

***Statenstuk* 2011-508**

Onderhandelingsakkoord Natuur

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie B&F+ op 14 december 2011
- provinciale staten op 21 december 2011
- fatale beslisdatum: 21 december 2011

Behandeld door de heer D.J. Immenga, telefoonnummer (0592) 36 51 94, e-mail
d.immenga@drenthe.nl

Portefeuillehouder: de heer drs. R.W. Munniksma

Inleiding

Op 20 september 2011 is tussen het IPO en het Ministerie van EL&I een onderhandelingsakkoord bereikt voor wat betreft het deelakkoord Natuur. Dit deelakkoord Natuur ligt nu voor instemming aan uw Staten voor.

Regeer- en Bestuursakkoord

Op 13 juli jl. hebt u ingestemd met het hoofdlijnenakkoord en het deelakkoord Water. Het hoofdlijnenakkoord bevat een aantal richtinggevende uitspraken voor de decentralisatie van taken op het gebied van natuur en landelijk gebied. De provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Deze richtinggevende uitspraken zijn uitgewerkt in het onderhandelingsakkoord Natuur.

In het regeerakkoord is een bezuiniging op het natuurdossier afgesproken van € 600 miljoen tot en met 2013. In het "landelijk gebied dossier" zat landelijk al een tekort van € 1,2 miljard tot € 2 miljard. De robuuste verbindingen en de Recreatiegebieden om de Stad (RodS) worden vanaf 2011 geschrapt. Na nog verdere ombuigingen wordt vanaf 2014 een decentralisatiekorting van 25% op de beheersbudgetten doorgevoerd en wordt een aantal rijkstaken geschrapt die behoren bij de Agenda voor vitaal platteland.

Brief van staatssecretaris Bleker

Met de brief van staatssecretaris Bleker van EL&I van oktober 2010 zijn alle nieuwe verplichtingen die provincies willen aangaan financieel gezien voor eigen risico gekomen. In Drenthe heeft dit geleid tot onderscheid in drie categorieën.

- Bij categorie 1 gaat het om bestaande (juridisch harde/afdwingbare) verplichtingen, waarbij de uitvoering niet kon worden stopgezet. Wij hebben dan ook ingestemd met een verdere uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn het Dwingelderveld en de Onlanden.
- Bij categorie 2 gaat het om bestuurlijk harde verplichtingen. Wij hebben ermee ingestemd dat wordt doorgedaan met de voorbereiding. Een definitief besluit over de daadwerkelijke uitvoering wordt echter pas genomen, nadat er helderheid is over de nieuwe afspraken met het Rijk en of er middelen voor beschikbaar zijn. Voorbeelden zijn landinrichtingsprojecten Zuidwolde en in het Drentsche Aa-gebied.
- Bij categorie 3 gaat het om gevallen waarbij ook de voorbereiding is getemporiseerd. Voorbeelden: Oude Willem en afronding Fochteloërveen (Drentse Middenweg).

Onderhandelingsakkoord Natuur

Het onderhandelingsakkoord is voor Drenthe zorgelijk. Wettelijke taken worden aan de provincies overgedragen zonder bijbehorende capaciteit. Voor doelen in het landelijk gebied zijn geen of onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar en afspraken met maatschappelijke partners, als het Groenmanifest, kunnen niet worden nagekomen. Het onderhandelingsakkoord betekent dat de ambities voor de korte termijn in het Collegeprogramma inclusief het Groenmanifest moeten worden bijgesteld en dat tot en met 2021 de inspanningen vooral gericht zijn op de internationale doelstellingen bij de afronding van de EHS, Natura2000 en KRW.

De basisgedachte bij het onderhandelingsakkoord is dat de bezuiniging van € 600 miljoen via de ontwikkelopgave (aankoop en inrichting van nieuwe natuur) wordt opgelost en dat voor de periode vanaf 2014 de provincies te maken krijgen met een decentralisatiekorting van 25% op het beheer. Prioriteit ligt bij de lopende verplichtingen en vervolgens wordt ingezet op de internationale doelen.

Toen duidelijk was dat het Rijk voor het deelakkoord geen extra financiële middelen beschikbaar wilde stellen, hebben de provincies ingezet om verantwoordelijkheden te koppelen aan de beschikbare middelen.

In de toelichting op het onderhandelingsakkoord is aangegeven dat als algemeen uitgangspunt geldt dat bij de uitwerking en implementatie een eerlijke verdeling over de provincies wordt nagestreefd. Ook is opgenomen dat er een externe commissie ingesteld wordt, die de provinciale ontwikkelopgaven gaat toetsen. Daarbij wordt bedoeld op de verdeling van de 17.000 hectare nog te realiseren nieuwe natuur. Deze commissie zal over deze verdeling een zwaarwegend advies uitbrengen en zal betrokken worden bij de door het IPO op te stellen criteria die aan deze verdeling ten grondslag liggen. Op basis van het advies van de externe commissie wordt voor 1 juli 2012 de verdeling over de provincies door het bestuur van het IPO vastgesteld.

Teleurstellend is dat het Ministerie van EL&I heeft aangekondigd de door het IPO opgestelde toelichting niet te willen accorderen. Omdat er in het onderhandelingsakkoord diverse tekstpassages zijn die niet eenduidig zijn, kan dit in de toekomst tot verschil van inzicht met het Ministerie leiden. Het IPO heeft bij het Kabinet nogmaals aangedrongen op een gezamenlijke memorie van toelichting.

Onderhandelingsakkoord feiten en gevolgen voor Drenthe

Het onderhandelingsakkoord is in te delen in 3 onderdelen: aankoop en inrichting (investeringen), beheer en vervallen rijkstaken. Daarnaast wordt als gevolg van de decentralisatie een aantal wettelijke taken aan de provincie overgedragen.

1. Aankoop en inrichting

Grond-voor-grondprincipe

In het onderhandelingsakkoord wordt het grond-voor-grondprincipe gebruikt als financieringsbron voor de juridisch vastgelegde verplichtingen voor verwerving en inrichting EHS en de ontwikkelopgave voor de realisatie van de internationale doelen. Bij het grond-voor-grondprincipe moet gebruik worden gemaakt van gronden uit de Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG) en gronden van de terreinbeheerende organisaties (TBO's). In de toelichting op het onderhandelingsakkoord is aangegeven hoeveel hectares landelijk beschikbaar zijn om de verplichtingen en de ontwikkelopgave te kunnen financieren en deze hoeveelheid is beperkt.

Afhandeling bestuursovereenkomst ILG

De afrekening bestuursovereenkomst ILG bedraagt voor Drenthe € 44 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit € 31 miljoen verplichtingen die zijn aangegaan voor grond en inrichting EHS, € 11 miljoen voor aangegane verplichtingen van de lopende aan- en verkoopprocessen voor grond en € 2 miljoen voor ecoducten N33.

Hiervan moet € 42 miljoen beschikbaar komen via het grond-voor-grondprincipe en is er aanvullend dekking van de afrekening bestuursovereenkomst ILG beschikbaar: € 13,1 miljoen onderbesteding van het provinciaal aandeel pMJP. Het totaal aan verplichtingen in Nederland bedraagt op 1 januari 2011 € 418 miljoen.

Ontwikkelopgave

Het onderhandelingsakkoord legt sterk de nadruk op de realisatie van de internationale doelen als Natura2000 (N2000), Kaderrichtlijn Water (KRW) en Programmatische Aanpas Stikstof (PAS). De dekking van de kosten van de ontwikkelopgave moet gefinancierd worden uit het grond-voor-grondprincipe. Voor de realisatie van de KRW wordt een forse bijdrage van de waterschappen verwacht.

In het onderhandelingsakkoord is aangegeven dat met het grond-voor-grondprincipe als het meezit slechts een derde tot de helft van de internationale doelen gerealiseerd kan worden. Ervan uitgaande dat een derde wordt gerealiseerd, heeft Drenthe tot met 2021 per jaar ongeveer € 13 miljoen nodig uit de grond-voor-grondvoorraad voor de realisering van de internationale doelen.

Drenthe heeft 14 N2000-gebieden en veel beekdalsystemen en heeft als gevolg hiervan in de totale landelijke opgave een groot aandeel. Daarmee onderscheidt het zich van de andere provincies.

De opgave voor internationale doelen is met inbegrip van PAS en deze heeft daarbinnen prioriteit. De afspraken over de inrichting zijn exclusief de hydrologische maatregelen. Hierover lopen nu gesprekken met het Ministerie van EL&I. Voor de realisatie van de PAS-doelen is in Drenthe in totaal € 115 miljoen nodig voor drie beheerplanperiodes (18 jaar). De investeringen in de eerste zes jaar bedragen € 75 miljoen.

De toelichting op het deelakkoord gaat ervan uit dat de provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de Europese verplichtingen voor zover het Rijk in het onderhandelingsakkoord rijksmiddelen/grond beschikbaar heeft gesteld. Het gaat daarmee nadrukkelijk om een inspanningsverplichting. Naar aanleiding van de brief van Das en Boom wordt hier verder door het IPO nog onderzoek naar gedaan. Wel geeft dit spanning met de doelstellingen in het Collegeakkoord (Groenmanifest). In hectares uitgedrukt gaat het om ongeveer 3.000 ha minder. In 2016 vindt een tussentijdse evaluatie met het Rijk plaats of het Rijk kan voldoen aan de internationale verplichtingen.

2. Beheer

De beheerkosten EHS worden tot en met 2013 betaald uit de afrekening van het ILG. Vanaf 2014 stelt het Rijk jaarlijks € 100 miljoen via het Provinciefonds beschikbaar voor het beheer van de herijkte EHS. Het grote Drentse areaal aan N2000- en KRW-gebieden is dan van invloed op de middelen die nodig zijn voor het voeren van adequaat beheer. De huidige beheerkosten zijn in Drenthe ongeveer € 8,5 miljoen per jaar. Door toename van het te beheren areaal en toevoeging SBB zijn vanaf 2014 de beheerkosten in Drenthe ongeveer € 16 miljoen per jaar. Voor Drenthe wordt gerekend op een vergoeding kostengeoriënteerd van minimaal € 10 miljoen per jaar. Echter, wanneer de totale omvang van de natuur in Drenthe in ogenschouw wordt genomen, is een percentage van het landelijk beschikbare budget van 12-14 meer in overeenstemming. Voor agrarisch beheer buiten de EHS streeft het Rijk naar een oplossing binnen de 1^e pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voor aanvullende dekking komen in beeld de cofinanciering van het ILG (€ 4,4 miljoen) en de stelpost in de Begroting voor opvang van de rijksbezuiniging (€ 4,1 miljoen).

3. Vervallen Rijkstaken

Het Rijk ziet een aantal beleidsthema's niet meer als rijksopgave. Het is een autonome bevoegdheid van de provincies of zij nog inzet plegen op deze onderwerpen. De volgende rijkstaken vervallen: leefgebiedenbenadering, overige natuur, Nationale parken en Nationale landschappen, grondgebonden landbouw: gebiedmaatregelen (waaronder kavelruil) en gebiedsinrichting voor glastuinbouw, pilots duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid/wandelen over boerenland, landschap generiek, milieukwaliteit EHS, duurzaam bodemgebruik (pilots bodeminformatie en provinciale bodemvisie), reconstructie zandgebieden, leefbaarheid, recreatie om de stad en robuuste verbindingen.

Voor Drenthe zijn vooral van belang Nationale parken/landschappen, landschapsbeheer, milieukwaliteit EHS, landbouwstructuurverbetering (kavelruil), leefgebiedenbenadering, routenetwerken, leefbaarheid en schaapskuddes. Jaarlijks vraagt het ongewijzigd doorzetten van de vervallen rijkstaken € 3 miljoen. Over het doorzetten van de vervallen rijkstaken moeten GS/PS een besluit nemen.

Het niet overnemen van de vervallen rijkstaken vraagt voor 2011 en 2012 om maximaal € 3,8 miljoen uitfinanciering.

4. Wettelijke taken

Met de decentralisatie komen er voor de provincies een aantal wettelijke taken bij:

1. Beheerplannen SBB
2. Natura2000
3. instandhoudingsregelingen
4. toelaatbaarheid van activiteiten
5. invasie exotensoorten
6. ontheffingen uitzetten dieren
7. Boswet
8. passende maatregelen Vogel- en Habitatrichtlijn

Deze taken komen over zonder middelen en menskracht. Voor de wettelijke taak Schade tegemoetkomingen (Faunafonds) komen de uitvoeringskosten die hier nu voor in de rijksbegroting staan mee.

Conclusie en vervolg

Met de afspraken die in het onderhandelingsakkoord zijn gemaakt wordt de impasse in ontwikkelingen op het platteland doorbroken die sinds de brief van Bleker van 20 oktober 2010 is ontstaan. Het onderhandelingsakkoord betekent dat de ambities in het Collegeprogramma inclusief het Groenmanifest - na overleg met onder andere Groenmanifest-partijen - voor korte (tot 2016) en middellange (tot 2021) termijn moeten worden bij- en vastgesteld, dat tot en met 2021 de inspanningen vooral gericht zijn op de internationale doelstellingen bij de afronding van de EHS, Natura2000 en KRW en dat een goed beheer de nodige aandacht vraagt. Naast een besluit over het onderhandelingsakkoord Natuur, moeten de niet-rijkstaken en provinciale doelen die het vitaal platteland raken, opnieuw worden bezien en hierover zullen GS/PS besluiten moeten nemen.

Het deelakkoord Natuur en de uitwerking daarvan en de keuzes die moeten worden gemaakt vragen de nodige inzet in de komende periode. Dit begint bij het 'Nee, tenzij'-beleid voor de vervallen rijkstaken en de provinciale doelen, in samenhang met de keuzes voor een vitaal platteland en andere gereleerde onderdelen van de Begroting. Op korte termijn ontvangt u hiervoor een voorstel.

Advies

1. Neem kennis van de Toelichting op het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en de afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord.
2. Stem in met het onderhandelingsakkoord en de toelichting op het onderhandelingsakkoord, onder de opschortende voorwaarden dat voor 1 juli 2012 door het bestuur van het IPO het volgende is vastgesteld.
 - 2.1. De verplichtingen die Drenthe is aangegaan voor grond en inrichting EHS (PEIL per 1 januari 2011) worden vergoed via het landelijke grond-voor-grondprincipe.
 - 2.2. De aangegane verplichtingen van in Drenthe eind oktober 2010 lopende aan- en verkoopprocessen voor grond worden vergoed via het landelijke grond-voor-grondprincipe.
 - 2.3. De verdeling van beheergelden kostengeoriënteerd vindt plaats op basis van areaal en natuurdoel.
 - 2.4. Met het Ministerie van EL&I is nadrukkelijk vastgelegd dat de provincies slechts aangesproken kunnen worden op het nakomen van internationale verplichtingen voor zover het Rijk daartoe ook de middelen beschikbaar heeft gesteld en dat voor internationale verplichtingen waar het Rijk geen middelen voor beschikbaar heeft gesteld, het Rijk de aansprakelijkheid heeft.

Beoogd effect

Instemming met het Onderhandelingsakkoord Natuur en daarmee de eindafrekening van het ILG te realiseren, het realiseren van de uitvoering van natuur en landschap naar de provincie en helderheid verschaffen over de financiële consequenties hiervan. Strategisch inhoudelijk gezien leidt het instemmen met het onderhandelingsakkoord tot een versterking van de provinciale positie op het terrein van natuur en landelijk gebied.

Argumenten

1. *De toelichting op het Onderhandelingsakkoord Natuur is tot stand gekomen in overleg tussen de provincies. Het geeft aan hoe het IPO het onderhandelingsakkoord uitlegt.*
- 2.1. *Essentieel is of de verplichtingen (€ 31 miljoen) die Drenthe is aangegaan voor grond en inrichting EHS worden vergoed uit het landelijke grond-voor-grondprincipe. Wordt op dat moment geen € 31 miljoen in grond uit het prioritaire deel toegewezen aan Drenthe, dan ontstaat een tekort.*

In de PEIL 2010 van Drenthe is aangegeven dat het per 1 januari 2011 bij de juridisch vastgelegde verplichtingen voor verwerving en inrichting EHS gaat om een totaalbedrag van € 31 miljoen. Dit bedrag moet worden gefinancierd via het grond-voor-grondprincipe. Uiterlijk 1 juli 2012 moet er duidelijkheid zijn over de landelijke verdeling door het IPO.
- 2.2. *In de PEIL staan ten aanzien van grondverwerving alleen die verplichtingen opgenomen die al notarieel waren vastgelegd. Wordt op dat moment geen € 11 miljoen in grond uit het deel van de ontwikkelopgave toegewezen aan Drenthe voor de lopende processen, dan ontstaat een tekort.*

Ter uitvoering van de verplichte projecten stond op 1 januari 2011 nog een aantal biedingen uit die nog niet notarieel waren vastgelegd. Deze biedingen zijn in 2011 afgewerkt. Het gaat hier om een totaalbedrag ad € 11 miljoen. Ook dit bedrag moet via het grond-voor-grondprincipe uit de ontwikkelopgave worden gefinancierd. Uiterlijk 1 juli 2012 moet er duidelijkheid zijn over de landelijke verdeling door het IPO.
- 2.3. *De verdeling van de beheerkosten over de provincies via een kostengeoriënteerd bedrag per areaal en natuurdoel aan het Provinciefonds is gunstiger dan een procentuele verdeling via het Provinciefonds en geeft in de toekomst de ruimte om op een slimme en efficiënte wijze met de beheervergoedingen om te gaan.*

Uitvoering

Tijdsplanning

Het besluitvormingstraject is als volgt.

- 14 december 2011, Statenontmoeting, opiniërend Onderhandelingsakkoord Natuur
- 21 december 2011, PS, besluitvorming Onderhandelingsakkoord Natuur

Financiën

Om inzicht te verstrekken in de financiële consequenties van het deelakkoord Natuur, wordt onderscheid gemaakt in de financiële gevolgen van de versnelde afwikkeling van de bestuursovereenkomst 2007-2013 en de financiële gevolgen na de decentralisatie van taken en voortzetting van het natuurbeleid. Binnen het laatste onderdeel worden onderscheiden de ontwikkelopgave en de uitvoering van het "beheer", niet EHS taken (vervallen rijksdoelen) en provinciale pMJP-doelen.

1. Afhandeling bestuursovereenkomst ILG 2007-2013 en de ontwikkelopgave

Het deelakkoord Natuur omvat het tussentijds afrekenen van de lopende ILG-bestuursovereenkomst 2007-2013. Er wordt afgerekend op basis van de PEIL-verantwoording over de uitvoering van de bestuursovereenkomst per 1 januari 2011. Tabel 1 gaat uit van volledige vergoeding van het tekort op grond en inrichting op basis van het grond-voor-grondprincipe. Duidelijk is dat de organisatie van de verkopen uit het landelijk bezit en het effectueren van het Drents aandeel hierin jaren in beslag zullen nemen.

Tabel 1. Versnelde afwikkeling van de bestuursovereenkomst 2007-2013

2007-2013 (*€ 1.000,-) Minimaal tekort variant	BO
Kosten	
tekort op aangegane verlichtingen voor inrichting EHS	30.949
Afwikkelen verplichtingen grondverwerving EHS	11.000
Ecoducten N33	2.000
<i>Saldo te dekken:</i>	43.949
Dekking	
Vordering grond-voor-grond-principe prioriteit	30.949
Vordering grond-voor-grond-principe ontwikkelopgave	11.000
Uit reserve ILG	2.000
<i>Totale dekking</i>	43.949
Saldo	<u>0</u>

2. Financiële gevolgen na afwikkeling bestuursovereenkomst met betrekking tot "Beheer"

In tabel 2 wordt een prognose voor de jaarlijkse kosten van "Beheer" gepresenteerd.

Voor beheer is uitgegaan van een kostengeoriënteerde bijdrage (10%) vanaf 2014 uit het landelijk beschikbare rijksbudget van € 100 miljoen. Bij het meenemen van beheer Staatsbosbeheer ligt het percentage op 12-14. De kosten voor het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS zijn niet meegenomen. Dit onderdeel zal een rijksverantwoordelijkheid worden. De besparing wordt geschat op € 1 miljoen. Het oplossen van milieutekort/milieukwaliteit dient te gebeuren binnen de ontwikkelopgave. Verder wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor SBB vanaf 2014 ten laste van de provincie komen. Tot slot wordt opgemerkt dat de kosten voor beheer inclusief kosten van de lopende dertigjarige (functieverandering)contracten en monitoring tot en met 2013 via de afwikkeling bestuursovereenkomst worden gefinancierd. Vanaf 2014 komen ze binnen het beheer te vallen.

3. Financiële gevolgen vervallen rijkstaken en provinciale pMJP doelen.

Er zijn doorlopende subsidieverplichtingen aangegaan die niet direct kunnen worden stopgezet. Het gaat hier om subsidies voor schaapskuddes, Nationale parken en Landschapsbeheer Drenthe voor de jaren 2011 tot en met 2012. Wanneer in het kader van het 'Nee, tenzij'-beleid wordt besloten de bezuinigingen voor vervallen rijkstaken niet te compenseren, ontstaat een overgangperiode waarin verplichtingen moeten worden uitgefincierd. Hiervoor is dan uit de pMJP-reserve € 3,8 miljoen nodig. Verder is per onderdeel van de vervallen rijksdoelen en provinciale doelen aangegeven welke bedragen in 2011 hiervoor begroot waren.

Tabel 2, Overzicht beheer, niet EHS- en provinciale doelen

Lasten begroting na afwikkeling BO (* € 1.000,--)	2011	2012	2013	2014	2015
Beheerkosten (va. 2014 + SBB -agraris ch nat. beheer)	8.500	8.600	8.700	15.925	16.025
Functieverandering (lopende 30 jarige contracten)	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Monitoring ca.	400	400	400	400	400
Totaal Beheer	10.500	10.600	10.700	17.925	18.025
Vervallen rijksdoelen (doorlopende subsidie verplichtingen)*					
Landschapsbeheer	950	950			
Schaapskuddes	240	240			
Nationale parken	700	700			
<i>Sub totaal</i>	<i>1.890</i>	<i>1.890</i>			
Overige vervallen rijksdoelen*/**					
Robuuste verbindingen					
Milieukwaliteit EHS					
Leefgebieden benadering					
Grondgebonden landbouw (kavelruil)					
Duurzaam ondernemen (agrobiodiversiteit)					
Landelijke routenetwerken, toegankelijkheid					
Nationale landschappen					
Water (excl. Synergieprojecten)					
Sociaal economische vitalisering					
Duurzaam bodemgebruik (pilots/bodemvisie)					
Totaal vervallen rijksdoelen (niet EHS)*	1.890	1.890			
Innovatie agrocluster	875				
Toeristische voorzieningen	0				
Subsidieregeling onderhoud landschapselementen	273				
Landschappelijke kwaliteit/cultuur	145				
Bos en landgoederen en 1e bebossing landbouwgrond	905				
Water	1.100				
Natuur algemeen (o.a. ontsnippering, versnelde aankopen)	391				
Ontwikkelingsperspectief Veenkoloniën	200				
Sociaal economische vitalisering/leefbaarheid	1.665				
Provinciale doelen PMJP*	5.554	3.496	3.514	953	953
Totale Lasten	17.944	15.986	14.214	18.878	18.978
Dekking					
Uit reserve ILG (doorlopende subsidies)	1.890	1.890			
Beheergeld rijksfinanciering (t/m 2013 afwikkeling BO; va. 2014; 10% van 100 miljoen)	10.500	10.600	10.700	10.000	10.000

Stelpost begroting				4.100	4.100
Prov. budget cofinanciering ILG (na afwikkeling BO)	0	0	0	3.488	3.488
Autonome provinciale middelen	<u>5.554</u>	<u>3496</u>	<u>3514</u>	<u>953</u>	<u>953</u>
<i>Sub totaal prov. Middelen</i>	<i>5.554</i>	<i>3.496</i>	<i>3.514</i>	<i>4.441</i>	<i>4.441</i>
<i>Totale opbrengsten</i>	<i>17.944</i>	<i>15.986</i>	<i>14.214</i>	<i>18.541</i>	<i>18.541</i>
	<i>tekort</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>337</i>
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>437</i>

* Voor de keuzes die gemaakt moeten worden over het structurele beheer, de eventueel over te nemen rijkstaken, de relatie met de provinciale doelen en om de keuzes sluitend in de Meerjarenbegroting op te nemen, worden nog nadere voorstellen gedaan voor de 'Nee, tenzij'-besluitvorming die in GS en PS moet plaatsvinden. Dit zal tot aanpassing van tabel 2 voor de jaren 2012 en verder leiden.

** Voor de ILG-periode 2007-2013 waren de volgende bedragen (provinciaal en Rijk) gemiddeld per jaar begroot (x € 1.000): robuuste verbindingen € 1.296, Milieukwaliteit EHS € 5.015, leefgebiedenbenadering € 294, grondgebonden landbouw € 1.038, duurzaam ondernemen (agrobiodiversiteit) € 166, landelijke routenetwerken/ toegankelijkheid € 1.509, Nationale landschappen € 228, water (exclusief Synergieprojecten) € 184, sociaal economische vitalisering € 119 en duurzaam bodemgebruik (pilots/bodemvisie) € 128.

Europese context

Niet van toepassing.

Monitoring en evaluatie

Niet van toepassing.

Extern betrokkenen

Niet van toepassing.

Communicatie

Het statenstuk wordt verzonden aan de leden van de Commissie Landelijk Gebied en de Drentse gemeenten.

Bijlagen

1. Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur
2. Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur + afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord
3. Brief Das en Boom
4. Advies Planbureau voor de leefomgeving

Assen, 23 november 2011

Kenmerk: 47/3.6/2011009738

Gedeputeerde staten van Drenthe,

J. Tichelaar, voorzitter
mevrouw drs. J.M. Imhof, secretaris

coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 23 november 2011, kenmerk 47/3.6/2011009738;

BESLUITEN:

in te stemmen met het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en de toelichting op het Onderhandelingsakkoord, onder de opschortende voorwaarden dat voor 1 juli 2012 door het bestuur van het IPO het volgende is vastgesteld.

1. De verplichtingen die Drenthe is aangegaan voor grond en inrichting EHS (PEIL per 1 januari 2011) worden vergoed via het landelijke grond-voor-grondprincipe.
2. De aangegane verplichtingen van in Drenthe in uitvoering zijnde lopende aan- en verkoopprocessen voor grond worden vergoed via het landelijke grond-voor-grondprincipe.
3. De verdeling van beheergelden kostengeoriënteerd vindt plaats op basis van areaal en natuurdoel.
4. Met het Ministerie van EL&I is nadrukkelijk vastgelegd dat de provincies slechts aangesproken kunnen worden op het nakomen van internationale verplichtingen voor zover het Rijk daartoe ook de middelen beschikbaar heeft gesteld en dat voor internationale verplichtingen waar het Rijk geen middelen voor beschikbaar heeft gesteld, het Rijk de aansprakelijkheid heeft.

Assen, 21 december 2011

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

coll.

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

20 september 2011

Op zo kort mogelijke termijn wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied (bijlage 1) met inachtneming van onderstaande afspraken overgedragen van rijk naar provincies. De bestuursafspraken 2011-2015 vormen het kader voor deze uitwerking. In dit akkoord worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt gerealiseerd en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt afgerond. Hiermee vervallen de 12 afzonderlijke bestuursovereenkomsten. De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Natuurwetgeving.

Internationale verplichtingen

1. Rijk en provincies gaan er van uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000. Op de realisatie van de doelen zijn ook andere ontwikkelingen van invloed. Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.
2. Als er naast dit onderhandelingsakkoord maatregelen door de provincies moeten worden uitgevoerd die voortvloeien uit de evaluatie, dan vindt vóóraf een uitvoeringstoets plaats conform de systematiek van artikel 2 Financiële verhoudingswet, zodat provincies bij aanvang van de uitvoering duidelijkheid hebben over haalbaarheid en betaalbaarheid.
3. Provincies zullen de beschikbare middelen gericht inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen via afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer. Hiervoor is een scherpe prioriteitsstelling nodig bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer in de beheerplannen Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) en de soortenbescherming vanwege internationale verplichtingen.
4. Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in dit akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies (wanneer provincies niet gehandeld hebben conform bovenstaande punten), zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan, die door Europa aan de lidstaat Nederland worden opgelegd, aan de provincies doorvertalen.
5. Partijen richten geen aparte verticale toezichtrelaties in. Uit de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten leest het Rijk af hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. De ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd via de gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringsystematiek. Deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. Provincies verzamelen de data die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie.

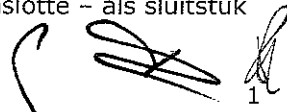
Termijn van afronding

1. De herijkte EHS wordt afgerond in 2021.
2. De herijkte EHS wordt uiterlijk in 2012 vastgelegd in provinciale verordeningen teneinde planologische schaduwwerking zo snel mogelijk te beëindigen, of anders via Amvb.

Toekomstige financieringsbehoefte

Ontwikkelopgave

1. Vanaf 1 januari 2011 wordt voor de verwervingsopgave/functieverandering 17.000 ha en voor de inrichtingsopgave 40.000 ha gerealiseerd. Voor de dekking wordt het grond-voor-grond-principe toegepast waardoor investeringen gedekt worden uit het ruilen en verzilveren van grond, waarbij in volgorde worden ingezet: gronden die door de herijking buiten de EHS vallen (max 13.000), gronden van de provincies verworven in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS vallen, gronden in bezit van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS en tenslotte - als sluitstuk



1

- de voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden ter grootte van 14.000 ha. Bij de hierboven genoemde evaluatie in 2016 wordt tevens bezien of het noodzakelijk is de gehele 14.000 ha beschikbaar te houden voor de realisatie van de herijkte EHS.
- 2. De gronden van de laatste categorie blijven in eigendom van het rijk en worden als ruilgrond ingezet. Partijen streven naar een uitvoering met zo gering mogelijke bureaucratische last.
- 3. De verwervingsopgave is met inbegrip van de verwervingsopgave PAS en deze heeft daarbinnen prioriteit. De afspraken over inrichting zijn exclusief hydrologische maatregelen. Betrokken partijen maken daarover nadere afspraken.
- 4. In de ontwikkelingopgave is ook begrepen oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold).

