

Vergaderjaar 2011–2012

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 113

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2011

Hierbij bied ik u, mede ter voorbereiding op het algemeen overleg van 24 november as., het advies aan van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.¹ Bij brief van 21 september jl. heb ik u over dit akkoord geïnformeerd (TK 30 825, nr. 107). In deze brief meldde ik dat ik het PBL heb gevraagd, in navolging op zijn rapport uit februari (TK 30 825, nrs. 69 en 73), tevens advies uit te brengen over het onderhandelingsakkoord. Dit PBL-advies is tevens de uitvoering van de motie-Halsema c.s. (TK 32 417, nr. 39) voor het onderdeel natuur.

Zoals u weet streef ik naar een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die kleiner wordt dan aanvankelijk beoogd, met een sterke focus op hoogwaardige inrichting en adequaat beheer, die prioriteit legt bij internationale verplichtingen en meer dan nu door de streek wordt gedragen.

Het PBL heeft in februari al bevestigd dat wanneer je moet prioriteren binnen het natuurbeleid, inzet op internationale verplichtingen en het beheren van de bestaande Ecologische Hoofdstructuur (EHS), in plaats van het grootschalig blijven verwerven van grond voor nieuwe natuur, logisch is. Ik citeer uit het PBL-rapport van februari: «Daarnaast is beheer een kosteneffectief instrument om het verlies van biodiversiteit te verminderen en zo de internationale verplichtingen in het vizier te houden. Een focus op de Natura 2000-gebieden is verstandig, omdat ongeveer de helft van de Natura 2000-soorten hun belangrijkste populaties binnen deze gebieden hebben.» Deze keuze is dan ook stevig verankerd in het onderhandelingsakkoord. Ook dit advies sterkt mij in deze opvatting. Ik ben van mening dat wat het PBL de «maximale» variant noemt, ook de daadwerkelijke uitwerking van het akkoord zal zijn. Het PBL concludeert, in figuur 4, dat deze variant ecologisch beter scoort, dan het beheer van de EHS anno 2010. Ik heb daarbij het volste vertrouwen in de provincies.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het onderhandelingsakkoord heb ik hierover met provincies goede afspraken kunnen maken. Met het oog op de internationale verplichtingen (Natura 2000 / Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), Kaderrichtlijn Water (KRW) en soortenbescherming) groeit de EHS nog met 17 000 ha. verwerving of functieverandering en 40 000 ha. inrichting (de ontwikkelopgave). Volgend jaar leggen provincies in hun ruimtelijk beleid vast waar de herijkte EHS komt te liggen. Dat biedt zo veel mogelijk duidelijkheid aan betrokkenen en beoogt planologische schaduwwerking zo snel mogelijk te beëindigen.

Het PBL signaleert een aantal risico's en onzekerheden in het onderhandelingsakkoord. Ik ben mij ervan bewust dat we voor een ambitieuze opgave staan. Er moet veel gebeuren om de internationale doelen en onze eigen ambities te realiseren. Er ligt nu een akkoord op hoofdlijnen. Een aantal zaken moet nog worden uitgewerkt. Dit betreft met name de afspraken over hydrologie en monitoring. Hierover zijn in het akkoord procesmatige afspraken gemaakt, die momenteel nader worden uitgewerkt.

Voor wat betreft de overige afspraken zijn de kaders echter duidelijk en kunnen de provincies, als zij met het akkoord instemmen, aan de slag met de invulling en uitvoering hiervan. Het PBL lijkt in zijn advies soms vooruit te lopen op deze provinciale uitwerking.

De provincie is voor deze materie de best toegeruste bestuurslaag om deze afspraken op een goede manier te realiseren. Daarmee is deze decentralisatie een invulling van het regeerakkoord, waarin is opgenomen dat provincies drie kerntaken hebben: ruimte, economie en natuur. Ik ben blij dat ook het PBL concludeert dat het akkoord provincies de mogelijkheid biedt voor maatwerk door naar eigen inzicht de meest passende maatregelen te treffen.

Ik zal kort ingaan op de «bevindingen in vogelvlucht» uit het PBL-advies.

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

In het akkoord is afgesproken dat provincies de herijkte EHS zodanig realiseren, dat we daarmee voldoen aan de verplichtingen en een wezenlijke bijdrage leveren aan de realisatie van de internationale doelen. Dit kan door, zowel in de ontwikkelopgave als in het beheer, te prioriteren op Natura 2000/PAS, Kaderrichtlijn Water en soortenbescherming voortkomend uit internationale verplichting. De inrichtingsopgave is 40 000 ha; dit is een aanzienlijk hogere ambitie dan in de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren.

Er is in het akkoord juist geen generieke versobering van het beheer afgesproken, zoals het PBL in zijn advies suggereert. Het is jammer dat het PBL bij de conclusie geen melding maakt van deze prioritering.

Bovendien leidt niet elke versobering op het beheer automatisch tot verlies aan biodiversiteit. Goed ingerichte gebieden leiden tot minder intensief en daardoor goedkoper beheer.

Daarnaast wordt met de inzet op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) juist een extra en cruciale impuls aan het beheer gegeven en, conform de internationale verplichtingen, achteruitgang van de natuurkwaliteit voorkomen.

Terecht wijst het PBL erop dat met het realiseren van deze herijkte EHS, overigens net als bij het oude beleid, in 2021 de internationale doelen vermoedelijk nog niet zullen zijn gehaald.

Dat wordt in het akkoord ook onderkend. Daarom is in het akkoord ook een evaluatiemoment in 2016 opgenomen. Dan wordt nagegaan welke

andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.

