

Vergaderjaar 2007–2008

31 588

Beleidsonderzoek Natuur

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

Het kabinet heeft onlangs besloten tot het laten uitvoeren van een tweetal interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's)¹ De taakopdracht met de aanleiding en de probleemstelling van deze IBO's zijn in de bijlage van deze brief opgenomen.

Procedurele richtlijnen en tijdschema

De onderzoeken worden uitgevoerd volgens de Procedurele Richtlijnen voor de Interdepartementale Beleidsonderzoeken, en dienen uiterlijk op 1 april te worden voltooid. Het streven is erop gericht om openbaarmaking van de onderzoeksrapporten, tezamen met het kabinetsstandpunt, vóór de zomer te doen plaatsvinden.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Zie ook Kamerstuk 31 580, nr. 1 Vereenvoudiging Toeslagen.

Taakopdracht IBO Natuur

Aanleiding

Het Rijk streeft naar het zeker stellen van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Het algemene beleidsdoel is dat er in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle in 1982 van nature in Nederland voorkomende soorten en populaties. De EU streeft op de korte termijn naar het stoppen van de achteruitgang van de – huidige – biodiversiteit per 2010.

Zekerstelling van de biodiversiteit gebeurt door bescherming van natuur en plant- en diersoorten en het beheren en creëren van (netwerken van) natuurgebieden en landschappen in Nederland:

- Op nationaal niveau geldt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als kader. Nieuwe natuur wordt bij de EHS ontwikkeld, waarmee natuurgebieden met elkaar worden verbonden. Zo kunnen planten en dieren van het ene naar het andere gebied gaan, waardoor planten en dieren niet in geïsoleerde gebieden uitsterven en natuurgebieden niet hun waarde verliezen. De EHS dient in 2018 te zijn gerealiseerd.
- Op Europees niveau zijn er de Natura-2000 gebieden. De Natura-2000 gebieden zijn gebieden om het voortbestaan van de kwetsbaarste soorten en habitattypen te verzekeren. Op dit moment worden deze gebieden in Nederland aangewezen en worden de beheerplannen opgesteld, waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura-2000 gebieden worden uitgewerkt. Hierin worden de resultaten beschreven die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van deze natuurlijke habitats en soorten mogelijk te maken. De Natura 2000 gebieden liggen vrijwel geheel binnen de EHS en beslaan ongeveer de helft van oppervlakte EHS op het land.
- Ter bescherming, behoud en herstel van de biodiversiteit worden voor soorten de leefgebieden in Nederland bepaald en wordt de natuur buiten de EHS en Natura 2000 beschermd en hersteld.
- Ter realisatie van de kwalitatieve doelen in de EHS, Natura 2000 gebieden en de natuur daarbuiten worden milieu- en watermaatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de abiotische omstandigheden zodanig zijn dat de doelstellingen van het natuurbeleid (bescherming, behoud en herstel van biodiversiteit) kunnen worden bereikt.
- Omdat de economische activiteiten een impact hebben op de omgeving (o.a. landbouw, bosbeheer, energieopwekking) worden duurzame productieketens bevorderd.
- Het beleid ter realisatie van de biodiversiteitsdoelen vertoont veel samenhang met het Landschapsbeleid. Ook het ingezette instrumentarium ter realisatie van de doelen is op onderdelen vergelijkbaar, bijvoorbeeld het beheer van gebieden en de financiering daarvan.

De EU heeft recent de zorg geuit dat het niet waarschijnlijk is dat de doelstelling om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen, wordt gehaald. Alterra heeft eind mei een rapport gepresenteerd over het niet halen van de 2010 doelstelling. Als voornaamste oorzaken van de (mondiale) achteruitgang van biodiversiteit worden genoemd: bevolkingsgroei, toename van het energiegebruik en de economische ontwikkeling inclusief de voedselproductie. Hieruit kan worden opgemaakt dat het halen van de biodiversiteitsdoelen behalve van het biodiversiteitsbeleid ook afhankelijk is van bredere mondiale ontwikkelingen en beleid gericht op duurzaamheid. In de Natuurbalans 2007 komt ook het MNP (de voorganger van het Planbureau van de Leefomgeving) tot de conclusie dat alle Nederlandse inspanningen waarschijnlijk onvoldoende zijn om de Euro-

pese afspraak om het verlies aan biodiversiteit te stoppen in 2010, na te komen. Het MNP noemt als belangrijke oorzaak de versnippering van natuurgebieden en presenteert het alternatief Robuuste Natuur dat meer perspectief biedt.

Probleemstelling

Hoe kan de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk worden zeker gesteld? In hoeverre zijn de doelstellingen haalbaar (bijv. m.b.t. de Natura 2000 gebieden en het soortenbeleid), is aanpassing nodig van het ingezette beleidsinstrumentarium en van de wijze waarop dat instrumentarium in de praktijk wordt toegepast? Hierbij dienen nadrukkelijk ook de externe factoren die van invloed zijn op de biodiversiteit in ogenschouw te worden genomen. Eveneens wordt de samenhang van het biodiversiteitsbeleid met het Landschapsbeleid en het daarbij ingezette instrumentarium hierbij betrokken.