Beheeropgave

1. De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het rijk voegt vanaf 2014 jaarlijks € 100 miljoen (prijspeil 2011) toe aan het Provinciefonds.
2. Uit de restant ILG-middelen financiert het rijk het beheer in de jaren 2011, 2012 en 2013.
3. Onderdeel van het beheer zijn het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en effectgerichte beheer.
4. Uit oogpunt van reductie van administratieve lasten voor agrarische ondernemers en beperking van uitvoeringskosten, voert het rijk vanaf 2014 in beginsel het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit als onderdeel van de EU-hectaretoeslagen. Een systematiek daarvoor wordt nader uitgewerkt. Bij de overgang naar pijler 1 wordt ook aandacht gegeven aan de collectieve benadering die tot nu gehanteerd is.
5. Rijk en provincies stemmen er mee in dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en opneemingen worden 'dichtgeschroeid'. Het rijk zal daartoe na overleg met de provincies bestaande belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen.

Uitvoering

Dienst Landelijk Gebied

De provincies worden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het 'provinciaal aandeel' DLG. Daartoe nemen zij, nadat het Rijk de efficiëncytaakstelling heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit (400 fte) over en worden bijbehorende middelen (€41 mln.) aan het Provinciefonds toegevoegd. In de jaren 2012-2014 wordt DLG ingezet bij de ontwikkeling en realisatie van de herijkte EHS.

Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel- en WarenAutoriteit

Het Rijk stelt onderstaande middelen met de bijbehorende formatie ter beschikking aan de provincies voor de uitvoering. Eventuele additionele lasten boven deze middelen worden door de provincies gedragen. Binnen deze financiële kaders worden uitvoeringsarrangementen opgesteld.

De volgende middelen zijn beschikbaar voor uitvoeringskosten DR en nVWA

Middelen uitvoering x € mln	2012	2013	2014	2015
DR (SNL)*	20	20	17	17
nVWA (BTR/Psan)	2	2	2	2
Totaal beschikbaar Rijk	22	22	19	19

De uitvoeringskosten van het Faunafonds worden gedecentraliseerd naar het Provinciefonds. Het Rijk stelt hiervoor het budget beschikbaar dat gelijk is aan de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de afgelopen vier jaar. Na decentralisatie maken deze kosten onderdeel uit van de decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds, vanaf 2014 worden zij ondergebracht in de algemene uitkering van het Provinciefonds.

* De genoemde bedragen zijn inclusief uitvoering van agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en zullen als dat aan de orde is naar rato worden aangepast.

Hij gaat uit van de werkbijlage

Afronding ILG

1. Het ILG wordt afgerekend per 1 januari 2011, volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget ~~is gemaximeerd op de~~ bestedingen per 1 januari 2011 (€ 2,014 mrd).
2. ILG-middelen, die na afrekening resteren, worden ingezet voor beheer 2011-2013 en ter financiering van de harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 (zie overzicht). Dit zijn de verplichtingen voor Recreatie om de Stad, grondvoorraad op peil houden, grondgebonden landbouw, duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid, nationale landschappen, landschap generiek, reconstructie zandgebieden, duurzaam bodemgebruik en leefbaarheid. Van het tekort dat als gevolg van overige verplichtingen (€ 214 mln) ontstaat, wordt € 128 mln gedekt door provincies en € 88 mln door het rijk uit de resterende ILG-middelen voor FES en beheer.
3. Uiterlijk 2014 worden de (nu via het ILG bekostigde) voormalige-FES projecten gedecentraliseerd.
4. De afrekening van het ILG wordt afgewikkeld per provincie binnen de kaders die in het onderhandelingsakkoord zijn afgesloten.
5. Onder de voorwaarde dat het beleidskader RodS wordt opgerekt en planologisch ruimte wordt geboden voor Staatsbosbeheer, hoeven de provincies geen dekking te regelen voor beheer van de RodS-gebieden.
6. De resterende ILG-middelen (met uitzondering van FES) in de periode 2011-2013 worden als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds toegekend op basis van de verdeling van de ILG-uitkering en een kostengeoriënteerde toedeling van de middelen beheer SBB en Faunafonds

Vervallen Rijkstaken

Bij een aantal beleidsonderwerpen uit het huidige ILG¹ heeft het Rijk bepaald dat geen sprake meer is van een Rijksopgave. In het kader van de decentralisatie worden over deze onderwerpen geen afspraken gemaakt. Het is een autonome bevoegdheid van de provincie of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen. De volgende Rijkstaken vervallen:

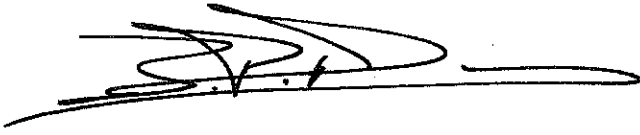
- Leefgebiedenbenadering
- Overige natuur
- Nationale parken
- Grondgebonden landbouw: gebiedsmaatregelen (waaronder kavelruil) en gebiedsinrichting voor glastuinbouw. (Het rijk blijft wel verantwoordelijk voor de innovatie en verduurzaming van sectoren, bedrijven en ketens).
- Duurzaam ondernemen: pilots duurzaam ondernemen. (Het Rijk blijft verantwoordelijk voor duurzaam ondernemen (sector beleid, ondernemersbeleid etc.)
- Landelijke routenetwerken
- Toegankelijkheid / wandelen over boerenland
- Nationale landschappen
- Landschap generiek
- Milieukwaliteit EHS
- Duurzaam bodemgebruik (pilots bodeminformatie en provinciale bodemvisie)
- Reconstructie zandgebieden
- Leefbaarheid
- Recreatie om de Stad
- Robuuste verbindingen

Het gaat hier om een onderhandelingsakkoord. Provincies hebben tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd om goedkeuring van Provinciale Staten te verkrijgen en de Staatssecretaris benut deze periode om goedkeuring te verkrijgen van de Tweede Kamer.

¹Dit betreft de doelen zoals opgenomen in- en waarover prestatieafspraken zijn gemaakt in de ILG bestuursovereenkomsten. Hiermee was in de periode 2007-2013 een rijksfinanciering van €643 miljoen euro gemeoid.

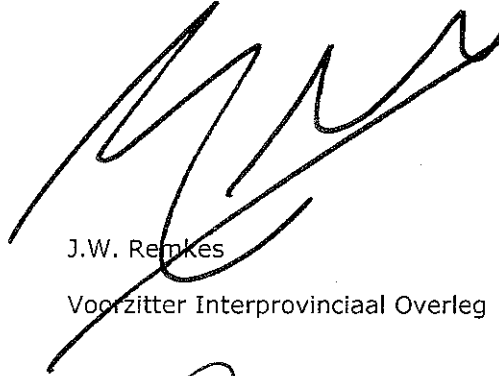
R C

Voor akkoord:



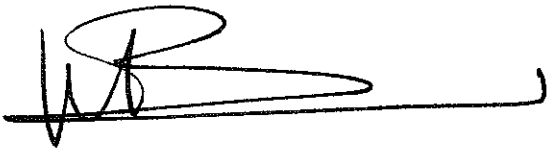
J.P.H. Donner

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



J.W. Remkes

Voorzitter Interprovinciaal Overleg



H. Bleker

Staatssecretaris van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie



R.A.C. van Heugten

Voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied
Interprovinciaal Overleg

Bijlage 1: Bevoegdheden van de provincies na decentralisatie

In aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd:

- het vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer, en in het verlengde daarvan het ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, toegangsbeperkingen worden gesteld en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen, ingeval dat nodig is ter bescherming van die gebieden;
- de verplichting om ervoor zorg te dragen dat voor Natura 2000-gebieden op hun grondgebied de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen (art. 4 Vogelrichtlijn, art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn);
- de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten. Hierbij gaat het om de uitvoering van verschillende regimes: 1) een stelsel van verboden ter bescherming van vogels (Vogelrichtlijn) en andere dieren en planten (Habitatrichtlijn, verdragen Bonn en Bern), met de mogelijkheid tot verlening van ontheffing of vrijstelling, 2) een verbod op het doden van gewervelde dieren, met de mogelijkheid tot verlening van ontheffing en vrijstelling. Dit in aanvulling op de huidige provinciale bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding – m.n. ruimtelijke ingrepen. Voor een aantal gevallen blijft het Rijk evenwel het bevoegd gezag; het gaat hier om gevallen, opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, en om activiteiten inzake handel van exemplaren van bedreigde soorten en producten daarvan);
- de volgende onderdelen van het jachtregime: sluiting van de jacht, en het stellen van regels over samenwerkingsverbanden van jachthouders en faunabeheerplannen, het toestaan van drijfjacht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving) en het verlenen van ontheffing van het verbod op het bijvoederen van edelherten, damherten, reeën en bejaagbare dieren;
- de zorg om de stand van invasieve exotensoorten, aangewezen door de minister van EL&I, tot nul te brengen;
- het verlenen van ontheffing van het verbod op het uitzetten van dieren of eieren in de vrije natuur, met uitzondering van invasieve exoten
- het verlenen van tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren (Faunafonds);
- de behandeling van meldingen van voorgenomen houtkap, het stellen van regels terzake, het verbieden van houtkap, het verlenen van ontheffingen van de meldings- en herbplantingsplicht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving);
- de zorg op hun grondgebied voor de biologische biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het rijk blijft verantwoordelijk voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt, zoals de rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Verantwoordelijkheid voor de laatst genoemde twee onderwerpen betreft de ontwikkelingsopgave in het kader van waterveiligheid. Provincies zijn bij NURG en Maaswerken verantwoordelijk voor het beheer. Tevens blijft het rijk verantwoordelijk voor de instandhouding van de kennisinfrastructuur, waaronder Wageningen UR. Onderzoek en kennisverspreiding vinden gehoord de provincies plaats.

Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

Afspraken en uitgangspunten voor uit- voering en implementatie onderhandelingsak- koord

11 november 2011

Inleiding

Algemeen

Op 20 september 2011 zijn het rijk en de onderhandelingsdelegatie van het IPO een onderhandelingsakkoord overeengekomen over de decentralisatie natuur. In het akkoord is afgesproken dat de provincies tot 24 december 2011 de tijd hebben om goedkeuring te verkrijgen van Provinciale Staten.

Dit document bestaat uit twee delen. Deel I betreft een toelichting op het onderhandelingsakkoord ('memorie van toelichting') die onder regie van de portefeuillehouders Landelijk Gebied door het IPO is gemaakt ten behoeve van het overleg met Provinciale Staten. Hierin wordt 'artikelsgewijs' een nadere toelichting gegeven op het akkoord.

In deel II zijn afspraken en uitgangspunten opgenomen voor de uitwerking en implementatie van het onderhandelingsakkoord. Dat is nodig omdat in het onderhandelingsakkoord afspraken zijn gemaakt voor de provincies gezamenlijk, die nu moeten worden vertaald naar de afzonderlijke provincies. Over deze afspraken en uitgangspunten overleggen de gedeputeerden Landelijk Gebied nog om daarmee een stevig gezamenlijk fundament voor de uitvoering en implementatie van het onderhandelingsakkoord te leggen. Dit deel van het document wordt ter kennisname aan Provinciale Staten voorgelegd.

Met de provincie Flevoland wordt in IPO-verband nog nader bestuurlijk overleg gevoerd.

Versterking positie provincie

Het onderhandelingsakkoord leidt tot een enorme versterking van de provinciale positie en eigen verantwoordelijkheid op het terrein van natuur en landelijk gebied. Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Zij stemmen dat integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordenings-, water- en milieubeleid. De provincies voeren de bovenlokale regie. De rol van het rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische ruimtelijke planning.

Pijnpunten

Het onderhandelingsakkoord bevat voor de provincies ook een aantal belangrijke beleidsmatige en financiële pijnpunten. Met de vaststelling 'Fraai is het niet, maar meer zat er eenvoudig niet in' vatte IPO-voorzitter Johan Remkes het onderhandelingsresultaat samen. In het IPO-jaarcongres van 5 oktober 2011 in Haarlem ging hij dieper op de overwegingen in om uiteindelijk het onderhandelingsakkoord te tekenen. Het desbetreffende fragment uit zijn congrestitoespraak nemen wij hier integraal over.

IPO-voorzitter Johan Remkes over onderhandelingsakkoord

Terecht zitten in het bestuursakkoord een aantal stevige decentralisatie-elementen, maar de bijbehorende financiële plaatjes roepen het beeld op dat veel (bijvoorbeeld jeugd, natuur) – zonder een adequate vergoeding van de uitvoeringskosten – over de schutting wordt gegooid in de tuin van de gemeenten, de

provincies, de waterschappen en dus uiteindelijk - de burgers.

Het rijk laadt daarmee de verdenking op zich dat de decentralisatievoorstellen in de eerste plaats financieel gemotiveerd zijn en niet primair zijn ingegeven door een visie op de meest wenselijke bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheids- en taakverdeling.

Tegen die achtergrond stond de onderhandelingsdelegatie landelijk gebied/natuur in de nacht van maandag 19 september en 20 september dus ook voor een duivels dilemma toen er een nieuw voorstel op tafel lag. Een eerder voorstel met als belangrijke ingrediënten: - boven de 100 miljoen euro was extra beheergeld van rijks zijde absoluut onmogelijk, de Europese risico's werden eenzijdig op provincies afgewenteld en van echte decentralisatie was geen sprake, omdat het departement inhoudelijk nog van alles en nog wat wilde kunnen bepalen. In het nieuwe voorstel waren die beide laatste elementen verwijderd en kan er door provincies aan een aantal beleidsmatige knoppen worden gedraaid. Maar het bleef natuurlijk niet fraai en lastig uit te leggen. De volgende overwegingen hebben de delegatie ertoe gebracht dit onderhandelingsakkoord uiteindelijk wel te sluiten.

Het niet bereiken van overeenstemming had de kans zeker niet vergroot dat het eindresultaat beter was geweest, integendeel. Er was ook weinig aanleiding er op te vertrouwen dat het resultaat van parlementaire behandeling substantieel beter zou zijn geweest.

Op eendeloze juridische procedures van provincies tegen het rijk zat eigenlijk niemand te wachten. Het elkaar voor de rechtbank bestrijden van overheden is slecht voor het beeld van de overheid als geheel.

Vanwege de lengte van het proces begon de reeds maandenlang durende stilstand op de werkvloer van provincie en behorende organisaties ook steeds meer te knellen.

In de beeldvorming en publieke opinie begon de "zwarte piet" steeds meer de kant op te komen van die "zeurende" provincies die op hun geld willen blijven zitten, hoe onterecht dat beeld ook is.

Wij hebben ook voor ogen gehad dat ook de provincies de gave van koffiedik kijken niet is gegeven. Met andere woorden het is moeilijk iets zinnigs te zeggen over hoe de (financiële) vlag er in 2016 of 2021 bijhangt. Enige relativering is dus ook op zijn plaats.

Het was de opstelsom van die overwegingen die de delegatie uiteindelijk hebben doen besluiten "ja" te zeggen. Nu is het woord aan de Colleges van Gedeputeerde Staten en aan Provinciale Staten die uiterlijk 24 december a.s. een beslissing moeten hebben genomen.

Als die besluitvorming in positieve zin wordt afgerond krijgen de provincies de totale regie in handen over de provinciale kerntaken ruimtelijke ordening, natuur en regionale economie. Daarmee is de positie van de provincie als gebiedsregisseur aanzienlijk versterkt en wat betreft de provinciale kerntaken de koers naar de toekomst uitgezet. Nu geldt het ene adagium: "aan de slag om concrete, zichtbare resultaten te boeken". Het andere adagium zal moeten betekenen dat wij zelfbewust en zelfverzekerd invulling geven aan ons takenpakket: "Be good and tell it".

Daarvoor zijn de provincies aan zet!

Oplossing voor '600 miljoen'

In het Bestuursakkoord wordt nog gesproken van een bezuiniging van 600 miljoen euro die de provincies op grond van het Regeerakkoord moeten vinden binnen de lopende bestuursovereenkomsten ILG. In het overeengekomen onderhandelingsakkoord is deze bezuiniging geheel verdisconteerd. Provincies worden hierop niet meer aangesproken.

I. Memorie van Toelichting Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

In deze Memorie van Toelichting wordt de tekst van het onderhandelingsakkoord 'artikelsgewijs' nader toegelicht. Het doel van deze toelichting is voor alle provincies een zo uniform mogelijke uitleg van het onderhandelingsakkoord te geven. Staatssecretaris Bleker heeft te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan een gezamenlijke toelichting op het akkoord. Hij zal geen formele reactie op deze MvT geven.

In de cursieve teksten wordt uit het onderhandelingsakkoord geciteerd.

Op zo kort mogelijke termijn wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied (bijlage 1) met inachtneming van onderstaande afspraken overgedragen van rijk naar provincies.

De termijn van overdracht van taken is soms verschillend. Uit het vervolg komt naar voren dat de taken over het algemeen per 1 januari 2012 worden gedecentraliseerd, met uitzondering van de FES-projecten (z.s.m. en uiterlijk in 2014), Dienst Landelijk Gebied (1 januari 2015) en de uitvoering bij Dienst Regelingen en nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit (hiervoor worden uitvoeringsarrangementen opgesteld). Onderbrengen van het areaal van Staatsbosbeheer (SBB) onder de regeling Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) zal pas vanaf 1 januari 2014 vorm kunnen krijgen (openstelling 2013). Financieel is er ook sprake van uiteenlopende termijnen. Deze worden in het vervolg van deze Memorie van Toelichting nader geduid.

De bestuursafspraken 2011 – 2015 vormen het kader voor deze uitwerking.

Deze verwijzing is opgenomen omdat in de bestuursafspraken/Bestuursakkoord 2011-2015 generieke afspraken zijn vastgelegd over de financiële verhoudingen tussen o.a. rijk en provincies.

Hiermee vervallen de 12 afzonderlijke bestuursovereenkomsten.

De twaalf bestuursovereenkomsten 2007 - 2013 vervallen nadat de financiële afronding heeft plaatsgevonden. Dit is het geval als aan alle financiële verplichtingen is voldaan, dan wel als daarover sluitende afspraken zijn gemaakt. Aan de bestuursovereenkomsten kunnen dan geen rechten meer worden ontleend en juridische procedures zijn op basis van deze overeenkomsten niet meer mogelijk. De provinciale bezwaren tegen de beschikkingen van december 2010 en het eerste voorschot in 2011 moeten nog wel in lijn met het onderhandelingsakkoord afgedaan worden door het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I).

De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Natuurwetgeving

Bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord bevat een aantal taken, die niet onder de decentralisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en afronding van het (Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) gerekend kunnen worden, maar die samenhangen met de decentralisatie van de Natuurwetgeving. Het conceptontwerp van de nieuwe Wet Natuur is recent voor advisering ontvangen. In de Memorie van Toelichting van de nieuwe Wet Natuur zal, conform de bepalingen van de Financiële verhoudingswet, aangegeven moeten worden op welke wijze in de kosten van deze nieuwe provinciale taken wordt voorzien.

Internationale verplichtingen

Rijk en provincies gaan er vanuit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000.

Voor het rijk is belangrijk dat wordt vastgesteld dat tot 2021 aan de EU-verplichtingen wordt voldaan, omdat aan de realisatie van de internationale doelen voor Natura 2000 geen termijn is gesteld. De wezenlijke bijdrage gaat met de afgesproken ontwikkelopgave uit van het realiseren van een derde tot de helft van de resterende opgave voor Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook zit de wezenlijke bijdrage in de afgesproken effectgerichte maatregelen.

Er zijn geen (financiële) afspraken gemaakt over soortenbescherming buiten de Natura 2000 gebieden. De leefgebiedenbenadering, waarin het soortenbeleid is vervat, is een vervallen taak van het rijk.

Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te halen.

De provincies stellen dat met de ontwikkelopgave tot 2021 niet alle internationale doelen kunnen worden gerealiseerd. Daarom is het voor de provincies van belang dat er in 2016 wordt bepaald welke andere maatregelen (voor financiële verantwoordelijkheid van het rijk) nog nodig zijn om na 2021 de internationale doelen te realiseren. Momenteel toetst het Planbureau voor de Leefomgeving op verzoek van staatssecretaris Bleker de afspraken in het onderhandelingsakkoord over de herijking. Dit levert mogelijk nader inzicht op over de mate van realisatie van de Europese doelen.

Als er naast dit onderhandelingsakkoord maatregelen door de provincies moeten worden uitgevoerd die voortvloeien uit de evaluatie, dan vindt vóóraf een uitvoeringstoets plaats conform de systematiek van artikel 2 Financiële verhoudingswet, zodat provincies bij aanvang van de uitvoering duidelijkheid hebben over haalbaarheid en betaalbaarheid.

Voor de provincies is van belang dat zowel bij nieuwe maatregelen als bij nieuwe EU-regelgeving eerst een uitvoeringstoets plaatsvindt.

Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in dit akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies (wanneer provincies niet gehandeld hebben conform bovenstaande punten), zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan, die door Europa aan de lidstaat Nederland worden opgelegd, aan de provincies doorvertalen.

Voor provincies is het belangrijk dat het rijk aanspreekbaar is op het voldoen aan de Europese verplichtingen en dat de consequenties hiervan niet op de provincies kunnen worden afgewenteld. Elke provincie moet wel kunnen aantonen dat zij de beschikbare rijksmiddelen voor verwerving, inrichting en beheer voor de afgesproken doelen heeft ingezet. De provincies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld.

Het gaat hier in feite om een inspanningsverplichting van de provincies, omdat gekozen is voor het grond-voor-grond principe door het ontbreken van rijksmiddelen voor inrichting en verwerving. De gronden die voor de ontwikkelopgave moeten worden verworven zullen naar verwachting duurder zijn dan de gronden uit het BBL-bezit die verkocht worden. Voor inrichting is uitgegaan van gemiddelde inrichtingskosten. De inrichtingskosten voor Pro-

grammatische Aanpak Stikstof (PAS), Natura 2000 en KRW zullen naar verwachting bovengemiddeld zijn.

Uitdrukkelijk is afgesproken dat de beschikbare rijksmiddelen door de provincies gericht worden ingezet op de harde juridische verplichtingen en het realiseren van de internationale verplichtingen in Natura 2000- en KRW-gebieden. Binnen de taakstelling voor Natura 2000 zal aan de taakstelling voor PAS prioriteit worden toegekend.

Zoals aangegeven is er voor soortenbescherming geen financiële afspraak gemaakt. De tekst in het bestuursakkoord is bij nader inzien tegenstrijdig. In de bijlage wordt aangegeven dat de zorg voor biologische biodiversiteit naar de provincie wordt gedecentraliseerd. Voor de EHS- en Natura2000 gebieden sluit dit aan bij de afspraken in het akkoord, maar het is niet in overeenstemming met de afspraak in het akkoord dat het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014 een rijksverantwoordelijkheid is. De provincies zijn van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling eenduidig en volgens gemaakte afspraken in de nieuwe Natuurwet moet worden geregeld. Het overleg over het conceptvoorontwerp van de nieuwe Natuurwet loopt nog.

Verantwoording en Monitoring

Partijen richten geen aparte verticale toezichtsrelaties in. Uit de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten leest het Rijk af hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. De ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd via de gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringssystematiek. Deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. Provincies verzamelen de data die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie.

Voor de toekomstige verantwoording over de uitvoering van de herijking van de EHS komt geen verticale verantwoordingsrelatie. De rapportage van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS) volstaat. Voor de monitoring van de ontwikkeling van de natuur zijn door de provincies in het kader van SNL voorstellen ontwikkeld, die vanaf 2012 kunnen worden geïmplementeerd. Deze monitoringskosten komen voor rekening van de provincies. In het overzicht van de kosten voor beheer (**bijlage 1**) is daarvoor een bedrag geraamd onder de extra uitvoeringskosten. Inzet is dat het rijk met dit (eenvoudige) systeem ook aan de rapportageverplichting voor Natura 2000 aan de Europese Commissie kan voldoen. Rijk en provincies maken daar op korte termijn nadere afspraken over.

Termijn van afronding herijkte EHS

De herijkte EHS wordt afgerond in 2021.

De herijkte EHS wordt uiterlijk in 2012 vastgelegd in provinciale verordeningen teneinde planologische schaduwwerking zo snel mogelijk te beëindigen, of anders via Amvb.

De uiterste termijn is 2021. Provincies kunnen zo mogelijk en gewenst ook eerder afronden.

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is als stok achter de deur bedoeld, omdat het een expliciete wens van het rijk is om planologische schaduwwerking te voorkomen. Er wordt van uit gegaan dat de provincies de herbegrensde EHS uiterlijk in 2012 in de provinciale verordeningen vastleggen. Als dit niet gebeurt dan zal het rijk dit regelen in een AMvB.

Provincies houden de flexibiliteit via hun eigen verordeningen en eigen spelregels. Provincies zijn zelf verantwoordelijk voor de begrenzing. Als een provincie voor eigen rekening (buiten of in aansluiting op de herijkte EHS) meer na-

tuur wil realiseren dan volgens dit akkoord financieel mogelijk is, dan wordt die mogelijkheid door dit akkoord niet geblokkeerd.

Ontwikkelopgave

Vanaf 1 januari 2011 wordt voor de verwervingsopgave/functieverandering 17.000 ha en voor de inrichtingsopgave 40.000 ha gerealiseerd.

In de oorspronkelijke provinciale Inzet werd bij de verwervingsopgave ook uitgegaan van 3.000 hectare voor (afronding) gebiedenbeleid. Provincies wilden hiermee gebiedsprocessen kunnen afronden om kapitaalvernietiging te voorkomen. Daarover konden geen afspraken worden gemaakt, omdat dit geen rijksprioriteit is en vanwege de beperkt beschikbare hectares voor grond-voor-grond.

In de verwervingsopgave zijn meegenomen: de hectares bestemd voor de harde juridische verplichtingen, ongeveer de helft van de opgave voor Natura 2000 en ongeveer een derde voor de opgave KRW. De benodigde hectares voor het uitvoeringsprogramma PAS vallen binnen de voor Natura 2000 bedoelde hectares en hebben daarbinnen prioriteit.

Bij inrichting is bekend dat op 1 januari 2011 op basis van Natuurmeting op Kaart (zonder NURG, Maaswerken en Deltanatuur) er ruim 47.000 hectare nog niet is ingericht. Door de 17.000 hectare verwervingsopgave daarbij op te tellen, resulteert dan in totaal ruim 64.000 hectare niet ingerichte, maar wel verworven gronden. Van deze niet ingerichte gronden is in het onderhandelingsakkoord afgesproken om 40.000 hectare in te richten. Dat is 62%.

Voor de dekking wordt het grond-voor-grond principe toegepast waardoor investeringen gedekt worden uit het ruilen en verzilveren van grond, waarbij in volgorde worden ingezet: gronden die door de herijking buiten de EHS vallen (max. 13.000), gronden van de provincies verworven in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS vallen, gronden in bezit van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS en tenslotte – als sluitstuk – de voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden ter grootte van 14.000 ha.

Als 40.000 hectare van de in totaal 64.000 hectare kunnen worden ingericht, resteren 24.000 hectare die niet ingericht zijn. In de gebiedsprocessen zal blijken dat deze deels buiten de herijkte EHS vallen en verkocht kunnen worden. Dit zijn de in het onderhandelingsakkoord aangegeven maximaal 13.000 hectare van de niet ingerichte gronden die buiten de herijkte EHS vallen.

In de ILG-periode vanaf 2007 zijn door de provincies ruilgronden verworven buiten de EHS (ILG-nieuw). In totaal gaat het om circa 4.900 hectare, die in bezit is van BBL. Bij de gronden in bezit van de terreinbeherende organisaties (TBO's) binnen de EHS wordt uitgegaan van maximaal 6.000 hectare. Het moet dan gaan om minder waardevolle natuur, bijvoorbeeld aan de randen van de EHS. Deze taakstelling betreft een inzet van het rijk. De provincies hebben steeds aangegeven dat zij geen eigenaar van deze gronden zijn en niet in de positie zijn om de taakstelling af te dwingen. Bovendien gaat het om natuurgrond met een naar verwachting lage(re) opbrengst.

Als in gebiedsprocessen de mogelijkheden van bovenstaande maatregelen zijn ingevuld kan vervolgens een beroep worden gedaan op de resterende 14.000 hectare uit het BBL-bezit (ILG-oud). Feitelijk is het BBL-bezit (ILG-oud) ruim 20.000 hectare, maar uit het verschil moet het rijk nog de verkooptaakstelling BBL (Regeerakkoord), de landmetershectares en de verkooptaakstelling voor de Westerschelde financieren.

Bij de beschikbare BBL-gronden ILG-oud van 14.000 hectare ligt op 1 januari 2011 ruim 5.600 hectare binnen de begrenzing van EHS en Recreatie om de Stad (RodS) en bijna 8.400 hectare buiten de begrenzing.

In dit grond-voor-grond principe zijn nog niet de verplichtingen voor circa 1.900 hectare functieverandering meegenomen, hoewel deze verplichtingen wel uitgevoerd gaan worden. Dat houdt in dat er 1.900 hectare extra gerealiseerd gaat worden, echter bij deze 1.900 hectare is nu nog niet duidelijk of ze straks binnen dan wel buiten de herijkte EHS komen te liggen. De structurele lasten (rente en aflossing functieverandering) die hiermee samenhangen zijn verdisconteerd in de structurele beheerlasten (**bijlage 1**).

Bij de bovengenoemde evaluatie in 2016 wordt tevens gezien of het noodzakelijk is de gehele 14.000 ha beschikbaar te houden voor de realisatie van de herijkte EHS. De gronden van de laatste categorie blijven in eigendom van het rijk en worden als ruilgrond ingezet. Partijen streven naar een uitvoering met zo gering mogelijke bureaucratische last

Bij de evaluatie in 2016 wordt ook duidelijk of de inzet van 'grond-voor-grond' voldoende is om de afgesproken taakstelling te realiseren. De provincies hebben in de onderhandelingen aangegeven dat het niet realistisch is te verwachten dat met de verkoop van reeds verworven gronden één-op-één nieuwe gronden kunnen worden aangekocht. Dat maakt de evaluatie in 2016 des te belangrijker.

De verwervingsopgave is met inbegrip van de verwervingsopgave PAS en deze heeft daarbinnen prioriteit. De afspraken over inrichting zijn exclusief hydrologische maatregelen. Betrokken partijen maken hierover nadere afspraken.

De benodigde hectares voor het uitvoeringsprogramma PAS vallen binnen de voor Natura 2000 bedoelde hectares en hebben daarbinnen prioriteit. De effectgerichte maatregelen zijn in de beheerkosten vanaf 2014 meegenomen. De overige kosten (o.a. voor piekbelasters, stalmaatregelen en onderzoeken), met uitzondering van de hydrologische maatregelen, komen voor rekening van het ministerie van EL&I (budget maatregelen PAS). Over de hydrologische maatregelen (geraamd op 50 miljoen euro per jaar) zijn geen afspraken gemaakt. Betrokken partijen (waaronder waterschappen en ministerie van Infrastructuur en Milieu) zullen hiervoor een oplossing moeten vinden voorafgaande aan de vaststelling van het uitvoeringsprogramma PAS. De provincies zijn bij dit overleg betrokken.