2. Effectiviteit en doelmatigheid van het akkoord zijn nog onduidelijk

Rijk en provincies hebben, vanwege het karakter van de decentralisatie, in dit akkoord bewust afspraken op hoofdlijnen gemaakt over resultaten en verantwoordelijkheden. Er is daarom niet gekozen voor een directe koppeling tussen financiële middelen en prestaties op het niveau van de verschillende onderdelen, zoals in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) het geval was.

Vanaf 2014 worden de provincies financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. In het akkoord is afgesproken dat het Rijk daarom jaarlijks € 100 mln. aan het Provinciefonds toevoegt. Net als in het huidige ILG zijn dus naast rijksmiddelen, ook middelen van provincies en derden beschikbaar. Het is aan provincies om die optimaal te benutten. Het door het PBL gepresenteerde minimumscenario, waarbij provincies alleen gebruik maken van de rijksbijdrage van € 100 mln. en zelf geen euro bijdragen, acht ik in dit licht dan ook volstrekt niet realistisch.

De conclusie van het PBL, dat het akkoord ambiguïteit vertoont op het punt van aansprakelijkheid op het nakomen van afspraken en verplichtingen, deel ik niet. Hierover zijn in het akkoord juist duidelijke afspraken gemaakt.

De stelling van het PBL dat de voorwaarden bij de uitvoering van het principe «grond voor grond» om de ontwikkelopgave te realiseren vertragend werken, is voorbarig. Bovendien mist daarbij de notie dat in de nieuwe situatie beter kan worden gefocust op een kleiner aantal hectares dan voorheen en dat provincies door dit akkoord drie jaar langer de tijd hebben om de ontwikkelopgave te realiseren dan aanvankelijk was voorzien.

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

Het is, vanuit hun beleidsvrijheid en de in het regeerakkoord omschreven kerntaken, aan provincies om al dan niet inzet te plegen op deze beleids-terreinen. Ik wil dat niet kwalificeren als «tussen wal en schip vallen».

4. Aanvullende maatregelen kunnen de effectiviteit van het akkoord verbeteren

Ik ben het met het PBL eens dat niet alleen de herijkte EHS, maar ook aanvullend beleid de effectiviteit van het akkoord zal bevorderen en de biodiversiteit zal stimuleren. Ik ben daarnaast blij dat het PBL de goede mogelijkheden van het anti-verdrogingsbeleid en het generiek milieu-beleid onderkent. De aanbeveling om het rijksbeleid terzake af te stemmen met het provinciaal beleid, neem ik ter harte. Ik wijs er overigens op dat de verwervingsopgave die nodig is voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) wel onderdeel is van de verwervingsopgave van het onderhandelingsakkoord.

5. Ruimte binnen voorstellen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is beter te benutten voor natuur

Ten aanzien van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) kent u mijn ambitie om de eerste pijler te vergroenen. In de voorstellen van de Europese Commissie zit een sterke mate van vergroening van de eerste pijler. Wij ondersteunen de Europese Commissie daarin.

Door een collectieve aanpak vanuit de streek kunnen boeren en andere betrokkenen meer dan nu het geval is hun bijdrage leveren aan natuur en landschap. Bij de bespreking van en besluitvorming over het voorstel van de Europese Commissie zal ik bevorderen dat we deze ambitie kunnen waarmaken. Ik ben blij dat het PBL bevestigt dat de vergroening van het GLB veel kansen biedt voor natuur en dat deze kansen optimaal moeten worden benut.

6. Gezamenlijke visie op natuurbeleid nodig met oog op internationale verplichtingen

Met het PBL constateer ik dat de EHS zowel in de oude als in de nieuwe vorm niet volledig invulling geeft aan de internationale verplichtingen. Het idee om aan deze doelen in verbinding met de samenleving uitwerking te geven, ondersteun ik dan ook van harte. Als de provincies instemmen met het akkoord, gaan ze een EHS realiseren die én de internationale doelen in het zicht houdt én die veel meer dan nu verbonden is met de mensen in de streek.

Natuurlijk houdt het denken niet op met het ondertekenen van het akkoord. Terecht wijst het PBL in dat verband op de evaluatie in 2016.

Overige opmerkingen

- Ik vind het jammer dat in figuur 4 van het advies geen vergelijking met het referentiescenario «EHS 2020 – huidig tempo» (zoals in figuur 3, p. 12 van het PBL-rapport uit februari) is opgenomen en de indicator voor natuurkwaliteit is gewijzigd ten opzichte van het PBL-rapport uit februari. De beide figuren zijn daardoor niet goed vergelijkbaar. Ik blijf ervan overtuigd dat door de gerichte inzet op internationale doelen de herijkte EHS effectiever kan zijn dan de EHS in het oude beleid.
- Het is niet juist dat provincies slechts 4 000 ha. KRW-maatregelen kunnen uitvoeren, zoals het PBL beweert. Dat is niet afgesproken in het akkoord. Provincies zullen de ontwikkelopgave van 17 000 ha. verwerving/functieverandering en 40 000 ha. optimaal inzetten voor Natura 2000 én KRW.
- Daarnaast heeft mijn collega van Infrastructuur en Milieu u er in de kabinetsreactie op de PBL-doorrekening in het kader van de motie-Halsema c.s. op gewezen dat het PBL er ten onrechte geen rekening mee houdt dat in 2010 ongeveer 30 procent van alle tot en met 2015 toegezegde maatregelen zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn (TK 30 916, nr.144). De op modeluitkomsten gebaseerde aanname van het PBL in figuur 5 van het advies dat doelbereik vanaf 2009 onveranderd blijft, komt dus niet met de praktijk overeen.

Bovendien is in de kabinetsreactie benadrukt dat met het Bestuursakkoord Water doelmatigheidswinst wordt geboekt en dat dit niet ten koste zal gaan van de uitvoering van concrete maatregelen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker