beheerde en verbonden natuurgebieden alsook de constatering dat de huidige omvang van het Europese netwerk onvoldoende is om de biodiversiteit te beschermen. De druk op de ruimte op land en zee in Nederland is, volgens het kabinet, echter groot. De Commissie stelt als doel om 30 procent van het EU-areaal op land en zee te beschermen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de 30 procent niet automatisch voor elke lidstaat geldt. Het ziet het verder vergroten van het areaal Natura 2000-gebieden op land in Nederland niet als de gewenste oplossing voor het herstel van de biodiversiteit. Inzet op een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting, waarbij natuurfunctionaliteit in samenhang met andere ruimtelijke functies en opgaven, zoals infrastructuur, landbouw, energieopwekking, woningbouw, klimaatadaptatie, klimaatmitigatie en bodemdaling, wordt gerealiseerd, is voor ons land urgenter.
- Het kabinet onderschrijft de noodzaak om tot verder herstel van ecosystemen te komen en is positief over de ambities voor het herstel van zoetwaterecosystemen.
- Het kabinet steunt de opzet van een raamwerk om implementatie en monitoring te verbeteren, alsook een heroverweging hiervan in 2023 om te bezien of bindende regelgeving nodig is. Het kabinet waardeert ook de ambitie om biodiversiteit en de waarde van ecosysteemdiensten beter te integreren in de besluitvorming in de gehele samenleving en kijkt uit naar het aangekondigde initiatief, mogelijk wetgevend, op het gebied van duurzaam bestuur, inclusief gepaste zorgvuldigheid en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), waar biodiversiteit een integraal onderdeel van uitmaakt.

Coalitieakkoord 2021

Eind 2021 publiceerde het kabinet-Rutte IV zijn coalitieakkoord. Momenteel werken beleidsmakers aan de verdere uitwerking van dit akkoord op hoofdlijnen. In het coalitieakkoord wordt niet één op één verwezen naar de ESB-doelen. Wel zet het kabinet in op uitbreiding van het natuurareaal en het verhogen van het VHR-doelbereik. Naast geld voor natuuruitbreiding komt er geld voor zogenoemde landschapsgronden, waar landbouwkundig gebruik wordt geëxtensiverd en (agrarisch) natuurbeheer en landschapsbeheer wordt ondersteund. Voor de uitdagingen in de landbouw en de natuur komt er een Nationaal Programma Landelijk Gebied, met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief 25 miljard euro beschikbaar komt. De effecten van het nieuwe akkoord zijn nog niet door te rekenen (PBL 2021c) en nog niet concreet genoeg om als vaststaand beleid in de huidige studie mee te kunnen nemen.

1.3 Vraagstelling en afbakening

In deze quickscan geven we antwoord op de vragen die het ministerie van Financiën en het ministerie van LNV aan het PBL gesteld hebben.

Vraagstelling

Het doel van de quickscan is in beeld brengen wat de mogelijke consequenties zijn, zowel in budgettair als in governanceopzicht, als de doelstellingen voor het beschermen en herstellen van natuur uit de EU-Biodiversiteitsstrategie voor het Nederlandse natuurbeleid geïmplementeerd worden.

- In hoeverre worden de doelen uit de EBS in Nederland reeds gerealiseerd met vastgesteld en geïnstrumenteerd beleid (inclusief bijbehorende budgetten)?

- Is er aanvullend beleid nodig en welke beleidsopties zijn er om de ambities dichterbij te brengen en wat zijn de budgettaire gevolgen hiervan?
- Wat betekenen deze beleidsopties voor de uitvoeringspraktijk van het Nederlandse natuurbeleid?

Afbakening vraagstelling

In de quickscan focussen we op twee aspecten van de EU-Biodiversiteitsstrategie, namelijk:

1. Het beschermde areaal natuur;
2. Herstel van de VHR-natuur.

Deze afbakening hebben we gekozen omdat de twee doelen in de EU-Biodiversiteitsstrategie voldoende 'SMART'⁴ zijn geformuleerd; ze kunnen in deze fase derhalve nader geanalyseerd worden. Dat is voor andere ambities uit de EBS nu niet mogelijk. Wel reflecteren we kort op wat de voorgenomen veranderingen in de Europese beleidsaanpak kunnen betekenen voor de uitvoeringspraktijk van het natuurbeleid in Nederland ten aanzien van de nieuwe doelen voor bescherming van natuur en natuurherstel.

De EBS-doelstellingen hebben betrekking op land en zee. In deze quickscan richten we ons alleen op de natuur op het land (inclusief de binnen wateren) en kijken we niet naar zeenatuur. Verder beperken we ons bij het in beeld brengen van de effecten van de EBS tot biodiversiteit en analyseren we niet de effecten op andere maatschappelijke of financiële opbrengsten. Ter illustratie geven we soms wel aan dat er andere effecten zijn, bijvoorbeeld die op de CO₂-vastlegging. Mogelijke effecten van de uitvoering van aanpalend beleid, zoals milieubeleid, voor de ambities voor natuur zijn niet in de analyses betrokken.

Natuur en landbouw zijn sterk verweven. Zo zijn ook de EU-Biodiversiteitsstrategie en de EU-landbouwstrategie ('van boer tot bord'-strategie) sterk verweven. In het tijdpad van deze quickscan was het echter niet mogelijk de implicaties van beide strategieën in samenhang voor Nederland te bekijken. Ook hebben we de samenhang tussen het Nederlandse natuur- en landbouwbeleid niet bekeken. Herstel van natuur vraagt bijvoorbeeld een sterke daling van de stikstofdepositie, maar de kosten daarvan boven op het staande beleid zijn geen onderdeel van deze quickscan.

1.4 Werkwijze en uitgangspunten quickscan

In deze quickscan brengen we in beeld wat de situatie in 2021 is ten aanzien van de nieuwe doelen (zie paragraaf 1.2). Ook geven we in ordes van grootte een aantal mogelijke additionele beleidsinspanningen aan om aan de doelen te kunnen voldoen.

In de quickscan nemen we de EU-ambities als vertrekpunt en analyseren we de implicaties voor Nederland. De doelstellingen met betrekking tot de beschermde gebieden gelden voor de EU in haar geheel en kunnen worden uitgesplitst overeenkomstig de biogeografische regio's van de EU op lokaal niveau. Elke lidstaat moet een billijk deel van de inspanning leveren op basis van objectieve ecologische criteria, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit en de kwanti-

⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

teit van de biodiversiteit van land tot land verschillen. Desalniettemin zijn in deze studie de genoemde percentages uit de doelstellingen geprojecteerd op de Nederlandse situatie, zodat een beeld ontstaat van wat de opgave voor Nederland is als de doelstelling wél op iedere afzonderlijke lidstaat van toepassing zou zijn. Dit is een theoretisch uitgangspunt voor deze studie. We hebben geen analyse gemaakt van wat een billijke inspanning door Nederland zou kunnen zijn in relatie tot de inspanningen die andere Europese landen leveren. Dat zou een geheel andere onderzoeksopzet vragen. Dit is geen advies over doelformulering.

De voorliggende studie is een quickscan. Dit betekent dat alle genoemde effecten een grove raming zijn. Ze zijn gebaseerd op standaard (niet per locatie gedifferentieerde) normkosten voor natuurmaatregelen (zie bijlage 2), er is uitgegaan van op hoofdlijnen beschreven beleidsstrategieën van staand beleid en er is steeds verondersteld dat beleid optimaal wordt uitgevoerd. De gepresenteerde cijfers moeten dan ook gezien worden als een schatting van de orde van grootte. In de paragrafen over onzekerheden (paragraaf 2.3 en paragraaf 3.4) staan we hierbij stil.

1.4.1 Werkwijze berekeningen areaal beschermde gebieden en strikt beschermde gebieden

Eén van de doelen van de EU-Biodiversiteitstrategie is een samenhangend trans-Europees natuurnetwerk op te zetten, om ten minste 30 procent van het land, met inbegrip van de binnenwateren, en 30 procent van de zee in de EU wettelijk te beschermen. Ten minste een derde (10 procent van het land en 10 procent van de zee) van dat oppervlak moet strikt worden beschermd. In deze quickscan analyseren we deze doelen voor beschermd gebied van land en binnenwateren in Nederland. Omdat nog niet duidelijk is wat het 'billijk deel van de inspanning' is die Nederland hieraan zal moeten leveren, zijn we in deze quickscan uitgegaan van de volledige 30 procent.

In deze paragraaf beschrijven we de methode die we gehanteerd hebben bij de berekening van het huidige en toekomstige areaal beschermd gebied. Uitgangspunt voor de definities van beschermd gebied en strikt beschermd gebied is de *Draft technical note on criteria and guidance for protected areas designations; version 4*, van september 2021.

Beschermd areaal

Volgens de *Draft technical note* mogen nationaal beschermde gebieden (zoals de gebieden waarover lidstaten rapporteren aan het Europees Milieugentschap voor de Common Database on Designated Areas (CDDA)) en *other effective area-based conservation measures* (OECM's) alleen tot de doelstelling van 30 procent worden gerekend als zij aan een minimumaantal eisen voldoen:

- Geografisch afgebakende gebieden;
- Omschrijving van natuurlijke waarden waarvoor het gebied wordt beschermd;
- Duidelijk omschreven instandhoudingsdoelstellingen (SMART) van die waarden;
- Duidelijk omschreven maatregelen om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren;
- Langetermijnverbintenis;
- Adequate beheersplannen;
- Monitorings- en evaluatiemechanismen.

De Convention on Biological Diversity (CBD) definieert OECM als: 'een geografisch afgebakend gebied anders dan een beschermd gebied, dat wordt bestuurd en beheerd op een manier die positieve en duurzame langetermijnresultaten oplevert voor het in situ behoud van de biodiversiteit, met

bijbehorende ecosysteemfuncties en -diensten en, waar van toepassing, culturele, spirituele, sociaal-economische en andere lokaal relevante waarden.’

De Natura 2000-gebieden zijn wettelijk beschermd en voldoen aan deze eisen. Ook het gerealiseerde deel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is planologisch beschermd en voldoet door de Index Natuur en Landschap⁵ aan de eisen van de EU. De Index Natuur en Landschap (Index NL) is de basis voor de natuurbeheerplannen van de provincies en bevat duidelijk omschreven instandhoudingsdoelstellingen, maatregelen met normkosten voor beheersubsidie per natuurbeheertype, monitorings- en evaluatie-eisen. Het agrarische natuurbeheer voldoet maar ten dele aan deze criteria. Zo zijn zesjarige ‘contracten’ geen langetermijnverbintenis en bestaat het merendeel van het agrarische natuurbeheer alleen uit de maatregel nestbescherming. Nestbescherming valt niet onder de criteria omdat het hierbij alleen om een mitigerende (en wettelijk verplichte) maatregel gaat om nesten niet te vernielen tijdens de bewerking van het land of de vernieling van nesten door vee te verminderen. Het agrarische natuurbeheer met weidevogelbeheer en botanisch beheer zou eventueel voor de OECM in aanmerking komen als de afspraken over bijvoorbeeld verlenging van de duur van de overeenkomst zijn aangepast. Het is een van de opties die we in paragraaf 2.1 bekijken.

Om de arealen van het bestaande beschermde natuurgebied dat voldoet aan de bovenstaande criteria, aangevuld met de arealen die met het bestaand beleid gerealiseerd zullen worden, te berekenen, hebben we een GIS-analyse uitgevoerd (zie bijlage 3).

Kosten

De brutokosten voor de aankoop, de inrichting en het beheer van gronden die nodig zijn om 30 procent beschermd areaal te realiseren, worden berekend door de normkosten per hectare voor aankoop en inrichting te vermenigvuldigen met het aantal hectaren dat nog nodig is om tot 30 procent beschermd areaal te komen in Nederland boven op het staande beleid. Omdat op deze extra hectaren grond vaak beheer nodig is om de natuurkwaliteit te ontwikkelen of te behouden, worden de normkosten voor beheer vermenigvuldigd met het totale areaal en berekend voor tien jaar. Alle genoemde kosten zijn een grove raming; dit is immers een quickscan. Zo hebben we gemiddelde normkosten gehanteerd en zijn we uitgegaan van een tijdige en optimale uitvoering van de maatregelen. De normkosten zijn dus niet uitgesplitst per type natuur of voor grondwaardeverschillen in Nederland. Voor de gehanteerde normkosten verwijzen we naar bijlage 2.

Strikt beschermd areaal

Volgens de *Draft technical note* luidt de definitie van strikt beschermde gebieden als volgt: ‘Strikt beschermde gebieden zijn volledig en wettelijk beschermde gebieden die zijn aangewezen om de integriteit van biodiversiteitsrijke natuurgebieden met hun onderliggende ecologische structuur te behouden en/of te herstellen en natuurlijke milieuprocessen te ondersteunen. Natuurlijke processen blijven dus in wezen ongestoord van menselijke druk en bedreigingen.’ Strikte bescherming is daarbij geen doel op zich, maar moet worden toegepast in gebieden met natuurlijke kenmerken die kunnen gedijen door natuurlijke processen, zoals primaire en oude bossen, hoogvenen of zeegrasbedden.

⁵ Zie de [Index natuur en landschap](#).

De *Draft technical note* geeft een nadere invulling van de bovenstaande definitie. De voorwaarde dat natuurlijke processen in wezen ongestoord moeten blijven, betekent dat veel strikt beschermde gebieden niet-interventiegebieden zullen zijn, waar alleen beperkte en goed gecontroleerde activiteiten worden toegestaan die de natuurlijke processen niet verstoren. Dergelijke activiteiten zijn bijvoorbeeld de bestrijding van invasieve uitheemse soorten, en niet-opdringerig en strikt gecontroleerd toerisme. Daarnaast kunnen het ook gebieden zijn waar actief beheer natuurlijke processen ondersteunt of verbetert. In die gevallen moeten de beheersactiviteiten (zoals maaien, beheer hoefdierpopulaties) worden beperkt tot die activiteiten die nodig zijn om een goede status te garanderen voor de habitattypen en soorten waarop de beschermde gebieden zijn gericht, en daarmee als verenigbaar met strikte bescherming worden beschouwd. Activiteiten die natuurlijke processen verstoren, mogen niet worden toegestaan. Strikt beschermde gebieden moeten, eventueel in combinatie met het omringende beschermde gebied als bufferzone, groot genoeg zijn om de belangrijkste natuurlijke processen ongestoord te laten plaatsvinden. In bijlage 3 staat hoe we de arealen die voor strikte bescherming in aanmerking komen, hebben geïdentificeerd.

De kosten voor de aankoop, de inrichting en het beheer van grond worden meegerekend bij het beschermde gebied. Om natuurlijke processen onverstoord te laten verlopen, is in strikt beschermde gebieden echter vaak ook systeemherstel noodzakelijk. Systeemherstel, zoals het herstel van een natuurlijke waterhuishouding en het onderling verbinden van ecosystemen in het landschap, vraagt veelal ook om maatregelen buiten de beschermde gebieden. De kosten hiervan zijn echter lastig in te schatten en zijn daarom niet meegenomen in de berekeningen.

1.4.2 Werkwijze berekeningen herstel VHR-natuur

In de Europese Biodiversiteitsstrategie staat dat de Europese Commissie de lidstaten zal verzoeken ervoor te zorgen dat de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten tegen 2030 niet verslechterd zijn. Dit verzoek gaat over de landelijke staat van instandhouding en niet over de al bestaande verplichting om maatregelen te nemen om de achteruitgang in Natura 2000-gebieden te stoppen. Daarnaast staat in de strategie dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, dat wel gaat doen of een sterke positieve trend gaat vertonen. In deze paragraaf beschrijven we de methode die we hebben gehanteerd om het huidige en toekomstige doelbereik te berekenen.

Doelformulering en aannames

Uitgangspunt voor de doelformulering is de voorlopige technische uitleg die de Europese Commissie bij de EBS heeft verstrekt (EC 2021). Analooq aan deze uitleg interpreteren wij het doel van stoppen van de achteruitgang als een situatie waarbij de soorten en habitattypen die momenteel een onbekende of negatieve trend kennen, in 2030 een stabiele of positieve trend moeten hebben. Ook volgen we het voorstel van de EC om voornamelijk te focussen op broedvogels, om te voorkomen dat dubbeltellingen optreden als ook gekeken wordt naar trekvogels en overwinterende vogels. In andere landen zijn deze vogels immers broedvogels. In de analyse kijken we, anders dan de EC voorstelt, alleen naar landnatuur.

Huidige situatie en staand beleid

De huidige situatie ten aanzien van de staat van instandhouding en de trends daarin baseren we op de Nederlandse VHR-rapportage die LNV aan de EU heeft gestuurd (WUR 2019).

Voor staand natuurbeleid hanteren we de situatie van augustus 2021 en gaan we alleen uit van die beleidsmaatregelen die geïnstrumenteerd zijn en waarvoor de financiering is geregeld. Het pakket komt overeen met het in PBL (2021) gepresenteerde basispakket (conform de KEV) met de plus van de natuurherstelmaatregelen. Aanvullende maatregelen uit het coalitieakkoord maken daar nog geen deel van uit. Zie bijlage 1 voor een beschrijving van de beleidsmaatregelen die we wel hebben meegenomen.

Inschatting mate van herstel VHR-natuur

Om de verandering in het VHR-doelbereik te kunnen inschatten, gebruiken we expertschattingen en, waar mogelijk, informatie uit de MetaNatuurPlanner (MNP; Pouwels et al. 2017), een ecologisch rekenmodel dat kan aangeven wanneer milieu-, water- en ruimtelijke condities landelijk gezien voldoende zijn om soorten en habitattypen duurzaam in stand te houden. Er zijn geen rekenmodellen beschikbaar die exact kunnen bepalen hoeveel beleidsinspanning nodig is om de achteruitgang van VHR-soorten en -habitattypen te stoppen. De doelstelling dat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, dat wel gaat doen of een sterke positieve trend gaat vertonen, hebben we ook door experts laten beoordelen. Daarnaast hebben we het rekenmodel ingezet om te kijken of het mogelijk is de staat van instandhouding te verbeteren gegeven veranderingen in de condities.

De gehanteerde modelaanpak sluit aan bij de aanpak in de Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's (Folkert 2021), de recente quickscan voor natuurherstelmaatregelen (Van Hinsberg et al. 2020) en de quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof (Tiktak et al. 2021). De expertschatting sluit aan bij de aanpak gehanteerd in de laatste natuurverkenningen (Van Hinsberg et al. 2020; Breman et al. 2022.).

Bekeken opties om doelbereik verder te verhogen

Wanneer staand beleid niet in doelbereik resulteert, hebben we een korte verkenning uitgevoerd naar extra opties die er zijn om het doelbereik wel te realiseren. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van kennis, methoden of scenario's uit eerdere policybrieven en rapporten (Stikstof, Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's, Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid), en *expert judgement* (zie tekstkader 1.1). Ook hebben we gebruikgemaakt van recente scenario's van de Natuurverkenning 2050 (Van Hinsberg et al. 2020; Breman et al. 2022). Het scenario Hoger doelbereik is eerder ontwikkeld om te analyseren wat de kans is op 100 procent VHR-doelbereik (Van Hinsberg et al. 2020). Het Natuurinclusieve scenario (Breman et al. 2022) is gemaakt om te analyseren wat de mogelijkheden zijn om de natuurinclusiviteit te vergroten, en te zien wat deze kunnen bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven, waaronder het beschermen van biodiversiteit. Voor dit laatste hebben we onder andere geanalyseerd welk effect het scenario op het VHR-doelbereik heeft. De scenario's zijn niet specifiek ontwikkeld voor de analyse van de ambities die in deze quickscan centraal staan, maar ze zijn wel bruikbaar om te kijken of en in hoeverre deze de EBS-doelen dichterbij brengen. De scenario's zijn niet ontwikkeld om de EBS-doelen zo optimaal mogelijk te realiseren. Daarmee zijn ze een bouwsteen om te reflecteren op de consequenties die gepaard gaan met het behalen van de EBS-doelen.

De scenario's gebruiken we om aan te geven wat de orde van grootte is van de effecten op de EBS-doelen en om in te schatten wat de orde van grootte is van de kosten voor beheer, herstel, inrichting, aankoop en afwaardering van grond. Die kosten zijn bepaald door de oppervlakten uit de scenario's te vermenigvuldigen met de benodigde kosten voor verwerving, inrichting en beheer (zie bijlage 2). Wie de berekende kosten dragen, is niet bepaald. Dat kunnen verschillende partijen

zijn. Zo kan het een gemeente zijn die de kosten draagt die nodig zijn om meer bomen in de stad te planten (in het tweede scenario). Over de consequenties voor de governance reflecteren we in algemene zin. Een vertaling naar de kosten daarvan is (nog) niet mogelijk.

1.1 Overeenkomsten en verschillen tussen een aantal studies, cijfers en scenario's

In deze quickscan hebben we gekeken naar wat de voorstellen voor nieuwe EU-doelen betekenen voor het Nederlandse beleid. Zijn de nieuwe doelen te realiseren met staand beleid? En als er meer nodig is, wat dan? Bij de beantwoording van deze vragen bouwen we voort op een aantal recent verschenen studies:

- Quickscan intensivering natuurherstel (Van Hinsberg et al. 2020);
- Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof (Tiktak et al. 2021);
- Analyse van de verkiezingsprogramma's (PBL 2021a);
- Natuurverkenningen (Van Hinsberg et al. 2020; Breman et al. 2022)
- Kansrijk landbouw- en voedselbeleid (PBL 2020).

Hieronder geven we aan wat de relatie is tussen de voorliggende studie en de bovenstaande analyses.

Eenzelfde methode van 'what ifs' en 'mogelijke toekomst'

Voor de beantwoording van dergelijke vragen over 'what ifs' en 'mogelijke toekomst' gebruikt het PBL modellen. In de quickscans die het PBL uitvoert om in een kort tijdsbestek iets te kunnen zeggen over de gevolgen van mogelijke ingrepen, worden die modellen vereenvoudigd, zodat er snel gerekend kan worden en er weinig details nodig zijn over welke maatregelen precies, waar en wanneer worden uitgevoerd. Deze methoden zijn ook ingezet in de *Quickscan intensivering natuurherstel* (Van Hinsberg et al. 2020) en de *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof* (Tiktak et al. 2021). In al deze studies wordt uitgegaan van dezelfde methodiek en zoveel mogelijk dezelfde informatie over bijvoorbeeld kostprijzen van hectaren grond, behalve wanneer recentere kennis er aanleiding toe geeft om andere informatie te gebruiken. Ook in de voorliggende studie gebruiken we dezelfde methode, hetgeen vergelijking vergemakkelijkt.

Dezelfde aanpak met een referentie- of basispad om analyses mee te vergelijken

Ook gebruikt het PBL zoveel mogelijk dezelfde data als basispad en referentie, zodat de uitkomsten van studies vergelijkbaar blijven. Het natuur- en stikstofbeleid is momenteel echter sterk in beweging. Zo is in de analyse van de verkiezingsprogramma's (PBL 2021a) het recente beleid ten aanzien van stikstofreductie en natuurherstel nog niet opgenomen als basispad, omdat diverse partijen die financiële middelen anders inzetten. In de recente doorrekening van twee beleidspakketten (Tiktak et al. 2021) als vervolg op de structurele aanpak stikstof is dat ook gedaan om de vergelijking met het maatregelpakket van de structurele aanpak stikstof mogelijk te maken. In de voorliggende studie is het pakket van de structurele aanpak wel toegevoegd aan het basispad dat het staande beleid beschrijft. Bij vergelijkingen met cijfers uit andere studies dient hiermee rekening te worden gehouden.

Opties voor verhogen doelrealisatie ingeschat met bestaande scenario's, die echter niet gemaakt zijn voor beantwoording van de nu voorliggende vragen

Om de orde van grootte te beschrijven van wat extra nodig zou zijn in het natuurbeleid, maken we in de voorliggende studie gebruik van bestaande doorrekeningen van zogenoemde referentiescenario's. De referentiescenario's voor natuur komen uit de Natuurverkenning van het PBL (Van Hinsberg et al. 2020; Breman et al. 2022). Het gebruik van deze scenario's is praktisch omdat het PBL ze zelf heeft opgesteld, zodat nadere berekeningen snel mogelijk zijn. Deze scenario's zijn geen blauwdrukken. Ook zijn ze niet ontwikkeld om de vraag naar de realisatie van de voorliggende nieuwe EBS-doelen te bereiken, hoewel ze wel kijken naar het VHR-doelbereik.

De andere recent beschikbare scenario's of varianten, zoals de ambtelijke beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof (Tiktak et al. 2021) passen minder één op één bij de vraag die in de voorliggende quickscan centraal staat. Die pakketten zijn immers geen staand beleid maar vooral ontworpen voor het stikstofbeleid, om de stikstofdepositie in zoveel mogelijk VHR-natuur onder de kritische depositiewaarde te krijgen. Dit draagt wel bij aan het realiseren van de VHR-doelen, maar is niet specifiek gericht op het dichterbij brengen van VHR-herstel of de kans dat de achteruitgang van VHR-natuur tot stilstand komt, zoals de nieuwe aangescherpte EU-doelen vragen. De effecten die de beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof hebben op de VHR-natuur, zijn in deze quickscan niet meegenomen. Wel ondersteunen de doorrekeningen van beide beleidsvarianten onze conclusie dat het realiseren van doelen in de Natura 2000-gebieden een forse inspanning vergt van vele miljarden euro's, waarbij veel grond is gemoeid. Variant A (stikstofuitstoot verminderen en extensiveren in gebieden waar dat voor het halen van milieu- en natuurdoelen het meest effectief is) laat daarnaast zien dat het VHR-doelbereik toeneemt door op sommige gronden het beheer aan te passen en daarmee de condities voor agrarische VHR-natuur te verbeteren, naast de effecten van depositieverlaging alleen. In variant B (stikstofreductie en doelsturing) worden alleen productierechten en opstallen opgekocht, waardoor er in deze variant meer grond met een agrarische bestemming blijft. Hoewel de overheid in variant B een coördinerende rol krijgt bij het herbestemmen van die grond, wordt niet duidelijk welke bestemming de vrijgekomen grond zou moeten krijgen. In beginsel houdt de grond daarmee een gangbare agrarische bestemming, zodat geen nieuw leefgebied voor soorten ontstaat en de winst voor VHR-natuur alleen door de depositieverlaging komt.

Het eind 2021 verschenen coalitieakkoord is niet meegenomen in deze quickscan.

2 Verkenning implicaties EU-Biodiversiteitsstrategie voor bescherming natuur

In dit hoofdstuk verkennen we de doelen ten aanzien van het percentage beschermd natuurareaal. Hieronder lichten we eerst de betreffende ambities toe. Vervolgens beschrijven we het basispad en maken we een inschatting van het potentiële effect van het staande natuurbeleid in 2030 en van de beleidsintensivering die nodig is om de ambities uit de Europese biodiversiteitsstrategie te realiseren. Tot slot bespreken we de onzekerheden en risico's in de analyses.

Natuurbescherming: belangrijkste doelen voor 2030

1. Minimaal 30 procent van het landoppervlak van de EU wettelijk beschermen en ecologische corridors integreren als onderdeel van een echt trans-Europees natuurnetwerk;
2. Ten minste een derde van de beschermde gebieden in de EU strikt beschermen, met inbegrip van alle resterende oerbossen in de EU.

Deze doelstellingen hebben betrekking op de EU in haar geheel en kunnen worden uitgesplitst overeenkomstig de biogeografische regio's en zeegebieden van de EU of op een meer lokaal niveau. Elke lidstaat moet een billijk deel van de inspanning leveren op basis van objectieve ecologische criteria, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de kwaliteit en de kwantiteit van de biodiversiteit van land tot land verschillen (EC 2020). Hoewel nog niet duidelijk is waaruit het billijke deel van de inspanning voor Nederland bestaat, zijn we in deze quickscan uitgegaan van de volledige 30 procent aan landoppervlak. Dit is een theoretisch uitgangspunt in onze analyses. Deze 30 procent beschermd gebied kan op mondiaal niveau overigens ook een van de nieuwe streefdoelen van de CBD voor 2030 worden.

2.1 Beschermde natuur in 2030

Huidige situatie en basispad

Het areaal Natura 2000-gebieden en de binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gerealiseerde natuur is in 2020 gezamenlijk 24,7 procent van het areaal land en binnenwateren (tabel 2.1). In het Natuurpact is afgesproken dat er tussen 2011 en 2027 80.000 hectare nieuwe natuur wordt ingericht (EZ 2013). Hiervoor moesten de provincies in 2011 nog 40.000 hectare (landbouw)grond verwerven of van functie veranderen (IPO 2015). Dit areaal is onderdeel van het staande beleid zoals afgesproken in het Natuurpact. Volgens de zesde Voortgangsrapportage Natuur (2020) moet van die 80.000 hectare nog 38.530 hectare worden ingericht (IPO & LNV 2020).

Buiten het NNN ligt een groot aantal, meest kleine natuurgebiedjes, tezamen bijna 59.000 hectare. Deze gebiedjes genieten nu niet de planologische bescherming van het NNN, maar hebben bijvoorbeeld wel een beheertype van de Index Natuur en Landschap als onderdeel van de provinciale natuurbeheerplannen en voldoen daarmee aan de criteria zoals benoemd in paragraaf 1.4.1; we

hebben ze daarom meegerekend. Volgens het basispad is in Nederland hiermee in 2030 27,3 procent van het areaal land en binnenwateren beschermd gebied (tabel 2.1).

Inschatting benodigde beleidsintensivering voor doelbereik

Om 30 procent beschermd gebied in 2030 te realiseren, is het nodig de bestaande beschermde natuurgebieden uit te breiden met nieuwe natuur of andere typen gebieden die onder de OECM's vallen. Volgens deze analyse moet er nog ruim 102.000 hectare (2,7 procent; tabel 2.1) met extra aanvullend beleid worden gerealiseerd om die 30 procent in 2030 te kunnen halen. Uitbreiden met nieuwe natuur vraagt om budget voor de aankoop of functiewijziging van de grond, de inrichting voor natuurontwikkeling en vervolgbeheer. De kosten voor de uitbreiding zijn berekend volgens twee opties. Optie 1 is dat het areaal dat nodig is voor de doelstelling, volledig wordt aangekocht of wordt gerealiseerd via functiewijziging. Optie 2 is dat een deel van het areaal wordt ingevuld door de afspraken over agrarisch natuurbeheer zodanig aan te passen dat het huidige areaal agrarisch natuurbeheer van circa 42.000 hectare (exclusief het areaal nestbescherming) ook voldoet aan de criteria van de EU (criterium van de langetermijnverbintenis). De rest wordt vervolgens gerealiseerd door aankoop of via functiewijziging.

Tabel 2.1

Areaal en aandeel land en binnenwateren van wettelijk beschermde Natura 2000-gebieden aangevuld met NNN (situatie 2020), gebieden met een natuurbeheertype buiten het NNN en het areaal agrarisch natuurbeheer (kosten betreffen bruto kosten)

	Oppervlakte (ha)*	Oppervlakte cumulatief (ha)	%	Extra kosten boven bestaand beleid in miljarden euro's voor een periode van 10 jaar
Huidige situatie				
Land en binnenwater BBG	3.739.000		100	
Natura 2000-gebied	570.000	570.000	15,2	geen
+ NNN gerealiseerd	353.000	923.000	24,7	geen
Bestaand beleid				
+ NNN tot 2027	39.000	961.000	25,7	geen
+ beheertype buiten NNN noot 1	59.000	1.020.000	27,3	geen
Opties voor verdere doelrealisatie 1				
	102.000	1.122.000	30	8-11 voor verwerving, inrichting en beheer
+ resterende aankoop / functiewijziging				
Opties voor verdere doelrealisatie 2				
	102.000	1.122.000	30	6-7 voor verwerving, inrichting en beheer
+ agrarisch natuurbeheer noot 2	42.000			
+ resterende aankoop / functiewijziging	60.000			

* Oppervlakte afgerond op duizend hectare.

** Het bruto bedrag weerspiegelt hoeveel overheidsbudget er nodig is. De resterende grondwaarde is niet verrekend.

Noot 1: De zevende Voortgangsrapportage Natuur (IPO & LNV 2021 in prep.) komt met een ander areaal voor natuur buiten het NNN dan in deze analyse is gehanteerd. Bij gebruik van andere GIS-bestanden voor een onderscheid tussen land, binnenwateren en zee, en een andere versie van het NNN en de beheertypenkaart kunnen de arealen en percentages verschillen. De provincies passen het NNN en de beheertypenkaart elk jaar aan op basis van gewijzigde inzichten. Omdat de conceptcijfers van de zevende Voortgangsrapportage Natuur nog niet zijn vastgesteld, kunnen we ze in deze analyse niet als vertrekpunt hanteren. De conceptcijfers laten wel zien dat de gehanteerde bronnen tot onzekerheden in de cijfers leiden.

Noot 2: Het areaal agrarisch natuurbeheer, uitgezonderd nestbescherming, valt mogelijk onder de conceptcriteria als de contracten afgesloten gaan worden voor een langere termijn dan de huidige zes jaar. Deze gebieden vallen veelal niet binnen de begrenzing van het NNN. Nestbescherming valt niet onder de criteria omdat het hierbij om alleen een mitigerende (en wettelijk verplichte) maatregel gaat om nesten niet te vernielen tijdens de bewerking van het land of vernieling door vee te verminderen. In de Voortgangsrapportage Natuur wordt alleen over agrarisch natuurbeheer inclusief het areaal nestbescherming gerapporteerd. Het areaal agrarisch natuurbeheer (IPO & LNV 2020), uitgezonderd nestbescherming, is daarom bepaald door te corrigeren voor nestbescherming op basis van het aandeel nestbescherming in het totale areaal agrarisch natuurbeheer uit 2016 (areaal AN - nestbescherming)/ areaal AN *100 procent uit 2016 (Melman et al. 2016).

Conclusie: om op het Nederlandse landareaal 30 procent beschermde natuur in 2030 te realiseren, dient er ruim 102.000 hectare beschermde natuur extra te worden gerealiseerd buiten de huidige begrenzing van het NNN en de Natura 2000-gebieden en de bestaande natuur buiten het NNN met een natuurbeheertype. Met optie 1 bedragen de kosten hiervoor 8-11 miljard euro voor tien jaar, met optie 2 gaat het om 6-7 miljard euro voor tien jaar. Het verschil in kosten tussen optie 1 en optie 2 wordt veroorzaakt door het grote verschil in de oppervlakte land die verworven moet worden om de 30 procent-doelstelling te halen.

Het recente coalitieakkoord zet stappen in beide richtingen en trekt geld uit voor de uitbreiding van het natuurareaal en langjarige overeenkomsten, en voor passende vergoedingen om de mogelijkheden van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer te vergroten. Ook streeft het kabinet in het akkoord naar een tussenvorm tussen natuur- en landbouwgrond. Met de huidige beschrijving van maatregelen op hoofdlijnen is echter niet te zeggen wat dit betekent voor het percentage beschermd areaal.

2.2 Strikt beschermde natuur in 2030

Huidige situatie en basispad

Om de arealen te duiden die in aanmerking komen voor het predicaat 'strikt beschermd', hebben we de beschrijving van de beheertypen in de Index NL vergeleken met de criteria voor strikt beschermd: 'koolstofrijke en/of biodiversiteitsrijke natuurgebieden met ongestoorde natuurlijke processen'. In het handboek waarin de typen natuur die in Nederland voor zouden kunnen komen, onderbouwd en beschreven zijn, vermelden Bal et al. (2001) dat natuurlijke processen in Nederland, in tegenstelling tot elders in Europa, nergens geheel en al ongestoord verlopen. Daarvoor is de menselijke invloed op waterhuishouding, bodem, reliëf, flora en fauna te groot. Veel van de natuurbeheertypen in Nederland zijn qua natuurlijkheid te karakteriseren op een continue schaal van

geheel natuurlijk tot geheel cultureel en man-made.

Het huidige areaal dat het meest voldoet aan de definitie van strikt beschermd, omvat de beheertypen van No1 Grootschalige, dynamische natuur (prioriteit 1 in tabel 2.2). De omvang hiervan is circa 44.000 hectare, ofwel circa 1,2 procent van het areaal land en binnenwateren. Grootschalige dynamische natuur op zee, zoals de Waddenzee, zijn in de berekeningen in deze quickscan niet meegenomen omdat we alleen naar land en binnenwateren kijken (zie afbakening).

Inschatting benodigde beleidsintensivering voor doelbereik

Andere beheertypen dan grootschalige dynamische natuur die mogelijk ook aan de criteria voor 'het ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen' voldoen, staan in tabel 2.2, met vermelding van de prioriteringscodes 2, 3 en 4.

Om de beheertypen te kunnen prioriteren in de mate waarin ze aan de criteria voldoen (zeer waarschijnlijk, mogelijk of beperkt mogelijk), zijn de volgende aanvullende EU-uitgangspunten gehanteerd. In de Biodiversiteitsstrategie heeft de EU de ambitie neergelegd om de strikte bescherming met name te geven aan (a) oerbossen en (b) andere koolstofrijke ecosystemen, zoals veengebieden, graslanden, wetlands, mangrovebossen en zeegrasbedden. De selectie van beheertypen die hieronder zouden kunnen vallen, hebben prioriteitscode 2 gekregen. Voorts is in de *Draft technical note* benadrukt dat voor de toewijzing van strikt beschermde gebieden de prioriteit moet liggen bij natuur met hoge biodiversiteitswaarden op Europees schaalniveau. Om die reden hebben de in Europa zeldzame beheertypen waarvoor Nederland een belangrijke verantwoordelijkheid heeft als het erom gaat deze in stand te houden, meer prioriteit (3) gekregen dan andere geselecteerde beheertypen. Het betreft allemaal beheertypen waarin natuurlijke processen een belangrijk beheerdoel zijn, maar waarbij menselijk invloed veelal nog herkenbaar is: bijvoorbeeld omdat de gebieden in het verleden zijn aangelegd, of zijn ontstaan uit vroegere functies die hun economische betekenis verloren hebben (zoals N14.01 rivier- en beekbegeleidend bos dat is ontstaan uit voormalige grienden). In sommige beheertypen moet gericht herstelbeheer de menselijke invloed verkleinen. Deze vorm van actief beheer is toegestaan voor strikt beschermde gebieden. Wanneer we deze beheertypen meerekenen met het areaal grootschalige dynamische natuur, omvat het areaal dat in aanmerking zou komen voor strikt beschermde natuur circa 6,4 procent van het Nederlandse areaal aan land en binnenwateren.

Daarnaast is er een aantal beheertypen waarbij natuurlijke processen beperkt mogelijk zijn (prioritering 4 in tabel 2.2). Dit zijn de gebieden waarvan de omvang voldoende groot is om de landschapsvormende processen de ruimte te bieden en waar deze processen (overstroming, erosie, sedimentatie en dergelijke) nog aanwezig zijn maar ingeperkt worden vanwege het economische gebruik of de veiligheid voor de bevolking (kustveiligheid, dijken en dergelijke).

Tabel 2.2

Eerste selectie beheertypen die zeer waarschijnlijk (1), mogelijk (2: koolstofrijke ecosystemen, 3: hoge biodiversiteitswaarden) of beperkt mogelijk (4) aan de criteria voor 10 procent strikt beschermd kunnen voldoen (kosten zijn niet in beeld gebracht omdat het veelal systeemherstel betreft en normkosten ontbreken)

Prioritering	Natuurtype / beheertype	Oppervlakte in hectaren*	Oppervlakte in hectaren prioritering cumulatief*	Percentage van land en binnenwateren cumulatief
1	- N01.02 Duin- en kwelderlandschap - N01.03 Rivier- en moeraslandschap - N01.04 Zand- en kalklandschap	44.000	44.000	1,2
2	- N05.03 Veenmoeras (nieuw per 1-1-2021) - N05.04 Dynamisch Moeras (nieuw per 1-1-2021) - N06.03 Hoogveen - N09.01 Schor of kwelder - N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos - N14.02 Hoog- en laagveenbos - N14.03 Haagbeuken- en essenbos - N15.01 Duinbos - N15.02 Dennen-, eiken-, en beukenbos	172.000	216.000	5,8
3	- N08.02 Open duin - N08.04 Duinheide	22.000	238.000	6,4
4	- N02.01 Rivier - N03.01 Beek en bron - N04.02 Zoete plas - N04.03 Brak water - N04.04 Afgesloten zeearm - N08.01 Strand en embryonaal duin	<i>noot 1</i>		
	Totaal land en binnenwater	3.739.000		

* Oppervlakte afgerond op duizend hectare.

Noot 1: Een deel van de rijkswateren heeft geen beheertype. Daarom kunnen er in deze tabel geen totaallarealen worden berekend voor prioriteit 4.

Er is de laatste jaren meer aandacht voor ruimte voor natuurlijke processen en robuuste natuur (Rijksnatuurvisie, en de benoeming van hoogleraar 'rewilding', Liesbeth Bakker). Robuuste natuur en 'rewilding' moeten binnen de geldende randvoorwaarden (bijvoorbeeld kustveiligheid en volksgezondheid) ruimte bieden aan natuurlijke processen, zoals overstromingen, waterpeilwisselingen of stuivend zand, maar moeten ook ontbrekende schakels in het voedselweb terugbrengen, zoals roofdieren of grote grazers. Binnen de beheertypen met prioriteit 2, 3 en 4 en binnen andere half-natuurlijke beheertypen is het mogelijk het areaal met meer natuurlijke processen verder uit te breiden (Sanders et al. 2016; Bakker 2018).

Kosten voor de aankoop, de inrichting en het beheer rekenen we mee bij de 30 procent beschermd gebied (zie paragraaf 2.1), omdat het areaal strikt beschermd gebied binnen die 30 procent valt. Om natuurlijke processen onverstoord te laten verlopen, is echter vaak ook systeemherstel noodzake-

lijk, wat veelal om maatregelen buiten de beschermde gebieden vraagt. Omdat de kosten hiervan lastig zijn in te schatten en normkosten ontbreken, hebben we ze daarom niet mee kunnen nemen in de berekeningen.

Conclusie: nergens in Nederland verlopen natuurlijke processen geheel en al ongestoord. Veel natuurbeheertypen liggen ergens op de glijdende schaal tussen geheel natuurlijk en geheel cultureel. Het huidige areaal dat het meest aan de definitie voor strikt beschermd voldoet, zijn de natuurbeheertypen van 'grootschalige, dynamische natuur'. De omvang hiervan is circa 44.000 hectare, ofwel circa 1,2 procent van het areaal land en binnenwateren. Samen met koolstofrijke ecosystemen waarbij het beheer gericht is op natuurlijke processen, loopt het areaal op tot 5,8 procent. Tellen we daar de gebieden bij met een hoge biodiversiteit waarbij het beheer gericht is op natuurlijke processen, dan komen we uit op 6,4 procent. Een verdere uitbreiding van het areaal met natuurlijke processen is mogelijk. Voor systeemherstel zijn geen normkosten bekend.

De aanpak die wordt beschreven in het coalitieakkoord en de inzet op niet alleen stikstof maar ook waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit kunnen mogelijk een basis bieden om het natuurherstel te verbeteren en de kansen voor meer ongestoorde natuurlijke processen vergroten. Een schatting van de orde van grootte hiervan is op basis van de huidige beschrijvingen van maatregelen uit het akkoord echter nog niet te geven.

2.3 Onzekerheden en risico's

Onzekerheid in arealen

De berekende arealen zijn afhankelijk van de (versies van) de gebruikte GIS-bestanden. Provincies actualiseren de begrenzing van het NNN regelmatig omdat ze gronden verwerven en inrichten, en bijvoorbeeld ook de grenzen tussen land en zee opnieuw vaststellen. De areaalverschillen tussen de versies en bestanden kunnen oplopen tot wel 10.000 hectare (= 0,3 procent van het areaal land en binnenwater). Arealen worden daarom afgerond op 1.000 hectare.

Onzekerheid in definitie strikt beschermd

In het Handboek natuurdoeltypen schenken Bal et al. (2001) veel aandacht aan natuurtypen met natuurlijke processen: 'In Nederland is lang niet overal voldoende ruimte voor grootschalige natuur waarin ecologische processen een natuurlijk verloop hebben. Bovendien is het soms niet wenselijk om natuurlijke processen zonder meer hun gang te laten gaan, bijvoorbeeld omdat bepaalde soorten voor hun voortbestaan juist afhankelijk zijn van menselijk ingrijpen. Daarnaast komt het ook voor dat er in een gebied belangrijke landschappelijke, cultuurhistorische, aardkundige of archeologische waarden zijn die niet bestand zijn tegen de uitwerking van deze processen. Het streven naar het behoud van biodiversiteit op een zo natuurlijk mogelijke wijze vraagt daarom om bewuste keuzes, rekening houdend met de lokale omstandigheden.'

In de *Draft technical note* is niet strak gedefinieerd hoe groot deze strikt beschermde gebieden moeten zijn. Daarnaast is het onduidelijk wat de Europese Commissie precies bedoelt met het 'zo ongestoord mogelijk laten verlopen van natuurlijke processen'. In deze studie hebben we dat getracht te operationaliseren door op de continue schaal van natuurlijkheid en cultureelheid aan te geven wat volgens ons past bij de criteria van de Commissie. Deze operationalisering is echter niet officieel vastgesteld.

Beschermingsregime voor NNN verzwakt met toekomstige Omgevingswet

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro van 28 augustus 2012, Stb. 388) betekende dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het NNN op rijksniveau met een algemeen verbindend voorschrift (avv; dus met wetgeving) werden beschermd. Het Barro is een uitvoeringsregelgeving (AMvB) onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor het NNN geldt een 'nee, tenzij'-regime: nieuwe plannen, projecten of handelingen zijn niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden (WKW) van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er redenen zijn van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen, geldt dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt of gecompenseerd (natuur- of financiële compensatie).

Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL), een nieuwe AMvB onder de toekomstige Omgevingswet (Ow), regelt de nieuwe bescherming van het NNN. Het 'nee, tenzij'-regime, de alternatieventoets en het grote openbare belang zijn in de BKL niet meer terug te vinden. Provincies zijn alleen nog verplicht de begrenzing en de WKW's vast te stellen en voor natuurcompensatie te zorgen. Dat is enerzijds een aanscherping van de huidige regeling, want in het Barro was ook financiële compensatie toegestaan, en anderzijds krijgen de provincies meer vrijheid om de NNN-toets in te richten en het beschermingsregime af te zwakken tot mogelijk zelfs een 'ja, mits'-toets. De enige eis is dat de kwaliteit en het oppervlakte van het NNN niet achteruit gaan en dat nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, maar de Provinciale Staten kunnen de regelgeving delegeren aan de Gedeputeerde Staten, waardoor kwaliteit en oppervlakte uit het zicht kunnen raken (Kistenkas et al. 2018).