In de ontwikkelopgave is ook begrepen oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold)

Met Flevoland vindt nog afzonderlijk overleg plaats.

Beheeropgave

De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het rijk voegt vanaf 2014 jaarlijks € 100 mln (prijsspeil 2011) toe aan het Provinciefonds.

Op basis van het 'onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' is een herberekening gemaakt van de beheerkosten. Tevens is inzicht gegeven in de dekking van die kosten vanuit rijksmiddelen. Op basis daarvan is een inschatting te geven van de omvang van de benodigde provinciale middelen.

Deze herberekening is zo zorgvuldig mogelijk gemaakt, maar verdient nog een nadere check als de afspraken over en aanvragen voor het openstellingsbesluit 2012 zijn verwerkt. In **bijlage 1** is een tabel opgenomen bestaande uit diverse structurele en projectmatige kosten die voor het beheer nodig zijn, alsmede de langlopende verplichtingen die verband houden met functieverandering. Deze kosten zijn in het akkoord ondergebracht bij de beheeropgave. Naast de kosten is ook de dekking weergegeven met als resultante de benodigde provinciale bijdrage.

Gebaseerd op het rijksbod worden voor het beheer de volgende budgetten overgemaakt:

2014 134,7 miljoen euro + correctie prijspeil 2011,
2015 101,5 miljoen euro + idem,
2016 101,2 miljoen euro + idem.

Uit de restant ILG middelen financiert het rijk het beheer in de jaren 2011, 2013 en 2013.

De financiering van het beheer in de periode 2011, 2012 en 2013 wordt bij het onderwerp afronding ILG nader toegelicht.

Onderdeel van het beheer zijn het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en effectgerichte beheer.

In **bijlage 1** wordt nader inzicht geboden in de beheerkosten die vanaf 2014 voor provinciale rekening komen. Bij de openstellingsbesluiten 2012 hebben de colleges van GS inmiddels uniform bezuinigings- en efficiencymaatregelen doorgevoerd, die tot een verlaging van beheerkosten leiden. Het rijk heeft met de maatregelen ingestemd, zodat mag worden aangenomen dat nog steeds sprake is van adequaat beheer om te komen tot de afgesproken mate van realisering van de internationale verplichtingen. Er zal in 2012 door de provincies gezamenlijk worden gezien en besloten of er andere mogelijkheden zijn om de kosten voor beheer verder te beperken.

Onder het effectgerichte beheer worden de effectgerichte maatregelen voor de PAS verstaan.

Uit het oogpunt van reductie van administratieve lasten voor agrarische ondernemers en beperking van uitvoeringskosten, voert het rijk vanaf 2014 in beginsel het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit als onderdeel van de EU-hectaretoeslagen.

Het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS wordt vanaf 2014 de verantwoordelijkheid van het rijk, die de mogelijkheden hiertoe via pijler 1 van het GLB onderzoekt. De te decentraliseren middelen voor 2014 e.v. hebben geen relatie met de eventuele nationale cofinanciering van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014; daarvoor is het rijk eveneens verantwoordelijk.

Bij de overgang naar pijler 1 wordt ook aandacht gegeven aan de collectieve benadering die tot nu gehanteerd is.

Provincies hechten belang aan een goede overgang. De collectieve aanpak zou ook na 2014 moeten worden gecontinueerd. Ook moeten afspraken worden gemaakt over de uitfasering van de contracten voor agrarisch natuurbeheer die doorlopen na 1 januari 2014.

Rijk en provincies stemmen er mee in dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en openeinderegelingen worden 'dichtgeschroeid'.

De financiële verantwoordelijkheid voor het Faunafonds (FF) gaat per 2012 naar de provincies. Op dat moment is de nieuwe Wet Natuur nog niet van kracht. De juridische verantwoordelijkheid ligt in de huidige wet bij het rijk. Hierover zal nader overleg moeten plaatsvinden. In IPO-verband is in 2009 al een voorstel gemaakt over de (inter)provinciale aansturing van het Faunafonds, dat bestuurlijk is geaccordeerd. Dit voorstel dient nu nader te worden uitgewerkt. Van groot belang is het 'dichtschroeven' van de huidige openeinderegeling bij schadetoekenning. Ook dit is voor de uitwerking een actiepunt.

Uitvoering

Dienst Landelijk gebied

De provincies worden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het 'provinciaal aandeel' DLG. Daartoe nemen zij, nadat het Rijk de efficiencytaakstelling heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit (400 fte) over en worden bijbehorende middelen (€ 41 mln) aan het provinciefonds toegevoegd. In de jaren 2012-2014 wordt DLG ingezet bij de ontwikkeling en realisatie van de herijkte EHS.

De DLG wordt voor het provinciale deel volledig gedecentraliseerd per 1 januari 2015. Dan gaat de zeggenschap over de menskracht (400 fte) over en worden middelen (41 miljoen euro, prijspeil 2011) structureel aan het Provinciefonds toegevoegd. In de onderhandelingen hebben de provincies voor ogen gehad dat met deze financiën op termijn desgewenst deels een dekking kan worden gevonden voor de beheeropgave. In de komende periode zullen per provincie/landsdeel scenario's worden uitgewerkt, waaruit een richtinggevende keuze kan worden gemaakt over het al dan niet continueren van de DLG-inzet. In de periode tot 2015 zijn er voor de provincies nog 'trekkingsrechten' voor de inzet van medewerkers DLG voor de uitvoering van de afronding ILG en de ontwikkelopgave EHS door de provincies (met een evenredige efficiencytaakstelling). Voor de periode 2012-2015 moeten hierover met DLG afspraken worden gemaakt.

Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel- en WarenAutoriteit

Het Rijk stelt onderstaande middelen met de bijbehorende formatie ter beschikking aan de provincies voor de uitvoering. Eventuele additionele lasten boven deze middelen worden door de provincies gedragen. Binnen deze financiële kaders worden uitvoeringsarrangementen opgesteld.

De volgende middelen zijn beschikbaar voor uitvoeringskosten DR en nVWA

Middelen uitvoering x € mln	2012	2013	2014	2015
DR (SNL)	20	20	17	17
nVWA (BTR/Psan)	2	2	2	2
Totaal beschikbaar Rijk	22	22	19	19

Bovenstaande middelen met bijbehorende formatie zijn voor de uitvoeringskosten DR en nVWA voor beheer, waarbij de bijdrage vanaf 2015 structureel is. De uitvoeringskosten die door DLG voor beheer worden gemaakt, zijn hier niet in meegenomen en vallen onder de afspraken die over DLG zijn gemaakt.

Onderstaande berekende uitvoeringskosten voor beheer zijn ontleend aan de opgaven van EL&I. Deze kosten moeten nog wel worden getoetst.

berekende uitvoeringskosten in miljoen euro	2012	2013	2014	2015	struc
DR (SNL)	26,5	21,0	21,0	21,0	21,0
nVWA (BTR/Psan)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	30,5	25,0	25,0	25,0	25,0
Tekort	-8,5	-3,0	-6,0	-6,0	-6,0

Het tekort tussen de berekende kosten en beschikbare middelen moet worden weggewerkt in de efficiencytaakstelling die onder verantwoordelijkheid van het rijk wordt doorgevoerd. Het gaat om een taakstellend budget dat beschik-

baar is voor de uitvoering van de beheerregelingen die onder provinciale verantwoordelijkheid vallen. Er worden uitvoeringsarrangementen voorbereid, waarin de provinciale aansturing en zeggenschap adequaat moeten worden geregeld. De provincies moeten in de positie zijn om de efficiency van de uitvoering verder te vergroten.

De genoemde bedragen zijn inclusief uitvoering agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en zullen als dat aan de orde is naar rato worden aangepast.

Met ingang van 2014 zullen de uitvoeringskosten voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit dit budget worden gelicht, omdat het rijk hiervoor verantwoordelijkheid neemt. Er zal nog wel een uitfasering plaatsvinden van lopende beheerscontracten. Ook hierover moeten nadere afspraken worden gemaakt.

De uitvoeringskosten voor het Faunafonds worden gedecentraliseerd naar het Provinciefonds. Het Rijk stelt hiervoor het budget beschikbaar dat gelijk is aan de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de afgelopen vier jaar. Na decentralisatie maken deze kosten onderdeel uit van de decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds, vanaf 2014 worden zij ondergebracht in de algemene uitkering van het Provinciefonds.

Het budget wordt berekend op basis van de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de periode 2007 t/m 2010. Hiervoor zullen de jaarverslagen en begrotingen van het Faunafonds worden gebruikt. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen euro per jaar.

Afronding ILG

Het ILG wordt afgerekend per 1 januari 2011, volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget gaat uit van de werkelijke bestedingen per 1 januari 2011 (€ 2,014 mrd).

Afgerekend wordt per provincie voor de werkelijk gemaakte kosten zoals verantwoord is in de ILG-rapportage van 1 januari 2011 (zie **bijlage 2**). In de onderhandelingen is afgesproken dat bij de afrekening wordt uitgegaan van de verantwoording van de bestede kosten in de ILG rapportages.

ILG-middelen, die na afrekening resterend, worden ingezet voor beheer 2011-2013 en ter financiering van de harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 (zie overzicht). Van het tekort dat als gevolg van overige verplichtingen (€ 214 mln) ontstaat, wordt € 128 mln gedekt door provincies en € 88 mln door het rijk uit de resterende ILG-middelen voor FES en beheer. Uiterlijk 2014 worden de (nu via het ILG bekostigde) voormalig-FES projecten gedecentraliseerd.

In het overzicht (zie **bijlage 2**), dat tijdens de onderhandelingen is gebruikt en waarnaar in het akkoord wordt verwezen, zijn de volgende zaken van belang:

- De FES-middelen staan apart vermeld op de begroting van het ministerie van EL&I. De provincies nemen de verplichtingen voor FES nu niet mee in de afronding van het ILG, maar de FES-projecten worden apart gefinancierd door het rijk. De FES-projecten worden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 2014, gedecentraliseerd.
- De verplichtingen voor verwerving en inrichting EHS vanaf 1 januari 2011 worden doorgeschoven naar de ontwikkelopgave (grond-voor-grond) en worden nu niet afgerekend bij de afronding ILG. De verplichte hectares krijgen prioriteit bij realisatie van de ontwikkelopgave.
- De verplichtingen voor beheer (incl. functieverandering) worden meegevoerd in het restant ILG-budget voor beheer 427 miljoen euro waaraan nog de bijdragen EU/POP worden toegevoegd). In dit restantbudget is geen ruimte voor effectgerichte maatregelen.

- De harde juridische verplichtingen voor overige natuur worden betaald (104 miljoen euro).
- De harde juridische verplichtingen voor RodS en overige ILG doelen worden betaald (512 miljoen euro). De afwikkeling van de verplichtingen is een autonome provinciale verantwoordelijkheid.
- De kosten voor SBB en Faunafonds voor de jaren 2012 en 2013 zijn ingeschat op 147 miljoen euro. De kosten voor het Faunafonds zijn gebaseerd op een provinciale inschatting van de reële kosten. Er wordt van uit gegaan dat de kosten voor SBB en Faunafonds in 2012 en 2013 nog centraal worden afgerekend.
- De rijksbijdrage van 84 miljoen euro voor BTW-compensatie wordt uitgekeerd, maar deels (29 miljoen euro) nog in de periode 2014 t/m 2016.

Volgens dit overzicht resteert er dan een tekort van 214 miljoen euro. Dit tekort wordt mede veroorzaakt door een uitname door het rijk van 88 miljoen euro) voor het oplossen van financiële knelpunten op rijksniveau. In de onderhandelingen zijn deze 88 miljoen euro voor rekening van het rijk gebracht. Daarnaast worden ook de uitvoeringskosten Faunafonds in 2012 en 2013 (circa 4 miljoen euro per jaar) betaald aan de provincies. Daar was eerst geen rekening mee gehouden. Het resterende tekort is dan geen 126 maar 118 miljoen euro.

In de onderhandelingen is afgesproken dat het resterende tekort voor rekening van de provincies komt. Dit wordt opgelost door een bijdrage van de provincies, die per 1 januari 2011 meer hebben besteed en verplicht dan 91,4% van het ILG-budget (het maximale percentage dat op grond van de bepalingen in de WILG mogelijk is).

Totaal wordt door het rijk via een decentralisatie uitkering in het Provinciefonds met ingang van 2011 t/m 2013 het volgende bedrag overgemaakt:

€ 893 mln rijksbod 2011 t/m 2013 (netto)
 € 84 mln BTW (2011 t/m 2016)
 € 88 mln rijksbijdrage in het tekort
 € 8 mln uitvoeringskosten Faunafonds in 2012 en 2013
 € 1.073 mln

Onder de voorwaarde dat het beleidskader RodS wordt opgerekt en planologisch ruimte wordt geboden voor Staatsbosbeheer, hoeven de provincies geen dekking te regelen voor beheer van de RodS-gebieden.

Het verruimen van de beleidskaders RodS is bedoeld om Staatsbosbeheer, als beheerder van RodS-gebieden, de ruimte te bieden om zelf te voorzien in de kosten voor beheer van deze RodS gebieden. De provincies dragen niet bij aan RodS-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer.

De resterende ILG-middelen (met uitzondering van FES) in de periode 2011-2013 worden als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds toegerekend op basis van de verdeling van de ILG-uitkering en een kostengeoriënteerde toedeling van de middelen beheer SBB en Faunafonds.

De decentralisatie-uitkering zal worden gebaseerd op een inschatting van de werkelijke kosten die de provincies in deze periode gaan maken (zie **bijlage 2**).

Vervallen Rijkstaken

Bij een aantal beleidsonderwerpen uit het huidige ILG heeft het Rijk bepaald dat geen sprake meer is van een Rijksopgave. In het kader van de decentralisatie worden over deze onderwerpen geen afspraken gemaakt. Het is een autonome bevoegdheid van de provincie of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen.

Ondanks het feit dat Milieukwaliteit EHS, Nationale Parken, Leefgebiedenbenadering, overige natuur en robuuste verbindingen vallen onder de vervallen rijkstaken, is afgesproken dat bij de afronding ILG de juridisch harde verplichtingen voor deze taken worden afgerond en betaald.

In de leefgebiedenbenadering is het huidige rijksbudget voor het beleid voor soortenbescherming vervat. Het rijk stopt met de subsidiering van soortenbescherming. In de nieuwe Natuurwet moet eenduidig worden geregeld dat, in lijn met de rijksverantwoordelijkheid voor het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en de Naturagebieden, de provincies niet aansprakelijk kunnen worden gesteld, als niet voldaan wordt aan de EU-verplichtingen voor soortenbescherming buiten de Natura 2000 gebieden.

Bijlage 1: Bevoegdheden van de provincies na decentralisatie

In aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar provincies gedecentraliseerd (samengevat):

1. beheerplannen SBB
2. Natura 2000 instandhoudingsmaatregelen
3. beoordeling toelaatbaarheid van activiteiten
4. jachtregime
5. invasieve exotensoorten
6. ontheffingen uitzetten dieren
7. schadetegemoetkomingen (Faunafonds)
8. Boswet
9. passende maatregelen Vogel- en Habitatrichtlijn

Zoals in het begin van deze Memorie van Toelichting al is aangegeven bevat Bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord een aantal taken, die samenhangen met de decentralisatie van de Natuurwetgeving en die niet onder de decentralisatie van de EHS en afronding ILG gerekend kunnen worden. Dan gaat het met name om de punten 4, 5, 6 en 8.

Bij de EU-verantwoordelijkheid is afgesproken dat de provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld. Dit geldt met name bij de punten 1, 2 en 9 (voor zover dit betrekking heeft op de EHS en de Naturagebieden).

Het rijk blijft verantwoordelijk voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt, zoals de rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Verantwoordelijkheid voor de laatst genoemde twee onderwerpen betreft de ontwikkelingsopgave in het kader van waterveiligheid. Provincies zijn bij NURG en Maaswerken verantwoordelijk voor het beheer.

De ontwikkelopgave waterveiligheid voor NURG en Maaswerken blijft een rijksverantwoordelijkheid. Dat houdt in dat verwerving en inrichting in het kader van NURG, Grensmaas en Zandmaas I en II door het rijk worden gedaan. Het beheer van deze gebieden (binnen de EHS) komt voor rekening van de provincies.

Afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord

Concept 11 november 2011

Interprovinciaal Overleg 

II. Afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord

In het onderhandelingsakkoord 'Decentralisatie Natuur' zijn afspraken gemaakt die deels nog moeten worden uitgewerkt. Voor 24 december 2011 wordt de instemming gevraagd van de provinciale besturen. Op dat moment is de uitwerking op een aantal punten nog niet gereed. Deze uitwerking is nodig omdat in het onderhandelingsakkoord afspraken zijn gemaakt voor de provincies gezamenlijk, die nu moeten worden vertaald naar de afzonderlijke provincies.

Als algemeen uitgangspunt geldt dat bij de uitwerking en implementatie een eerlijke verdeling over de provincies wordt nagestreefd. Dat houdt in dat kosten en bijdrage zo veel als mogelijk is op elkaar moeten aansluiten en dat een evenwichtige verdeling van 'plussen en minnen' over de provincies wordt nagestreefd.

Afspraken en uitgangspunten en criteria hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Afhandeling Bestuursvereenkomsten ILG 2007-2013;
2. Ontwikkelopgave verwerving en inrichting herijkte EHS 2011-2021;
3. Verdeling grondvoorraad;
4. Toedeling algemene uitkering Provinciefonds per 1 januari 2014.

1. Afhandeling Bestuursvereenkomsten ILG 2007-2013

Als uitgangspunt wordt genomen de zogenaamde PEIL-rapportage per 1 januari 2011. Hierin hebben de colleges van Gedeputeerde Staten gerapporteerd over de bestedingen en harde juridische verplichtingen. Aan deze rapportage is een verklaring van de provinciale accountant verbonden over de bestedingen, niet over de verplichtingen. De tabel in **bijlage 2** geeft hiervan een samenvattend overzicht.

2007 t/m 2010

Voor de periode 2007 t/m 2010 wordt per provincie afgerekend voor de werkelijk gemaakte kosten zoals die verantwoord zijn in de PEIL-rapportage van 1 januari 2011. Het totaal van de bestedingen van alle provincies bedraagt over deze periode € 2.014.194.000. Elke provincie krijgt dan de daadwerkelijke bestedingen vergoed.

2011 t/m 2013

Voor de periode 2011 t/m 2013 ontvangen de provincies de vergoedingen voor de harde juridische verplichtingen zoals opgenomen in de PEIL-rapportage 1 januari 2011¹. Aanvullend is een bedrag beschikbaar voor de groei in de kosten van beheer in de jaren 2011-2013, de beheerskosten SBB 2012 en 2013 en het Faunafonds 2012 en 2013. Hierbij wordt aangetekend dat alle provincies uniform in het openstellingsbesluit voor SNL voor 2012 (Subsidieregeling beheer Natuur en Landschap) een aanzienlijke efficiency- en bezuinigingstaakstelling hebben doorgevoerd.

Er heeft geen gezamenlijke toetsing plaatsgevonden van de harde juridische verplichtingen, waarover afgerekend gaat worden. Hier wordt ook niet voor gekozen, omdat bij de bepaling van wat een harde juridische verplichting is altijd een 'schemergebied' blijft bestaan en er daarnaast op detailniveau een uitgebreid dossieronderzoek nodig zou zijn die maanden in beslag zou nemen. Iedere provincie

¹ Met uitzondering van de harde juridische verplichtingen voor FES en voor verwerving en inrichting waarvoor een ander arrangement is afgesproken, zie onder ontwikkelopgave.

heeft naar eer en geweten de harde juridische verplichtingen opgenomen en is zelf verantwoordelijk voor mee- of tegenvallende bestedingen.

De verplichtingen FES worden afzonderlijk door het ministerie van EL&I betaald. De FES-projecten worden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 2014, gedecentraliseerd.

De rijksbijdragen 2011 t/m 2013 worden als decentralisatie-uitkering in het provinciefonds gestort. Voor 2011 vindt een verrekening plaats met de reeds in 2011 verleende voorschotten². De decentralisatie-uitkering 2011 t/m 2013 wordt gebaseerd op de verplichtingen per provincie. Dat betekent dat de provincies over de periode 2011 t/m 2013 hun uitgaven voor de harde juridische verplichtingen (conform PEIL 1 januari 2011) en de werkelijke kosten voor beheer (inclusief functieverandering, SBB en Faunafonds) geheel vergoed krijgen.

Vanaf 2011 blijft er dan alleen een horizontale verantwoording naar Provinciale Staten bestaan en geen aparte verantwoording meer naar het ministerie van EL&I.

Tekort 118 miljoen euro

Uit de tabel in **bijlage 2** blijkt een tekort van € 214.537.000 voor de restantopgave van het ILG in de periode 2011 t/m 2013. In het onderhandelingsakkoord is vastgelegd dat hiervan 88 miljoen euro voor rekening komt van het rijk. Daarnaast was er geen rekening gehouden met de bijdrage van het rijk in de uitvoeringskosten voor het Faunafonds (2 x 4 miljoen euro). Dan resteert een tekort van (126 - 8 =) 118 miljoen euro voor de provincies. Uitgangspunt van de provincies is dat dit provinciale aandeel in het tekort voor rekening komt van de twee provincies die per 1 januari 2011 meer dan 91,4% van het ILG-budget hebben verplicht. Volgens de bepalingen van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) mag op 1 januari 2011 maximaal 91,4% van het ILG-budget 2007-2013 zijn besteed dan wel verplicht. De desbetreffende provincies (Zuid-Holland en Overijssel) hebben goede argumenten voor hun verplichtingen boven 91,4%, maar nu er tussentijds moet worden afgerekend is er voor gekozen enkel de wettelijke bepalingen tot uitgangspunt te nemen. Provincies die minder hebben besteed en verplicht dan 91,4% kunnen immers ook geen aanspraak meer maken op de niet bestede en verplichte gelden.

Voor de provincie Zuid-Holland bestaan de volgende mogelijkheden om te voorzien in het tekort. Allereerst kan de harde juridische verplichtingen voor RodS, overige Natuur en overige doelen (zie **bijlage 2**) worden teruggebracht. Dit leidt tot een lagere verplichtingenstand en een kleiner tekort. Ook kan de oplossing voor het tekort worden gevonden door verlaging van de harde juridische verplichtingen voor verwerving EHS buiten Natura 2000- en KRW-verplichtingen. Dat Overijssel uitkomt boven 91,4% is vooral gerelateerd aan de verwerving EHS. Overijssel wil haar bijdrage in het tekort financieren, mits geen sprake is van dubbel betalen. De overbesteding van Zuid-Holland en Overijssel bedraagt respectievelijk 99,5 en 63,5 miljoen euro. Voor 118 miljoen euro moet door deze provincies een besparing worden gevonden; de taakstelling voor Zuid-Holland bedraagt dan naar rato circa 72 miljoen euro en voor Overijssel 46 miljoen euro. Het totale bedrag van 118 miljoen euro wordt betrokken bij de decentralisatie-uitkering voor 2012 en 2013.

² Provincies, die verwerving en inrichting EHS gefinancierd hebben na 1 januari 2011, moeten dit zelf financieren via grond-voor-grond. Voorfinanciering door provincies is een optie.

2. Ontwikkelopgave verwerving en inrichting herijkte EHS 2011-2021

Verwerving

De provincies hebben op 1 januari 2010 voor 9.000 hectare harde juridische verplichtingen vastgelegd voor de verwerving van de EHS. In 2010 is hiervan volgens Nulmeting op Kaart al een groot deel gerealiseerd. Op deze realisatie per provincie en op de onderlinge verdeling van de 9.000 hectare tussen de provincies zal nog een gezamenlijke toets plaatsvinden. Hectares EHS, die juridisch hard verplicht zijn in vastgestelde Plannen van Toedeling en niet bij de inventarisatie van de verplichtingen zijn meegenomen, omdat deze hectares via ruilgrond (ILG-oud) gefinancierd zouden worden, zullen in de gezamenlijke toets eveneens worden meegenomen. De realisatie van de resterende hectares harde juridische verplichtingen heeft prioriteit bij de ontwikkelopgave verwerving.

Van de 17.000 hectare ontwikkelopgave blijft na aftrek van de resterende hectares harde juridische verplichtingen nog circa 12.000 tot 13.000 hectare over. Bij de invulling van de ontwikkelopgave wordt prioriteit toegekend aan Natura 2000 en KRW. Binnen Natura 2000 wordt prioriteit toegekend aan de opgave voor de Programmatische aanpak stikstof (PAS).

Voor de verdeling van de ontwikkelopgave gelden de volgende uitgangspunten:

- De prioritering uit het onderhandelingsakkoord is leidend;
- Voorafgaand aan de uitwerking worden uiterlijk per 1 februari 2012 door het bestuur van het IPO criteria vastgesteld, die toetsing van de provinciale ontwikkelopgave achteraf mogelijk maakt;
- Voor de toetsing wordt een externe commissie ingesteld die een zwaarwegend advies uitbrengt;
- De commissie wordt betrokken bij de formulering van de criteria;
- Provincies gaan in het gebiedsproces de herijkte EHS in kaart brengen en betrekken daarbij de beschikbare extra hectares met bijbehorende criteria uit de ontwikkelopgave. Herijking vindt plaats op grond van de prioriteitsstelling die in het onderhandelingsakkoord is overeengekomen;
- Elke provincie geeft uiterlijk per 1 mei 2012 inzicht in de ontwikkelopgave die verbonden is aan de opgave voor Natura 2000 en KRW en het uitvoeringsprogramma PAS;
- Op basis van het advies van de externe commissie wordt voor 1 juli 2012 de verdeling van de ontwikkelopgave over de provincies door het bestuur van het IPO vastgesteld.

Ontwikkelopgave inrichting

Op basis van Nulmeting op Kaart 1 januari 2011 (ruim 47.000 hectare) en de restant ontwikkelopgave (17.000 hectare) kan worden bepaald dat er op 1 januari 2011 ruim 64.000 ha EHS nog niet is ingericht. De in het onderhandelingsakkoord overeengekomen opgave is om 40.000 hectare in te richten (62% van de totaal niet ingerichte hectares), zodat dan ruim 24.000 hectare in 2021 niet ingericht is. In de gebiedsprocessen zal blijken dat deze deels buiten de herijkte EHS vallen en verkocht kunnen worden. De provincies kiezen er voor om bij de toedeling van het grond-voor-grond principe de inrichtingsopgave te financieren uit 13.000 hectare van de niet ingerichte gronden die buiten de herijkte EHS vallen. Met de TBO's moet hiervoor per provincie een strategie worden afgesproken. Mogelijkheden voor alternatieve financiering kunnen hierbij worden betrokken. Provincies realiseren zich dat het hier om een lastige opgave gaat, omdat een groot deel van de gronden reeds is overgedragen aan TBO's. Dit vraagt om een zorgvuldige aanpak en goed overleg met betrokken partijen in gebiedsprocessen. In de gebiedsprocessen wordt afgewogen welke gronden worden ingericht. De Natura 2000/PAS en KRW gebieden hebben daarbij prioriteit.

Uitgangspunten bij verdeling ontwikkelopgave inrichting:

- De ontwikkelopgave inrichting wordt per provincie vormgegeven (ieder 62% van de totaal niet ingerichte hectares per provincie);
- Voor de dekking is de verkoop van maximaal 13.000 hectare nog niet ingerichte gronden, die buiten de herijkte EHS vallen, beschikbaar;
- Elke provincie krijgt binnen deze 13.000 hectare een taakstelling naar rato van het percentage niet ingerichte gronden;
- Provincies zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering van de inrichtingskosten uit dit grond-voor-grond principe; als er andere financieringsbronnen zijn, dan hoeft er minder van de 13.000 hectare te worden verkocht.

3. Verdeling grondvoorraad

De uitkomst van de verdeling van de ontwikkelopgave verwerving is leidend voor de verdeling van de grondvoorraad. Deze ontwikkelopgave heeft twee elementen:

- Realisatie van de harde juridische verplichtingen;
- Verdeling van de restant ontwikkelopgave op basis van het zwaarwegend advies externe commissie.

Uit het onderhandelingsakkoord volgt dat voor de verwervingsopgave beschikbaar is:

- 4.900 ha ILG nieuw buiten de begrenzing;
- 6.000 ha grond van TBO's die ontgrensd wordt;
- 8.370 ha ILG-oud buiten de begrenzing (als laatste in te zetten)
- 19.270 ha totaal maximaal in te zetten gronden

In dit overzicht zijn niet meegenomen de gronden ILG-nieuw en -oud die al binnen de huidige EHS en RodS-begrenzing vallen. Deze gronden worden voor dat doel ingezet. Het kan zijn dat de huidige EHS-gronden voor een deel buiten de herijkte EHS gaan vallen. De gronden ILG-nieuw kunnen in dat geval door de desbetreffende provincie zonder meer weer worden ingezet voor de realisering van de herijkte EHS. De gronden ILG-oud buiten de herijkte EHS worden dan toegevoegd aan de grondvoorraad ILG-oud buiten de begrenzing.

In dit overzicht is niet gerekend met het feit dat het niet realistisch is te verwachten dat met de verkoop van reeds verworven gronden één op één nieuwe gronden kunnen worden aangekocht. Waarschijnlijk moet worden uitgegaan van een factor 0,7. Ook de realisatie van de taakstelling voor het 'ontgrenzen' van 6.000 hectare bestaande natuur is een zware opgave, omdat de provincie hier geen eigenaar van is. Dat geldt overigens wel voor het rijk in de relatie met SBB. Het gaat overigens om natuurgrond met een naar verwachting lage(re) opbrengst.

De evaluatie in 2016, waarbij onder andere wordt nagegaan of de grondvoorraad toereikend is voor de realisatie van de taakstelling, is voor de provincies belangrijk.