Onderzoeksaanpak en onderzoeksvragen

Het onderzoek is gericht op de belangrijkste beleidsinstrumenten en nationale doelen die worden ingezet om de Europese biodiversiteitsdoelen te halen. In het onderzoek moet rekening worden gehouden met (mogelijke) beleidsontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen zoals het Nederlandse landschapsbeleid en het Gemeenschappelijke landbouwbeleid. Van belang is bijvoorbeeld de in het najaar van 2008 uit te brengen Agenda Landschap – waarin het kabinet de koers zal uitzetten voor het Rijksbeleid ten aanzien van behoud, herstel en ontwikkeling van het Landschap – en het advies van de Taskforce Financiering Landschap. In het onderzoek wordt de evaluatie van de natuurwetgeving, waarvan het rapport recent op 11 juli aan de Kamer is aangeboden, tot uitgangspunt genomen.

Het onderzoek zal plaatsvinden mede op basis van literatuurstudie, interviews en eventueel empirisch onderzoek. Het IBO kan zodanig worden vormgegeven dat hiermee voldaan is aan de voor 2009 geprogrammeerde beleidsdoorlichting van art. 23 van de LNV-begroting. Relevante ervaringen van buitenlandse overheden zullen bij het onderzoek worden betrokken. Het onderzoek start met de beschrijving van de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden, budgetten («de voorgeschreven standaard doorlichtingsvragen»). Vervolgens zal worden ingegaan op de onderstaande deelvragen:

- In hoeverre wordt de doelstelling van het stopzetten van biodiversiteitsverlies bereikt?
- Is de realisatie van de EHS nog steeds de beste manier om de bovenstaande doelstellingen te bereiken, of zijn andere manieren meer doeltreffend en meer efficiënt?
- Zijn de ingezette instrumenten de beste manier om de doelen duurzaam te realiseren (d.w.z. ook bij bijvoorbeeld veranderende klimaatomstandigheden) of zijn andere manieren meer doeltreffend en meer efficiënt?
- Als het huidige instrumentarium de beste manier blijft om de doelstellingen te bereiken, wordt dit dan ook op de meest efficiënte manier vormgegeven:
 - Wordt gezorgd voor een evenwichtige benadering voor de bescherming van bepaalde soorten door de selectie van gebieden gegeven de totale hoeveelheid middelen?
- Gegeven de vormgeving van de EHS, worden de doelen van de EHS op een efficiënte manier bereikt?
 - Ligt de kwantitatieve beleidsdoelstelling m.b.t. het realiseren van de EHS op schema?

- Is de kwaliteit van de verworven gebieden voldoende? Wordt bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met de milieukwaliteits-eisen?
- In hoeverre zijn de gebruikte instrumenten van de EHS en Natura 2000 doelmatig?
- Is de inrichting van de gebieden doelmatig?
- Is het beheer van de gebieden doelmatig, mede in relatie tot de aanwijzing van de Natura 2000 gebieden en de op te stellen beheerplannen? Zijn er overwegingen te komen tot andere vormen van beheer of in een andere samenstelling van Particulier beheer, agrarisch beheer en beheer door terrein- en natuurbeherende organisaties?
- Op welke wijze wordt het instrumentarium voor het natuurbeleid (verwerving, inrichting, beheer, aanwijzen van en het opstellen van beheerplannen voor N200-gebieden, effectgerichte maatregelen, bedrijfsmaatregelen en planologische verankering van natuur) gekoppeld aan natuurbeheer en gebeurt dit doelmatig en efficiënt. Bij het realiseren van het biodiversiteitsbeleid zijn een drietal instrumenten van belang: verwerving, inrichting en beheer EHS. In welke mate worden deze instrumenten voldoende in samenhang ingezet?
- Wat kan verbeterd worden aan deze instrumenten?
- In hoeverre belemmeren hoge landbouw- en grondprijzen de realisatie van de EHS? Welke mogelijkheden zijn er om met het beschikbare instrumentarium van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid – en eventuele aanpassingen daarin – de realisatie van de EHS dichterbij te brengen?
- Hoe gaan provincies om met hun taken ten aanzien van verwerving, inrichting en beheer? Liggen de taken op het juiste bestuurlijk niveau?
- Draagt het voorgestane beleid met betrekking tot de EHS en Natura-2000 bij aan de sociaal-economische doelen van dit Kabinet.
- Wat is na de beantwoording van alle voorgaande vragen het resulterende eindbeeld voor wat betreft de mogelijkheid om de doelen te realiseren en de financiële middelen die dat vergt. Welke besparingen zijn mogelijk. Indien besparingen niet mogelijk zijn, maar gegeven de doelen, een financieel tekort resulteert, welke opties zijn dan beschikbaar voor aanpassing van ambities, van het financiële kader en de gehanteerde financieringsconstructies?

Samenstelling werkgroep

LNV, VROM, V&W, BZK, AZ, EZ en Financiën, het Planbureau voor de Leefomgeving, CPB en (evt.) nog twee externe deskundigen.