Areaaldoelstelling beschermd gebied niet genoeg voor biodiversiteitsherstel

Een van de oorzaken van biodiversiteitsverlies is de afname van geschikt leefgebied. Het instellen van beschermd gebieden is daarmee een belangrijke maatregel om het biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Het risico is echter aanwezig dat men denkt dat het voldoende kan zijn om gebieden een label 'beschermd' te geven. Beschermd gebied is echter geen doel op zich, het gaat erom de biodiversiteit te behouden en te herstellen. Naast de hierboven beschreven percentages beschermd gebied geeft de EU bij 'Natuurbescherming' ook aan dat 'Alle beschermd gebieden doeltreffend beheren door duidelijke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen op te stellen en alle gebieden in het netwerk op gepaste wijze te monitoren'. Met de Index Natuur en Landschap zijn instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen geformuleerd. Deze bieden echter geen garantie dat de beschermd gebieden ook doeltreffend worden beheerd en dat er geen negatieve invloed van buiten de gebieden optreedt. Zo is niet in alle gebieden met agrarisch natuurbeheer de kwaliteit even hoog (Algemene Rekenkamer 2021). Ook in beschermd natuurgebieden kan biodiversiteitsverlies doorgaan ([Ecosysteemkwaliteit](#)). Daarnaast komen er binnen het NNN gebieden voor die relatief soortenarm zijn, zoals sparrenbossen, graslanden en wateren, en waarvan de natuurkwaliteit enorm verbeterd kan worden. Hoewel in de bestaande natuurgebieden buiten het NNN vaak weinig bijzondere soorten voorkomen, kunnen ze toch een belangrijke functie hebben voor soorten in het omringende, vaak intensief gebruikte landelijke gebied. Vanwege hun beperkte grootte en geïsoleerde ligging is de bijdrage van deze gebieden aan het biodiversiteitsherstel meestal kleiner dan die van de natuurgebieden binnen het NNN. Maar ook de aanvullende gebieden zullen, afhankelijk van hun ligging en potenties, in verschillende mate effectief zijn voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelstelling, en bijvoorbeeld ook voor koolstofopslag en klimaatbuffers.

Voor biodiversiteit hoeven geschikte leefgebieden niet altijd de status van beschermd natuurgebied te hebben. Zo komen veel VHR-soorten, zoals de gierzwaluw en de laatvlieger (een vleermuis), ook

buiten de beschermde gebieden voor, bijvoorbeeld in de stad. De wettelijke bescherming voor deze soorten is ook van toepassing buiten de beschermde gebieden.

Gemiddeld genomen is de biodiversiteit in de beschermde gebieden hoger dan daarbuiten. Het is echter vooral belangrijk dat de beschermde soorten een voldoende groot leefgebied hebben om duurzaam voort te kunnen bestaan en dat er in dat leefgebied adequaat beheer plaatsvindt.

3 Verkenning implicaties EU-Biodiversiteitsstrategie voor herstel VHR-natuur

In dit hoofdstuk verkennen we de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Daarbij gaan we in op de belangrijkste twee doelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie voor het herstel van VHR-natuur, namelijk:

- Instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitattypen en soorten zijn tegen 2030 niet verslechterd;
- Ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, doet dat in 2030 wel of vertoont dan ten minste een sterke positieve trend.

De wijze waarop deze doelen precies geïnterpreteerd moeten worden, is nog niet geheel uitgekristalliseerd. In deze quickscan gaan we uit van het ‘*guidance*-document’ van de Europese Commissie (EC) dat in concept voorlag in juli 2021 (EC 2021). Verdere uitleg over de door ons gehanteerde aanpak is te vinden in paragraaf 1.4.2.

In deze paragraaf lichten we (1) de betreffende ambities nader toe en geven we een beschrijving van het basispad en een inschatting van het potentiële effect van het staande natuurbeleid in 2030, geven we (2) een inschatting van de mogelijke beleidsintensivering om de ambities vanuit de Europese biodiversiteitsstrategie te realiseren en gaan we (3) in op de onzekerheden en risico’s daarbij.

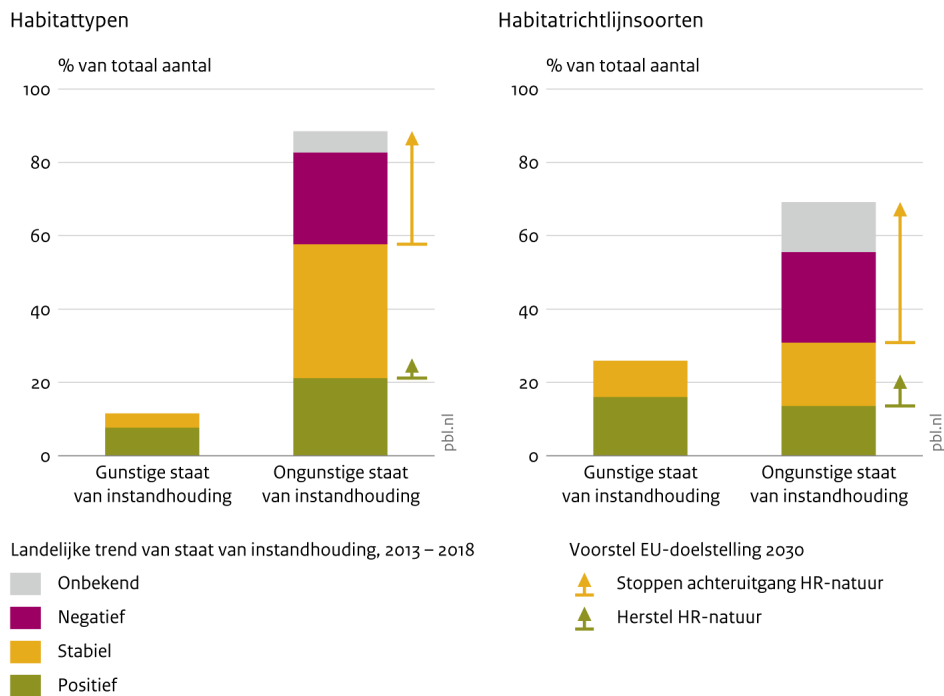
3.1 Stoppen achteruitgang en bevorderen herstel VHR-natuur

Huidige situatie en doelniveau

Figuur 3.1 geeft de huidige situatie van de staat van instandhouding voor [habitattypen en soorten uit de Habitatrichtlijn](#), figuur 3.2 doet dat voor [broedvogels](#). De figuren laten met pijlen zien wat de omvang van het ‘minimale’ beleidstekort is tussen de huidige situatie en het voorgestelde niveau van beide doelen volgens de Europese Biodiversiteitsstrategie. Dit is een ‘minimaal’ beleidstekort omdat verbetering ook beter mag uitpakken, waarbij bijvoorbeeld een ongunstige staat van instandhouding voor één of meerdere soorten of habitattypen omslaat in een gunstige staat van instandhouding.

Figuur 3.1

EU-doelstelling 2030 voor stoppen achteruitgang en herstel Habitatrichtlijn-natuur



Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL/WUR

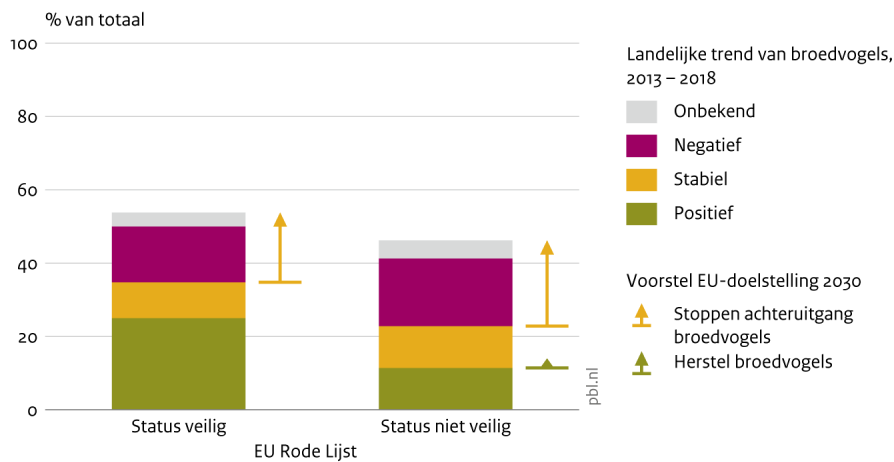
De lengte van de gele pijlen geeft weer wat het ‘minimale’ beleidstekort is tussen de huidige situatie en het voorgestelde doelniveau voor het stoppen van de achteruitgang. Het gaat hierbij om een minimaal beleidstekort omdat de verbetering ook groter mag zijn, waarbij soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding krijgen. De lengte van de groene pijlen geeft aan wat het ‘minimale’ beleidstekort is om te komen tot ten minste 30 procent habitattypen en soorten met een sterke positieve trend (de pijllengte loopt niet tot 30 procent op de y-as, maar tot respectievelijk 26,5 procent en 22,1 procent omdat het in de doeldefinitie alleen gaat om de habitattypen en soorten met een ongunstige staat van instandhouding ($26,5/88 = 30$ procent en $22,1/78$ procent = 30 procent)).

In 2030 zou volgens de nieuwe EU-doelstelling de landelijke achteruitgang van soorten en habitattypen gestopt moeten zijn. Voor figuur 3.1 betekent dit dat de rode balk moet verdwijnen. Daarnaast zou, uitgaande van de werkwijze van de EC, ook de grijze balk moeten verdwijnen, zodat soorten en habitattypen met een nog onbekende trend een stabiele of positieve trend vertonen. Dit beleidstekort is aangegeven met de gele pijl. Voor vogels geldt iets vergelijkbaars (zie figuur 3.2): er mogen geen soorten zijn met een negatieve of onbekende trend. Dat geldt volgens de technische werkwijze van de EC voor de soorten die volgens de Europese Rode Lijst in een ‘veilige’ of ‘niet-veilige’ conditie verkeren.

Volgens de tweede doelstelling zou in 2030 ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die nu in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, een gunstige staat van instandhouding moeten hebben of een sterke positieve trend moeten laten zien. Voor figuur 3.1 betekent dit dat de groene balk ten minste moet groeien met de lengte van de groene pijlen. De verbetering mag ook groter zijn, waarbij soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding krijgen en opschuiven van de rechter naar de linker balk. Voor vogels geldt iets vergelijkbaars: volgens de doeldefinitie van de EC moet 30 procent van de soorten die op EU-niveau volgens de Rode Lijst in een ‘niet veilige’ conditie verkeren, in Nederland in 2030 een positieve populatietrend hebben (groene pijl in figuur 3.2).

Figuur 3.2

EU-doelstelling 2030 voor stoppen achteruitgang en herstel Vogelrichtlijn-broedvogels



Bron: Ministerie van LNV; bewerking PBL/WUR

De lengte van de gele pijlen geeft weer wat het beleidstekort is tussen de huidige situatie en het voorgestelde doelniveau. De lengte van de groene pijlen geeft aan wat het 'minimale' beleidstekort is om te komen tot ten minste 30 procent habitattypen en soorten met een sterke positieve trend. Volgens de voorlopige werkwijze van de EC gaat het doel voor toename alleen over de soorten die volgens de Europese Rode Lijst in een 'niet veilige' conditie verkeren.

3.2 Stoppen van de landelijke achteruitgang

Uit de figuren 3.1 en 3.2 blijkt dat er in de huidige situatie nog een beleidstekort is als het erom gaat de landelijke achteruitgang te stoppen. Gemiddeld 37 procent van de te beschouwen soorten en habitattypen heeft nog een trend die negatief of onbekend is (zie tabel 3.1).

Volgens experts zou dit percentage kunnen afnemen tot ruim 20 procent in 2030. Wanneer we met het model kijken hoeveel de milieucondities met staand beleid kunnen verbeteren, dan blijkt die verbetering iets positiever uit te vallen (een kans op achteruitgang bij iets minder dan 20 procent van de habitattypen en soorten). Hierbij is aangenomen dat het huidige beleid voldoende is om de trend van de VHR-soorten en -habittypen die zich nu stabiel of positief ontwikkelen, vast te houden. Voor de resterende 20 procent van de soorten en habitattypen is de milieu- of ruimtelijke druk landelijk te hoog om de achteruitgang gegarandeerd te kunnen stoppen. Ook spelen er volgens experts andere factoren die het stoppen van die achteruitgang verhinderen, zoals klimaatverandering, verdringing door exoten, optreden van plagen en ziektes, enzovoort.

Aanvullend beleid kan zich richten op een verdere verbetering van de milieucondities in combinatie met de uitbreiding van het leefgebied van soorten door natuuruitbreiding of door extensivering van de landbouw in combinatie met aangepast agrarisch (of particulier) beheer. Uit andere studies weten we dat scenario's die uit een mix van deze maatregelen bestaan, het aantal soorten en habitattypen die achteruitgaan terug kunnen brengen tot circa 10-20 procent. Dit zijn expertschattingen en dus grove indicaties van de beleidsopgave, waarbij nader onderzoek nodig is om te bepalen welk aanvullend beleid precies nodig is. Volgens het model zou het percentage soorten en habitattypen dat nog achteruitgaat door ongeschikte milieu-, water- en ruimtecondities, uitkomen op 1-13 procent in plaats van 10-20 procent. Iets gunstiger, wellicht omdat onder andere niet alle drukfactoren in het model beschouwd worden (zoals het optreden van plagen en ziektes).

Het scenario Hoger doelbereik (zie Van Hinsberg et al. 2020) zet in op het gericht verbeteren van de milieucondities en het gericht uitbreiden van de leefgebieden voor VHR-soorten en -habitattypen. Hierdoor kan de achteruitgang het sterkst worden teruggedrongen. Het Natuurinclusieve scenario (Breder doelbereik; Breman et al. 2022) scoort volgens experts minder, maar is dan ook niet geoptimaliseerd om VHR-soorten en -habitattypen te verbeteren. Het zet maximaal in op een natuurinclusieve inrichting. Ook deze vergaande⁶ scenario's geven volgens de experts dus nog geen garantie dat alle achteruitgang tot stilstand komt.

De kosten van de natuurmaatregelen in deze scenario's lopen uiteen van 20-35 miljard euro voor de komende tien jaar. Omdat de scenario's niet ontwikkeld zijn om antwoord te geven op de vraag hoe de achteruitgang het snelst gestopt moet worden, schetsen ze slechts een globaal beeld van de omvang van maatregelen en de orde van grootte van de te verwachten effecten op het doelbereik van de VHR.

In deze quickscan was het niet mogelijk ook andere scenario's te analyseren. Het zou logisch zijn te zoeken naar scenario's die bedoeld zijn om de achteruitgang van soorten en habitattypen zo snel mogelijk te stoppen. Denk aan scenario's die inzetten op de verbetering van zowel natuurgebieden als daarbuiten gelegen gebieden, en die elementen uit beide onderzochte scenario's combineren. Daarbij kan gezocht worden naar een ruimtelijke optimale verdeling van maatregelen op het gebied van milieuverbetering en het herstellen en creëren van leefgebieden. Omdat het met modellen moeilijk te bepalen is wanneer de achteruitgang tot stilstand kan komen, zal de optimale mix waarschijnlijk in de praktijk gevonden moeten worden. Het doel om de achteruitgang in 2030 met staand beleid te stoppen is kortom niet haalbaar. Een andere conclusie is dat verdere stappen een forse inzet vergen. In de praktijk zal gezocht moeten worden naar een beleidsstrategie met een gebiedsgerichte adaptieve aanpak, waarbij maatregelen stapsgewijs worden uitgerold in gebieden waar de natuur achteruitgaat of achteruit dreigt te gaan. Dit zou wel aanvullende monitoring vergen die met name gericht is op het op gebiedsniveau in beeld brengen van trends van de natuurkwaliteit (zie ook Vink et al. 2021).

⁶ In het scenario Hoger doelbereik wordt circa 150.000 hectare extra leefgebied aangelegd, verbeteren de waterkwaliteit en de waterkwantiteit en gaat de stikstofdepositie met 35 procent omlaag, gecombineerd met grootschalig herstel. In het Natuurinclusieve scenario worden de stad en het agrarisch gebied natuurinclusief ingericht, daalt de stikstofdepositie met 55% en wordt nog eenmalig tijdelijk natuurherstelbeheer toegepast.

Tabel 3.1

Expertschattingen van het doelbereik ten aanzien van het stoppen van achteruitgang

Doel: 0% van de VHR-soorten en -habitattypen gaat achteruit			
	Aantallen met negatieve of onbekende trend	Percentages met negatieve of onbekende trend	Extra natuurkosten boven basispad (in miljarden euro's voor een periode van 10 jaar) ¹⁾
Huidige situatie (2018)	114 ²⁾	37% ³⁾	Geen
Toekomstige situatie (2030) met staand beleid	62	Ruim 20% ⁴⁾	Geen
Opties voor verdere doelrealisatie			
Via natuuruitbreiding volgens Hoger doelbereik-scenario uit de natuurverkenningen		Circa 10% ⁵⁾	20-25 voor beheer, herstel, inrichting en grond aankoop ⁶⁾
Via uitbreiding natuurinclusiviteit in agrarisch gebied en stad volgens het Natuurinclusieve scenario uit de natuurverkenningen		Minder dan 20% ⁷⁾	25-35 ⁸⁾ voor beheer, herstel en afwaardering van grond
Overige mogelijke relevante scenario's - Ruimtelijke menging van bovenstaande scenario's - Een scenario waarin op basis van metingen stapsgewijs door de jaren heen steeds alleen milieucondities worden verbeterd daar waar acute achteruitgang dreigt.		Niet geanalyseerd	In een scenario waarbij alleen maatregelen worden genomen op locaties waar acuut achteruitgang dreigt, zullen kosten van maatregelen gespreid worden.

Expertschattingen van het doelbereik ten aanzien van het stoppen van achteruitgang laten zien dat het doel van 0 procent achteruitgang met staand beleid niet realiseerbaar is.

1) Het bruto bedrag weerspiegelt hoeveel overheidsbudget er nodig is. De resterende grondwaarde is niet verrekend.

2) Respectievelijk 14 habitattypen, 34 HR-soorten en 66 broedvogels (totaal = 114) gaan achteruit in de huidige situatie (VR- en HR-rapportages 2018).

3) Respectievelijk 30% van de habitattypen, 44% van de HR-soorten en 35% van de broedvogels (totaal = 37%).

4) Op basis van het toekomstperspectief uit de HR- en VR-rapportages zou het percentage achteruitgang richting 2030 teruglopen tot ruim 25% (met respectievelijk 30%, 42% en 22% voor habitattypen, HR-soorten en broedvogels). Voor vogels is dat ingeschat op basis van informatie uit Pouwels en Henkens (2020). Experts schatten dat dit met extra aanvullend beleid sinds 2018 verder kan verbeteren tot ruim 20%.

5) Op basis van een eerste modelberekening zouden de milieucondities voor circa 1% van de soorten en habitattypen niet voldoende verbeteren om een achteruitgang te stoppen. De onzekerheden in deze modeluitkomst zijn echter groot.

6) Kosten voor extra stikstofreductie boven op het basispad, nodig om de hier aangegeven kwaliteitsverbetering voor natuur te realiseren, zijn niet beschouwd.

7) Op basis van een eerste modelberekening zouden de milieucondities voor circa 13% van de soorten en habitattypen niet voldoende verbeteren om achteruitgang te stoppen. De onzekerheden in die modellering zijn echter groot.

8) Een grove inschatting op basis van normkosten. We hebben alleen gekeken naar de kosten van grondgebonden maatregelen, en niet naar de kosten om de stikstofdepositie te reduceren. Een aangenomen transitie naar een extensievere landbouw zal echter ook tot reductie van de stikstofdepositie

kunnen leiden. We hebben ook niet gekeken naar de baten. Dat geldt met name voor het Natuurinclusieve scenario waarin veel maatschappelijke baten zitten ten aanzien van waterkwaliteit, CO₂-vastlegging, wateroverlast/veiligheid en gezondheid. Dat scenario kan leiden tot een kostenreductie in deze sectoren.

Conclusie: het stoppen van de achteruitgang van VHR-soorten en -habitattypen vergt aanvullend beleid, waarbij nog forse stappen gezet moeten worden. Opties voor aanvullend beleid zijn een verdere verbetering van de milieucondities in combinatie met een uitbreiding van het leefgebied door natuuruitbreiding of door extensivering van de landbouw in combinatie met aangepast agrarisch (of particulier) beheer. Natuurlijk kan een en ander ook in combinatie gebeuren. De maatregelen vergen een aanzienlijke investering. In de praktijk zal gezocht moeten worden naar een gebiedsgerichte adaptieve aanpak, waarbij maatregelen stapsgewijs worden uitgerold. Het is immers niet precies te bepalen wanneer een achteruitgang precies dreigt. Het moment waarop maatregelen nodig zijn, is eigenlijk alleen te bepalen door steeds te meten in het veld. Met een adaptieve aanpak op basis van dergelijke kennis kunnen kosten van benodigde maatregelen gespreid en beperkt worden. Voor zo'n aanpak is het wel nodig meer zicht te hebben op de plekken waar soorten en habitattypen nu al achteruit gaan of waar achteruitgang snel dreigt (zie ook Vink et al. 2021). Zo ontstaat ook meer zicht op de trend van soorten waarvan deze nu onbekend is.

In hoeverre de nieuwe plannen van het regeerakkoord doelrealisatie mogelijk maken, is niet te zeggen; daarvoor moeten we de geconcretiseerde plannen beoordelen. Wel is duidelijk dat het coalitieakkoord inzet op verdere verlaging van de stikstofdepositie in combinatie met een uitbreiding van het natuurareaal en (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer.

3.3 Herstel van ten minste 30 procent van soorten en habitattypen

Realiseren tussendoelstelling voor verbetering in ten minste 30 procent soorten en habitattypen haalbaar in 2030

Momenteel zijn er 188 soorten en 46 habitattypen die geen gunstige staat van instandhouding hebben of die, bij broedvogels, volgens de Europese Rode Lijst niet in de categorie 'veilig' vallen. In de huidige situatie heeft 23 procent van deze soorten en habitattypen een positieve trend (zie tabel 3.2).

Experts schatten dat dit aandeel kan oplopen tot 44 procent in 2030. Wanneer we aannemen dat de modeluitspraken over condities die duurzame instandhouding van landnatuur mogelijk maken, te gebuiken zijn om uitspraken te doen over de huidige deelset van soorten en habitattype, dan zou het percentage zelfs kunnen toenemen tot 46 procent. Beide inschattingen komen hoger uit dan het in 2018 gerapporteerde toekomstperspectief uit de VHR-rapportages, toen nog werd verwacht dat het percentage met positieve trends kon toenemen tot circa 37 procent. De eerdere expertschatting kwam toen lager uit, onder andere omdat inmiddels meer beleid is voorgesteld (de beleidsimpuls van 5 miljard euro was toen nog geen onderdeel van het staande beleid).

Op basis van al deze grove inschattingen (model en experts) lijkt de conclusie robuust dat met de uitvoering van het staande beleid de EU-doelstelling van 'ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren doen dat in 2030 wel of verto-

vertonen een sterke positieve trend' haalbaar is. Deze positieve inschatting komt met name voort uit de positieve verwachtingen over de ontwikkelingen voor vogelsoorten. Experts verwachten minder positieve ontwikkelingen met name in de habitattypen. In eerdere analyses verwachtten zij bij het inschatten van het toekomstperspectief in de VHR-rapportages dat geen enkel habitatype dat momenteel een ongunstige staat van instandhouding kent, een gunstig status kan krijgen (WUR 2019).

Tabel 3.2

Expertinschattingen ten aanzien van doelbereik voor verbetering in ten minste 30 procent soorten en habitattypen

Doel: 30% van de soorten¹⁾ en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, laten in 2030 ten minste een positieve trend zien			
	Aantallen in ongunstige staat met positieve trend	Percentages in ongunstige staat met positieve trend	Extra bruto natuurkosten boven basispad (miljarden in 10 jaar) ²⁾
Huidige situatie	44 ³⁾ (van de 234)	23% ⁴⁾	
Toekomstige situatie met staand beleid (modelinschatting 2030)	86 (van de 234)	46% ⁵⁾	-
Opties voor verdere doelrealisatie			
Niet bekeken omdat de doelstelling met staand beleid al gerealiseerd lijkt te kunnen worden			

Met de uitvoering van het staande beleid voor 2030 is het mogelijk het natuurherstel te verbeteren, zodat ten minste 30 procent van de soorten en habitattypen die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, dat in 2030 wel doet of dan een sterke positieve trend vertoont.

1) Volgens de werkwijze van de EC hebben we voor vogels gekeken naar de broedvogels die volgens de Europese Rode Lijst in de categorie 'niet veilig' vallen.

2) Het bruto bedrag weerspiegelt hoeveel overheidsbudget er nodig is. De resterende grondwaarde is niet verrekend.

3) Respectievelijk tien habitattypen en elf HR-soorten vertonen in de huidige situatie een ongunstige staat van instandhouding en een positieve trend (WUR 2019). Daarnaast vertonen 23 broedvogels in de categorie van 'niet veilig' een positieve trend. Daarmee komt het totaal op 44.

4) Respectievelijk 24 procent van de habitattypen en 19 procent van de HR-soorten laten in de huidige situatie een ongunstige staat van instandhouding en een positieve trend zien. Daarnaast heeft 26 procent van de broedvogels in de categorie 'niet veilig' een positieve trend. Daarmee komt het totaal op 23 procent.

5) Modelinschatting. Op basis van de VHR-rapportages hebben experts in 2018 ingeschat dat het percentage met een positieve trend zou stijgen tot 37 procent (met respectievelijk 24, 24 en 51 procent voor habitattypen, HR-soorten en broedvogels). De inschatting voor vogels is gemaakt door Pouwels en Henskens (2020). Die inschattingen zijn echter sneller gemaakt en minder robuust.

Uitrol nationaal herstelprogramma voor selectie van habitattypen geeft focus

De kans op doelrealisatie, zeker bij habitattypen, zou zekerder worden indien het beleid programmatisch een stapsgewijze verbetering gaat nastreven en in een landelijke strategie de habitattypen kiest waarvoor in de komende jaren een herstelprogramma wordt uitgerold. De focus kan uitgaan naar habitattypen die nu nog achteruitgaan of naar habitattypen waarvoor er juist veel kansen zijn op herstel. Een en ander vergt een aanpak met een nationale strategie en een sterke

gebiedsgerichte uitwerking waarbij natuurherstel, hydrologisch herstel en stikstofreductiemaatregelen gebiedgericht worden gecombineerd. In de huidige aanpak van stikstofreductie en natuurherstel ontbreekt een landelijke prioritering met een gebiedsgerichte uitvoering (Vink et al. 2021).

Conclusies: met de uitvoering van staand beleid zal grofweg 40 procent van de soorten en habitattypen die nu niet in een gunstige toestand verkeren, in 2030 wel een gunstige staat van instandhouding of positieve trend laten zien. Die conclusie lijkt aannemelijk op basis van de modelberekeningen, die een inschatting geven van de verbetering van de condities voor duurzame instandhouding. Het realiseren van het doel van ten minste 30 procent soorten en habitattypen met een positieve trend in 2030 lijkt dus haalbaar met uitvoering van het staande beleid. De kansen om dat doel te halen zijn te vergroten door een nationaal herstelprogramma dat steeds inzet op verbetering van een selectie van de habitattypen.

3.4 Onzekerheden en risico's

Onzekerheid in methoden

Het huidige natuurmodel dat het PBL gebruikt (de Metanatuurplanner; Pouwels et al. 2017), is gemaakt om uitspraken te doen over indicatoren die iets zeggen over de landelijke staat van instandhouding. Het model kijkt naar landnatuur en gebruikt een steekproef aan vlinders, planten en broedvogels om iets te zeggen over de mate waarin de condities in een gebied geschikt zijn om soorten en habitattypen als geheel duurzaam in stand te houden. Daartoe richt het model zich op een aantal dominante condities, zoals ruimte, landgebruik of -beheer, stikstofdepositie, bodem (pH) en grondwaterstand. Door het model te vergelijken met meetresultaten en expertinschattingen blijkt dat het model in staat is realistische uitspraken te doen over de huidige staat van instandhouding en de toekomstige veranderingen daarin met staand beleid, in ieder geval in termen van richting en omvang van de veranderingen (zie Pouwels & Henkens 2020). Het model is echter niet ontwikkeld om uitspraken te doen over de subtielere doelen als 'tijdstip van stoppen van achteruitgang' en 'tijdstip en mate van herstel'. Een model dat hierover wel uitspraken doet, is niet beschikbaar. Om over dit aspect toch uitspraken te kunnen doen, zijn we in deze quickscan teruggevallen op expertschattingen. De cijfers die we in dit rapport presenteren voor verbetering, zijn wel op modeluitspraken gebaseerd. Maar ook deze moeten gezien worden als een indicatie. Het model kijkt immers naar veranderingen in de condities voor VHR-doelbereik en niet naar de daadwerkelijke veranderingen in het voorkomen van habitattypen en soorten.

Onzekerheid in gepresenteerde cijfers van doelrealisatie

Het PBL presenteert de effecten op de biodiversiteit van de landnatuur in quickscans en verkenningen meestal als het percentage VHR-soorten op het land waarvan de condities op landelijk schaalniveau geschikt zijn voor een gunstige staat van instandhouding. De cijfers hiervoor worden meestal afgerond tot op het niveau van 5 procentpunten (PBL & WUR 2017). Zo schatten het PBL en WUR (2017) de gunstige staat van instandhouding voordat de natuurmaatregelen uit het Natuurpact waren uitgevoerd op 55 procent en de situatie ná uitvoering op 65 procent. In de *Quickscan intensivering natuurherstel* vergelijken Van Hinsberg et al. (2020) verschillende ramingen en presenteren ze een kleinere bandbreedte (2 procentpunten), omdat de vergelijkingen robuuster zijn. In de voorliggende studie willen we schetsen wat nieuwe doelstellingen mogelijk betekenen voor de biodiversiteit en wat daarin de mogelijk te zetten stappen zijn. Omdat te vroegtijdige afronding onduidelijk zou maken wat de stappen zijn, hebben we ervoor gekozen de berekeningen te presen-

teren in procentpunten. Door model en expertschatting met elkaar te vergelijken is het mogelijk de onzekerheid enigszins te duiden.

Onzekerheid in kostenschattingen en realisatiesnelheden van bekeken opties

Cijfers over de kosten moeten met eenzelfde voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. In de berekening van de kosten zijn we uitgegaan van de huidige normkosten van maatregelen, zoals kosten voor actieve natuurontwikkeling of voor de transitie richting extensieve vormen van landbouw. In het licht van de verschillende beleidsopgaven (natuur, woningbouw, energietransitie) zijn er veel onzekerheden rond de prijs die voor grond betaald moet worden. Ten aanzien van de bekeken opties om het doelbereik te verhogen is het daarom de vraag of de aangegeven budgetten wel toereikend zijn. Daarnaast is het de vraag of het wel mogelijk is de plannen uit te voeren in een periode van tien jaar of minder. In de praktijk is het verwerven van gronden op de juiste plaats immers een weerbarstig proces. Grondruil kan een oplossing bieden, maar ook dat vergt tijdrovende gebiedsprocessen.