Voor de toedeling van de grondvoorraad gelden de volgende criteria:

- De provincies zetten eerst de gronden ILG-nieuw buiten de begrenzing in, die immers onder eigen regie in de periode 2007-2011 zijn verworven; op de beschikbare hectares ILG-nieuw buiten de begrenzing zal nog een gezamenlijke toets plaatsvinden.
- In de gebiedsprocessen wordt geprobeerd om stukjes natuur te 'ontgrenzen' of anderszins in overleg met TBO's financiële afspraken te maken. De 6.000 hectare wordt naar rato van de totale ontwikkelopgave verwerving over de provincies verdeeld. Hoe meer hiervan lukt, des te meer kan van de eigen ontwikkelopgave gerealiseerd worden.
- Voor de toekenning van de zogenoemde ILG-oud gronden buiten de EHS is een strakke centrale regie nodig, omdat er provincies zijn met een relatieve

forse restant ontwikkelopgave en een beperkte grondvoorraad. Ook zijn er aanmerkelijke verschillen in grondprijs tussen provincies die verdisconteerd moeten worden;

- Daarnaast heeft het rijk nog een verkooptaakstelling, die ook uit ILG-oud moet worden gefinancierd (verkooptaakstelling BBL-gronden, voor de Westerschelde en landmetershectares); niet bekend is in welke provincies en wanneer dit gaat plaatsvinden; daar is een goede afstemming over nodig met het rijk.
- De centrale regie wordt uiterlijk op 1 juli 2012 uitgewerkt en vastgelegd in een besluit van het bestuur van het IPO.
- Uiteindelijk doel is dat in elke provincie zo veel mogelijk van de restant ontwikkelopgave tot 2021 kan worden gerealiseerd.

Na de toedeling van de grondvoorraad zijn provincies vrij om de toebedeelde gronden in te zetten voor dekking van de verwervings- of inrichtingskosten.

4. Toedeling algemene uitkering Provinciefonds per 1 januari 2014

Vanaf 2014 worden de volgende bedragen toegevoegd aan het Provinciefonds.

2014 134,7 miljoen euro+uitvoeringskosten Faunafonds+correctie prijspeil 2011

2015 101,5 miljoen euro+ idem

2016 101,2 miljoen euro+ idem.

Hieraan wordt per 1 januari 2015 nog structureel toegevoegd het 'provinciaal aandeel' DLG (41 miljoen euro, prijspeil 2011).

Onder regie van de beheerder van het Provinciefonds (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) moet hiervoor een verdeelmaatstaf worden gevonden.

De provincies komen hiervoor de volgende uitgangspunten overeen:

- Er moet worden gezocht naar een maatstaf die zo goed mogelijk aansluit bij de werkelijke uitgaven per provincie voor beheer (inclusief Faunafonds);
- De provincies nemen medio 2012 een gezamenlijk besluit over aanvullende bezuinigingen op beheer bij de openstelling voor 2013;
- Medio 2012 zal op basis van de dan bekende gegevens een goed beeld gegeven kunnen worden van de te verwachten uitgaven per provincie.

BIJLAGE 1

Overzicht beheerkosten per jaar periode 2014-2021

Beheeropgave provincies	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 Natuurbeheer binnen EHS	79,5	79,5	79,7	79,8	80,7	81,5	82,4	83,1
2 Natuurbeheer buiten EHS	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3 Agrarisch natuurbeheer binnen EHS	29,4	30,1	30,8	31,5	32,2	32,9	33,6	34,3
4 Agrarisch natuurbeheer buiten EHS	2,2	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5 Programmakosten Faunafonds	15,6	15,7	15,9	14,1	12,3	12,3	12,3	12,3
6 Uitvoeringskosten Faunafonds	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
7 Provincies: extra uitvoeringskosten SNL	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
Subtotaal	139,6	138,3	137,3	135,3	135,1	136,6	139,2	139,6
1 Effectgerichte maatregelen	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Subtotaal	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
1 Functieverandering (rente en aflossing)	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
2 Functieverandering (nieuwe verplichtingen)	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
3 PNB-leningen	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
Subtotaal	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Totaal kosten	173,6	172,3	171,3	169,3	169,1	170,6	173,2	173,6
1 Uitkering in Provinciefonds	134,7	101,5	101,2	101,2	101,2	101,2	101,2	101,2
2 Bijdrage Faunafonds	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
3 EU-POP (50% ANb binnen EHS)	15,8	15,6	15,4	15,8	16,1	16,5	16,6	17,2
Subtotaal	154,7	121,3	120,8	121,2	121,5	121,9	122,0	122,6

operationeel doel (zie PEIL rapportages)	PEIL totaal	PEIL besteed	PEIL Jur vastgelegd	Jur vastgelegd totalen	restant opgave ILG	reden
ontwikkelopgave						
realisatie EHS verwierven	712.455	560.506	151.949			
verwerving uit PNB lening+BBL exploitatierekening	160.915	160.915				
realisatie EHS Inrichten	425.414	158.632	266.782	418.731	0	In ontwikkelopgave
beheer						
realisatie EHS beheer	722.188	417.808	304.380	304.380	422.603	restant ILG beschikking (incl BTW) omdat in PEIL nog niet de nieuwe openstellingen SNL zitten
overige natuur						
realisatie EHS knelpunten Robuuste Verbindingen	32.158	4.865	27.303			
alleenvaltelt EHS	120.779	60.197	60.582			
rationale parken	22.924	15.846	7.078			
beheer gebiedsbeheer	12.423	5.525	6.898			
overige natuur	6.426	3.817	2.609	104.470	104.470	verplichting
toes						
toes	390.521	160.822	229.699	229.699	229.699	verplichting
overige doelen						
ronddorpad op peil houden	19.330	14.330	5.000			
rondegebonden landbouw	155.615	84.356	71.259			
juurzaam ondernemen	4.480	2.262	2.218			
andere routenetwerken	20.135	9.946	10.189			
organiseerbaarheid	36.437	23.245	13.192			
rationale landschappen	133.549	89.391	44.158			
landschap generiek	14.958	8.399	6.559			
structuur gebiedsbeheer	245.105	118.522	126.583			
juurzaam bodembegebruik	1.625	1.277	348			
erfbaarheid	6.223	2.964	3.259	282.765	282.765	verplichting
ES						
lastinbouw	26.769	12.637	14.132			
vaterwiteit	0	0	0			
energieprojecten Nota Ruimte	57.274	13.322	43.952			
projecten Nota Ruimte (veenweide, greenports, nhw)	180.965	50.509	130.456			
waterschelde	67.181	33.501	33.680	221.620	0	buiten restant opgave ILG
totaal	3.575.859	2.014.194	1.561.665	1.561.665	1.044.537	
rschatting SBB en Faunafonds 2012 en 2013					147.000	
					1.191.537	
lijksbod 2011 t/m 2013 (netto)					-893.000	
lijksbod BTW					-84.000	
					214.537	tekort voor restant opgave ILG

B. Buys



AANGETEKEND

AAN Gedeputeerde Staten
van de provincie Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

VAN mr. J.A.M. van der Velden
advocaat
TELEFOON +31 88 253 59 63
FAX +31 88 253 59 34
E-MAIL jvandervelden@akd.nl

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA
POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 6 oktober 2011
ONDERWERP Das & Boom/Staat
UW KENMERK --
ONS KENMERK 237684.19680 vdv/rik

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2011008404
Ingek.:	7 OKT 2011
AFDELING	Rom8n
TE BEH. DOOR:	
DWS:	G.AFD.:

Geachte heer/mevrouw,

- ./ Hierbij zend ik u een brief met bijlagen aan de leden van Provinciale Staten namens de Stichting Das & Boom. Ik verzoek u vriendelijk deze brief met bijlagen te verspreiden onder alle leden van Gedeputeerde Staten van uw provincie, waarvoor bij voorbaat dank.

Met vriendelijke groet,

Plo R. Baelens
J.A.M. van der Velden
advocaat
AKD

seck.



AANGETEKEND

AAN De leden van Provinciale Staten
van alle twaalf provincies

VAN J.A.M. van der Velden
Advocaat
TELEFOON +31 88 2535963
FAX +31 88 2535934
E-MAIL jvandervelden@akd.nl

BEZOEKADRES Bijster 1
4817 HX BREDA
POSTADRES Postbus 4714
4803 ES BREDA
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 5 oktober 2011

ONDERWERP Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

UW KENMERK -

ONS KENMERK 237684.21811.wzw.vdv

Geachte heer/mevrouw,

Namens de Stichting Das & Boom te Beek-Ubbergen ("Das & Boom") vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Op 20 september jl. hebben het rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur ("Onderhandelingsakkoord") gesloten, waarmee invulling wordt gegeven aan het voornemen uit het regeerakkoord om het natuurbeleid te decentraliseren naar de provincies. Uit het Onderhandelingsakkoord blijkt dat de provincies tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd hebben om van Provinciale Staten goedkeuring te verkrijgen voor het Onderhandelingsakkoord. Met het oog hierop wenst Das & Boom u, mede onder verwijzing naar de brief van 6 juni 2011 van haar voorzitter en de algemeen directeur van de Vereniging Natuurmonumenten (zie bijlage 2 bij deze brief), op het volgende te wijzen.

Uit het Onderhandelingsakkoord, alsmede uit de kamerbrief van 21 september jl. over het Onderhandelingsakkoord, blijkt dat het rijk en het IPO ervan uit gaan dat de gemaakte afspraken in lijn zijn met de internationale verplichtingen van Nederland ten aanzien van natuur. Daarbij wordt met name gerefereerd aan de verplichtingen ten aanzien van Natura 2000. Deze aanname is echter volstrekt onjuist. De afspraken zijn in strijd met soortenbeschermingsverplichtingen waaraan de Staat der Nederlanden zich in internationaal en Europees verband heeft gecommitteerd. Deze verplichtingen strekken (veel) verder dan Natura 2000 en zelfs verder dan de (oorspronkelijk beoogde) Ecologische Hoofdstructuur ("EHS").

Daarbij komt dat de uitvoering van de soortenbeschermingsverplichtingen die ingevolge het Verdrag van Bern betrekking hebben op **alle** in 1982 van nature in Nederland voorkomende planten- en diersoorten, tot op heden dusdanig onder de maat is geweest, dat sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, zodat op grond van die soortenbeschermingsverplichtingen op korte termijn extra maatregelen genomen moeten worden. Uit de afspraken over de herijking van de EHS en het vervallen van een groot aantal Rijkstaken kan echter worden afge-

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 2 van 13

leid dat het rijk en het IPO juist voornemens zijn om *minder* maatregelen te nemen, althans dat de Staat slechts voor een beperkt aantal maatregelen geld beschikbaar stelt. De strijdigheid met de soortenbeschermingsverplichtingen wordt hiermee alleen maar groter.

Indien uw provincie, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, de zorg voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna op zich neemt, zal uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar worden voor het uitvoeren van de soortenbeschermingsverplichtingen inclusief het achterstallig onderhoud dat daarmee samenhangt. Gelet op de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord zullen de hiermee gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Dat die kosten enorm kunnen oplopen, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat, zoals de provincie Limburg heeft berekend, alleen al voor het nemen van de minimaal noodzakelijke maatregelen om de hamster niet (opnieuw) te laten uitsterven in Nederland ruim € 2 miljoen per jaar nodig is. Omdat er momenteel meer dan 650 soorten in Nederland in een verre van gunstige staat van instandhouding verkeren, is duidelijk dat de ingevolge het Onderhandelingsakkoord door het Rijk beschikbaar gestelde middelen verre van toereikend zullen zijn.

Bovendien zijn de beschermde soorten en natuurgebieden niet evenredig over Nederland verdeeld en zullen provincies als Limburg, waar om geomorfologische redenen relatief veel te beschermen soorten voorkomen, en Gelderland, waar relatief veel nationale parken en landschappen en Natura 2000-gebieden zijn, veel meer kosten moeten maken om aan de genoemde verplichtingen te voldoen dan in sommige andere provincies het geval zal zijn. Daarmee lijkt in het Onderhandelingsakkoord echter geen rekening te zijn gehouden.

Hieronder wordt een en ander kort toegelicht. Voor een uitgebreidere toelichting op een aantal van de onderwerpen die hieronder aan de orde komen wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze brief.

Internationale soortenbeschermingsverplichtingen

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag dat onder meer als doel heeft het behoud van de biodiversiteit, het Verdrag van Ramsar op grond waarvan watergebieden van internationale betekenis afgebakend en beschermd moeten worden, en het Verdrag van Bonn dat erop is gericht bescherming te verlenen aan wilde diersoorten die trekken over Nederlands grondgebied of binnen de Nederlandse rechtsmacht. Voorts is Nederland partij bij het Verdrag van Bern, op grond waarvan Nederland is gehouden passende en noodzakelijke maatregelen te nemen in de vorm van wetten en voorschriften om de leefmilieus van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen en om de bedreigde natuurlijke leefmilieus in stand te houden. Deze beschermingsverplichting geldt ten aanzien van de leefmilieus van *alle* in 1982 in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. Aan de leefmilieus van soorten genoemd in de bijlagen I en II bij het Verdrag moet daarbij in het bijzonder aandacht worden besteed. Daarnaast dient Nederland passende en noodzakelijke maat-

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 3 van 13

regelen te nemen om te zorgen voor bijzondere bescherming van de in het wild voorkomende soorten genoemd in de bijlagen bij het Verdrag van Bern.

Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is Nederland gehouden maatregelen te nemen met als doel de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. De *gebieds*-beschermingsverplichting betreft de verplichting tot het realiseren van het Natura 2000 netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I Habitatrichtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II Habitatrichtlijn genoemde soorten. Voor wat betreft de *soorten*bescherming dient Nederland de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a) Habitatrichtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Uit het gegeven dat de diersoorten moeten worden beschermd in hun natuurlijke verspreidingsgebied volgt dat bescherming binnen Natura 2000 alleen niet voldoende is. In dit kader is eveneens van belang dat niet alle soorten uit bijlage IV Habitatrichtlijn ook voorkomen op bijlage II van de Habitatrichtlijn (vb. de Europese hamster, *Cricetus cricetus*). (Ook) dat betekent dat de leefgebieden (habitats) van beschermde diersoorten niet steeds via Natura 2000 worden beschermd. Aanvullende maatregelen (onder meer door middel van de EHS) zijn derhalve noodzakelijk om aan deze richtlijnen te voldoen.

Das & Boom wijst erop dat tenminste 650 soorten (zie de verschillende Rode lijsten en rapporten van Alterra en het Planbureau voor de Leefomgeving) in Nederland zich op dit moment in een *verre van* gunstige staat van instandhouding bevinden, wat met name wordt veroorzaakt door het feit dat de leefmilieus van veel van deze soorten niet adequaat worden beschermd. Aangezien de verplichting tot het beschermen van (de leefmilieus van) deze soorten al sinds 1982 op de Staat der Nederlanden rust, is de Staat der Nederlanden ten aanzien van veel soorten dus op dit moment al ernstig in gebreke.

Ecologische Hoofdstructuur

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van *alle* in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster (ook beschermd ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijnen) die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten Natura 2000 en buiten de EHS vallen.

In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om beschermde soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden (Vogel- en Habitatrichtlijnen). De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 4 van 13

waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. De verbindingzones zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, wat van cruciaal belang is voor het kunnen bereiken en behouden van een gunstige staat van instandhouding. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingzones (Natte As / Groene Ruggengraat), maar de noodzaak van goede verbindingzones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbindingzones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. Aanvankelijk werd de samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 subtiele ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. De 220 subtiele verbindingzones werden later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. De samenhang in het netwerk werd hiermee weliswaar al ten dele ondermijnd, maar in ieder geval werd nog voorzien in enige vorm van verbindingzones. In het Onderhandelingsakkoord worden echter ook de robuuste verbindingzones geschrapt. Daarbij komt dat de herijkte EHS ook nog eens fors kleiner wordt dan oorspronkelijk beoogd, terwijl de biodiversiteitsdoelstellingen met de oorspronkelijke EHS al niet werden gehaald. Dat betekent volgens de genoemde verdragen en richtlijnen dat er juist *extra maatregelen* getroffen moeten worden, in plaats van minder. Das & Boom wijst er in dit verband op dat (ook) uit het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), volgt dat de herijkte EHS strijdig is met internationaal en Europees recht en dat additionele inspanningen door de provincies noodzakelijk zijn. Uit niets blijkt dat hiermee in het Onderhandelingsakkoord rekening is gehouden.

Consequenties Onderhandelingsakkoord

Het Onderhandelingsakkoord maakt de provincies (onder meer) verantwoordelijk voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna. Indien u met het Onderhandelingsakkoord instemt, betekent dit dat uw provincie een erfenis van achterstallig onderhoud overneemt en dat uw provincie verantwoordelijk en – daarmee – aanspreekbaar wordt voor het uitvoeren van de genoemde soortenbeschermingsverplichtingen, die dus veel verder strekken dan Natura 2000 en de (herijkte) EHS. Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te dekken, zullen de bedoelde kosten (grotendeels) voor rekening van uw provincie komen.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft, aangezien op

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 5 van 13

geen enkele manier rekening wordt gehouden met de soortendichtheid en de staat van instandhouding in de verschillende provincies en – daarmee – met de onderling verschillende omvang van maatregelen en kosten waar de provincies straks voor aan de lat staan. Tevens gaat het Onderhandelingsakkoord eraan voorbij dat de kosten, vanwege de noodzaak om overlegstructuren in te richten, ten gevolge van de decentralisatie zelfs nog hoger zullen zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie.

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Voor de goede orde wijst Das & Boom u er op dat indien het natuurbeleid inderdaad aan de provincies zal worden overgedragen, zoals beoogd in het Onderhandelingsakkoord, (ook) zij uw provincie zal aanspreken op de alsdan op u rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten, zoals Das & Boom thans de Staat c.q. de staatssecretaris daarop aanspreekt. In dat kader is wellicht nog van belang om te vermelden dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen.¹ Indien uw provincie deze verplichtingen van de Staat zou overnemen, zult u zich daarop derhalve nimmer kunnen beroepen.

Gelet op het voorgaande raadt Das & Boom u ten sterkste af om in te stemmen met het Onderhandelingsakkoord. Benadrukt zij nogmaals dat de Staat der Nederlanden verantwoordelijk is voor het nakomen van de genoemde internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten en niet de afzonderlijke provincies.

Uw spoedige reactie zie ik met belangstelling tegemoet. Desgewenst is Das & Boom graag bereid om nader met u te overleggen over de inhoud van deze brief.

¹ Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 6 van 13

Hoogachtend,



J.A.M. van der Velden
Advocaat
AKD

- Cc. - Gedeputeerde Staten van alle twaalf provincies
- Interprovinciaal overleg
- Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, dhr. H. Bleker
- Vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 7 van 13

Bijlage 1 – Nadere toelichting

Ecologische Hoofdstructuur

De belangrijkste doelstelling van de EHS, die werd geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan uit 1990 en sindsdien verschillende keren is bevestigd², is behoud en herstel van de biodiversiteit conform de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Bern en mede daarop gebaseerde nadere afspraken, door middel van het realiseren van een samenhangend netwerk van onderling verbonden natuurgebieden. De EHS heeft tot doel het zekerstellen in 2020 van de condities van instandhouding voor **alle** in 1982 (jaar van inwerkingtreding Verdrag van Bern) van nature in Nederland voorkomende soorten (alsmede om de teruggang van de biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt).³ De Natura 2000-gebieden die ingevolge de *gebieds*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrictlijnen speciale bescherming genieten, maken onderdeel uit van de EHS (ongeveer 40 of 45%), maar de EHS als geheel is veel groter dan alleen de Natura 2000-gebieden.

De EHS is in de eerste plaats van belang om te kunnen voldoen aan de verplichting om de leefmilieus van **alle** in 1982 in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te beschermen (Verdrag van Bern). De reikwijdte van deze verplichting strekt immers (veel) verder dan Natura 2000. Deze verplichting strekt zelfs nog verder dan de EHS, aangezien ook met de EHS nog niet wordt voorzien in de bescherming van de leefmilieus van al deze soorten. In de tweede plaats is de EHS van belang om te kunnen voldoen aan de *soorten*beschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrictlijnen. De EHS moet na realisatie een samenhangend netwerk vormen waardoor de verschillende natuurgebieden (o.a. Natura 2000) met elkaar worden verbonden. Dat is van groot belang om ervoor te zorgen dat de ingevolge de Vogel- en Habitatrictlijnen beschermde planten- en diersoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en gehouden. Een belangrijke opgave van het EHS-beleid is daarom het versterken van de samenhang binnen het netwerk. Juist aan deze verplichting is tot nu toe veel te weinig aandacht besteed en dat klemt te meer, nu er ingevolge de herijking van de EHS en het vervallen van de robuuste verbindingen van een samenhangend netwerk definitief geen sprake meer zal zijn.

Aanvankelijk werd die samenhang binnen het netwerk vormgegeven door de beoogde aanleg van zo'n 220 ecologische verbindingzones tussen de kerngebieden van de EHS. Mede omdat er bij gebrek aan middelen om de EHS in volle omvang ook qua eigendom veilig te stellen op vrijwillige basis tevens gronden van derden (beheersgebieden) aan de EHS werden toegevoegd, waren deze 220 verbindingzones bittere noodzaak om een gesloten netwerk te kunnen realiseren, waarbinnen de beschermde dier- en plantensoorten zich kunnen

² O.a.: *Structuurschema Groene Ruimte*, kabinetsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" en *Nota Ruimte*.

³ Zie ook de recente *Memorie van Toelichting bij de "Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2011"*, Kamerstukken 2010/2011, 32 500 XIV, nr. 2.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 8 van 13

verspreiden en onderling met elkaar in contact kunnen komen, wat weer nodig is om in een duurzaam gunstige staat van instandhouding te kunnen voortbestaan. Hoewel Nederland zich ter onderbouwing van de stelling dat zij aan de internationale en Europeesrechtelijke soortenbeschermingsverplichtingen voldeed, op dit samenhangende netwerk, inclusief 220 verbindingzones beriep, zijn deze grote aantallen subtiele verbindingzones later vervangen door twaalf robuuste ecologische verbindingen tussen belangrijke en omvangrijke EHS-gebieden. Dat was volgens de Nederlandse regering van groot belang, mede in verband met de zich voordoende klimaatveranderingen. Ook volgens de derde voortgangsrapportage inzake de EHS over het rapportagejaar 2009 is de aanleg van twaalf robuuste verbindingen in de EHS (gezamenlijk 27.000 hectare) van essentieel belang voor de realisatie van de EHS als samenhangend netwerk van natuurgebieden. Zonder deze verbindingen kan er geen goed netwerk bestaan waarin diersoorten tussen de natuurgebieden kunnen migreren. Een samenhangende EHS is noodzakelijk voor het bereiken van de genoemde biodiversiteitsdoelstellingen. De robuuste verbindingen tussen de kerngebieden die zorgen voor leefgebieden van voldoende omvang en uitwisseling tussen soorten, zijn dan ook een integraal onderdeel van de EHS-realisatie, aldus nog steeds de genoemde voortgangsrapportage. Zoals gezegd kan daarbij al de kanttekening worden gemaakt dat deze twaalf verbindingen, ook al zouden deze robuust uitgevoerd worden, nimmer tot hetzelfde samenhangende netwerk konden leiden als met de aanvankelijk beoogde en noodzakelijk geachte 220 verbindingzones het geval was. In een recent op verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal onder eindverantwoordelijkheid van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Universiteit Maastricht (UM) uitgevoerde beleidsstudie, getiteld "Natura 2000 in Nederland, Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen", wordt het belang van de EHS naast Natura 2000 nog eens onderschreven (p. 12):

"De te realiseren doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kunnen echter niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald. Er bestaat dus een Europeesrechtelijke noodzaak om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name in de EHS."

De netwerkfunctie van de EHS is dus van essentieel belang voor het bereiken van de biodiversiteitsdoelstellingen en voor het effectief beschermen van soorten. Bij wege van voorbeeld wijst Das & Boom in dit verband op de otter die voor zijn duurzaam voortbestaan in Nederland afhankelijk is van de realisatie van (robuuste) verbindingzones (Natte As / Groene Ruggengraat)⁴, maar de noodzaak van goede verbindingzones geldt evenzeer voor grote aantallen andere zoogdieren (zoals de hamster, de hazelmuis en de eikelmuis), vogels (zoals het korhoen), reptielen en amfibieën (zoals de boomkikker) en ongewervelden. Voor verschillende soorten, zoals de hamster⁵, de otter en het korhoen zijn deugdelijke verbin-

⁴ *Kansen voor de otter in de regio Nieuwkoopse Plassen – Reeuwijkse Plassen – Krimpenerwaard Een haalbaarheidsstudie, Alterra (Alterra rapport 1822, ISSN 1566-7197), gepubliceerd: 5 maart 2009.*

⁵ *Zie voor wat betreft de hamster in dit verband ook het recente vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank*

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 9 van 13

dingszones op zeer korte termijn noodzakelijk om uitsterven in Nederland te voorkomen.

Herijking EHS

De netwerkfunctie van de EHS wordt desalniettemin steeds verder afgebroken. In het Onderhandelingsakkoord worden namelijk, in het kader van de herijking van de EHS, ook de robuuste verbindingzones geschrapt. Daarbij zal de herijkte EHS fors kleiner zijn dan de oorspronkelijk beoogde EHS. De herijkte EHS is, nu van de aanvankelijk beoogde uitbreiding met circa 250.000 ha nog slechts 17.000 ha natuur verworven en 40.000 ha ingericht zal worden en na de 220 verbindingzones nu ook de twaalf robuuste verbindingen geschrapt worden, geen natuurnetwerk waarmee de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht en in staat worden gesteld om voort te bestaan. De herijkte EHS is daarmee in strijd met de soortenbeschermingsverplichtingen waaraan Nederland zich ingevolge internationaal en Europees recht heeft gecommiteerd.

Das & Boom wijst er in dit verband op dat ook in het milieueffectrapport ("MER") behorende bij de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ("Ontwerp Structuurvisie"), is gewaarschuwd voor de nadelige effecten van de herijking van de EHS op de instandhouding van bepaalde soorten en kwaliteit van leefgebieden. Sterker, uit dit MER volgt klip en klaar dat de herijkte EHS tot negatieve effecten leidt en strijdig is met internationaal en Europees recht!⁶ Additionele inspanningen door de provincies zijn daarom, ook volgens het MER, noodzakelijk.

De herijkte (lees: drastisch versoberde) EHS is (dan ook) volstrekt onvoldoende om de in Nederland voorkomende beschermde flora- en faunasoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te laten voortbestaan of zelfs maar om (verdere) achteruitgang van soorten te voorkomen. Zelfs met het bestaande EHS beleid werden de biodiversiteitsdoelstellingen al niet gehaald. Dat zou ingevolge de al genoemde verdragen en richtlijnen juist moeten betekenen dat er nog extra maatregelen getroffen worden om de doelstellingen alsnog te bereiken in plaats van zelfs nog veel minder voor deze soorten te doen. In het rapport van PBL, "Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten" van februari 2011, waarin een aantal scenario's voor de herijking van de EHS wordt uitgewerkt en beoordeeld op de effecten op biodiversiteit, valt te lezen dat met name de (be-

Den Haag (Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099) waarin werd geoordeeld: "Dat verbindingzones noodzakelijk zijn, is evident en blijkt ook uit het Alterra-rapport. Uit punt 5.3 van dat rapport, als geciteerd onder 1.8., volgt dat in het verleden juist de keuze is gemaakt voor minder, maar beter verbonden leefgebieden voor de hamster. Een beperking van verbindingzones levert een reële bedreiging op voor de staat van instandhouding van de hamster."

⁶ MER p. 6, 7, 51, 54, 56. Das & Boom heeft in dit verband op 1 september 2011 een zienswijze kenbaar gemaakt inzake de Ontwerp Structuurvisie, het bijbehorende MER en het Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling), waarin nader is ingegaan op de inhoud van het MER. Das & Boom verwijst op dit punt naar de zienswijze die kan worden geraadpleegd op <http://www.dasenboom.nl/pdf/zienswijze.pdf>.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 10 van 13

dreigde) Rode lijstsoorten die veelal extra bescherming genieten, sinds 1997 nog aanzienlijk achteruitgegaan zijn. Nu reeds heeft 65% van de Habitatrictlijnsoorten een dalende populatietrend en 25% van de Vogelrichtlijnsoorten (p. 27). Het PBL constateert:

"Ongeacht de keuze van instrumenten (beheer, inrichting, verwerving) zal geen van de door het ministerie van EL&I aangedragen varianten voldoende zijn om duurzaam behoud en herstel van soorten en habitattypen mogelijk te maken" (p. 11)

en

"Als 75 tot 100 miljoen euro volledig wordt ingezet voor natuurbeheer binnen de EHS, kan de helft tot twee derde van de natuurgebieden worden beheerd. In overige gebieden zal de natuurkwaliteit teruglopen. Dit laat enerzijds zien dat veel natuur in Nederland, zeker bij de huidige milieu- en ruimtecondities, afhankelijk is van natuurbeheer. Anderzijds laat dit zien dat de maximaal beschikbare rijksmiddelen onvoldoende zijn om extra verslechtering tegen te houden. Die extra verslechtering geldt zeker voor beschermde soorten: 85 procent van de soorten van de VHR en typische soorten van de beschermde habitattypen laat een verslechtering zien (figuur 4.3)."

Het gevolg van het herijkte EHS beleid zal, gelet op het voorgaande, zijn dat algemeen in Nederland voorkomende soorten kwetsbaar en/of bedreigd zullen raken, kwetsbare soorten met uitsterven bedreigd zullen worden en bedreigde soorten zullen uitsterven. Het mogelijk duidelijk zijn dat dit in strijd is met de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag, de Verdragen van Bonn, Bern en Ramsar en de Vogel- en Habitatrictlijnen.

Uit het genoemde PBL-rapport volgt echter ook dat het wel degelijk mogelijk is om, zeker op de langere termijn, duurzaam behoud van beschermde soorten te realiseren:

"Berekeningen van andere dan de hier gepresenteerde varianten laten zien dat met een robuustere ruimtelijke EHS aan langetermijndoelen is te voldoen (MNP 2007; Opdam & Wieringa 2011). Deze varianten liggen buiten de uitgangspunten van de herijking (bijlage 1). Uit die analyses blijkt 728.500 hectare natuur, mits aaneengesloten, voldoende te zijn om 95 procent van de internationaal zeer belangrijke natuur duurzaam te behouden" (p. 42/43).

De conclusie is derhalve dat met voortzetting van het bestaande EHS beleid voor een zeer belangrijk deel aan de (Europees- en internationaalrechtelijke) verplichting tot behoud en/of herstel van een gunstige staat van instandhouding van beschermde dier- en plantensoorten kan worden voldaan. Daarbij is echter wel een essentiële voorwaarde dat er sprake zal zijn van een duurzaam samenhangend netwerk. Daarvan was door het vervangen van 220 subtiele ecologische verbindingzones door twaalf robuuste verbindingen al veel minder sprake, maar indien ook die robuuste verbindingen worden geschrappt, is er van een netwerk geen sprake meer, laat staan dat het een duurzaam samenhangend netwerk zou zijn.

Soortenbeschermingsverplichtingen strekken verder dan Natura 2000 en EHS

Bij wege van voorbeeld verwijst Das & Boom naar de hamster die voor zijn voortbestaan in Nederland afhankelijk is van hamstervriendelijk beheer van gronden in Limburg die buiten

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 11 van 13

Natura 2000 en buiten de EHS vallen. Vanaf 1996 heeft Das & Boom de Staat bij herhaling verzocht om adequate maatregelen te nemen om te voorkomen dat de hamster in Nederland zal uitsterven. Recentelijk heeft Das & Boom zich echter genoodzaakt gezien om de Staat in dit verband in rechte te betrekken, met als resultaat dat nu rehtens vaststaat welke maatregelen de Staat dient te nemen ten behoeve van het realiseren van een stabiele hamsterpopulatie in Limburg, dat de Staat het ten behoeve van de hamster opgezette fokprogramma moet voortzetten evenals activiteiten op het gebied van de monitoring, en dat de verbindingzones tussen het hamstervriendelijk beheerd areaal met 50 hectare moeten worden uitgebreid.⁷

Consequenties Onderhandelingsakkoord

De Staat der Nederlanden is verantwoordelijk voor het nakomen van de hiervoor beschreven internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. Indien het natuurbeleid zal worden gedecentraliseerd naar de provincies, zal de verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen echter bij de provincies komen te berusten en zullen de provincies de uitvoering van deze verplichtingen ook moeten financieren. Het takenpakket dat aan de provincies wordt overgedragen houdt niet op met de realisatie van de herijkte EHS. Ook de zorg voor de biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, wordt naar de provincies gedecentraliseerd (Bijlage 1 bij het Onderhandelingsakkoord).

Gelet op het voorgaande kan worden vastgesteld dat de aangegane verplichtingen veel meer inhouden dan het verwerven van 17.000 ha, en het inrichten van 40.000 ha natuur (zonder verbindingzones). Das & Boom benadrukt in dit verband dat uit de genoemde verdragen en richtlijnen niet alleen de verplichting voortvloeit om adequaat beheer te voeren, maar ook om een maatregelenpakket vast te stellen en uit te (laten) voeren dat toereikend is om beschermde diersoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en/of te houden. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt namelijk dat de omzetting van artikel 12, eerste lid, van de Habitatrichtlijn de lidstaten niet alleen verplicht tot vaststelling van een volledig wettelijk kader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen.⁸ Tevens vooronderstelt het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen.⁹

Aangezien de financiële afspraken in het Onderhandelingsakkoord echter al niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om de kosten voor realisatie en beheer van de herijkte EHS te

⁷ Vz. Rb 's Gravenhage, 29 augustus 2011, LJN: BR6099.

⁸ HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 19 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 29 (Commissie/Ierland).

⁹ HvJ EG 9 juni 2011, C-383/09, punt 20 (Commissie/Frankrijk); HvJ 11 januari 2007, C-183/05, Jur.. p. I-137, punt 30 (Commissie/Ierland).

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 WZW
PAGINA 12 van 13

dekken, zullen de met de bedoelde maatregelen gepaard gaande kosten (grotendeels) voor rekening van de provincies komen. Teneinde aan de verplichtingen te voldoen zal (tenminste) de EHS (alsnog) in zijn oorspronkelijke omvang moeten worden gerealiseerd en ofwel de twaalf robuuste verbindingen ofwel de oorspronkelijke 220 verbindingzones (alsnog) moeten worden gerealiseerd. Voorts zullen de provincies het achterstallig onderhoud voor hun rekening moeten nemen.

Uit uitlatingen van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie n het kader van de procedure inzake de hamster, hiervoor genoemd, kan worden afgeleid dat het inderdaad de bedoeling is dat alle kosten naar de provincies worden overgeheveld. Zo schreef de Staatssecretaris bij brief van 16 juni 2011 (bijlage 3 bij deze brief):

"Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (Cricetus cricetus) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen."

Das & Boom wijst er in dit verband op dat het Onderhandelingsakkoord ook tekort schiet waar het de verdeling van de financiële middelen over de provincies betreft. De hoeveelheid te beschermen soorten en de staat van instandhouding van deze soorten verschilt (uiteraard) per provincie. Dat betekent dat ook de omvang van de te nemen maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten (aanzienlijk) kunnen verschillen per provincie. Uit niets blijkt dat in het Onderhandelingsakkoord zelfs maar is gezocht naar een 'eerlijke' verdeling van de (toch al veel te beperkt beschikbaar gestelde) financiële middelen. Dat betekent dat provincies waar de soortendichtheid hoog is en/of het met de staat van instandhouding slecht gesteld is, de hoogste lasten moeten dragen. Dit klemt des te meer waar het de dunner bevolkte provincies betreft, ervan uitgaande dat een groot deel van de kosten in dat geval (uiteindelijk) door de provinciale bevolking moet worden opgehoest.

De uiteindelijke kosten van de nakoming van de internationale verplichtingen zullen zelfs nog hoger zijn dan wanneer (uitsluitend) sprake zou zijn van een nationale regie. Tussen de verschillende provincies zullen namelijk de nodige overlegstructuren moeten worden ingericht, met alle kosten van dien. Indien de provincies ieder voor zich de uitvoering van de genoemde verplichtingen op hun grondgebied op zich nemen, is immers niet verzekerd dat dit zal leiden tot een samenhangend netwerk, laat staan dat dit netwerk dusdanig zal zijn beschermd dat de gunstige staat van instandhouding van de soorten is geborgd. Omdat veel soorten in meerdere provincies voorkomen, zal voortdurend afstemming moeten plaatsvinden over de onderlinge samenhang van de gebieden en de borging daarvan. Daarbij zal de Staat hoe dan ook voortdurend over de schouders van de provincies mee (moeten) kijken. De soortenbeschermingsverplichtingen liggen immers vast in internationale en Europese verdragen voor de uitvoering waarvan de Staat eindverantwoordelijk is en de provincies hebben niet de vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven, ook niet (of beter gezegd zeker niet) om provinciale budgettaire redenen.

DATUM 5 oktober 2011
ONS KENMERK 237684.21811 wzw
PAGINA 13 van 13

In het Onderhandelingsakkoord is opgenomen dat het rijk de provincies zal aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan aan de provincies zal doorvertalen (vb. boetes opgelegd door Europa). De bepaling dat het rijk dit uitsluitend zal doen wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies biedt in dit verband geen soelaas. Het Onderhandelingsakkoord gaat er namelijk vanuit dat alleen sprake is van nalatigheid wanneer de provincies niet handelen conform de punten uit het Onderhandelingsakkoord. Hierboven is uiteengezet dat de internationale verplichtingen veel meer verlangen dan het Onderhandelingsakkoord, dat zelfs op dit moment al sprake is van nalatigheid en dat deze nalatigheid door het Onderhandelingsakkoord alleen maar wordt verergerd. Voorts biedt de opgenomen passage geen enkele vrijwaring tegen aanspraken door derden. Das & Boom zal niet aarzelen om de provincies aan te spreken op de alsdan op hen rustende internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de strikte bescherming van soorten. In dat kader zij vermeld dat het (beweerdelijk) niet beschikken over voldoende financiële middelen geen argument is om niet aan de internationaal- en Europeesrechtelijke verplichting tot strikte bescherming van soorten te hoeven voldoen, zodat de provincies zich daarop nimmer kunnen beroepen.¹⁰

¹⁰ Zie in dit verband ook het – op verzoek van de Tweede Kamer opgestelde – rapport "Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen" (p. 29, 34) en de daar opgenomen verwijzingen naar relevante uitspraken van het Hof van Justitie.



Bijlage 2

Aan de Leden van Gedeputeerde Staten en
Provinciale Staten van de provincies

Datum 6 juni 2011
Behandeld door Decentralisatie natuurbeleid
Doorkiesnummer
Ons kenmerk
Onderwerp

Geachte leden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten,

Met deze brief willen wij u attenderen op de risico's voor uw provincie van de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie van het natuurbeleid.

Rijk en provincies werken momenteel aan de zogenaamde herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Dat leidt tot de nodige discussie over geld, aanpak en verantwoordelijkheden. Staatssecretaris Bleker en het IPO hebben vijf werkgroepen ingesteld die adviezen aandragen om de herijking vorm te geven. Los van onze mening over de overige adviezen, vragen wij nu speciaal uw aandacht voor een door het rijk voorgestelde maatregel met betrekking tot decentralisatie van rijkstaken naar de provincies.

Wij hebben sterke aanwijzingen dat het rijk overweegt om de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid grotendeels bij de provincies neer te leggen. Provincies krijgen dan de verantwoordelijkheid om op hun grondgebied te zorgen voor het behoud van biodiversiteit en voor het treffen van passende maatregelen, met name voor instandhouding van soorten en habitats waarvoor Nederland EU-verplichtingen heeft. Dit terwijl het Planbureau voor de Leefomgeving heeft aangetoond dat het rijksbudget en het rijksbeleid nu al onvoldoende zijn om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen, laat staan na de voorgenomen bezuiniging van 60%. Om aan die verplichtingen te voldoen zijn kostbare maatregelen nodig.

De Europese Commissie zal financiële sancties opleggen bij het niet nakomen van de Europese verplichtingen. Dat kan gaan om enkele tonnen per dag. Niet uitgesloten is dat het rijk deze boete uiteindelijk op het bordje van de provincies legt, op grond van de overeengekomen decentralisatie. Daarnaast lopen provincies het risico dat derden hen juridisch aansprakelijk gaan stellen voor het niet realiseren van internationale verplichtingen ten aanzien van biodiversiteit.

Het komt er dus op neer dat het rijk probeert haar verantwoordelijkheid voor achterstallig onderhoud bij de provincies neer te leggen, inclusief de bijbehorende kosten en eventuele boetes. Een opvatting over besturen die niet de onze is, die ten koste kan gaan van de natuur en die voor de provincies grote financiële risico's met zich mee brengt.



Bijlage 3



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

AKD advocaten
Postbus 4714
4803 ES BREDA

**Directie Natuur, Landschap
en Platteland**

Team Biodiversiteit
Prins Clauslaan 8
2595 AJ Den Haag
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
www.rjksoverheid.nl/eleni

Onze referentie

208385

Uw referentie

237684.19680 vdv/hs

Datum **16 JUNI 2011**
Betreft Dreigend (opnieuw) uitsterven hamster. Handhaving
Hamsterherstelprogramma.

Geachte heer Van der Velden,

Naar aanleiding van uw hierboven vermelde brief bericht ik u het volgende.

Zoals vermeld in het regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Dat impliceert dat ook het dossier van de herintroductie van de hamster (*Cricetus cricetus*) geheel zal worden overgedragen aan de provincie Limburg, inclusief fokprogramma, monitoring en beheermaatregelen. Het hamsterdossier maakt onderdeel uit van het pakket aan afspraken die in het bestuurlijk overleg met de provincies nog moeten worden vastgelegd. Ik wil het overleg met de provincies niet voor de voeten lopen. Ik kan u daarover nu dan ook geen concrete nadere mededelingen doen.

Het spreekt voor zich dat het mijn intentie is om aan internationaal- en Europeesrechtelijke verplichtingen te voldoen. Uw veronderstelling dat het tegendeel het geval zou zijn is onjuist. Dat uw cliënt heeft gemeend om over het dossier van de herintroductie van de hamster een klacht bij de Europese Commissie te moeten deponeren, acht ik daarom prematuur.

dr. Henk Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie





Notitie

Beoordeling Natuurakkoord Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur



PBL

18 november 2011

Bevindingen in vogelvlucht

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft op verzoek van het kabinet het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' getoetst. Het Rijk draagt, met het van kracht worden van dit akkoord, het natuurbeleid over aan de provincies. Daarvoor voegt het Rijk jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het Provinciefonds.

Een belangrijk onderdeel van dat beleid, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wordt in 2021 afgerond, maar zal dan kleiner van omvang zijn dan oorspronkelijk gepland. De provincies worden verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Met al deze wijzigingen vermindert het Rijk zijn uitgaven voor natuur en landschap met twee derde deel. De vraag die het kabinet aan het PBL heeft gesteld, is of Nederland met de uitvoering van het akkoord en de voorgestelde bezuinigingen kan voldoen aan de internationale verplichtingen en doelstellingen, die voortvloeien uit onder andere de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen.

De belangrijkste bevindingen van de toetsing zijn:

Akkoord maakt versnelde achteruitgang van natuurkwaliteit reëel, wat risicovol is met het oog op de Europese verplichtingen

Europese richtlijnen geven als langetermijndoelstelling aan dat landen moeten zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding' voor te beschermen planten- en diersoorten en habitattypen. Dit is een 'harde' verplichting, maar er is geen jaartal aan gekoppeld. Nederland is nu al verplicht om passende maatregelen te nemen om verdere verslechtering te stoppen.

Het Rijk en de provincies gaan ervan uit dat zij bij uitvoering van het onderhandelingsakkoord in de periode tot 2021 zullen voldoen aan de internationale verplichtingen en tegelijkertijd een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan de realisatie van het in Europa afgesproken langetermijndoel. De toetsing van het PBL wijst uit dat dit niet aannemelijk is. Nederland voldoet met de afspraken uit het akkoord niet aan de kortetermijnverplichtingen. Bovendien komt de realisatie van de langetermijndoelstelling hiermee niet dichterbij.

- Internationale verplichtingen korte en middellange termijn buiten beeld
Het probleem van de achteruitgang van de beschermde natuur is niet nieuw. Met de inspanningen in het verleden is de achteruitgang van beschermde planten- en diersoorten wel geremd maar nog niet gestopt. De maatregelen uit het akkoord lijken het beleid te versoberen en te vertragen, waardoor een versnelde achteruitgang reëel wordt. Hierdoor is de kans ook klein dat de huidige impasse in de vergunningverlening voor economische ontwikkelingen in en rond natuurgebieden wordt doorbroken. Het stoppen van de verslechtering van de natuur is één van de voorwaarden om deze doorbraak te bewerkstelligen.
- Internationale doelen voor lange termijn verder buiten bereik
Als het tot staan brengen van de achteruitgang van de natuur al niet in het verschiet ligt, raakt ook de doelstelling van 'gunstige staat van instandhouding' verder uit beeld. De verwachting is dat met de uitvoering van het akkoord het treffen van passende maatregelen na 2021 moeilijker wordt.

Effectiviteit en doelmatigheid van het akkoord zijn nog onduidelijk

Het akkoord is een afspraak op hoofdlijnen. De provincies moeten het akkoord in de praktijk concretiseren. De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de nieuwe Wet natuur. Ongeacht deze verdere uitwerking zijn de contouren nu al duidelijk. Het beheer van bestaande natuur, cruciaal als passende maatregel, is nog niet volledig gewaarborgd. Ook essentiële onderdelen als antiverdrogingsmaatregelen en een manier om de uitvoering van deze maatregelen te versnellen zijn nu nog niet ingevuld. Vanwege het globale karakter van het akkoord, is de voorliggende toetsing met bandbreedtes omgeven. De volgende vragen bepalen de bandbreedte:

- Is adequaat natuurbeheer voldoende gewaarborgd?
 De provincies worden financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. De jaarlijkse extra bijdrage van 100 miljoen euro van het Rijk aan het Provinciefonds is lager dan de kosten van het overgedragen beheer aan de provincies. Ook zet het akkoord in op een versobering van het natuurbeheer. Het is aan provincies om te bepalen hoe zij overgedragen taken en middelen in balans brengen. Het Interprovinciaal Overleg, ondertekenaar van het akkoord namens de provincies, stelt de provincies voor om zelf extra middelen voor het natuurbeheer beschikbaar te stellen. Momenteel wordt gesproken over een bedrag van 60 tot 70 miljoen euro per jaar. Ondanks deze aanbeveling lijkt het beheer van bestaande natuur – cruciaal als passende maatregel – met het akkoord nog niet volledig gewaarborgd. Berekningen van het PBL laten zien dat een versobering van de uitvoering van beheersmaatregelen zal leiden tot een versnelde afname van de natuurkwaliteit.
- Levert de zogeheten kwaliteitsimpuls snel en voldoende tegenwicht aan de voortgaande afname van natuurkwaliteit door de matige milieu- en ruimtecondities?
 Voor planten- en diersoorten is het niet alleen essentieel dat natuurgebieden worden beheerd. Ook essentieel is dat er voldoende leefgebied is van voldoende kwaliteit. Dat is nu niet voor alle soorten het geval. Veel soorten gaan daarom in aantal achteruit. Om deze situatie te verbeteren, hebben het Rijk en de provincies in het akkoord afspraken gemaakt over een zogenoemde ontwikkelopgave of kwaliteitsimpuls. Dit omvat een (her)inrichting van 40.000 hectare van de EHS. Daarvan wordt 17.000 hectare nieuw verworven. Deze verbetering wordt gericht ingezet op Natura 2000-gebieden (het netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie) en wateren die onder de vlag van de Kaderrichtlijn Water vallen. Daarnaast wordt via de Programmatiese Aanpak Stikstof tijdelijk herstelbeheer uitgevoerd in Natura 2000-gebieden. De voorwaarden die aan de financiering van de kwaliteitsimpuls verbonden zijn, werken echter vertragend. Zo moet met de grond-voor-grondmaatregel eerst (natuur)grond worden verkocht, om aankoop van andere grond op de juiste locatie of inrichting ervan mogelijk te maken. Aankoop van de juiste gronden was in het verleden al een hardnekkig probleem, en het akkoord draagt hiervoor geen oplossing aan. Ook het bijbehorende antiverdrogingsbeleid en instrumenten om noodzakelijke versnelling te realiseren zijn nog niet geregeld.
- Wie is nu verantwoordelijk voor het realiseren van natuurkwaliteit?
 De afgelopen decennia is het natuur- en landschapsbeleid steeds meer gedecentraliseerd van het Rijk naar andere overheden. Met het onderhandelingsakkoord en de komende Wet natuur wordt een nieuwe stap gezet. De provincies krijgen globale kaders om de EHS af te ronden en te beheren. Het Rijk blijft als lidstaat van de EU verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, die voortkomen uit Europese richtlijnen. Door de verwevenheid van taken en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de provincies vertoont het akkoord ambiguïteit op het punt van aansprakelijkheid op het nakomen van afspraken en verplichtingen. Zowel het Rijk als de provincies hebben eigen beleidsinstrumenten om de natuurkwaliteit te beïnvloeden. Door de afwezigheid van een aparte verantwoordingsrelatie en onafhankelijke rapportageverplichting zal nalatigheid lastig zijn aan te tonen. Onafhankelijke toetsing is aan te bevelen. Belangrijk is ook dat de overheden gezamenlijk verantwoording afleggen aan 'Brussel'. De bestuurslagen blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 'goed openbaar bestuur' en de implementatie hiervan.

Natuur buiten EHS, recreatie, landschap en belevingswaarde vallen tussen wal en schip

Natuur en landschap hebben vele waarden. Door de forse bezuinigingen op natuur, landschap en recreatie en de herschikking van budgetten voor natuur zullen provincies worden geconfronteerd met nieuwe afwegingen. Geven ze prioriteit aan de natuur, die vanwege Europese richtlijnen beschermd moet worden of ook aan doelen met ander maatschappelijk nut? Elke provincie zal een eigen afweging maken, gegeven hun eigen gepercipieerde maatschappelijke urgentie en financiële mogelijkheden. Het Rijk laat taken op het gebied van natuur en landschap buiten de EHS vervallen. Nu provincies meer moeten focussen op internationale doelen en een deel van de beheertaken mogelijk uit eigen middelen moeten gaan financieren, is het aannemelijk dat de financiering van toegankelijkheid, landschap, cultuurhistorie en recreatievoorzieningen onder druk komt te staan. Landschappelijke elementen, zoals heggen, houtwallen

en hoogstamboomgaarden worden recreatief en cultuurhistorisch zeer gewaardeerd. De verwachting is dat juist op het onderhoud van dergelijke objecten gekort zal worden. Biodiversiteitswaarde zal buiten de EHS naar verwachting meer dan evenredig achteruitgaan in vergelijking met beheerde gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000-gebieden. Dit staat op gespannen voet met internationale doelen.

Aanvullende maatregelen kunnen de effectiviteit van het akkoord verbeteren

Het Rijk heeft met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), het antiverdrogingsbeleid en het generiek milieubeleid aanvullende beleidsinstrumenten in handen die een toegevoegde waarde kunnen hebben op de taken die nu bij de provincies liggen. Het is aan te raden deze instrumenten zo spoedig mogelijk uit te werken en maximaal af te stemmen op het provinciaal beleid. Met name het antiverdrogingsbeleid, tijdelijke herstelmaatregelen uit de PAS en (her)inrichtingsmaatregelen kunnen in theorie op korte termijn effect hebben. In de praktijk blijkt verdroging een uitermate hardnekkig probleem te zijn; diverse pogingen om de aanpak te versnellen, hebben maar zeer beperkt effect gehad. Daarnaast is duidelijk dat voor het duurzaam oplossen van verdroging meer hectaren nodig zijn dan nu voorzien in het akkoord of in de PAS. Provincies kunnen helpen door de planologische bescherming van de benodigde gebieden te regelen.

De provincies kunnen verder onderling afspraken maken over de prioritering van de aanpak van knelpunten, op basis van de beleidstekorten in het ecologisch netwerk waarvoor Europese verplichtingen gelden. Hierbij zou gefocust kunnen worden op de oplossing van die knelpunten die de grootste achteruitgang veroorzaken en met de geringste kosten/hectaren tot de grootste verbetering leiden. Een optimalisatie van de verdeling van middelen tussen provincies, geeft dus aanknopingspunten voor een doelmatigheidsverbetering.

Ruimte binnen voorstel Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is beter te benutten voor natuur

Het kabinet heeft zich voorgenomen om het natuurbeheer sterker dan voorheen neer te leggen bij agrariërs. Agrarisch natuurbeheer draagt echter in de huidige vorm weinig bij aan het realiseren van de internationale natuurdoelen. In het akkoord is opgenomen dat het Rijk het agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur financiert met de generieke vergoedingen uit de zogenoemde eerste pijler van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Volgens de, nog niet vastgestelde, voorstellen in het GLB zal gelden dat 7 procent van het areaal van elk landbouwbedrijf wordt beheerd als zogenoemd ecologisch aandachtsgebied. Dit met uitzondering van permanent grasland. Hierdoor is de continuïteit van het huidige agrarisch natuurbeheer, zoals weidevogelbeheer, buiten de EHS onzeker. Een deel van de soorten die voor hun voortbestaan (deels) afhankelijk zijn van landbouwgebied kan wel van de aandachtsgebieden profiteren. Het particulier natuurbeheer buiten de EHS valt helemaal buiten de vergoedingen uit de eerste pijler.

De plannen voor vergroening van de eerste pijler van het GLB wegen qua winst voor biodiversiteit buiten de EHS niet op tegen het verlies als gevolg van korting op het beheer van bestaande natuur (inclusief agrarische natuur) buiten de EHS. Door regiospecifieke eisen te stellen aan de vormgeving van de ecologische aandachtsgebieden op landbouwbedrijven, kunnen meer soorten profiteren. Nog perspectiefvoller voor biodiversiteit is het verschuiven van GLB-budget voor inkomenssteun (eerste pijler) naar plattelandsbeleid (tweede pijler), om dit te bestemmen voor boeren natuur (akker- en weidevogels), buffering van Natura 2000-gebieden of inrichtingsmaatregelen rond waterlopen. Consequenties zijn wel dat de uitvoeringskosten stijgen en er aanvullende financiële middelen van Rijk of provincies noodzakelijk zijn, omdat de EU cofinanciering vraagt voor maatregelen uit de tweede pijler. Bovendien vragen de aanpassingen sturing op de uitvoering hetgeen niet in lijn is met de nagestreefde reductie van administratieve lasten in het akkoord.

Gezamenlijke nieuwe visie op natuurbeleid nodig met oog op internationale verplichtingen

Het akkoord zet in op afronding van de herijkte EHS in 2021. In 2016 is een evaluatie voorzien. Uit de voorliggende toetsing blijkt dat het akkoord nu al onvoldoende perspectief biedt om de internationale doelen met een herijkte EHS te realiseren. Aanvullende maatregelen zijn nodig. De provincies en het Rijk zijn hiervoor afhankelijk van andere actoren. De natuurbeheerders, zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs en particulieren, vormen een belangrijke schakel in het behouden en realiseren van de natuur en zijn ook essentieel voor het halen van de internationale doelen. Zij worden echter ook geconfronteerd met de sterke bezuinigingen op natuurbeheer in het akkoord. Wil het akkoord een kans van slagen hebben in het realiseren van de internationale doelen en de verbinding kunnen maken met de samenleving, dan hebben de provincies en het Rijk ook andere actoren nodig, zoals recreanten, agrariërs en huizenbezitters. Naast het akkoord is er daarom een gezamenlijke langetermijnvisie gewenst op natuur en natuurbeleid in Nederland, waar alle belangrijke actoren zich in herkennen en die aansluit bij de diverse waardeoriëntaties die in de samenleving aan de orde zijn (internationaal behoud van biodiversiteit, recreatie en beleving, duurzaam gebruik van natuur). Bestuurlijke verankering van deze visie is wel noodzakelijk.

1. Inleiding

Aanleiding

In het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is vastgelegd dat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in herijkte vorm zal worden gerealiseerd. De EHS is een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, bedoeld om het verlies aan biodiversiteit in Nederland te stoppen. De oorspronkelijk beoogde omvang van 728.500 hectare wordt teruggebracht tot bijna 600.000 hectare. Volgens het Regeerakkoord wordt het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Verder zijn structurele financiële ombuigingen voor natuur en landschap aangegeven. In vergelijking met 2011 wordt twee derde deel (circa 400 miljoen euro) van de rijksmiddelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de EHS bezuinigd. Het Rijk en de provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO), hebben gezamenlijk toegewerkt naar een akkoord over de wijze waarop de herijkte EHS gerealiseerd wordt. Om dit werkproces te faciliteren heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in februari een quick scan van mogelijke varianten voor de herijking van de EHS uitgevoerd. Eind september is het onderhandelingsakkoord tussen het Rijk en het IPO over de decentralisatie van de natuur gesloten. Het akkoord moet nog worden goedgekeurd. Provincies hebben tot 24 december om deze goedkeuring van Provinciale Staten te krijgen en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) benut deze tijd om goedkeuring te krijgen van de Tweede Kamer. PBL is verzocht het onderhandelingsakkoord te toetsen.

De motie-Halsema, van oktober 2010, verzoekt de regering een integrale visie te ontwikkelen op de te behalen kabinetsdoelen voor milieu, klimaat en natuur en dit vergezeld te laten gaan van een integrale doorrekening door het PBL en het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN). Deze doorrekening is in september 2011 verschenen, exclusief het onderdeel natuur. Het voorliggende briefadvies betreft zowel de toets van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur als de invulling van de motie Halsema voor het onderdeel natuur.

Vraag en werkwijze

Het PBL is gevraagd of het onderhandelingsakkoord voldoende perspectief biedt om te voldoen aan de afspraken en verplichtingen die voortvloeien uit de internationale, met name Europese, natuurdoelen. Met het akkoord worden de provincies verantwoordelijk voor het natuurbeleid en het landelijk gebied. Er zijn afspraken gemaakt over de afronding van de EHS. Voor het afronden van de EHS wordt nog 40.000 hectare natuur ingericht, waarvan er nog 17.000 hectare moet worden verworven. Inrichting wil zeggen dat de betreffende gebieden geschikt gemaakt worden voor de beoogde natuur. De uitbreiding van de EHS wordt

met dit besluit van 275.000 hectare teruggebracht tot 125.000 hectare. De provincies zullen zorgen voor adequaat beheer van de EHS, en het Rijk voegt hiervoor vanaf 2014 jaarlijks 100 miljoen euro toe aan het Provinciefonds. Het voorliggende akkoord laat aan de provincies ruimte en keuzes om de afspraken de komende jaren in te vullen. Omdat deze provinciale uitwerkingen nog niet bekend zijn, werkt het PBL in deze toets met bandbreedtes rond het akkoord. Voor de doorrekening is gebruik gemaakt van documenten die Rijk en provincies hebben opgesteld ter voorbereiding op het onderhandelingsakkoord; de rapportages van de regiegroep Van der Vlist. Daarnaast is gebruik gemaakt van rapportages over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en over omvang en beheer van de EHS (Natuur op de Kaart).

De toets in dit rapport geeft zicht op de mate waarin de internationale natuurdoelen kunnen worden bereikt en geeft opties voor verbeteringen. Daarnaast zijn de mogelijke gevolgen voor landschap en recreatie belicht. De bevindingen op het gebied van doelen zijn het resultaat van modelberekeningen en zijn met onzekerheden omgeven. Gepresenteerde getallen dienen om gevolgen van beleidskeuzen en verbeteropties onderling vergelijkbaar te maken. Waar onzekerheden belangrijk zijn worden deze expliciet aangegeven met bandbreedtes. Het rapport gaat niet specifiek in op de vraag of decentralisatie van het natuurbeleid effectiever en doelmatiger is ten opzichte van andere sturingsarrangementen. Ook is het akkoord niet op juridische gronden beoordeeld of is beoordeeld of gehanteerde bandbreedtes in de PBL-analyse vallen binnen de juridische mogelijkheden van het akkoord.

2. De uitdaging voor Rijk en provincies om de internationale natuurdoelen te bereiken

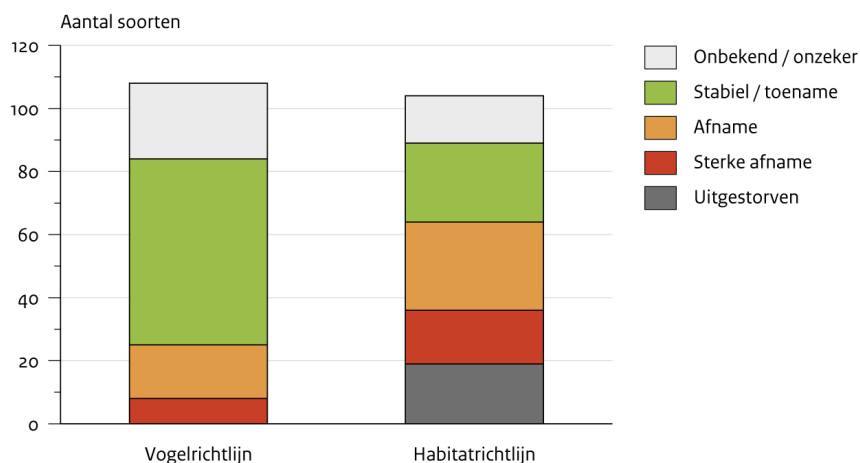
In dit hoofdstuk staan de internationale natuurdoelen beschreven en schetsen we de huidige situatie ten aanzien van de natuurkwaliteit en de milieu- en ruimtecondities.