4 Implicaties van twee nieuwe EU-doelen voor uitvoering beleid

In dit hoofdstuk bouwen we voort op de bevindingen uit de hoofdstukken 2 en 3 en richten we ons op de implicaties die de nieuwe EU-ambities hebben voor de uitvoering van het beleid. In de voorgaande hoofdstukken hebben we verschillende doelen uit de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) vertaald naar Nederland en beschreven wat deze doelen betekenen voor het beschermen en herstellen van de Europese natuur, wat het basispad is, wat mogelijke aanvullende beleidsopties zijn en welke bruto kosten deze met zich meebrengen. We bespreken allereerst kort de implicaties voor het vigerende natuurbeleid en de huidige uitvoeringspraktijk. Vervolgens analyseren we de manieren om deze nieuwe EU-doelen te realiseren. Daarbij nemen we ook de mogelijkheden in beschouwing die het coalitieakkoord biedt.

4.1 Vigerend natuurbeleid en uitdagingen in de uitvoeringspraktijk rond nieuwe doelen voor bescherming en herstel

In deze paragraaf beschrijven we het vigerende natuurbeleid en de uitdagingen van de huidige beleidspraktijken om (1) beschermde gebieden te realiseren en (2) natuur uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) te herstellen. Op basis van deze uitdagingen bespreken we in de volgende paragraaf welke implicaties de nieuwe doelen hebben.

Huidige tempo voor uitbreiding natuur laag; medewerking grondeigenaren blijft uitdaging

De ESB zet in op het vergroten van het areaal beschermde natuur. Het uitbreiden van natuur in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) was lang de belangrijkste strategie van het Nederlandse natuurbeleid. In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om in de periode 2011 tot en met 2027 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten. Hiervoor moesten de provincies in 2011 nog 40.000 hectare (landbouw)grond verwerven of van functie veranderen (IPO 2015).

De afspraak daarbij is om bij de uitbreiding van natuur zoveel mogelijk de internationale verplichtingen uit de VHR te realiseren. Met deze geplande hectaren voor het NNN en de bestaande natuur buiten het NNN en een overeenkomst in het kader van de Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) zou in 2027 circa 27,3 procent van het land en de binnenwateren beschermd zijn (PBL 2020). Volgens de analyse in paragraaf 2.1 moet er nog ruim 102.000 hectare (2,7 procent) met aanvullend beleid worden gerealiseerd om in 2030 30 procent beschermde natuur op Nederlands grondgebied te halen.

Het tempo waarin het NNN nu wordt gerealiseerd, is echter laag om het in het Natuurpact afgesproken doel voor 2027 tijdig te realiseren. De provincies hebben zich de afgelopen jaren ingespannen om deze hectaren voor het NNN te realiseren. Volgens de zesde Voortgangsrapportage Natuur moet van de 80.000 hectare nog 38.530 hectare worden ingericht (IPO & LNV 2020), maar de laatste jaren is het inrichtingstempo gedaald. Het vergt een langdurig proces om de grond te verkrijgen. Daarnaast lijkt het laaghangend fruit nu te zijn geplukt, waardoor de moeilijkst te verwerven gron-

den overblijven (PBL & WUR 2020). Het is nodig ook de laatste stukken van een gebied te verkrijgen, omdat het gebied pas dan volledig kan worden ingericht (bijvoorbeeld hydrologische maatregelen). Bij deze resterende stukken ontbreekt het aan medewerking van de grondeigenaren, onder andere omdat ze de financiële vergoeding niet aantrekkelijk vinden of omdat ze vervangende grond willen. Veel provincies hebben ook moeite om de benodigde grond aan te kopen omdat de druk op de grondmarkt relatief hoog is.

Uitbreiding natuur door zelfrealisatie heeft voorkeur provincies, maar onvoldoende belangstelling hiervoor leidt tot eerste stappen gebruik dwingend instrumentarium

De meeste provincies gaven er in eerste instantie de voorkeur aan om gronden voor het NNN te verwerven via zelfrealisatie, waarbij particulieren (burgers, boeren, landgoedeigenaren) zelf natuur realiseren en de natuurgebieden in particuliere handen blijven. Doordat de belangstelling voor zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving tot op heden achterblijft bij de verwachtingen, zijn steeds meer provincies onteigeningsprocedures gaan opstarten om delen van de Natura 2000-gebieden tijdig te kunnen realiseren (PBL & WUR 2020). Onteigening geeft de provincies de mogelijkheid om grondeigenaren volledig schadeloos te stellen. Het stapsgewijs inzetten van een dwingend instrumentarium betekent een trendbreuk in het natuurbeleid. Vanwege het gebrek aan lokaal politiek en bestuurlijk draagvlak bemoeilijkt het ook het proces. De provincies hebben nog weinig ervaring opgedaan met dit instrumentarium en dergelijk beleid vergt lange tijd omdat verschillende procedures gevolgd moeten worden. Bovendien willen de provincies dit proces veelal zorgvuldig en in overleg met de grondeigenaren oppakken. Onteigening brengt ook extra kosten met zich mee; de provincies moeten extra budget inzetten om de grondeigenaren volledig schadeloos te kunnen stellen.

Beleid stuurt niet gericht op oplossen knelpunten in landelijke staat van instandhouding. Focus ligt niet op herstel buiten Natura 2000-gebieden, noch op systeemherstel of natuur die nu achteruitgaat

De ESB zet in op herstel van de VHR-natuur om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren. Rijk en provincies sturen in staand beleid ook op natuurherstel, waarbij het accent ligt op de Natura 2000-gebieden. Met de subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) hebben de provincies een regeling waarmee ze de kwaliteit van bestaande natuur kunnen verbeteren. De SKNL wordt met name gebruikt voor de inrichting van nieuwe natuur (omzetten landbouwgrond naar natuur). In theorie is de subsidie ook geschikt om de kwaliteit van bestaande natuur binnen het NNN te verbeteren, maar in het Natuurpact zijn geen afspraken gemaakt over herstelbeheer buiten de Natura 2000-gebieden en daarvoor zijn ook geen structurele middelen vrijgemaakt (zie Natuurpact 2013). Hierdoor worden kansen gemist om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren. Het Programma Natuur zet wel in op structurele systeemverbetering maar de aandacht gaat daarbij alleen uit naar de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (circa 45 procent van het NNN). Natuurherstel in de rest van het NNN en daarbuiten krijgt hierdoor mogelijk minder aandacht (Kuindersma et.al. 2021). Omdat landelijke VHR-doelen gebaat kunnen zijn bij een bredere focus dan die op Natura 2000 en stikstof alleen, worden ecologische kansen gemist. Bij het ontwikkelen van programma's gericht op systeemherstel is het van belang kritisch te kijken naar het schaalniveau dat passend is gezien de verschillende milieudrukfactoren en opgaven die spelen. In veel gevallen zal een aanpak over bestuurslagen heen nodig zijn. Een aanpak bovendien die een heldere prioriteit geeft vanuit de landelijke doelen. Zo kan prioriteit bij de natuur die nu nog achteruitgaat, de effectiviteit vergroten.

Beleid gericht op het aanpakken van onderliggende oorzaken biodiversiteitsverlies is veelal niet concreet uitgewerkt of slecht afgestemd met natuurbeleid gericht op natuurherstel

Met de ESB wil de Europese Commissie de achteruitgang van VHR-natuur stoppen. Verlies van biodiversiteit heeft vele oorzaken, zoals slechte milieu-, water- en ruimtelijke condities. De effectiviteit van herstelbeheer wordt, zeker op de langere termijn, beperkt als deze condities slecht blijven. De natuurkwaliteit zal bij hoog blijvende stikstofdepositie bijvoorbeeld weer geleidelijk af kunnen gaan nemen, terwijl herhaling van herstelbeheer – bijvoorbeeld door plaggen om een teveel aan stikstof weer weg te halen – niet meer mogelijk is zonder schade aan de natuur te berokkenen omdat hiermee bijvoorbeeld de zaadbank wordt afgevoerd. Het is daarom belangrijk om het natuurherstelbeleid af te stemmen op bijvoorbeeld het stikstofbeleid. De huidige afstemming tussen natuurherstelbeleid en stikstofbeleid is beperkt, hetgeen risico's oplevert voor de doelmatigheid en kosteneffectiviteit van het beleid (zie Vink et al. 2021).

De drijvende kracht achter de ruimte- en milieudruk die leidt tot afname van de biodiversiteit, is de behoefte aan (woon)ruimte, voedsel, energie, water en materialen. Burgers oefenen druk uit op de leefomgeving via activiteiten zoals wonen, mobiliteit, industrie, landbouw en consumptie. De aanpak van deze onderliggende oorzaken, die is vereist voor een duurzaam natuurherstel, begint bij een bewustwording van de waarde van natuur en de effecten van biodiversiteitsverlies (IPBES 2019). Het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is een van de hoofdambities van het Nederlandse natuurbeleid. In de Rijksnatuurvisie (2014) streeft het Rijk ernaar dat bedrijven, financiële instellingen, maatschappelijke organisaties, burgers en overheden natuurbelangen in besluiten en handelen verinnerlijken, waarderen en verankeren. Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur kan leiden tot draagvlak voor het natuurbeleid gericht op realisatie en herstel, maar kan ook andere doelen dienen (bijvoorbeeld de volksgezondheid) of leiden tot een gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de natuurbescherming (Bredenoord et al. 2020). De beleidsambitie is op rijksniveau echter nog abstract, niet geconcretiseerd in richtinggevendende doelen en niet voorzien van een heldere beleidstheorie (Bredenoord et al. 2020). Het Natuurpact zet, naast de bescherming van de biodiversiteit, weliswaar in op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de relatie tussen natuur en economie, maar stelt daarvoor geen middelen ter beschikking. LNV heeft op haar begroting wel een post 'Vermaatschappelijking natuur en biodiversiteit' (circa 15 miljoen euro). Provincies richten zich daar ook op, maar het beschikbare bedrag hiervoor is gering (11-13 miljoen euro in 2018 voor alle provincies samen; PBL & WUR 2020) vergeleken met het budget voor biodiversiteit (circa 493 miljoen euro per jaar, oplopend met 300 miljoen euro uit de intensivering natuurmaatregelen). Wel hebben provincies hun beleid de afgelopen jaren verder uitgewerkt en geleerd van de eerste ervaringen met de vermaatschappelijking. De afgelopen jaren hebben ze veel programma's ontwikkeld, al ligt de focus daarbij op vrijblijvendheid en faciliteren (Bouwma et al. 2020). Alhoewel het beleid van de provincies bijdraagt aan een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, zijn er op dit gebied nog stappen te zetten.

4.2 Implicaties voor (aanvullend) beleid gericht op nieuwe doelen voor beschermd natuur

Tempo van realisatie nieuwe natuur vormt de crux bij implementatie van nieuwe doelen; uitvoering kost tijd. Ook zonder de EBS ligt er een forse realisatieopgave; actief grondbeleid kan kans op doelbereik vergroten

Ook wanneer de nieuwe ESB-doelstellingen en de ambities uit het coalitieakkoord buiten beschouwing worden gelaten, ligt er richting 2030 een forse opgave voor het staande beleid als het erom gaat het natuurareaal uit te breiden. De afgelopen jaren hebben de provincies zich enorm ingespannen om de doelstellingen te halen, maar het tempo ligt te laag om dat in 2027 te kunnen doen. Het realiseren van een groter areaal aan beschermd gebied middels grondverwerving of functiewijziging, wat mogelijk nodig is om de nieuwe EU-ambities te halen, zal dit knelpunt nog vergroten. Om 30 procent beschermd gebied te realiseren, moet ruim 102.000 hectare (2,7 procent) met aanvullend beleid (buiten de aanwijzing van geplande natuur) worden beschermd (zie paragraaf 2.1).

De kans is klein dat het NNN in 2027 wordt gerealiseerd met een vrijwillige aanpak (zelfrealisatie). Agrariërs hebben hiervoor minder belangstelling dan verwacht. Om meer zekerheid te krijgen over het afronden van het NNN en het behalen van de natuurdoelen, is het verstandig grondeigenaren vaker volledige schadeloosstelling aan te bieden, met waar nodig onteigening als stok achter de deur. Voordeel hiervan is dat deze aanpak zekerheid biedt over de realisatie van het NNN en mogelijkheden biedt om de grond beschikbaar te stellen voor extensieve vormen van landbouw. Nadeel is dat de aanpak het draagvlak voor natuurbeleid kan aantasten.

Het recente coalitieakkoord zet in op uitbreiding van het natuurareaal en op het vergroten van het areaal met (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer. Ook streeft het kabinet naar een tussenvorm tussen natuur- en landbouwgrond. Met de beschrijving van maatregelen op hoofdlijnen is echter niet te zeggen wat deze kwantitatief betekenen voor het percentage beschermd areaal. Wel is duidelijk dat het tempo omhoog moet.

Actief grondbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een grondbank of grondfonds, kan worden ingezet om vervangende grond of middelen te bieden en strategische grondruilen te organiseren (zie onder). De ambtelijke scenario's van het ministerie van LNV en het ministerie van Financiën in het stikstofdossier die het PBL heeft doorgerekend, bieden aanknopingspunten (zowel financieel als in grondtransities) om de doelen dichterbij te brengen (Tiktak et al. 2021). In die ambtelijke scenario's is echter nog geen koppeling met de nieuwe EBS-doelen gelegd. Ook in de plannen uit het coalitieakkoord noemt het kabinet een grondbank.

Stuur actief met grondbeleid

De medewerking van grondeigenaren vormt een uitdaging voor het realiseren van nieuwe natuur, onder andere omdat zij de huidige financiële vergoeding niet aantrekkelijk vinden of vervangende grond willen. Provincies hebben bij de gebiedsprocessen de mogelijkheid om het bestaande instrument van landinrichting (WILG) in te zetten. Hiermee kunnen zij, bij een grote voorraad ruilgrond, de juiste functie op de juiste plek krijgen en meerdere verwervingsinstrumenten inzetten, zoals vrijwillige grondverwerving, kavelruil en onteigening (Boonstra et al. 2014). De beschikbaarheid van voldoende ruilgrond is echter belangrijk om gebiedsprocessen, grondruilen en landin-

richting mogelijk te maken (ABDTOPConsult 2021). De mogelijkheden die de provincies hiertoe hebben, verschilt echter omdat de beschikbaarheid van grond en de vraag naar grond niet gelijk over hen verdeeld zijn. Actiever grondbeleid van de overheid biedt een oplossing om gezamenlijk met de grondeigenaren de puzzel te leggen en de uitvoeringskracht van de provincies te versterken. Een landelijke grondbank of grondfonds voor aankoop, beheer en ruil van grond (bijvoorbeeld naar analogie van het Bureau Beheer Landbouwgronden, onderdeel van de Dienst Landelijk Gebied) kan helpen om de gebiedsprocessen te versnellen (zie Vink et al. 2020; Erisman et al. 2021). Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten kunnen een deel van de grond die zij reeds bezitten, ter beschikking stellen aan dergelijke instrumenten voor actief grondbeleid. Dit gebundelde grondbezit kan vervolgens in regionale gebiedsprocessen strategisch worden ingezet voor kavelruil of verplaatsing. Een centraal grondfonds kan tevens worden gebruikt om vrijkomende middelen uit strategische grondverkoop, of eventueel gronden verkregen via bedrijfsopkoopregelingen in het kader van het stikstofbronbeleid, in te zetten om gronden op te kopen voor natuurontwikkeling of tegen aantrekkelijke tarieven te verpachten voor extensieve vormen van landbouw. Ook kan de overheid het instrument voorkeursrecht inzetten waarbij een eigenaar of rechthebbende de onroerende zaak pas mag verkopen nadat de betrokken overheid de gelegenheid heeft gehad om de onroerende zaak te verkrijgen (ABDTOPConsult 2021). Actief grondbeleid vergt bestuurlijke capaciteit en moet politiek en institutioneel worden geborgd. De uitwerking daarvan zal ook tijd kosten.