Volgens de internationale afspraken mag het met de natuur niet slechter gaan. Daarom dient het natuurbeleid minimaal gericht te zijn op het stoppen van de achteruitgang

In het akkoord onderschrijven Rijk en provincies de prioriteit voor de internationale doelen voor de biodiversiteit. De belangrijkste internationale verplichtingen en afspraken zijn de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), de Convention on Biological Diversity (CBD) van de Verenigde Naties en de Biodiversiteitsstrategie van de Europese Unie.

De Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten de Lidstaten onder meer tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. De Habitatrichtlijn verplicht tot maatregelen om de verslechtering van de beschermde natuur in deze gebieden te stoppen en heeft tot doel het in een *gunstige staat van instandhouding* brengen en houden van de soorten en habitattypen die Europees worden beschermd. De zogenoemde staat van instandhouding wordt beoordeeld op basis van een aantal aspecten. Voor soorten wordt gekeken naar: verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief. Voor habitattypen (of ecosystemen) naar: verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. De richtlijnen geven aan welke planten- en diersoorten en habitattypen Nederland moet beschermen en wat de criteria zijn voor het bepalen van de staat van instandhouding. Als verspreiding, populatieomvang of leefgebied/oppervlakte achteruitgaat, is sprake van een ongunstige staat van instandhouding. Datzelfde geldt als in de toekomst achteruitgang dreigt, doordat bijvoorbeeld de populatieomvang te klein is of milieucondities voortbestaan bedreigen. In deze gevallen is geen sprake van een ecologisch duurzame situatie en is er achteruitgang of risico op achteruitgang.

Figuur 1
Trend soorten in Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2007



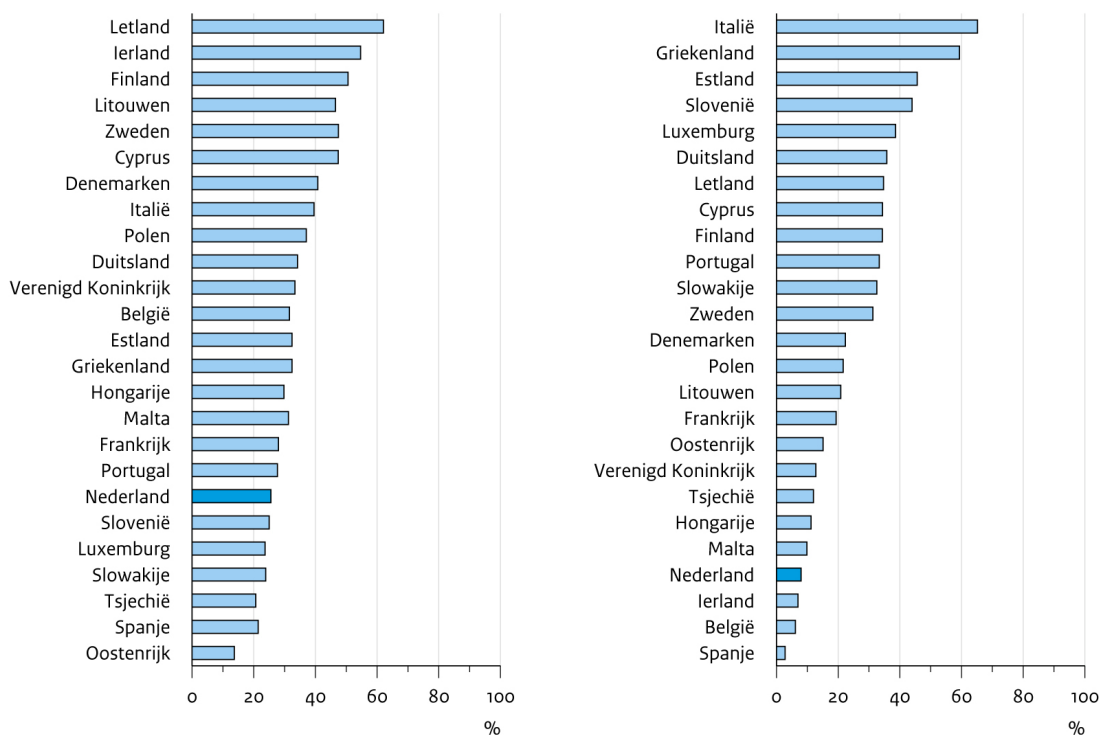
Bron: NEM, CBS, PGO's

Landelijke trend van de Vogelrichtlijnsoorten en de Habitatrichtlijnsoorten in Nederland.

Figuur 2
Gunstige staat van instandhouding Habitatrichtlijn, 2006

Soorten bijlage II en IV

Habitattypen



Bron: Natura 2000-barometer

Nederland laat een ongunstiger beeld zien dan de meeste andere landen in Europa. Het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding is met 8 procent een van de laagste percentages van Europa.

In Nederland had in 2006 minder dan 10 procent van de habitattypen een gunstige staat van instandhouding. Datzelfde geldt voor 20 procent van de soorten van de Habitatrichtlijn en respectievelijk 40 en 50 procent van de broed- en watervogels van de Vogelrichtlijn. Metingen laten zien dat veel soorten in aantallen achteruitgaan (figuur 1). Nederland laat een ongunstiger beeld zien dan de meeste andere landen in Europa. Het aandeel Natura 2000-habitats met een gunstige staat van instandhouding is met 8 procent een van de laagste percentages van Europa (figuur 2).

De door Nederland geratificeerde Convention on Biological Diversity heeft tot hoofddoel de achteruitgang in biodiversiteit wereldwijd te remmen. In Europa is recent afgesproken om het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten (maatschappelijke baten die de natuur mensen biedt) uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en, voor zover dit haalbaar is, aangetaste ecosystemen te herstellen. De Europese Biodiversiteitstrategie splitst de doelen uit in een aantal operationele (sub)doelen. Zo moet de staat van instandhouding van alle habitattypen en de helft van de soorten in 2020 verbeteren. Verder geldt dat in 2020 met een groene infrastructuur ten minste 15 procent van de aangetaste ecosystemen moet zijn hersteld. Met deze doelen worden concrete afspraken gemaakt over de periode die in het akkoord wordt besproken.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) richt zich op de bescherming van het oppervlakte- en grondwater. Het doel is dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een 'Goede Toestand' hebben. Er mag geen achteruitgang in kwaliteit plaatsvinden. Nederland heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt het halen van de doelen met tweemaal zes jaar uit te stellen. De uiterste datum komt daarmee op 2027. In de richtlijn staat dat de prioriteit ligt bij de Natura 2000-gebieden. In 2021 kunnen lidstaten besluiten over eventuele doelverlaging. Landen maken zelden gebruik van de mogelijkheid die de KRW biedt om de waterkwaliteitsdoelen te verlagen.

Oorzaken van de slechte situatie zijn bekend en bieden aanknopingspunten voor beleid

De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn versnippering, verdroging, vermesting en een tekort aan geschikt leefgebied. Omdat bekend is wat de oorzaken van biodiversiteitsverlies zijn, kunnen gericht maatregelen worden genomen. Binnen natuurgebieden kunnen bijvoorbeeld met inrichting van gronden, herstelbeheer, en het treffen van maatregelen op het gebied van water knelpunten worden weggenomen. Voor maatregelen buiten die gebieden kan gedacht worden aan natuurontwikkeling, vermindering van emissies uit de landbouw en de industrie, verminderde ontwatering en grondwateronttrekking. Met bovenstaande set van maatregelen die in het verleden zijn genomen, zijn positieve effecten bereikt. Zo is de stikstofdepositie op natuurgebieden gedaald waardoor tijdelijk herstelbeheer langer effect heeft, en is nieuwe natuur ingericht waardoor leefgebied is vergroot. De inspanningen hebben echter nog niet zoveel effect gehad dat de afname van de biodiversiteit in Nederland gestopt is.

3. De afspraken in het Onderhandelingsakkoord

Dit hoofdstuk schetst de inhoud van het akkoord.

Met het van kracht worden van het akkoord wordt 'de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied overgedragen van het Rijk naar de provincies'. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte EHS wordt gerealiseerd en welke rijkstaken voor natuur en landschap vervallen. Daarbij is aangegeven welke rijkstaken de provincies overnemen en voor welke taken de provincie de autonome bevoegdheid heeft 'of zij inzet pleegt op deze onderwerpen'.

'Rijk en provincies gaan ervan uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de internationale doelen, en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen.' Er worden middelen aan de provincies ter beschikking gesteld. Afgesproken is dat provincies 'de beschikbare middelen gericht zullen inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen via afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer'. Het gaat hierbij specifiek om:

- De provincies zullen vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering¹ en het effectgerichte beheer² in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Het Rijk stelt hiervoor vanaf 2014 100 miljoen euro per jaar beschikbaar aan de provincies. Rijk en provincies stemmen er mee in dat het beheer wordt versoerd.
- Prioriteit zal moeten liggen bij de inzet voor internationale doelen, de Vogel- en Habitatrictlijnen, de Kaderrichtlijn Water en soortenbescherming.
- In 2012 stellen de provincies de definitieve grenzen van de herijkte EHS vast. Voor deze herijkte EHS zal ten opzichte van de situatie per 1 januari 2011 nog 40.000 hectare natuur worden ingericht, waarvan er nog 17.000 hectare moet worden verworven. Deze uitbreiding moet in 2021 gereed zijn en wordt in het akkoord bestempeld als 'de ontwikkelopgave³'. De financiering van deze opgave wordt gedekt door de verkoop van gronden, het zogenoemde grond-voor-grondprincipe.
- Het grond-voor-grondprincipe houdt in dat de resterende verwerving en inrichting van de EHS wordt betaald uit de verkoop of ruil van grond in het bezit van provincies, natuurterreinbeherende organisaties of het Rijk. Hierbij is een volgorde van inzet bepaald:
 - Allereerst worden de gronden ingezet die door de herijking buiten de EHS vallen (maximaal 13.000 hectare);
 - Dan de gronden van de provincie die verworven zijn in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS liggen;
 - Daarna worden gronden binnen de EHS in het bezit van natuurterreinbeheerders ingezet;
 - Ten slotte wordt maximaal 14.000 hectare ruilgrond in het bezit van het Rijk ingezet.
- De provincies krijgen ook de beschikking over een deel van de middelen en bijbehorende formatie van de uitvoerende diensten Dienst Landelijk Gebied, Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel en WarenAutoriteit.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in het akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend bij nalatigheid zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet-realiseren van de internationale verplichtingen.
- Er komt geen aparte verantwoording van provincies naar Rijk over de implementatie en resultaten van het onderhandelingsakkoord. Het Rijk leest dit af uit de verantwoording aan de Provinciale Staten.
- Er wordt een eenvoudige monitoringssystematiek ontwikkeld voor rapportage aan de EU.
- Het akkoord focust op het realiseren van de EHS en het beheer daarvan. Het Rijk laat een aantal andere taken vervallen op het gebied van natuur buiten de EHS (leefgebiedenbenadering, overige natuur), landschap (landschap generiek, nationale parken, nationale landschappen) en recreatie/toegankelijkheid. Het is de autonome bevoegdheid van de provincie of zij inzet pleegt op deze onderwerpen.
- Het Rijk voert het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS in beginsel uit als onderdeel van de hectaretoeslagen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een systematiek daarvoor wordt nader uitgewerkt. Het natuurbeheer buiten de EHS – exclusief faunafonds en ganzenbeheer – is geen onderdeel van de overgedragen taken.

¹ waardedaling van landbouwgrond als deze een natuurbestemming krijgt

² in rapportages over de PAS is dit aangeduid met de term herstelbeheer. In de voorliggende rapportage wordt de term tijdelijk herstelbeheer gebruikt

³ in rapportages van IPO wordt de term kwaliteitsimpuls gebruikt

- In 2016 wordt nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) deels onderdeel onderhandelingsakkoord

Rijk en provincies werken ook samen aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De bedoeling van de PAS is om de achteruitgang in kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en soorten binnen Natura 2000-gebieden in de periode 2012-2018 stop te zetten en er tegelijkertijd voor te zorgen dat er ruimte komt voor economische ontwikkelingen. De te verwerven en in te richten gronden, evenals het tijdelijk herstelbeheer uit de PAS zijn onderdeel van het onderhandelingsakkoord en dus meegenomen in de toets van het PBL. De PAS-maatregelen op het gebied van water, depositie en monitoring zijn geen onderdeel van dit akkoord. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven hoe deze maatregelen, al dan niet met aanpassingen, kunnen bijdragen aan het dichterbij brengen van internationale natuurdoelen.

Gedecentraliseerde natuurwetgeving

Het akkoord zal nog verder worden uitgewerkt in provinciale plannen maar ook in de nieuwe Wet natuur. In deze voorliggende toets wordt niet ingegaan op de mogelijke effecten op natuur van deze wet. Maar deze wet komt aan de orde omdat hierin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies staat. De Wet natuur zal naar verwachting nog voor het eind van het jaar ter advisering worden aangeboden aan de Raad van State. De inhoud van de Natuurwet benadrukt de focus die de overheid legt op internationaal gemaakte afspraken. De wet- en regelgeving voor soorten en habitattypen die niet onder die afspraken vallen, wordt aanzienlijk versoepeld. Met deze wet krijgen de provincies per 1 januari 2014 de wettelijke verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. De provincies dragen dan zorg voor de vaststelling en uitvoering van een samenhangend beleid gericht op het behoud en duurzaam beheer van de biologische diversiteit in hun provincie. Dat betekent ook dat zij er zorg voor dragen dat er in hun provincie instandhoudingsmaatregelen van de Vogelrichtlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen. En dat zij de daarbij horende passende maatregelen nemen. Passende maatregelen zijn maatregelen die de bestaande knelpunten oplossen. Ook de taken op het terrein van soortenbescherming en bescherming van houtopstanden die tot op heden bij het Rijk lagen, komen terecht bij de provincies.

Naast de afspraken over de Ecologische Hoofdstructuur en het natuurbeheer wordt ook de natuurwetgeving gedecentraliseerd naar de provincies. Natuurwetgeving is een belangrijke randvoorwaarde bij de bescherming van soorten, bossen en natuurgebieden. De oude natuurwetgeving gebruikt vooral compenserende en mitigerende maatregelen om negatieve effecten op beschermde soorten en gebieden te voorkomen. Met de decentralisatie komen de ontheffing- en vergunningverlening bij de afzonderlijke provincies te liggen. De provincies krijgen een belangrijke opgave om goed toezicht te houden op de uitvoering van compenserende en mitigerende maatregelen.

Compenserende en mitigerende maatregelen worden momenteel in veel gevallen onvoldoende en niet op tijd uitgevoerd, bij gedragscodes worden niet altijd de benodigde aanvangsgegevens verzameld en bij de uitvoering van werkprotocollen laat de bescherming van beschermde soorten te wensen over. Onvoldoende doorvoering van deze maatregelen is een belangrijke zwakte in de wetgeving (Van Veen et al.).

4. Wat betekent het akkoord in de bestuurlijke verhoudingen?

Hoe zien de afspraken tussen Rijk en provincies er uit? Delen het Rijk en de provincies dezelfde ambities, zijn de afspraken helder en wat is de verhouding tussen de gedecentraliseerde taken en de beschikbare middelen?

Door de verweven verantwoordelijkheid kunnen partijen elkaar straks moeilijk aanspreken op het al dan niet behalen van de gewenste natuurkwaliteit

De afgelopen decennia is het natuur- en landschapsbeleid steeds meer gedecentraliseerd van het Rijk naar andere overheden. Met het onderhandelingsakkoord en de nieuwe Wet natuur wordt een volgende stap gezet. Het akkoord betekent echter nog geen volledige decentralisatie van het beleid: het Rijk blijft als lidstaat van de EU verantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen, die voortkomen uit Europese richtlijnen. Tegelijkertijd krijgen de provincies de verantwoordelijkheid voor het beheer en de afronding van de EHS. Het Rijk blijft echter wel eigenaar van veel natuurgebieden in de EHS en 'eigenaar' van een van de grote terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer). Ook buiten de EHS is de situatie verweven. Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied en taken zoals voor het Faunafonds. Het Rijk laat in het landelijk gebied opgaven vervallen voor landschap, natuur en recreatie. Maar het Rijk wordt via de voorgenomen uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verantwoordelijk voor het agrarisch beheer *buiten* de EHS. Dit is feitelijk een re-centralisatie. Het Rijk blijft ook een aantal taken houden zoals op het gebied van het generieke milieu- en waterbeleid. Daarnaast is het Rijk betrokken bij de formulering van de Europese wet- en regelgeving. De bestuurslagen blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor 'goed openbaar bestuur' en de implementatie hiervan.

De uitvoering van het akkoord vindt plaats in een al bestaande complexe wereld van 'multilevel governance', waarin ook nog andere maatschappelijke actoren een rol spelen. De nieuwe arena biedt kansen voor nieuwe arrangementen, innovaties en creativiteit. Maar de ambiguïteit van het akkoord en verwevenheid van verantwoordelijkheden kunnen ook tot belemmeringen leiden. Eventuele nalatigheid van de provincies bij het uitvoeren van de in het akkoord gemaakte afspraken zal, bij tegenvallende resultaten, niet gemakkelijk aantoonbaar zijn; als gevolg van de weinig specifieke afspraken en verweven verantwoordelijkheden. Tegenvallende resultaten kunnen bovendien een gevolg zijn van tegenvallend generiek milieubeleid van het Rijk. Mocht Nederland door de Europese Unie aangesproken worden op nalatigheid dan kan lastig worden aangetoond wie hiervoor verantwoordelijk is. Juridische toetsing van het akkoord kan praktisch zijn om gezamenlijk de mogelijke risico's te verkennen. Het is essentieel dat de Nederlandse overheden eensgezind optreden voor een optimaal op elkaar afgestemde uitvoering van het natuurbeleid, en ook gezamenlijk richting 'Brussel' verantwoording afleggen over de internationale verplichtingen.

Het akkoord op hoofdlijnen biedt de provincies ruimte voor eigen keuzes en maatwerk

Provincies en Rijk vertrouwen erop dat ze met de uitvoering van de herijkte EHS de internationale doelen zullen halen en dat ze daarmee aan de Europese verplichtingen voldoen. Uitgaande van de tekst van het akkoord is de vraag hoe zij de afspraken gaan omzetten in beleid. In het akkoord staat dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de afronding en het financiële beheer van de herijkte EHS. Het akkoord laat de invulling van deze taken over aan de provincie; het geeft wel aan welke middelen het Rijk hiervoor beschikbaar stelt. Het Rijk blijft richting de Europese Commissie en als ondertekenaar van conventies als de Convention on biological diversity formeel verantwoordelijk voor het halen van de internationale doelen, afspraken en verplichtingen.

Het akkoord biedt de provincies de mogelijkheid voor maatwerk door naar eigen inzicht de meest passende maatregelen te treffen. Elke provincies kan dat op eigen wijze doen. In het akkoord worden wel een aantal eisen gesteld. Er wordt gesproken over 'adequaat' en 'versoberd' beheer 'gericht op het realiseren van de internationale verplichtingen'. Het prioriteren van Natura 2000-gebieden, KRW en soortenbescherming geeft richting voor de invulling van de taken, terwijl het tegelijkertijd zo breed is dat er nog veel keuzevrijheid blijft. Zo zijn er geen afspraken vastgelegd over het type beheer en de wijze waarop het wordt uitgevoerd, anders dan dat verwezen wordt naar beheerplannen van Natura 2000-gebieden. De mate en wijze van versoberen, de locatie van de afgeronde herijkte EHS en de verdeling van de middelen over de provincies is niet nader aangegeven. Het IPO ziet het akkoord daarmee meer als een inspanningsverplichting: 'De provincies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld'.

Onduidelijkheid over beschikbare middelen schept risico voor opbrengst voor natuur

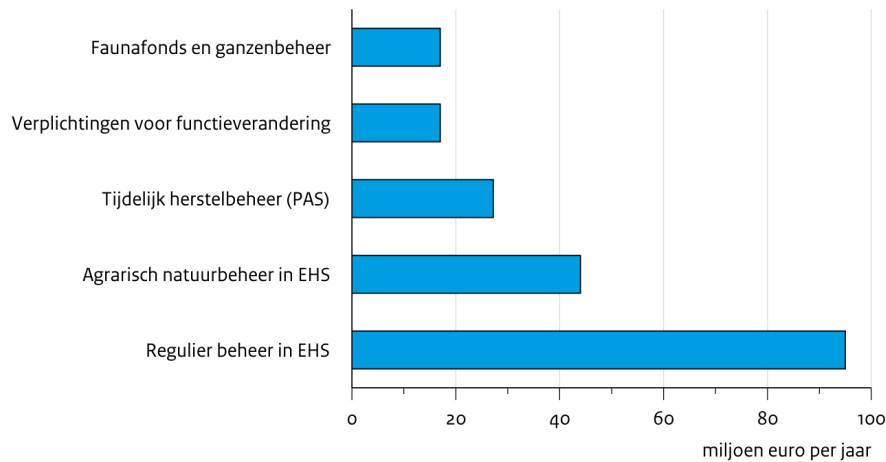
In het akkoord worden een vijftal taken benoemd waarvan de kosten worden geraamd op circa 200 miljoen euro per jaar (zie figuur 3). Dit is exclusief de kosten voor het beheren van EHS-gebieden door bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen, defensie en drinkwatermaatschappijen. Het beheer van de natuur van deze organisaties werd in het ongewijzigde beleid uit andere bronnen betaald dan via het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). In het akkoord staat niet duidelijk of de provincies ook financieel verantwoordelijk worden voor het beheer van dit deel van de EHS. In de analyse van het PBL is aangenomen dat dit niet het geval is.

Het Rijk gaat ervan uit dat provincies additioneel eigen middelen zullen inzetten. In het provinciefonds is circa 400 miljoen euro beschikbaar in het cluster 'natuur en recreatie'. Dit geld zetten provincies nu al in op het gebied van natuur en recreatie. Hiervan is ongeveer 110 miljoen euro bestemd voor personeel en apparaat landelijk gebied en natuur. Circa 290 miljoen euro is in de huidige situatie bestemd voor autonome beleidskeuzen en ILG. Er kan alleen financiële ruimte ontstaan voor nieuwe taken van de provincies als zij herprioriteren binnen hun eigen beleidskeuzen. De vraag is welke noodzaak provincies voelen om op basis van het akkoord eigen middelen voor het beheer van de herijkte EHS en de Natura 2000-gebieden in te zetten. Er is in het akkoord niet vastgelegd hoe groot die eigen bijdrage zou moeten zijn (afpraak over de input) of welk beheer er ten minste van uitgevoerd zal worden en welk gebied er ten minste ingericht moet zijn (afpraak over de output), of welke resultaten ten minste behaald zouden moeten worden (afpraak over de outcome). Bij een recente bezuiniging op de beheersvergoedingen is door het IPO aangenomen dat dit geen effect heeft op de adequaatheid van het beheer. Daarbij is aangegeven dat provincies in 2012 opnieuw zullen bekijken of en hoeveel op het beheer bezuinigd wordt. Vanwege deze keuzevrijheid heeft het PBL in deze studie gewerkt met een bandbreedte van mogelijke inzet van eigen provinciale middelen en mogelijke uitvoeringsvarianten (zie verder hoofdstuk 5).

Deze onduidelijkheid over de te verwachten eigen bijdrage van de provincies is niet geheel in lijn met Artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, waarin wordt gesteld dat 'indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn'. Door het ontbreken van informatie over de eigen bijdrage worden de volledige financiële gevolgen voor de provincie in de tekst van het akkoord niet duidelijk weergegeven. Mogelijk wordt deze duidelijkheid wel gegeven in de memorie van toelichting bij de Wet natuur en de wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied.

Figuur 3

Kosten van beheertaken in onderhandelingsakkoord, 2010



Bron: PBL

De provincies zullen vanaf 2014 verantwoordelijk zijn voor het reguliere beheer van de EHS, inclusief ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en het tijdelijk herstelbeheer in het kader van de PAS. De kosten van deze beheerposten worden geraamd op circa 200 miljoen euro per jaar (prijspeil 2010).

Bij deze onzekere uitkomsten hebben Rijk en Provincies baat bij goede monitoring van voortgang en resultaten

In het akkoord is afgesproken dat er geen aparte toezichtrelatie tussen Rijk en provincies wordt ingericht. Het Rijk zal uit de verantwoordingsverslagen aan Gedeputeerde Staten aflezen hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. Er zijn tot nu toe geen afspraken gemaakt over welke informatie ten minste in deze verantwoordingsverslagen zou moeten worden opgenomen. Ook het monitoringssysteem voor de verantwoording aan Europa moet nog ontwikkeld worden. Voor Rijk en provincie is het van belang tijdig afspraken te maken over de minimaal benodigde informatie voor de verantwoording over de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Convention on Biological Diversity (CBD). Daarbij moet niet vergeten worden dat voor zowel VHR als CBD informatie over heel Nederland nodig is, zowel binnen als buiten de EHS en Natura 2000-gebieden. Zo vraagt de Europese Commissie om de rapportage van de landelijke staat van instandhouding en betreft de CBD de biodiversiteit in heel Nederland. Dit vraagt om een afgestemde monitoring tussen Rijk en provincies. Een methode zoals ontwikkeld wordt voor het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer, is bedoeld voor monitoring van kwaliteit in natuurgebieden die subsidie ontvangen en biedt kansen voor 'lerend beheren'. Maar is mogelijk niet voldoende voor landelijke rapportage voor VHR- en CBD-doelen. Het verdient aanbeveling om de monitoring zo in te richten dat evaluatie van gemaakte afspraken in 2016 mogelijk is. Heldere rapportages over uitgaven, prestaties en effecten zorgen er voor dat tijdig duidelijk wordt of extra dan wel andere maatregelen nodig zijn. Het gaat hierbij niet alleen om de ruimtelijke voortgang van de herijking en de kwaliteitsimpuls maar ook om informatie over effectiviteit en efficiency.

Grond-voor-grondprincipe vertraagt uitvoering van herijking EHS en PAS

Bij ongewijzigd beleid wordt inrichting en verwerving gerealiseerd met financiële middelen. In het akkoord is deze aanpak vervangen door het grond-voor-grondprincipe, waarbij de ontwikkelopgave wordt betaald uit verkoop of ruil van grond in bezit van provincies, natuurterreinbeherende organisaties of het Rijk. De verwachting is dat deze aanpak het proces niet zal versnellen maar zal vertragen. Pas als in een gebied de laatste afrondingshectaren verworven zijn, kan worden begonnen met de inrichting van het gebied. Om 40.000 hectaren in te richten voor 2021 zou het huidige tempo van inrichting (2.800 hectare per jaar, DLG), bij directe start versneld moeten worden. Eerst moeten echter de 17.000 hectare geheel of gedeeltelijk

verworven zijn. Bovendien moeten gronden met voldoende opbrengst verkocht zijn om de inrichting te betalen. In de nieuwe situatie treedt vertraging op:

- **Snelheid van verwerving neemt naar alle waarschijnlijkheid af**
Bij ongewijzigd beleid is de huidige snelheid van verwerving circa 2.500 hectare per jaar. De verwachting is dat deze historische snelheid een overschatting is voor de snelheid in de nieuwe situatie. Dit ondanks de grotere focus van instanties om in een kleiner gebied gronden te verwerven. Een vertraging in verwerving wordt verwacht omdat medewerking van agrariërs wordt gezocht in een gebied dat vier tot vijf maal lager ligt dan bij ongewijzigd beleid. De praktijk laat zien dat de laatste afrondingshectaren moeilijk te verwerven zijn.
- **Opbrengst van verkoop van grond is kleiner dan verwacht**
Op voorhand kan niet worden aangenomen dat de grond-voor-grondregeling financieel neutraal zal zijn. De grondprijs verschilt aanzienlijk over Nederland. Als er zicht is op waar grond verkocht en gekocht dient te worden is er zicht op de financiële omvang van het voorstel. PBL verwacht dat ruim 30.000 hectare verkocht/geruild dient te worden om de zogenoemde kwaliteitsimpuls te financieren (zie bijlage voor normkosten). Nu de vraag naar landbouwgrond voor verstedelijking opdroogt en die voor natuurontwikkeling verandert in een aanbod, zal de grondprijs waarschijnlijk dalen. Bij gelijkblijvende kosten voor inrichting zal meer grond verkocht moeten worden en zal meer tijd nodig zijn om de inrichting af te ronden.
- **Medewerking van met name particuliere terreinbeheerder om grond in te brengen is niet zeker**
Op terreinbeheerders wordt een beroep gedaan om grond te verkopen en/of te ruilen voor aankoop en inrichting van rijksprioritaire Natura 2000-gebieden en/of KRW-wateren. Zij zijn geen medeondertekenaars van het akkoord. Onzeker is of, zeker particuliere, terreinbeheerders geneigd zijn om grond ter beschikking te stellen. Zeker als meer grond moet worden ingezet dan aan het eind gerealiseerd wordt.

De kwaliteitsimpuls zou sneller kunnen verlopen als niet strikt wordt vastgehouden aan de voorkeursvolgorde waarmee grond wordt ingezet (zie hoofdstuk 3). Dit zou kunnen als de verkoop van grond in de tijd wordt losgekoppeld van de afronding van de EHS. Dat zou kunnen als ruilgronden gelijk worden ingezet en/of aanvullende financiële middelen beschikbaar komen. Wanneer dit gebeurt zou de verwerving en inrichting sneller kunnen starten.

5. Wat betekent het akkoord voor natuur en landschap?

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte effecten van het akkoord voor de internationale biodiversiteitsdoelen en voor het landschap. Aan bod komen de maatregelen die de kern van het akkoord betreffen, namelijk het reguliere beheer en de ontwikkelopgave/kwaliteitsimpuls. Maatregelen buiten het akkoord (zoals vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, generiek milieubeleid en antiverdrogingsbeleid) zijn beschreven in hoofdstuk 6.

Het akkoord is doorgerekend analoog aan de 'quick scan Herijking EHS'. Vanwege de ruimte in beleidskeuzen, is de voorliggende toetsing met bandbreedtes omgeven. De tekstbox 'Werkwijze PBL: analyse van het akkoord met een bandbreedte' geeft uitleg over de werkwijze.