Verken de mogelijkheden die nieuwe instrumenten uit internationaal natuurbeleid bieden voor extra beschermd gebied (vooral OECM's)

Het is mogelijk 2,7 procent beschermd gebied extra te realiseren door te verkennen welke mogelijkheden nieuwe instrumenten uit het internationale natuurbeleid – in het bijzonder *other effective conservation measures* (OECM's) – bieden om extra beschermd gebied te creëren. Natuurinclusieve overgangszones of de zogenoemde landschapsgronden uit het coalitieakkoord kunnen als OECM's bijdragen aan het VHR-doelbereik. Daarnaast bieden deze gebieden de kans om natuur te combineren met andere opgaven, zoals stikstof, klimaat of nieuwe vormen van landbouw. Volgens de EU *Draft technical note* (versie september 2021) kunnen gebieden als OECM fungeren wanneer er een juridische of administratieve contractuele afspraak is gericht op langetermijnbescherming, er beschermingsmaatregelen en doelen zijn en biodiversiteit effectief gemanaged en gemonitord wordt. Gebieden met agrarisch natuurbeheer hebben de potentie om hiervoor in aanmerking te komen, maar het agrarische natuurbeheer voldoet momenteel niet aan de EU-criteria omdat een langetermijnverbintenis ontbreekt (de contracten worden nu afgesloten voor een periode van zes jaar). Bovendien is de ecologische kwaliteit van deze gebieden vaak laag door suboptimaal beheer (zonder vernatting) en verkeerde locatiekeuze (Algemene Rekenkamer 2021). Zodoende is het nuttig om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om afspraken rond agrarisch natuurbeheer aan te passen en de landschapsgronden in te vullen. Daarnaast is het verstandig te verkennen welke ruimtelijke, juridische of fiscale instrumenten op nationaal en decentraal niveau kunnen worden ingezet om landschapsgronden en andere vormen van natuurinclusief multifunctioneel ruimtegebruik buiten het NNN te realiseren (bijvoorbeeld mengbestemming, lagere waterschapsbelasting voor extensieve vormen van landbouw; zie ABDTOPConsult 2021). Met een concrete uitwerking van beleid voor de landschapsgronden rond Natura 2000-gebieden en klimaatzones, gekoppeld aan een waarderings- en financieringsmodel, stappen grondeigenaren wellicht eerder over op een nieuwe vorm van multifunctioneel landgebruik. Zeker in gebieden waar het bestaande grondgebruik, door de externe werking Natura 2000-doelen, onder druk staat door de stikstofwetgeving en waar het coalitieakkoord financiële mogelijkheden biedt, is dit mogelijk het geval.

4.3 Implicaties voor (aanvullend) beleid gericht op nieuwe doelen voor VHR-natuurherstel

Versterk de gegevensbasis voor monitoring om voorbereid te zijn op vragen vanuit Europa over voortgang van maatregelen en hun effecten

Het nieuwe EU-biodiversiteitsbeleid krijgt een dwingender karakter; Nederland zal in de toekomst zijn voortgang aan de EU moeten rapporteren en gehouden worden aan EU-afspraken. In de EBS ligt de focus op sterkere uitvoerings-, monitorings- en evaluatieprocedures, onder andere door een regelmatige evaluatiecyclus, meer aandacht en ondersteuning voor handhaving en een versterking van de mogelijkheden van het maatschappelijk middenveld om overheden te controleren op de naleving van wetten bij het nemen van publieke besluiten. De EBS onderschrijft het belang van doeltreffend beheer door duidelijke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen op te stellen en alle gebieden in het netwerk op gepaste wijze te monitoren. Voor effectief natuurbeheer, en het behalen van doelen met betrekking tot natuurherstel, is het van belang gebieds- en beheerplannen af te zetten tegen monitoringsuitkomsten zodat bijsturing mogelijk is. Momenteel is er geen landelijk overzicht van de voortgang van natuurmaatregelen en ontbreekt een overzicht van hoe de condities en natuurkwaliteit in de afzonderlijke (Natura 2000-)gebieden zich ontwikkelen.

Ook in het kader van de Stikstofwet wordt nationaal gevraagd om gedetailleerdere rapportages over het VHR-doelbereik, de genomen natuurherstelmaatregelen en de effecten daarvan. De focus gaat daarbij alleen uit naar de stikstofgevoelige natuur. Als mogelijke oplossing van de huidige stikstofproblematiek heeft het PBL aangeraden om de natuur centraal te stellen in plaats van alleen stikstof (Vink et al. 2021). Dit biedt kansen om de natuur efficiënter te herstellen met een nationaal programma dat gebiedsgericht wordt uitgewerkt. De randvoorwaarde hiervoor is echter het bestaan van een gegevensbasis die daadwerkelijk aangeeft waar de natuur het snelst achteruitgaat en waar bijvoorbeeld al genomen maatregelen effectief zijn. Omdat een dergelijke gegevensbasis nu nog ontbreekt, zou investering daarin een kosteneffectievere aanpak van de landelijke doelrealisatie mogelijk maken. Een betere monitoring helpt ook om een deel van de nieuwe EU-doelen te halen. Bijvoorbeeld omdat er bij de doeldefiniëring voor het stoppen van de achteruitgang van VHR-soorten volgens de EU ook gekeken moet worden naar soorten waarvan de trend nu nog onbekend is. Wanneer monitoring in beeld zou brengen dat een deel van die soorten al een stabiele of zelfs positieve trend heeft, is dat te rekenen als een stapje dichterbij de doelrealisatie.

Rijk en provincies staan aan de lat om de governance van de monitoring te verbeteren en informatie over de voortgang van soorten en habitattypen beschikbaar te stellen aan de rapporterende partijen. Nu er in het kader van de Stikstofwet aandacht is voor een betere gegevensbasis, is het nuttig ook te onderzoeken hoe tegelijkertijd de monitoring van niet-stikstofgevoelige gebieden kan worden verbeterd. Aandachtspunt voor het verder ontwikkelen van de monitoring van het Nederlandse natuurbeleid is dat die te zijner tijd ook past bij de nieuwe Europese aanpak.

Stem aanpak voor natuurherstel af met aanpak voor milieu en water, en stimuleer systeemherstel

De ESB zet in op herstel van de VHR-natuur en legt daarbij de focus op natuur die achteruitgaat. Hiernaast wil de ESB bereiken dat een deel van de soorten en habitattypen in 2030 vooruitgang laat zien. Het dichterbij brengen van de ambities voor natuurherstel vergt een aanpak gericht op het verbeteren van de onderliggende milieuocondities. In de huidige aanpak van natuurherstel bestaat

er op gebiedsniveau geen duidelijke koppeling met beleid dat moet zorgen voor de vereiste onderliggende condities. Dat geldt bijvoorbeeld voor het stikstofbeleid. Belangrijk is dat doelen en maatregelen in goede afstemming tot elkaar worden gekozen. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat de stikstofdepositie het snelst daar daalt waar de natuur dit het hardst nodig heeft. In de huidige aanpak is dit niet geregeld (zie Vink et al. 2021). Een betere afstemming tussen doelen en maatregelen geldt ook voor het waterbeleid (zie PBL & WUR 2017) en het ruimtelijk beleid (zie Vink et al. 2021).

Daarnaast is een aanpak nodig gericht op systeemherstel, om natuurlijke processen te herstellen zoals de waterhuishouding en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap. Het huidige beleid is nog erg gericht op onderdelen van herstel, zoals stikstofreductie. Het Programma Natuur biedt wel mogelijkheden om het systeemherstel aan te pakken, maar deze moeten nog verzilverd worden. Ook de plannen uit het coalitieakkoord wijzen op een integralere aanpak op gebiedsniveau. Tegelijkertijd wordt echter vastgehouden aan generieke stikstofdoelen (PBL 2021). Daarbij is nog weinig concreet over de coördinatie van het natuurherstel.

Aangezien herstelmaatregelen het best op landschapsschaal kunnen worden aangepakt, lijkt een bovenprovinciale aanpak nodig. Om daarbij gericht te gaan sturen op ESB-doelen voor de landelijke staat van instandhouding, is een landelijke prioriteitstelling nodig.

Aanvullend beleid, gebiedsspecifieke aanpak en adaptief werken nodig voor een hoger VHR-doelbereik

Het gericht herstellen van natuur vergt aanvullend beleid en een aanpak die gericht is op het verbeteren van de onderliggende milieucondities, zoals water en stikstofdepositie, gecombineerd met maatregelen voor (systeem)herstel. Uit de analyses blijkt dat er daadwerkelijk mogelijkheden zijn om de achteruitgang van de natuur te verminderen. De bekeken scenario's van alleen natuuruitbreiding of alleen vergroten van natuurinclusiviteit geven echter geen uitputtend beeld van de opties die er zijn om het VHR-doelbereik te vergroten. Voor sommige habitattypen en soorten zijn specifieke maatregelen nodig omdat het huidige leefgebied tekort schiet en 'hoger doelbereik' dit repareert, voor andere habitattypen en soorten kunnen natuurinclusieve zones/land/stad een rol spelen. Welke mix optimaal is, zou verder doordacht kunnen worden. Omdat die mix gebiedsspecifiek is, bestaat er geen blauwdruk voor. Bovendien is niet altijd duidelijk wat wel en wat niet werkt. Op basis van uitgebreidere natuurmonitoring is een lerende en adaptieve bijsturing mogelijk in gebiedsspecifieke aanpakken. Beleidsstrategieën die nationaal kansrijk zijn, kunnen dan adaptief worden ingezet bij het zoeken naar een werkbare aanpak, waarbij ook de kosten worden gespreid. Voor een dergelijke aanpak is het nodig meer zicht te hebben op waar soorten en habitattypen nu al achteruitgaan en waar achteruitgang snel dreigt. Dit vergt een daarop toegesneden monitoring, zowel in de Natura 2000-gebieden als daarbuiten. Een generiekere aanpak om de milieudruk te verminderen, ongeacht de huidige trends in de natuur, zal minder direct effect hebben op de verbetering van de VHR-natuur. Een generieke verbetering zal echter wel een impuls kunnen geven aan de algemene natuurkwaliteit. In de huidige aanpak van het stikstofprobleem wordt momenteel ingezet op generieke depositieverlaging op Natura 2000-gebieden waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden. Dit gebeurt ongeacht de actuele trend in de natuurkwaliteit aldaar.

Werk aan een integrale herstelstrategie om VHR-doelbereik te verhogen; uitrol van een nationaal herstelprogramma voor selectie habitattypen geeft daarbij richting

Met de nieuwe EBS-doelen zet de Europese Commissie in op een stapsgewijze verbetering van de VHR-natuur. De kans om de landelijke achteruitgang van die natuur te stoppen of landelijk een

voortgang te realiseren van een specifieke groep soorten en habitattypen, neemt toe indien het beleid vanuit een nationaal perspectief en programmatisch een stapsgewijze verbetering gaat nastreven. Deze aansturing ontbreekt momenteel. Zo wordt in de huidige plannen van aanpak van het stikstofprobleem ingezet op een generieke depositiedaling in de Natura 2000-gebieden, dit ongeacht de actuele trend in de natuurkwaliteit aldaar. Hierdoor bestaat de kans dat maatregelen niet in onderlinge afstemming worden genomen. Zie hiervoor ook de recente policybrieven die het PBL heeft uitgebracht over stikstof.

Zo moet de stikstofdepositie bijvoorbeeld het snelst gaan dalen op locaties waar natuurverbetering het hardst nodig is. In de huidige aanpak is dit niet geregeld. Een betere afstemming tussen doelen en maatregelen geldt ook voor het waterbeleid en het ruimtelijk beleid. Bij het ontwikkelen van programma's gericht op systeemherstel is het van belang kritisch te kijken naar het schaalniveau dat passend is gezien de verschillende opgaven die spelen. In veel gevallen zijn hierbij verschillende bestuurslagen betrokken.

Ook ontbreekt in de Nederlandse aanpak nog een duidelijke prioritering van de VHR-doelen die het eerst aangepakt moeten worden.

De kans om de achteruitgang van natuur te stoppen of voor specifieke VHR-soorten en habitattypen voortgang te boeken, neemt ook toe indien maatregelen voor die soorten en habitattypen in het beleid voorrang krijgen. De aandacht kan daarbij uitgaan naar natuur die nu al achteruitgaat of naar natuur waarvoor er juist veel kansen zijn voor herstel. Een en ander vergt een aanpak op landschapsniveau met een nationale sturing op een sterke gebiedsgerichte uitwerking van een mix van maatregelen voor natuurherstel, hydrologisch herstel en stikstofreductiemaatregelen. Bij een gebiedsgerichte benadering die zich uitsluitend richt op de doelen voor individuele Natura 2000-gebieden, ontstaat het risico dat de landelijke staat van instandhouding nog steeds achteruit gaat. Die focus op alleen Natura 2000-gebieden kan ook betekenen dat natuurkwaliteit in de overige Nederlandse natuurgebieden verder verslechtert. Dit zal consequenties hebben voor de basiskwaliteit van de natuur in Nederland. Daarom is het voor de natuurkwaliteit voor Nederland als geheel, en daarmee voor de gunstige staat van instandhouding, van belang breder te kijken dan uitsluitend naar de Natura 2000-gebieden, zoals ook de EBS vraagt.

Gebruik het momentum in het nationale beleid om richtinggevende doelen en instrumenten voor natuurinclusiviteit te ontwikkelen en stel daarvoor concrete financiële middelen beschikbaar

De door de EBS gevraagde verbeteringen van de condities voor VHR-natuur vereist ook dat de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies worden aangepakt. Dit kan deels met een natuurinclusieve ruimtelijke inrichting van het landelijke gebied en de stad en door de natuur mee te koppelen met andere opgaven. Hierbij kan synergie worden gezocht met de Agenda Natuurinclusief en met het in het coalitieakkoord aangekondigde Nationaal Programma Landelijk Gebied. Beide trajecten zetten in op de meekoppeling tussen verschillende opgaven. Bijvoorbeeld het benutten van ecosysteemdiensten die de natuur levert, naast bescherming van VHR-natuur. Met een grootschalige en ver doorgevoerde natuurinclusieve inrichting van de stad en het agrarisch gebied is het volgens het Natuurinclusieve scenario uit de natuurverkenningen mogelijk de condities voor VHR-landnatuur te verbeteren en de kans op achteruitgang van de natuur te verminderen. Dit laat zien dat er met een dergelijke aanpak stappen te zetten zijn, hoewel de inspanningen in het scenario zeer groot zijn. Eenzelfde conclusie is te trekken uit de doorrekening van het ambtelijke scenario voor natuurinclusiviteit (Tiktak et al. 2021); ook hierin nemen de condities voor VHR-

doelbereik toe. Door te streven naar een bredere inbedding van natuur in de samenleving en natuur te combineren met andere opgaven kunnen de condities voor het VHR-doelbereik dus verbeteren.