Werkwijze PBL: analyse van het akkoord met een bandbreedte

Ruimte voor beleidskeuzen door provincies

Het akkoord geeft weer wat de prioriteiten zijn in het natuurbeleid en benoemt globaal welke maatregelen worden genomen (zie hoofdstuk 3). Het akkoord laat de invulling daarvan over aan de provincies. Het is ook aan de provincies om te bepalen hoe overgedragen taken en middelen in balans worden gebracht. Deze keuzen zijn bepalend voor welke natuurkwaliteit mogelijk kan worden bereikt. Het gaat er dan om in welke mate de nagestreefde versobering van het natuurbeheer wordt uitgevoerd, en waar de hectaren uit de kwaliteitsimpuls komen te liggen.

Bandbreedte in de analyses

Gegeven deze keuzemogelijkheden beschrijft het PBL de resultaten van de doorrekening met een bandbreedte. Bij de minimuminvulling van de bandbreedte is uitgegaan van het huidige tempo van uitvoering en de minimaal vaststaande financiële middelen zoals genoemd in het akkoord. Bij de maximuminvulling van de bandbreedte is sprake van een uitvoeringspraktijk zonder enige financiële, praktische of bestuurlijke belemmering. Tabel 1 geeft de geanalyseerde bandbreedte weer. De gehanteerde bandbreedtes zijn bedoeld om de reikwijdte van het akkoord te duiden en de gevolgen van keuzen in beeld te brengen.

De bandbreedte voor het beheer wordt enerzijds bepaald door de 100 miljoen euro die genoemd is in het akkoord en de daarbij behorende taken, en anderzijds door onbeperkte middelen om die taken uit te voeren. Het Interprovinciaal Overleg, ondertekenaar van het akkoord namens de provincies, stelt inmiddels de provincies voor om zelf extra middelen voor het natuurbeheer beschikbaar te stellen. Gesproken wordt over een bedrag tussen de 60 en 70 miljoen euro per jaar. Deze bedragen gaan uit van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) voor 2012, waarin is besloten om de beheersvergoeding generiek te verlagen. Provincies geven aan om in 2012 gezamenlijk te bezien welke mogelijkheden er zijn om de vergoeding voor beheer verder te beperken. Het is derhalve onduidelijk welke middelen nu beschikbaar zijn boven de 100 miljoen euro genoemd in het akkoord.

Waar de hectaren van de kwaliteitsimpuls komen te liggen bepaalt mede in hoeverre de knelpunten in de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR) worden opgelost. Provincies kunnen kiezen de hectaren te verdelen naar rato van wat nodig is om op gebiedsniveau deze knelpunten op te lossen, of juist uitgaan van de bijdrage die natuur kan bieden voor de landelijke 'gunstige staat van instandhouding'. Voor water gaat het dan om de mogelijke bijdrage aan de 'Goede Toestand' in het kader van de KRW. Daarnaast wordt de bandbreedte bepaald door de realisatiesnelheid van de kwaliteitsimpuls (zie hoofdstuk 4). De bandbreedte wordt daarbij enerzijds bepaald door de historische trend van de afgelopen jaren en anderzijds door volledige uitvoering in de periode van het akkoord. Bij de berekeningen van de effecten is het PBL uitgegaan van de hectareverdeling over de doelen en juridische verplichtingen zoals deze gehanteerd zijn in de rapportages van de regiegroep Van der Vlist uit het voortraject van het akkoord (zie bijlage).

De gehanteerde referenties

De effecten van het akkoord worden voor (land)natuur vergeleken met drie referenties; 'situatie 2010, regulier beheer', de 'EHS realisatie en milieucondities op orde' en de 'Robuuste Natuur'. In de 'situatie 2010, regulier beheer' worden de momenteel in beheer zijnde EHS-gronden optimaal beheerd. Dit betekent dat alle beheersmaatregelen die behoren bij een normkostenvergoeding van 100 procent worden uitgevoerd. In deze referentiesituatie zijn de milieu- en watercondities niet verbeterd ten opzichte van de huidige situatie.

Tabel 1.

Geanalyseerde bandbreedte kern van het akkoord (binnen de Ecologische Hoofdstructuur).

	Minimum op basis van beschikbare middelen en huidig tempo	Maximum op basis van beleidsinspanning die uitvoering mogelijk maakt
Regulier beheer		
Regulier beheer	Versoering op regulier beheer in plaats van op ganzenbeheer, agrarisch natuurbeheer, faunafonds en tijdelijk herstelbeheer (PAS)	Uitvoering van regulier beheer zoals opgevoerd in de normkostenberekeningen van commissies Van Dijk en Verheijen
Kwaliteitsimpuls		
Tijdelijk herstelbeheer (PAS)	Uitvoering van tijdelijk herstelbeheer volgens historische snelheid vergelijkbare regelingen 4.500 ha/jr	Uitvoering van tijdelijk herstelbeheer uit de PAS (45.000 ha/jr)
40.000 hectaren inrichting (waarvan 17.000 hectaren uitbreiding)	Inrichting, na verkoop en verwerving, volgens historische trend. Verdeling van middelen over provincies naar rato van gebieden waar knelpunten spelen. Uitgaande van de verwachte provinciale verdeling over de doelen en juridische verplichtingen ten aanzien van aankoop (zie bijlage; rapportages regiegroep Van der Vlist)	Realisatie van uitbreiding en inrichting in 2021. Verdeling van middelen over provincies op basis van landelijk ecologisch rendement. Uitgaande van de verwachte provinciale verdeling over de doelen en juridische verplichtingen ten aanzien van aankoop (zie bijlage; rapportages regiegroep Van der Vlist)

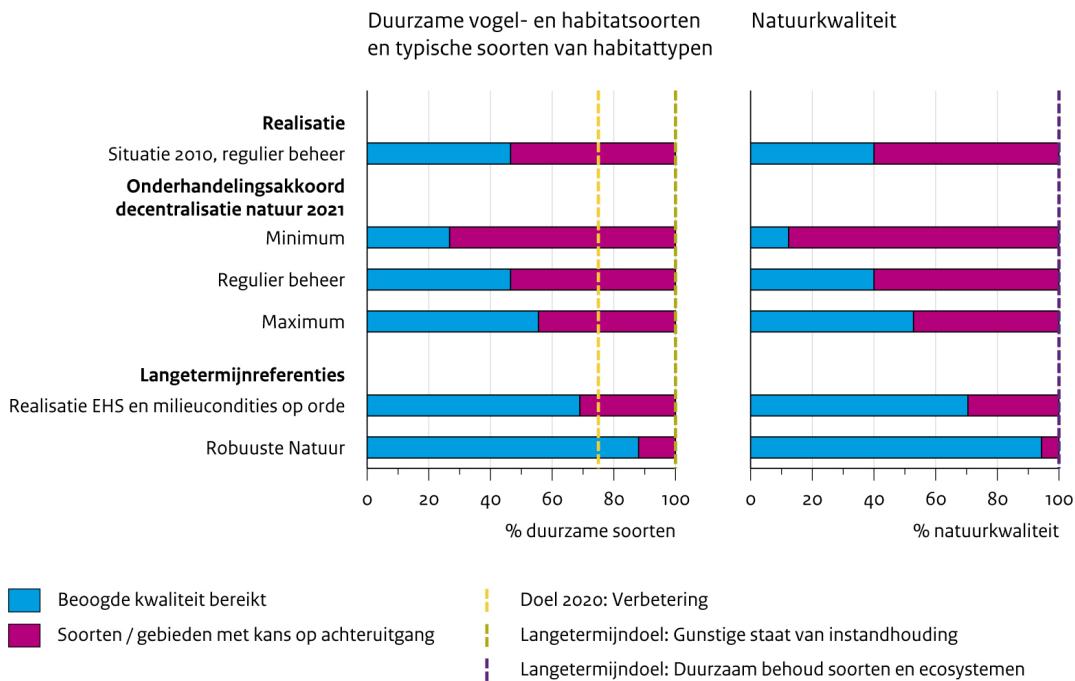
De tweede referentie betreft de oorspronkelijk beoogde EHS van 728.500 hectare, een ruimtelijke situatie die volgens tempo van verwerving en inrichting rond 2040 gerealiseerd zou zijn. In deze referentie is verondersteld dat alle voor de natuur vereiste milieucondities zijn gerealiseerd. Het was de bedoeling dit doel in 2027 te bereiken. In de 'Robuuste Natuur' is de EHS zo gelokaliseerd dat de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijnen optimaal gerealiseerd worden. Ook hier is uitgegaan van optimale milieucondities. De resultaten in de PBL-beoordeling zijn vergeleken met de internationaal afgesproken doelen en met ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid zou – op termijn – de EHS met een areaal van 728.500 ha zijn gerealiseerd en ook de milieucondities op orde zijn gebracht. Het onderhandelingsakkoord leidt tot een kleinere EHS en de milieucondities zijn niet op orde. De referentie '2020-huidig tempo' uit de quick scan was als enige een tussenstand (t.w. 2020) en is in dit kader niet meer relevant. Voor het waterbeleid wordt een vergelijking gemaakt met ongewijzigd beleid, zoals dat is vastgelegd in de Nederlandse stroomgebiedsbeheerplannen die al zijn voorgelegd aan Europa.

De gebruikte indicatoren

De resultaten zijn beschreven in termen van de internationale doelen van de Vogel- en Habitatrictlijnen (VHR), de Convention on Biological Diversity (CBD) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Modelberekeningen volgens de precieze definities zijn niet mogelijk, omdat niet voor alle planten- en diersoorten gegevens beschikbaar zijn. Voor de VHR is alleen gekeken naar vogels en vlinders genoemd in deze richtlijnen, aangevuld met zogenoemde typische soorten (vogels, vlinder en planten) van beschermde habitattypen. Analooq aan de eerdere quick scan, is voor deze soorten bepaald in hoeverre duurzaam behoud mogelijk is. Een duurzame soort heeft daarbij een zodanige populatieomvang dat het voortbestaan/behoud van die soort gewaarborgd is. Soorten waarvoor in de huidige situatie een niet-duurzame situatie berekend is, hebben een 'ongunstige staat van instandhouding' en gaan nu veelal achteruit in populatieomvang. Voor CBD-doelen is gekeken naar 'Natuurkwaliteit'. Dit is een indicator die aangeeft op hoeveel plekken in Nederland goed ontwikkelde ecosystemen voorkomen met voldoende karakteristieke soorten in voldoende grote populaties. In deze indicator wordt gekeken naar meerdere soorten en habitattypen dan in de eerste indicator. Anders dan in de quick scan is niet de huidige situatie gebruikt voor indicering, maar de natuurkwaliteit die nodig is voor het behoud van soorten en ecosystemen. Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) is gekeken naar het percentage van de wateren dat in 2027 aan het KRW-doel 'Goede Toestand' voldoet.

Figuur 4

Toets onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur aan doelen



Uit de PBL-analyses blijkt dat het onderhandelingsakkoord niet leidt tot realisatie van Europese doelen, noch tot het voldoen aan de verplichtingen. Ten opzichte van ongewijzigd beleid betekent het akkoord een achteruitgang in mate van doelbereik. Het doel 'verbetering in 2020' verwijst naar de Europese biodiversiteitsstrategie, waarin is aangegeven dat het met 50 procent van de soorten en 100 procent van de habitattypen beter moet gaan in 2020.

VHR-doelen en verplichtingen worden met het akkoord niet gerealiseerd

In figuur 4 zijn de gevolgen voor het bereiken van de internationale doelen weergegeven. Uit de doorrekening blijkt dat met de maatregelen in het akkoord de doelen niet worden gerealiseerd: zowel bij de minimum als bij de maximum uitwerking van het akkoord is het percentage duurzame soorten en de natuurkwaliteit lager dan de streefdoelen voor gunstige staat van instandhouding. De verbetering van de staat van instandhouding, waar de EU op inzet voor 2020, blijft ook bij de maximale uitwerking van het akkoord buiten beeld. De zogenoemde kwaliteitsimpuls is onvoldoende om deze verbetering te halen. Die verbetering was met de geleidelijke realisatie van de EHS en de verbetering van milieucondities wel steeds dichterbij gekomen. Hoewel ook met ongewijzigd beleid de doelen niet voor 100 procent gerealiseerd zouden zijn.

Aangezien Nederland bij Europa heeft aangegeven dat het realiseren van de EHS één van de middelen was om aan internationale verplichtingen te voldoen, kan het inzetten op een verkleinde EHS door Europa worden beschouwd als het terugdraaien van passende maatregelen. Met het beëindigen van de uitbreiding van de EHS verliest het beleid daarnaast de flexibiliteit om ook na 2021 maatregelen te nemen tegen achteruitgang. Opties voor het bereiken van internationale doelen worden kleiner terwijl Europa met steeds concretere doelen komt voor de lange termijn (2050).

Versnelde achteruitgang natuur is reëel

Het is waarschijnlijk dat Nederland met het akkoord onvoldoende maatregelen neemt om de achteruitgang van habitattypen en Natura 2000-soorten te stoppen. Bij een versoering van het regulier natuurbeheer zal de staat van instandhouding afnemen ten opzichte van de huidige situatie. In die situatie is achteruitgang van natuur zeker. Wanneer niet versoerd wordt op regulier beheer blijft het percentage niet-duurzame soorten gelijk aan de 'situatie 2010- regulier beheer' en ook dan blijft achteruitgang optreden. De achteruitgang zal in deze situatie even groot zijn als weergegeven in figuur 1. Dit komt omdat de situatie voor niet-duurzame soorten niet verbetert.

Zelfs uitgaande van een situatie met voldoende regulier beheer, is een kwaliteitsimpuls gericht op verbetering van milieu- en ruimtecondities voor planten en dieren nodig om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Bij de minimale uitvoering van de kwaliteitsimpuls is er nauwelijks winst (2e kolom in tabel 2) en zal de huidige achteruitgang van soorten voortgaan. Bij maximale uitvoering van de kwaliteitsimpuls zal het aantal niet-duurzame soorten tot 2021 wel afnemen ten opzichte van de huidige situatie ('situatie 2010-regulier beheer'). De maximale uitvoering van de kwaliteitsimpuls zal leiden tot kwaliteitsverbetering in Natura 2000-gebieden onder voorwaarde dat inrichting en verwerving gekoppeld worden aan het oplossen van verdroging. Tabel 2 laat zien wat nodig is voor maximale uitvoering. Hoofdstuk 6 gaat in op het onderdeel verdroging.

Buiten de Natura 2000-gebieden stopt het herstelbeheer, de uitbreiding en inrichting ten gevolge van het akkoord, en zal de afname van de natuurkwaliteit doorgaan of versnellen. Te verwachten is dat de landelijke staat van instandhouding van 60 procent van de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten hierdoor verslechtert omdat dit deel van de soorten afhankelijk is van populaties buiten de Natura 2000-gebieden. Daarmee komt Nederland verder af van het doel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, namelijk dat alle te beschermen soorten en habitattypen een gunstige staat van instandhouding hebben.

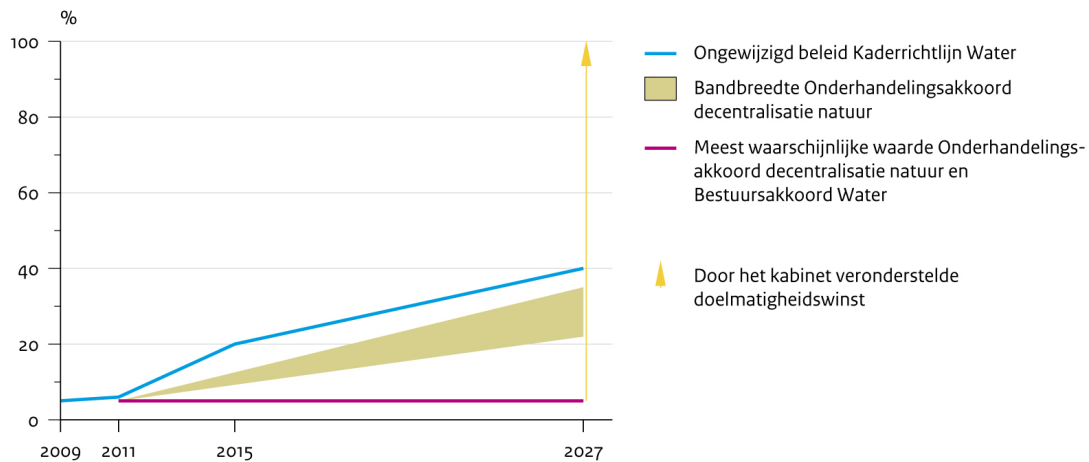
Ook CBD-doelen komen niet binnen bereik

Ook de langetermijndoelen van de Convention on Biological Diversity (CBD) die naar meer soorten en gebieden kijken dan de VHR, blijven met het akkoord buiten beeld. Zo laat de 'Natuurkwaliteit' zien dat versoering op uitvoering van beheer een snelle achteruitgang kan veroorzaken. Nog sterker dan bij de VHR-doelen. Bij minimale uitvoering leidt het akkoord tot een versnelling van de achteruitgang van biodiversiteit ten opzichte van de 'situatie 2010-regulier beheer' (figuur 4). Wel blijkt dat met maximale uitvoering zonder belemmeringen één van de Europese 2020 CBD-subdoelen binnen handbereik zou kunnen komen: namelijk dat 15 procent van de gedegenererde ecosystemen op het land kan worden hersteld. Bij realisatie van ongewijzigd beleid zou een hoger percentage gedegenererde hectaren natuur hersteld zijn.

Minder wateren voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water

Bij ongewijzigd beleid zou in 2027 40 procent van de wateren aan het Kaderrichtlijn Water (KRW) doel 'Goede Toestand' voldoen (figuur 5). Dit beleid is vastgesteld in de Nederlandse Stroomgebiedbeheerplannen en naar Brussel opgestuurd. In het onderhandelingsakkoord wordt de nog te verwerven EHS teruggebracht tot 17.000 hectare en de inrichting tot 40.000 hectare. Een deel van de KRW-inrichtingsmaatregelen die aan de EHS gekoppeld zijn, komt daarmee te vervallen. Het aantal hectaren EHS benodigd voor de geplande KRW-maatregelen wordt ingeschat op 8.200 tot 12.000 hectare. Volgens I&M zou 7.600 hectare hiervan voor 100 procent nodig zijn voor de KRW. Met het akkoord zouden de provincies nog 4.000 hectare kunnen uitvoeren. Als dit zo uitgevoerd wordt, komt dus twee derde tot de helft van de aan de EHS gekoppelde KRW-inrichtingsmaatregelen te vervallen. Door deze bezuinigingen zou het percentage wateren dat in 2027 voldoet aan de 'Goede Toestand' afnemen van 40 tot 20 procent. Dit met een zekere bandbreedte gezien de onzekerheid van de invulling van de 4.000 hectare.

Figuur 5
Waterlichamen met Goede Toestand in Kaderrichtlijn Water



Bron: PBL 2011

Effect onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en Bestuursakkoord Water. Uit de PBL-analyses blijkt dat beide akkoorden leiden tot een geringer doelbereik in vergelijking met het verwachte doelbereik van het voorgenomen beleid.

Daarnaast spelen er ook bezuinigingen in het kader van het Bestuursakkoord Water. Het gezamenlijk effect is dat het verwachte doelbereik in 2027 bij ongunstige uitwerking terug loopt van 40 tot circa 5 procent. De afzonderlijke effecten van het onderhandelingsakkoord en het Bestuursakkoord Water zijn groter dan het gecombineerde effect doordat sprake is van overlap in de vervallen KRW-maatregelen. Door te bezuinigen op eerder bij de EU ingediende Stroomgebiedbeheerplannen neemt het risico op een ingebrekestelling toe.

Het kabinet verwacht dat met innovatieve maatregelen en een integrale aanpak in de regio, de effecten van de bezuinigingen opgeheven kunnen worden en dat uiteindelijk 100 procent doelbereik mogelijk is. Die innovatieve maatregelen zijn nu nog niet benoemd. Gezien de berekeningen lijken de bezuinigingen de huidige integratie tussen EHS en KRW teniet te doen. Immers, vanwege de huidige synergie in projecten betekent het wegvallen van een deel van het budget dat het hele project niet meer uitgevoerd kan worden.

Reguliere beheermaatregelen essentieel voor behoud bestaande waarden

Veel natuur in Nederland kan niet zonder regulier beheer. Dat komt omdat natuurgebieden te klein zijn en natuurlijke dynamiek ontbreekt. Daarnaast is beheer nodig voor bijvoorbeeld hooilanden en hakhoutbossen die door historisch gebruik/beheer zijn ontstaan. Natuurkwaliteit en duurzaam behoud van VHR-soorten zal dalen indien provincies onvoldoende extra middelen bijeenbrengen voor regulier beheer (figuur 4 en 2e kolom in tabel 2). Door beheer te versoberen zal de huidige afname van soorten versterkt worden. Ook alleen het beheren van Natura 2000 gebieden is geen optie voor versobering. In dat geval zou de populatieomvang van 65 procent van de planten, vlinders of vogels die zijn beschermd in de VHR afnemen, sterker afnemen dan nu het geval. Dit laat zien dat grote delen van de EHS belangrijk zijn voor het realiseren van de internationale verplichting tot het stoppen van de achteruitgang. Ook generieke versobering via korting op de beheersvergoeding, zoals recent doorgevoerd in SNL, heeft grote risico's. Ten eerste omdat een generieke versobering ook beheer van Natura 2000 en essentiële delen van de EHS treft. Ten tweede omdat veel soorten nu al achteruitgaan (figuur 1) en niet aangetoond is dat korting op beheersvergoeding niet leidt tot versobering van beheersinspanning. Het terugdraaien van de beheersvergoeding van 84 procent naar 75 procent leidt tot 6 – 18 procent afname van de natuurkwaliteit.

Tabel 2.

Beoordeling van maatregelen uit het onderhandelingsakkoord.

Maatregel	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen en historische trend			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Regulier beheer							
Regulier beheer	<-15%	<-15%	<2%	Vergroten van gebied met regulier beheer in Natura 2000, EHS nodig voor realisatie van VHR-doelen en overige EHS	<2%	<2%	<2%
Kwaliteitsimpuls							
Uitbreiding & inrichting (17.000 & 40.000 ha)	<2%	2-5%	2-5%	Haalbaarheid vergroten. Inrichting en verwerving versnellen. Grond-voor-grond regeling aanpassen. Prioritering van aanpak op basis van bijdrage aan landelijk doelbereik. Lange termijn oplossing vinden	10-15%	10-15%	5-10%
Tijdelijk herstelbeheer (PAS)	<2%	<2%	<2%	Effectiviteit vergroten. Maatregelen versnellen. Inzet overige PAS maatregelen regelen. Duurzame lange termijn oplossing vinden.	10-15%	10-15%	<2%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

Uitleg tabel 2

Tabel 2 brengt in beeld hoe de effectiviteit van de maatregelen uit de kern van het onderhandelingsakkoord verbeterd kunnen worden. Het gaat daarbij om regulier beheer en onderdelen van de kwaliteitsimpuls. De tabel laat zien hoe groot de bijdrage is aan de biodiversiteitsdoelen bij minimale uitvoering (2^e kolom). En bij welke verbeteracties (3^e kolom) het ecologisch rendement van kan veranderen (4^e kolom). De bijdrage aan biodiversiteitsbeleid is daarbij uitgedrukt als percentage van het huidige verschil ten opzichte van de lange termijn doelen zoals weergegeven in figuren 3 en 4.

Effecten op specifieke VHR-soorten en habitattypen kan nog groter zijn. Het PBL gaat er vanuit dat uitvoering van adequaat regulier beheer om de bestaande natuurwaarden te behouden, maatregelen vraagt zoals benoemd door de commissies Verheijen en van Dijk.

Provincies zouden ook kunnen kiezen voor versobering van andere taken dan regulier natuurbeheer. Uit oogpunt van behoud van habitattypen zou versobering beter plaats kunnen vinden bij agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, het Faunafonds en het ganzenbeheer. Voor behoud van enkele specifieke, internationaal beschermde, soorten leveren echter ook deze beheerstaken een bijdrage. Daarnaast liggen ook bij deze taken (financiële) verplichtingen. Het korten op agrarisch natuurbeheer en schaderegelingen zou tevens de bereidheid bij agrariërs kunnen verlagen om soorten te gedogen. Het korten op agrarisch natuurbeheer heeft echter nadelen voor landschap en recreatie (zie 'Recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap komen extra onder druk te staan').

Indien regulier beheer niet versoerd wordt en circa 100 miljoen euro per jaar extra beschikbaar komt, dan zal de biodiversiteitsafname niet sterker zijn dan momenteel het geval is (4^e kolom in tabel 2).

De omvang van de kwaliteitsimpuls is te klein om biodiversiteitsverlies te stoppen: verhoging efficiëntie en wijziging aanpak is raadzaam

De kwaliteitsimpuls van 40.000 hectare (waarvan 17.000 hectare verworven moet worden) en tijdelijk herstelbeheer uit de PAS resulteert bij verwachte aanpak en huidig tempo maar enkele procenten verbetering van het 'beleidstekort' (2^e kolom in tabel 2). Dit komt door de wijze waarop de hectaren dan worden verdeeld over de gebieden, en door het geringe tempo van de uiteindelijke inrichting. Daarnaast ontbreekt het essentiële antiverdrogingsbeleid (zie hoofdstuk 6). Verbeteropties zijn daarom:

- Hectaren daar in te zetten waar met de kleinste uitbreiding landelijk gezien de grootste winst in biodiversiteit is te realiseren. De prioritering op Natura 2000-gebieden uit het akkoord, is daarvoor niet voldoende. Niet elke verbetering levert op het niveau van het ecologische netwerk even veel rendement op voor de landelijke staat van instandhouding. De provincies zouden gezamenlijk moeten bekijken in welke provincie het meeste rendement van beschikbare hectares geleverd kan worden. Dit vraagt een andere verdelingsleutel dan momenteel gebruikt in het Provinciefonds.
- Belangrijker is nog het tempo van verwerving en inrichting van geschikte gronden ter plaatse te verhogen. Uitgaande van het verwachte tempo van realisatie via het grond-voor-grondprincipe is dat de herijkte EHS in 2021 niet optimaal is ingericht. De gronden zullen nog deels niet op de goede locaties liggen. De redenen hiervoor zijn beschreven in hoofdstuk 4. Het verwachte effect van de kwaliteitsimpuls blijft daarbij zeer beperkt (2^e kolom uit tabel 2). Het maximale rendement van de (her)inrichting (4^e kolom uit tabel 2) is voor een groot deel afhankelijk van het opheffen van de belemmering door het grond-voor-grondprincipe (zie hoofdstuk 4). Ruilgronden zouden bijvoorbeeld eerder ingezet kunnen worden.

Herstelbeheer, een tijdelijk passende oplossing, waarvan zorgvuldige versnelling is gewenst

Het tijdelijk herstelbeheer uit de PAS wordt ingezet de gevolgen van een te hoge stikstofdepositie tegen te gaan. Dit beheer is aanvullend op het reguliere beheer en nodig voor ongeveer driekwart van de Natura 2000-gebieden. In PAS wordt uitgegaan van een jaarlijkse uitvoering van beheermaatregelen in circa 45.000 hectare. Het uitvoeren van dit herstelbeheer kan ter plaatse voor een bepaalde periode de nadelige effecten van te hoge stikstofdepositie verminderen. Het blijft echter een tijdelijke oplossing, zodat andere duurzame opties nodig zijn (zie hoofdstuk 6). Met PAS beogen het Rijk en de provincies tot 2021 de achteruitgang in kwaliteit van stikstofgevoelige habitattypen en soorten binnen Natura 2000-gebieden stop te zetten en willen zij tegelijkertijd ruimte scheppen voor economische ontwikkelingen. De snelheid waarmee in het verleden herstelbeheer is uitgevoerd, ligt echter een factor 10 lager dan nu beoogd. Hierdoor is bij de minimumuitvoering de kwaliteitsimpuls beperkt (2^e kolom in tabel 2) en wordt de beoogde ruimte voor economische ontwikkelingen niet gerealiseerd.

Met versnelling van de uitvoering (3^e kolom in tabel 2) zou het herstelbeheer tijdelijk wel een effectieve maatregel kunnen worden (4^e kolom in tabel 2). Versnelling van die maatregel is wellicht mogelijk, hoewel opgelet moet worden dat versnelling niet wordt gerealiseerd door eenvoudige schaalvergroting van uitvoering. Onderzoek heeft aangetoond dat herstelmaatregelen zoals plaggen voor biodiversiteitsbehoud beter kleinschalig genomen kunnen worden.

Recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap komen extra onder druk te staan

Het akkoord focust sterk op (internationale) biodiversiteit. Beheer en inrichting van natuur en landschap zijn echter niet alleen belangrijk voor internationale biodiversiteitsdoelen, maar ook voor de toerisme- en recreatiesector in het buitengebied. Zo wordt een derde van de overnachtingswaarde van deze sector 'verdiend' door hotels, pensions, campings en jachthavens, die in of in de directe nabijheid van natuurgebieden liggen. Op jaarbasis gaat het om een totale waarde van bijna 700 miljoen euro. Een aanzienlijk deel van de inspanning die beheerders van natuurterreinen en particuliere natuur- en landschapsbeheerders plegen, heeft direct te maken met instandhouding van deze recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap. Bijvoorbeeld voor het onderhoud van voorzieningen, zoals paden en vogelkijkhutten, en voor toezicht en afrastering. Naar verwachting zal met de focus op

internationale biodiversiteit de recreatieve belevingswaarde van natuur en landschap onder druk komen te staan.

Dit geldt nog sterker buiten de EHS dan daarbinnen – als het rijksbeleid op het gebied van landschap, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid/wandelen over boerenland en nationale landschappen is vervallen. Het staat provincies vrij om ook buiten de EHS nog in te zetten op deze onderwerpen, maar het is de vraag in hoeverre zij dat zullen doen. Zij moeten ook bezuinigen, en worden geacht prioriteit te leggen bij internationale biodiversiteitsdoelen en zullen voor het regulier natuurbeheer mogelijk uit eigen middelen gaan bijdragen (zie hoofdstuk 4). Nu al wordt het beheer versoerd en in 2012 worden beheersubsidies, met enkele uitzonderingen, alleen verleend voor gebieden binnen de EHS die nu al beheersubsidie krijgen. Ook terreinbeheerders zullen bij versoerde beheersvergoedingen meer prioriteit (moeten) leggen bij instandhouding van internationale biodiversiteitsdoelen dan bij het beheer voor de recreatieve belevingswaarde. Daarbij komt dat een deel van de natuur buiten de EHS moet worden verkocht. Zo moet Staatsbosbeheer bezit buiten de EHS, dat vooral bestaat uit landschapselementen zoals bosjes en houtwallen, verkopen om bij te dragen aan de kwaliteitsimpuls en/of de bezuinigingstaakstelling van het kabinet. Ook de continuïteit van het huidige agrarisch natuurbeheer buiten de EHS is in het geding, aangezien dit beheer niet vanzelf goed past binnen de regelingen uit het GLB waarmee het Rijk agrarisch beheer in de toekomst wil financieren (hoofdstuk 6).

Wanneer beheer van bestaande natuur buiten de EHS komt te vervallen zal biodiversiteit daar verder achteruitgaan. Een beperkt aantal specifieke soorten (circa 2 procent) zal niet-duurzaam worden. Doelrealisatie in termen van natuurkwaliteit zal 10 procent achteruitgaan. Voor specifieke soorten die gebonden zijn aan het agrarische cultuurlandschap en soorten die afhankelijk zijn van landschapselementen zal een aanzienlijke afname in populatieomvang volgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om weide- en akkervogels. Daarnaast wordt het voor soorten moeilijker om van het ene natuurgebied naar het andere te komen, indien groene en blauwe landschapselementen minder worden beheerd.

6. Aanvullingen op akkoord – Hoe kunnen doelen alsnog dichterbij worden gebracht?

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte effecten van passende maatregelen buiten het akkoord voor de internationale biodiversiteitsdoelen en voor het landschap. Zoals vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, generiek milieubeleid en antiverdrogingsbeleid. Met deze maatregelen kunnen de internationale natuurdoelen alsnog dichterbij worden gebracht.

Verbeteropties ook buiten het akkoord

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat er verbeteropties zijn om met de maatregelen uit het akkoord internationale doelen dichterbij te brengen. Zo is provincies aangeraden zich in te zetten voor een optimale uitvoering van het reguliere beheer in Natura 2000-gebieden én de overige EHS. Daarnaast kunnen de provincies gezamenlijk afspreken om de kwaliteitsimpuls daar in te zetten waar landelijk gezien de hoogste bijdrage aan doelen valt te realiseren om het ecologisch netwerk als geheel te versterken. Voorts kunnen Rijk en provincies het grond-voor-grondprincipe versoepelen en (extra) instrumenten inzetten om de benodigde versnelling te realiseren. Vraag is nu of er aanvullende opties zijn buiten het akkoord om, die een impuls kunnen geven aan het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen. Het gaat dan om maatregelen in de herijkte EHS, de naaste omgeving van de herijkte EHS en het overige landelijk gebied.

Tabel 3.

Opties die Rijk en provincies kunnen nemen om internationale doelen dichterbij te brengen.

Maatregelen	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen en historische trend			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Anti-verdroging	<2%	<2%	<2%	Anti-verdrogingsbeleid en gebiedsprocessen hervitaliseren en versnellen. Beperkte vergroting van de EHS mogelijk maken. Voor duurzame oplossing planologische reservering mogelijk maken.	10-15%	>15%	<2%
Her-inrichting land	<2%	<2%	<2%	Beleid ontwikkelen om grootschalige her-inrichting van bestaande natuurgebieden mogelijk te maken en daarmee natuurlijke processen te herstellen.	10-15%	>15%	<2%
(Generieke) depositiedaling	<2%	2-5%	<2%	Maken van internationale langetermijn afspraken. Verduurzaming landbouw (meer gesloten stikstofbalans).	10-15%	>15%	<2%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

Uitleg tabel 3

Tabel 3 brengt in beeld welke aanvullende maatregelen, grotendeels buiten het akkoord, de internationale doelen dichterbij kunnen brengen. Het gaat daarbij om maatregelen die gericht de knelpunten voor biodiversiteit en waterkwaliteit oplossen. Aangezien achteruitgang in natuur veroorzaakt wordt door meerdere knelpunten zijn ook meerdere maatregelen nodig. Tabel 3 brengt in beeld dat in de huidige uitvoering de maatregelen een beperkte bijdrage leveren aan de biodiversiteitsdoelen (2^e kolom), terwijl met verbeteracties (3^e kolom), de bijdrage (4^e kolom) veel substantiëler zou kunnen zijn. De bijdrage aan biodiversiteitsbeleid is daarbij uitgedrukt als percentage van het huidige verschil ten opzichte van de lange termijn doelen zoals weergegeven in figuren 3 en 4.

Combinatie van beleid binnen en buiten de EHS kan goed uitpakken voor internationale doelen

De kwaliteitsimpuls uit het onderhandelingsakkoord lost (zelfs in maximale uitvoering zonder enige beperking) maar een klein deel van de oorzaken van achteruitgang in biodiversiteit op. Internationale doelen worden daarom maar deels gerealiseerd. Het 'beleidsgat', zoals eerder weergegeven in tabel 2, wordt dan ook maar deels opgelost en doelen voor 2020 komen niet in zicht.

Antiverdrogingsmaatregelen effectief indien belemmeringen in beleid worden opgeheven

Zoals eerder aangegeven in de 'quick scan Herijking EHS' zijn antiverdrogingsmaatregelen in potentie geschikt om VHR- en CBD-doelen dichterbij te brengen. De inzet voor deze maatregelen is, bij het verschijnen van deze notitie, nog niet geregeld. Ook niet binnen de Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS). In het onderhandelingsakkoord zijn via het grond-voor-grondprincipe wel hectaren gereserveerd voor oplossing van verdroging. Die hoeveelheid grond is voldoende om in een deel van de Natura 2000-gebieden verdroging op te lossen. Momenteel wordt gesproken over het beschikbaar krijgen van financiële middelen. Maar ervaringen in het verleden hebben geleerd dat voor het daadwerkelijk oplossen van de verdrogingproblematiek geld alleen niet genoeg is. Een impuls voor het antiverdrogingsbeleid is noodzakelijk. Want ook met financiële middelen ging de uitvoering zeer traag, met hooguit enkele honderden hectaren per jaar. Dit terwijl meer dan 70.000 hectare Natura 2000-gebied is verdroogd. Elders in de EHS komt daar nog 150.000 hectare bij.

Om het huidige 'beleidsgat' meer dan 10 procent (4^e kolom in tabel 3) te verkleinen zou het antiverdrogingsbeleid uitgebreid moeten worden met enkele tienduizenden extra hectaren meer dan in het akkoord is voorgesteld. Die hectaren zijn nodig om verdroging op te lossen in de rest van Natura 2000-gebieden en de rest van de EHS die bijdraagt aan de nagestreefde landelijke staat van instandhouding.

Gezien de trage voortgang en het feit dat nu al duidelijk is dat voor oplossing van knelpunten in Natura 2000-gebieden en prioritair EHS-gebieden extra hectaren nodig zijn, is voor die gronden planologische reservering met het oog op dit doel essentieel. Verder zal het beleid vasthoudendheid moeten tonen en continuïteit moeten bieden om zo te komen tot structurele oplossingen voor de verdroging.

Alleen met een langetermijnvisie op het ecologisch netwerk als geheel, kan gewerkt worden aan het oplossen van knelpunten in omvang van leefgebied

Voor sommige soorten is er een tekort aan leefgebied, of is het leefgebied te versnipperd. Berekeningen in het kader van de variant 'Robuuste Natuur' laten zien dat uitbreiding van de natuur nodig is om internationaal beschermde natuur duurzaam te behouden. Deels kan het tekort aan leefgebied binnen de herijkte EHS worden opgelost door het omvormen van het ene type natuur in het andere. Er kan bijvoorbeeld meer open duingebied worden gecreëerd, een leefgebied waar een tekort aan is, door duinbos te kappen. Eigenaars of beheerders van afzonderlijke natuurgebieden zullen echter niet snel dergelijke ingrijpende maatregelen nemen om effectiviteit van het ecologisch netwerk als geheel te vergroten. Door het ontbreken van een landelijke visie op het functioneren van het ecologisch netwerk als geheel, worden beheerders ook niet aangemoedigd dergelijke maatregelen te nemen. Momenteel wordt dan zeer kleinschalig gewerkt met deze maatregel (2^e kolom in tabel 3), temeer omdat grootschalige verandering van natuur, zoals het kappen van bos in duinen, in eerste instantie als negatief wordt ervaren door recreanten en omwonenden.

Wil de effectiviteit van deze maatregel (zie 4^e kolom) meer worden benut, dan zal er een landelijke strategie moeten komen die terreinbeheerders motiveert waar en wanneer maatregelen te nemen. Dit vergt niet alleen beschikbaarheid van financiële middelen (voor omvormingsbeheer) maar een, door beheerders, gedragen nationaal plan van Rijk, provincies, waterschappen en beheerders. Ook Europa zou goedkeuring moeten verlenen aan het plan.

Behoud van biodiversiteit vergt lange termijn generiek milieubeleid. Tijdelijk herstelbeheer uit de PAS biedt geen duurzame oplossing

In de PAS wordt ingezet op tijdelijk herstelbeheer gericht op het verminderen van de nadelige effecten van een te hoge depositie van stikstof. Dit beheer is een tijdelijke maatregel en geen duurzame oplossing. Het herstelbeheer kan maar tijdelijk worden inzet, aangezien deze op den duur nadelig is voor gevoelige soorten. Bijvoorbeeld doordat bij plaggen de bovengrond wordt verwijderd en daarmee ook de zaadbank waaruit nieuwe planten kunnen ontkiemen wordt uitgeput. Een langetermijnoplossing moet zich meer richten op een afname van de stikstofdepositie zelf. (De emissie maatregelen uit de PAS leiden in 2021 tot een daling van de depositie van stikstof met circa 50 tot 100 mol/ha/jaar (zie bijlage). In veel gebieden zal daardoor ook in 2021 sprake zijn van te hoge depositieniveaus voor beschermde soorten en habitattypen. De ecologische winst is tot 2021 dan ook beperkt (2^e kolom in tabel 3).

Wanneer de stikstofdepositie daalt tot de zogenoemde kritische waarden, zullen internationale doelen dichterbij komen (4^e kolom in tabel 3). Voor een daling is provinciale en nationale inzet vereist. Maar ook een internationale, aangezien een aanzienlijk deel van de stikstofdepositie uit buitenlandse bronnen komt. Het Rijk zou in EU-verband afspraken kunnen maken over een geleidelijke verduurzaming in de landbouw, gericht op het terugbrengen van stikstofverliezen. Ook de chemische waterkwaliteit kan profiteren als het fosfaatoverschot wordt teruggebracht. Voor deze maatregelen zijn echter hogere internationale en nationale emissieplafonds noodzakelijk dan momenteel wordt nagestreefd in internationale afspraken.

Tabel 4.

Opties die het GLB biedt om internationale doelen dichterbij te brengen.

Maatregelen	Minimale bijdrage aan langetermijn doelbereik gegeven middelen			Actie benodigd voor betere benutting ecologisch potentieel →	Maximale bijdrage aan oplossing beleidstekort		
	VHR	CBD	KRW		VHR	CBD	KRW
Vergroening 1 ^e pijler GLB, met name ecologisch beheer op 7% van de landbouwgrond (exclusief permanent grasland)	<2%	<2%	<2%	Vergroening 1 ^e pijler GLB, met regiospecifieke eisen gericht op het beheer van akkervogels	<2%	2-5%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op boerennatuur (akker- en weidevogels)	2-5%	10-15%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op verdrogingsbestrijding door vernatting landbouwgronden	5-10%	>15%	<2%
				Omzetting GLB budget naar 2 ^e pijler met prioritaire inzet op inrichting waterlopen	<2%	<2%	>15%

Bestuurlijke aandacht vereist gezien:

- negatief effect op doelbereik
- kleine bijdrage aan doelbereik en beperkte benutting ecologisch potentieel
- benutting ecologisch potentieel niet voldoende voor 100% doelbereik
- 100% doelbereik

De huidige voorstellen voor vergroening van het GLB leiden niet automatisch tot biodiversiteitswinst, tenzij de overheid regiospecifieke eisen stelt

Het Rijk wordt verantwoordelijk voor het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS. De huidige systematiek van (nationale) vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS zal vervangen gaan worden door de EU-hectarentoeslagen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De toeslagen worden gekoppeld aan vergroeningseisen, verplicht voor alle lidstaten. Hierbij wordt 30 procent van de directe betalingen aan boeren, gekoppeld aan eisen met betrekking tot vruchtwisseling, behoud van permanent grasland en beheer van zogenoemde ecologische aandachtsgebieden. De laatste eis is het meest relevant voor biodiversiteit. Boeren moeten dan 7 procent van hun eigen bedrijfsareaal (met uitzondering van permanent grasland) bestemmen voor natuurbeheer. Het gaat dan om bijvoorbeeld bloemrijke akkerranden, slootkanten, houtwallen en bosjes. Als alle agrariërs meedoen, gaat het om ongeveer 40.000 hectare extra boerennatuur op akkerbouwland. Het huidige weidevogelbeheer buiten de EHS is niet goed te continueren via deze regeling, omdat de 7 procent niet geldt voor permanent grasland. Betaling voor behoud van permanent grasland zal niet veel winst voor weidevogels betekenen, omdat de EU (vooralsnog) geen eisen stelt aan de intensiteit van het gebruik van die graslanden. Weidevogels kunnen alleen floreren als de gebruiksintensiteit niet te groot wordt. Als boeren de 7 procent geheel naar eigen inzicht mogen invullen, is winst voor internationale biodiversiteitsdoelen waarschijnlijk beperkt (2e kolom in tabel 4). De mogelijke negatieve consequenties door afname in weidevogelbeheer op permanent grasland kan zelfs groter zijn (zie hoofdstuk 5). Het effect op natuurkwaliteit is hooguit een paar procenten. Dit komt omdat de 7 procent beheer deels bestaande landschapselementen betreft en de extra hectaren ecologisch aandachtsgebied vooral versnipperd zullen worden aangelegd. Slechts een beperkt aantal soorten kan dan profiteren. Wel zou de belevingswaarde van het landschap kunnen toenemen door toename van verspreide bloeiende sloot- en akkerranden.

De winst voor biodiversiteit kan beperkt toenemen als het Rijk aanvullende regiospecifieke eisen gaat stellen aan de manier waarop de 7 procent wordt vormgegeven. Met eisen over de breedte van akkerranden en de aaneengesloten ligging kan het ecologisch rendement van de maatregel toenemen (4^e kolom in tabel 4). Akkervogels, en mogelijk insecten, planten en reptielen kunnen dan gaan profiteren. Maar ook dan zou de bijdrage aan de internationale doelen beperkt blijven. Onduidelijk is echter nog welke eisen de EU gaat stellen aan de uitvoering van vergroening en of lidstaten aanvullende eisen kunnen formuleren. Om deze maatregel ook toe te kunnen passen voor weidevogels, zou bij de EC gepleit moeten worden om de eis van 7 procent ecologische aandachtsgebieden ook te laten gelden voor permanent grasland.

GLB-budgetten van hectare toeslag ombuigen naar effectieve biodiversiteitsmaatregelen

Ook middelen uit het GLB-plattelandsbeleid (tweede pijler) zou voor biodiversiteit aangewend kunnen worden. Lidstaten moeten proberen de inspanningen die in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gemaakt op hetzelfde niveau te houden. Daarbij zou minstens 25 procent van het budget voor plattelandsbeleid ingezet moeten worden voor de instandhouding en het herstel van de ecosystemen, het efficiënt gebruik van hulpbronnen en de strijd tegen klimaatverandering. Daarnaast bieden de wetgevende voorstellen ruimte aan lidstaten om maximaal 10 procent van de eerste pijler te verschuiven naar de tweede pijler, waarbij nationale cofinanciering (van veelal 50 procent) nodig is. De maximale verschuiving zou voor Nederland circa 80 miljoen euro per jaar betekenen. Het kabinet gaat bepleiten om lidstaten vrij te stellen van cofinanciering. Het is nog onzeker of dit gehoor vindt. Wanneer 80 miljoen euro per jaar aan zware (agrarische) natuurbeheerpakketten wordt gebruikt voor de ecologisch meest kansrijke locaties, dan zou een aanzienlijke bijdrage aan het behalen van de internationale CBD-doelen gerealiseerd kunnen worden (4^e kolom in tabel 4). Een andere optie is om het bedrag in te zetten om vernattings schade van landbouwgronden rond te vernatten Natura 2000-gebieden financieel te compenseren. Met een dergelijke buffer zou antiverdroging in een deel van de Natura 2000-gebieden gerealiseerd kunnen worden met minder aankoop van gronden. Ook bij deze aanpak stijgt de natuurkwaliteit (4^e kolom in tabel 4). Een derde optie zou zijn met het budget de in het onderhandelingsakkoord weggevallen EHS-KRW-inrichtingsmaatregelen te compenseren, en beekherstel, meandering en natuurvriendelijke oevers op landbouwgrond te verwezenlijken. Met deze aanpak zouden de KRW-doelstellingen aanzienlijk meer binnen bereik liggen (4^e kolom in tabel 4). Het budget is onvoldoende om alle drie de opties gelijktijdig te kunnen financieren. Wel kunnen sommige maatregelen meerdere doelen tegelijk dienen. Een onzekere factor is dat al deze opties afhankelijk zijn van de bereidheid van boeren tot deelname, terwijl uitvoering juist op specifieke locaties vereist is om ecologisch rendement te hebben. Ook zal de verschuiving van pijler 1 naar pijler 2 mogelijk op weerstand bij boeren stuiten, omdat er dan landelijk minder bedrijfstoelagen kunnen worden uitgekeerd. Bovendien vereisen alle opties langjarige continuering en sturing.

Rijk en Provincies kunnen zich nu al voorbereiden op plannen voor passende maatregelen na 2021

Het akkoord zet in op afronding van de herijkte EHS in 2021. In 2016 is een evaluatie voorzien. Uit de voorliggende toetsing blijkt nu al dat de plannen onvoldoende perspectief bieden om de internationale doelen met een herijkte EHS te realiseren. Het is verstandig als de onderhandelingspartners zich gaan voorbereiden op het traject na 2021. Daarnaast is een visie nodig die aangeeft hoe Nederland invulling wil geven aan de langetermijndoelen voor 2027 (KRW) en 2050 (CBD). Met deze langetermijnvisie op het netvlies kan worden voorkomen dat nu onomkeerbare besluiten worden genomen die gewenste toekomstige ontwikkelingen blokkeren. Provincies kunnen de gebieden die in de toekomst waarschijnlijk nodig zullen zijn voor het halen van de doelen, maar buiten de herijkte EHS liggen, planologisch blijven beschermen. Dit om onomkeerbare bebouwing van bijvoorbeeld hydrologische beïnvloedingsgebieden te voorkomen. Of om te voorkomen dat er nu grond wordt verkocht die geschikt is om de doelen op termijn wel dichterbij te brengen.

Voor het nakomen van de internationale verplichtingen is een gezamenlijke nieuwe visie nodig op het toekomstig natuurbeleid

Het is voor iedereen die betrokken is bij natuur en landschap een spannende tijd. 'Alles' is in beweging en lijkt te gaan veranderen. Zo verandert de wijze waarop de verdeling van de ruimte in Nederland is geregeld met de Structuurvisie ruimte, de beschermingsstatus van natuur met de nieuwe Wet natuur, en de verantwoordelijkheden voor natuur met het onderhandelingsakkoord. Al deze veranderingen resulteren in een kleinere ruimte voor natuur (herijkte EHS), waarbij zicht op verbeteropties in de toekomst afnemen (opheffen planologische bescherming en stopzetten natuurontwikkeling). De landelijke doelen moeten daardoor blijvend in een kleiner gebied worden gerealiseerd, waardoor spanning met medegebruik door andere functies toeneemt, en opties om de externe werking te compenseren met ontwikkel- en herstelmaatregelen afnemen.

Juist nu Europa komt met concretere doelen voor de middellange (2020) en de lange termijn (2050) worden met het akkoord de langetermijnmaatregelen voor het bereiken van internationale doelen stopgezet. Waar

met maximale beleidsinspanning tot 2021 nog een (onzekere) kwaliteitsimpuls te behalen is, ontbreekt zicht op een meer complete en duurzame oplossing van het probleem. Het risico bestaat dan ook dat de in deze notitie geschetste opties voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen, met de recente beleidswijzigingen komen te vervallen.

Om zicht te kunnen blijven houden op duurzame condities voor natuur zijn provincies en het Rijk afhankelijk van andere actoren. Duurzaam behoud vereist niet alleen de inzet van voldoende middelen en adequate sturing en planning van het proces, maar ook een gezamenlijke motivatie van alle betrokkenen. De natuurbeheerders, zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs en particulieren, vormen een belangrijke schakel in het behouden en realiseren van de natuur en zijn ook essentieel voor het halen van de internationale doelen. Zij worden momenteel geconfronteerd met de sterke bezuinigingen op natuurbeheer in het Regeerakkoord en de weerslag daarvan in het onderhandelingsakkoord. Wil het onderhandelingsakkoord een kans van slagen hebben in het realiseren van de internationale doelen en tevens de verbinding maken met de samenleving, dan hebben de provincies en het Rijk actoren vanuit de natuursector hard nodig, evenals actoren uit onder meer de recreatiesector, landbouwsector, bouwsector en energiesector.

In de geschetste turbulente omgeving is daarom een gezamenlijke langetermijnvisie gewenst op natuur en natuurbeleid in Nederland, waarin alle belangrijke actoren zich herkennen. Rijk en provincies zouden gezamenlijk het initiatief kunnen nemen om deze visie te ontwikkelen, waarin de diverse waardeoriëntaties die in de samenleving aan de orde zijn (internationaal behoud van biodiversiteit, recreatie en beleving, duurzaam gebruik van natuur) op een evenwichtige manier aandacht krijgen.

Geraadpleegde literatuur

- Backes, C.W., Veen, M.P., Beijen, B.A., Freriks, A.A., van der Hoek, D.C.J. en Gerritsen, A.L. (2011). Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, Natura 2000-doelen en beheerplanprocessen. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders & M.J. Epe (2009), Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, Alterra-rapport 1835, Wageningen: Alterra.
- Broekmeyer, M.E.A. (2009), Update Effectenindicator 2009, Alterrarapport 1976, Wageningen: Alterra.
- Commissie Verheijen (2009). Advies commissie Verheijen herberekening standaardkostprijzen. Concept Rapport LNV & IPO 30 jan 2009.
- Dijk, J. van, M. Kroot, T. Mulder, R. Huilmand & H.J.G. van Haaren (2009), Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Interprovinciaal Overleg Orgaan.
- EEA (2008) Water Note 2 March (2008), Cleaning up Europe's Waters: Identifying and assessing surface water bodies at risk, European Environment Agency, http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/water_note2_cleaning_up.pdf.
- EEB (2010). A snapshot assessment of EU environmental ambitions. 10 years of the Water Framework Directive: a toothless tiger? European Environmental Bureau 2010.
- EC (2007). Naar duurzaam waterbeheer in de Europese Unie - Eerste fase in de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG), Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.
- EC (2011). Legal proposals for the CAP after 2013. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
- EC (2011). http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm en http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/pm10_exceedances_2007.pdf.
- EU (1999). 'Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna', Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen L 206: 7-21.

Implementatie Natura 2000 in Nederland. Analyse naar aanleiding van het regeerakkoord en motie van der Staij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie. 13 september 2011.

IPO/LNV (2010), ILG in uitvoering. Midterm review Investeringsbudget Landelijk Gebied, Den Haag

IPO (2011) Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. Afspraken en uitgangspunten voor uitvoering en implementatie onderhandelingsakkoord. Den Haag.

Kuiper, R. & D. Evers (2011). Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/ex-ante-evaluatie-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Kuiper, R. & D. Evers (red., 2011). Ruimtelijke opgaven in beeld. Planbureau voor de Leefomgeving. Den Haag. <http://www.pbl.nl/publicaties/2011/ex-ante-evaluatie-structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>.

Ministerie van EL&I (2011), Begroting 2012 Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer stuk 33 000 XIII Nr. 2.

Ministerie van EL&I (2011), Natuurmeting op Kaart (NOK). De realisatie van verwerving, inrichting en beheer van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS), Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van LNV (2011), Voortgangsrapportages ILG 2010 Investeringsbudget Landelijk Gebied, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ministerie van LNV (2010), Het Voorlopige Programma Stikstof, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

MNP (2007), Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland, MNP-publicatienummer 500127001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur. 20 september 2011.

TK (2011) Decentralisatie natuurbeleid. Brief aan de Kamer, 21 september 2001.

PBL (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, Quick Scan van varianten. PBL publicatie 500414007. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2008) Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2009) Review Nationaal Waterplan. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2010). Bijdrage GLB aan beleidsdoelen milieu, natuur en landschap. Een verkenning van de mogelijke inzet van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL en ECN (2011) Notitie Effecten van het kabinetsbeleid voor milieu en klimaat. Verkenning voor de Motie-Halsema. PBL in samenwerking met ECN, 19 september 2011, PBL- publicatienummer: 500003008 ECN-publicatienummer: ECN-O- -11-054.

Regiegroep Van der Vlist (2011). Rapportages van de 5 werkgroepen. Den Haag.

Veen, M. van & C. Backes (red.) (2011), Natura 2000 in Nederland. Vragen van de Tweede Kamer, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Wiertz, J., M.E. Sanders & J.M. Kanendonk (2007), Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Zejts, H. van, K. Overmars, W. van der Bilt, N. Schulp, J. Notenboom, H. Westhoek, J. Helming, I. Terluin and S. Janssen (2011). Greening the Common Agricultural Policy. Impacts on farmland biodiversity on an EU scale. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Normbedragen en uitgangspunten

In deze PBL-toets is het richtjaar 2014. Vanaf dat jaar zijn de afspraken in het akkoord vrijwel allemaal van kracht. De jaren daarvoor zijn overgangsjaren. Daar heeft de toets zich niet op gericht.

Normbedragen per maatregel

Maatregel	Bedrag	Bron
Recreatietoeslag	55 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Beheer PNB's	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Agrarisch natuurbeheer	984 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
SN-functiewijziging beheer	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
Beheer Staatsbosbeheer	209 euro/ha/jaar	Van Dijk (2009)
SN-functieverandering: compensatie waardedaling	1.600 euro/ha/jaar	MNP (2007)
Inrichting SN- functieverandering	13.000 euro/ha	Provinciale praktijk
Inrichting overig	13.000 euro/ha	Provinciale praktijk
Aankoop	59.000 euro/ha	EL&I
Verkoop grond	45.000 euro/ha	EL&I

Hectaren EHS met overgedragen beheerstaken

Beheerder	Hectaren	Bron
Agrarisch beheer in EHS	45.038	NOK 1-1-2011
Staatsbosbeheer in EHS	39.679 + 152.416	NOK 1-1-2011
Particulier natuurbeheer door overige terreinbeheerders	28.883+ 212.479	NOK 1-1-2011
Particulier natuurbeheer	2.316	NOK 1-1-2011

Kosten overgedragen rijkstaken

Taken	Bedrag	Bron
Faunafonds en schade	17 mln euro/jaar	EL&I
Functiewijziging waardedaling	17 mln euro/jaar	EL&I
Tijdelijk herstelbeheer	33 mln euro/jaar	PAS
Agrarisch natuurbeheer in de EHS	44 mln/euro/jaar (mogelijk 50% medefinanciering EU)	Normbedragen en hectaren
Regulier natuurbeheer EHS	95 mln euro/jaar	Normbedragen en hectaren
Totaal	206 mln euro /jaar	

Relevante kostenposten buiten 100 miljoen niet overgedragen taken

Publieksvoorlichting en organisatiekosten Staatsbosbeheer blijven onderdeel van EL&I-begroting
Rente en aflossing verwerking (36,6 mln euro/jaar) is geen onderdeel van de 100 miljoen
Hydrologische maatregelen PAS
Depositiemaatregelen PAS

Onderhandelingsakkoord

Taak	Omvang
Regulier beheer	Beheer van gronden binnen EHS voor zover vallend onder huidige regelingen
Kwaliteitsimpuls: uitbreiding	17.000 ha uitbreiding waarvan: 4.000 ha voor verplichtingen 1-1-2010; 9.000 ha voor Natura 2000/PAS; 4.000 ha voor KRW (IPO)
Kwaliteitsimpuls: inrichting	40.000 ha (inclusief 17.000 ha). Prioritair voor Natura 2000.
Kwaliteitsimpuls	Gefinancierd met grond-voor-grondregeling

Snelheden realisatie huidig tempo

Maatregel		Bron
Verkoop natuur voor beoogde opbrengst	Geen informatie	
Aankoop ruilgronden	3.700 ha/jaar	Zie herijking
Verwerving ter plaatse	2.500 ha/jaar	Op basis van overdracht cijfers (DLG, 2011)
Inrichting	2.800 ha/jaar	DLG, 2011
Antiverdroging	100 ha/jaar	Rapportages voortgang ILG
Tijdelijk aanvullend beheer (EGM)	4.500 ha/jaar	Alterra (Evaluatie OBN)
Extra depositiedaling rond 2018 door PAS-maatregelen	50 - 100 mol/ha*	Depositieberekeningen PAS

*Door brongerichte landelijke emissie maatregelen die binnen de PAS worden voorgesteld, daalt de ammoniakemissie met circa 19kTon. Wanneer ook de provinciale maatregelen worden meegenomen dan wordt de depositiedaling gemiddeld over Nederland geschat op circa 50-100 mol per hectare. Lokaal kan dat meer zijn. De huidige ammoniakdepositie is circa 1.100 mol per hectare. De huidige stikstofdepositie is gemiddeld 1.730 mol per hectare. De helft hiervan komt ten goede aan economische ontwikkeling en de andere helft is voor verbetering van de condities voor natuur.

Colofon

Beoordeling Natuurakkoord
Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Den Haag, november 2011
Met medewerking van Wageningen Universiteit & Researchcentrum (WUR)

PBL-publicatienummer: 500414010

Contact
Hendrien Bredenoord, hendrien.bredenoord@pbl.nl

Auteurs
Hendrien Bredenoord (PBL), Arjen van Hinsberg (PBL), Marieke Gorrée (PBL) Bart de Knegt (WUR)

Bijdragen
PBL: Jeannette Beck, Dirk-Jan van der Hoek, Hans Farjon, Frits Kragt, Rienk Kuiper, Mark van Veen, Henk van Zeijts
WUR: Aris Gaaff, Alwin Gerritsen, Dana Kamphorst, Jan Luijt, Anne Schmidt

Supervisie
Keimpe Wieringa

Redactie figuren
Marian Abels-van Overveld, Filip de Blois, Sandy van Tol

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving (2011), *Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*, Den Haag: PBL.

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