Momenteel is het beleid gericht op de aanpak van de onderliggende oorzaken van biodiversiteitsverlies en het stimuleren van natuurinclusiviteit, niet concreet uitgewerkt. Natuurinclusief handelen begint bij een maatschappelijke betrokkenheid bij natuur, één van de hoofdbambities van het Nederlandse natuurbeleid. Op landelijk niveau werken LNV en de provincies, als onderdeel van het Programma Natuur, momenteel aan de Agenda Natuurinclusief. Deze biedt kansen om die maatschappelijke betrokkenheid te bevorderen. Datzelfde geldt voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin onder andere de landschapsgronden verder uitgewerkt moeten worden. De Agenda Natuurinclusief heeft als missie om de biodiversiteit te verweven in alle maatschappelijke sectoren en in wat de samenleving doet. Het streven is hier natuur als oplossing te zien voor de grote opgaven, natuur op haar werkelijke (economische) waarde te schatten, en natuur standaard onderdeel laten te zijn van de te maken keuzes (kamerbrief 23-04-2021 Handvest Natuurinclusief). Dit onderdeel is echter nog niet concreet uitgewerkt en er zijn ook geen concrete financiële middelen voor beschikbaar gesteld. Het verbinden van beleid gericht op natuurherstel en het wegnemen van de achterliggende oorzaken die herstel nodig maken, blijven daarmee een uitdaging. Dit is relevant want de nieuwe EBS zet sterk in op dit spoor en ambities rondom vermaatschappelijking van de natuur worden verder voortgezet en aangescherpt. Alhoewel een gedetailleerde analyse van dit onderdeel van de EBS geen onderdeel is van deze quickscan, is het aan te raden hier in toekomstig onderzoek en beleid aandacht aan te besteden.

Benut geplande evaluaties om natuurbeleid van Rijk en provincies te harmoniseren met het nieuwe internationale beleid. Benut ze ook om winst te boeken met interbestuurlijke samenwerking en de integratie met beleid van andere sectoren

Met de EBS en het CBD-beleid voor na 2020 worden er nieuwe ontwikkelingen in gang gezet die zullen doorwerken in het Nederlandse beleid. In het kader van het CBD-raamwerk voor na 2020 zullen landen de bestaande Nationale Biodiversiteitsstrategie en Actieplan (NBSAP) moeten actualiseren of een nieuwe moeten ontwikkelen. Omdat de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd is, is het van belang nieuwe EU- en CBD-doelen voor natuurbeleid in het kader van het Natuurpact zo snel mogelijk met de provincies te bespreken. Geplande evaluaties (zoals de lerende evaluatie van het Natuurpact) bieden een kans om het nationale en provinciale beleid te harmoniseren met het (nieuwe) internationale beleid. Verken hierbij ook de implicaties van de EBS-ambitie om wezenlijke veranderingen mogelijk te maken. Evaluaties kunnen daarnaast benut worden om winst te boeken met de interbestuurlijke samenwerking. Een gezamenlijke aanpak van Rijk en provincies is cruciaal om de natuuropgaven te realiseren en te combineren met andere opgaven. Het Rijk is verantwoordelijk voor het stellen van doelen en termijnen voor de opgaven rond klimaat, stikstof, landbouw en voedselketen, en voor het maken van afspraken over financiën. De provincies zullen hierbij flexibiliteit in regels en beleid nodig hebben om lokaal de puzzel te kunnen leggen. Nederland kan daarbij een integrale langetermijnstrategie voor natuurbeleid (inclusief verbredingsdoelstellingen) ontwikkelen. De minister van LNV draagt (conform de Wet Natuurbescherming) zorg voor actualisatie van de nationale natuurvisie en stelt zo nodig een nieuwe visie of wijzigingen van onderdelen van de bestaande visie vast.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2021), Waar is de Grutto? Aanpak bescherming weidevogels werkt niet. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, L., (2018), 'Rewilding Nederland', Natuur in Nederland. Biowetenschappen en maatschappij, kwartaal 4: 55-65.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingner, R. Havenman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001), Handboek natuurdoeltypen.
- Bijlsma, R., A. Adams, G. Bos, S. Clercx, J. Janssen, A. van Kleunen, W. Remmelts, N. van Rooijen, J. Schaminée, A. Schmidt, C. van Swaay & S. Wijnhoven (2020), Europese Vogel- en Habitatrichtlijn 2019. Nederlandse rapportages over de status van de soorten en habitattypen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de periode 2013-2018. WOT brochure. Wageningen: Wageningen University & Research.
- Boonstra F.G., W. Bruil, R.J. Fontein & W. de Haas (2014), Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied, Alterra-rapport 2595, Wageningen: Alterra Wageningen UR & Instituut voor Agrarisch Recht.
- Breman, B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, A. van Hinsberg, P. van Egmond, P. de Knecht, E. de Wit, H. Roelofsen (2022), NVK – scenario natuurinclusief. WOT-rapport, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Bredenoord, H., S. van Broekhoven, D. van Doren, M. Goossen, M. van Oorschoot & P. Vugteveen (2020), Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk. Verkennende studie onder burgers en bedrijven, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouwma, I., D. Kamphorst, D. van Doren, T.A. de Boer, A.E. Buijs, C.M. Goossen, J.L.M. Donders, J.Y. Frissel & S. van Broekhoven (2020), Provinciaal beleid voor maatschappelijke betrokkenheid bij natuur- het beleid nader bekeken in 8 casussen, WOT-technical report 175, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- BuZa (2020), Nederlandse positie ten aanzien van EU-Biodiversiteitsstrategie.
- EC (2020), EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives. Brussel: Europese Commissie.
- EC (2021), Biodiversity Strategy for 2030: Guidance to Member States on how to select and prioritise species/habitats for the 30% conservation improvement target under the strategy, Versie juli 2021, Brussel: Europese Commissie.
- EC (2021), Draft technical note on criteria and guidance for protected areas designations; version 4, september 2021, Brussel: Europese Commissie.
- EEA (2019), Report on progress and implementation (Article 12, Birds Directive)
- EEA (2019), Report on progress and implementation (Article 17, Habitats Directive)
- EZ (2013), Kamerbrief, kenmerk DGNR-NB / 13157005. Bijlage Natuurpact, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/09/18/kamerbrief-natuurpact>.

- Hinsberg, A. van, P. van Egmond, R. Pouwels, G.H.P. Dirx & B.C. Breman (2020), Referentiescenario's Natuur: Tussenrapportage Natuurverkenning 2050, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Kabinet-Rutte IV (2021), Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Den Haag.
- Kistenkas, F.H., W. Nieuwenhuizen, D.A. Kamphorst & M.E.A. Broekmeyer (2018), Natuur en landschap in de Omgevingswet, WOt-technical report 133, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Kuindersma, W., D. van Doren, R.V.M. Arnouts, D.A. Kamphorst, J.G. Nuesink & E. Wit-de Vries (2020), Realisatie Natuurnetwerk door provincies. Wot-technical report 174.
- Kuindersma, W.; D.A. Kamphorst, F. Kistenkas (2021), De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 133, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- IPO (2015), Eerste Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO en LNV (2020), Zesde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.
- IPO en LNV (2021), Zevende Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag
- LNV (2019), Kamerbrief, kenmerk DGNVLG / 19223509 Appreciatie IPBES-rapport en aankondiging interdepartementaal programma Versterken Biodiversiteit, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2020) <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c93b46b8-40a1-44c5-a8b1-86a3af1af25d/1/pdf/kamerbrief-over-gezamenlijk-programma-natuur.pdf>, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, H.A.M. Meeuwssen, R.A. Smidt, B. Vanmeulebrouk & H. Sierdsema (2016), Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer; Een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel, Rapport 2752, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- PBL & WUR (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021a), Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2021-2025, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en ChristenUnie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b), Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021c), Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pouwels, R., & R.J.H.G. Henkens (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. Rapport 2989, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

- Sanders, M.E., R.J.H.G Henkens, J.A. Veraart, I. Woltjer, J.G.M. van der Gref-van Rossum & J. Clement, (2016), Kansen voor ontwikkeling van robuuste natuur in Nederland, Rapport 2748, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Sanders, M.E. & H.A.M. Meeuwse (2019), Basisbestand Natuur en Landschap. WOt-technical report 158, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Sanders, M.E, H. Bredenoord, M. Kok & M. van Oorschot (2020), Nederlands Natuurbeleid in internationale context, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tiktak, A., D. Boezeman, G.J. van den Born & A. van Hinsberg (2021), Quicksan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wit, E. de, D. van Doren, I. Bouwma, S. van Broekhoven, D. Kamphorst, W. Kuindersma (2018), Analyse van provinciale natuurbeleidstrategieën: Realiseren van het natuurnetwerk en vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- WUR (2019). Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019, Wageningen: Wageningen University & Research.

Bijlagen

Bijlage 1 Beschrijving staand beleid opgenomen in basispad

Uitvoering Natuurpactplannen anno 2017

- Subsidie regulier beheer tot 75% van normkosten, inmiddels (sinds 2021) 84%;
- 80.000 hectare inrichting nieuwe natuur in het Natuurnetwerk Nederland, conform ambitiekaart provincies door:
 - o uitbreiding natuur areaal door aankoop en inrichting;
 - o inrichting van reeds aangekochte gronden;
 - o herinrichting natuur conform ambitiekaart provincies (waaronder kap bomen voor open natuur);
 - o PAS-maatregelen met tijdelijk herstel beheer, antiverdroging, enzovoort;
 - o KRW-maatregelen conform stroomgebiedbeheerplannen;
 - o Stikstofdepositieverlaging.

Aanvullend beleid sinds 2017

- Klimaatakkoord (voor zover geïnstrumenteerd en aanvullend aan Natuurpact);
- Stop en/of compensatie boomkap (deels in herziening ambitiekaart provincies);
- Aanplant bos binnen bestaand en gepland NNN (geld en afspraken voor 6.000 hectare maar hogere doelstelling);
- Bossenstrategie (20 miljoen euro per jaar);
- 2 miljard euro stikstofbronbeleid tot en met 2030 voor depositieverlaging Natura 2000-gebieden (zie RIVM 2021);
- Eenmalig 125 miljoen euro beschikbaar voor de op te richten Natuurbank;
- Eenmalig 125 miljoen euro voor een regeling voor natuurbehoud en -herstel;
- 3 miljard aanvullend natuurherstelbeleid tot en met 2030 (Programma Natuur).

Eerste inschatting (PAS)

- Herstelmaatregelen intensiveren: 100 miljoen euro per jaar;
- Verbeteren hydrologie in en rondom natuur: 10 miljoen euro per jaar;
- Extra maatregelen KRW-natuur: 25 miljoen euro eenmalig;
- Verbeteren basiskwaliteit & experimenten: 5 miljoen euro per jaar;
- Versterken robuuste natuurgebieden: 65 miljoen euro per jaar, waarvan:
 - Essentiële ecologische verbindingen en ontsnippering: 25 miljoen euro per jaar;
 - Aankoop/inrichting/beheer essentiële schakels: 15 miljoen euro per jaar
 - Kwaliteitsverhoging riviernatuur: 25 miljoen euro per jaar.

Maatregelen al opgenomen in Natuurpact:

- Versneld inrichten en verwerven: 20 miljoen euro per jaar;
- Versneld verwerven: 80 miljoen euro per jaar*.

Bijlage 2 Achtergrondinformatie berekeningen

Tabel B1

Gehanteerde normkosten bij berekeningen

Kostenpost	Bedrag (euro per hectare)	Jaarlijkse of eenmalige kosten
Aankoop grond, afwaardering	65.000–80.000*	eenmalig/jaarlijks
Inrichting natuur	13.000-20.000*	eenmalig
Natuur beheer gemiddeld	300	jaarlijks
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (gemiddeld, zwaar)	800, 1.600	jaarlijks
Beheer landschapselementen	4.000	jaarlijks
Tijdelijk herstelbeheer	400	jaarlijks
Systeemherstel	onbekend	eenmalig
Anti-verdroging	13.000	eenmalig
Akkerrandbeheer	1.700	jaarlijks
Inrichtingskosten natuurvriendelijke oevers	15.000	eenmalig
Natuurbeheer natuurvriendelijke wegbermen	250	jaarlijks
Natuurbeheer bossen	300	jaarlijks
Beheer groen in de stad	20.000	jaarlijks
Aanplanten losse boom in de stad (per boom)	200	eenmalig
Beheren van losse boom in de stad (per boom)	10	jaarlijks
Aanplanten en beheren van losse boom in het landelijk gebied	200	eenmalig

*Bron: Normkosten 80.000 en 20.000 LNV Programma natuur

Tabel B2

Beschrijving onderdelen scenario Hoger doelbereik en globale duiding van de kosten

Scenario Hoger doelbereik	Oppervlakte (ha)	Beheer	Inrichting	Aankoop	Mld € laag	Mld€ hoog
Nieuwe natuur	150.000	ja	ja	ja	16	20
Houtige landschapselementen	20.000	ja		ja	2	2
Niet-houtige landschapselementen	50.000	ja			1	1
Overig agrarisch beheer	60.000	ja			1	1
Totaal c.a.					20	25

Tabel B3

Beschrijving onderdelen scenario Natuurinclusief en globale duiding van de kosten

Breder doelbereik/ Scenario Natuurin- clusief	Oppervlakte (ha)	Beheer	Inrichting	Aankoop	Mld € laag	Mld € hoog
Extensief grasland	600.000			ja	10	10
Natuur in de stad	40.000	ja	ja	ja	1	1
Landschapselementen	150.000	ja		ja	3	3
Multifunctioneel bos	65.000	ja	ja	ja	5	6
Land natuur	120.000	ja		ja	8	10
Niet in basispad: Oplossing Verdroging	110.000			ja	1	1
Niet in basispad: Oplossing vermessing binnen Natura 2000	85.000			ja	0,5	0,5
Niet in basispad: Oplossing Vermesting buiten Natura 2000	175.000			ja	0,5	0,5
Totaal c.a.					25	35

Bijlage 3 Gebruikte bestanden/definities natuurareaal

Voor het onderscheid land, binnenwater en buitenwater (kust en marien) is het bestand bodemgebruik 2015 (BBG) van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt.

- Voor de Natura 2000-gebieden (N2000) hebben we de versie van 1 februari 2021 gebruikt: Natura2000_20210201 (geodesk);
- De laatste versie van het NNN (2020) is onderdeel van de zesde Voortgangsrapportage Natuur (LNV & IPO 2020) gdb 20200623_BIJ12_VRN2020_OpenData.gdb;
- NNN gerealiseerd is onderdeel van de zesde Voortgangsrapportage Natuur (LNV & IPO 2020): Gebiednatuur (van BIJ12 uit gdb 20200623_BIJ12_VRN2020_OpenData.gdb);
- Een actualisatie van het Basisbestand Natuur en Landschap (BNL, Sanders & Meeuwssen 2019) BNL2020_TOP10NL_2020_sept_20210421time081748 (deze eerst uitgebreid met het Nederlands Continentaal Plat (NCP)).

De BBG, N2000, NNN en NNN-gerealiseerd bestanden zijn vergrid met een resolutie van 2,5 meter en gecombineerd met een actualisatie van het BNL. Deze combinatie van GIS-bestanden geeft het areaal beschermde natuur in verschillende categorieën (beheertype, NNN, N2000en dergelijke) en is uitgevoerd naar Excel om kruistabellen te maken(bijvoorbeeld beheertype * NNN).

Om de arealen die in aanmerking kunnen komen voor strikt beschermd binnen het beschermd gebied te duiden, hebben we de beschrijving van de beheertypen in de Index NL vergeleken met de criteria voor strikt beschermd en zijn de arealen van de kwalificerende beheertypen berekend in een GIS-analyse van de beheertypekaart die hoort bij de natuurbeheerplannen van de provincies. De arealen zijn berekend met:

- Een actualisatie van het Basisbestand Natuur en Landschap (BNL, Sanders & Meeuwssen 2019) BNL2020_TOP10NL_2020_sept_20210421time081748.