



PBL-notitie

Provinciaal projectenboek natuur 2013 Beknopte analyse van mogelijke bijdrage projecten aan Europese doelen

Hendrien Bredenoord, Arjen van Hinsberg, Marjon
Hendriks en Frits Kragt.

Contact: hendrien.bredenoord@pbl.nl

Supervisie: Jeannette Beck

10 oktober 2013

Publicatienummer: 1190

SAMENVATTING

In het Natuurpact van september 2013 beschrijven het Rijk en de provincies hun natuurambities tot en met het jaar 2027. Vooruitlopend op het Natuurpact heeft het Rijk voor 2013 een bedrag van 126,9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de uitbreiding en de kwaliteitsverbetering van natuurgebieden. Het Rijk heeft de provincies gevraagd een voorstel te doen voor de projecten en de activiteiten die voor dit bedrag kunnen worden uitgevoerd. Deze natuurprojecten moeten snel te realiseren zijn en een bijdrage leveren aan de Robuuste Ecologische Hoofdstructuur en aan het bereiken van de Europese doelen voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. In de brochure 'Extra natuurprojecten 2013' beschrijft het Interprovinciaal Overleg (IPO) de projecten. Het IPO heeft het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) gevraagd te toetsen of de voorgestelde projectkeuze past bij de afgesproken ecologische selectiecriteria.

Provincies kiezen projecten die passen bij de gestelde ecologische criteria

De natuurprojecten liggen voor circa 95 procent in gebieden die belangrijk zijn en kansen bieden voor het realiseren van de internationale doelen. Voor de andere projecten waren de andere selectiecriteria mogelijk belangrijker. Provincies geven aan dat bij de keuze zeker de snelle start en realisatie van een project een belangrijk selectie criterium was.

In de voorliggende analyse geeft het PBL niet kwantitatief aan hoeveel de projecten bijdragen aan de internationale natuur- en waterdoelen. Hiervoor zou een uitgebreidere doorrekening nodig zijn, gebaseerd op informatie over de precieze omvang en locatie van de gebiedsuitbreiding en de milieukwaliteitsverbetering.

De gebieden bieden perspectief om natuurkwaliteitswinst te realiseren

De analyses van het PBL laten zien dat in de geselecteerde natuurgebieden in potentie veel natuurkwaliteitswinst is te boeken als de provincies maatregelen treffen die milieu- en ruimtecondities voor planten en dieren verbeteren. Met een doelmatige uitvoering van de natuurmaatregelen zal de kwaliteit van de beschermde natuur lokaal een impuls krijgen. Bij natuurherstel ontstaat er ruimte voor economische ontwikkelingen rond natuurgebieden. Dit is een van de doelen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Het realiseren van de doelen van de PAS is een van de selectiecriteria om de projecten te financieren.

Prioritering vanuit internationale afspraken is kansrijk

De projecten zijn te beschouwen als een onderdeel van de natuurplannen van het Rijk en de provincies tot en met 2027. De projectmatige gebiedsgerichte aanpak van provincies is interessant voor andere partijen, die deels ook gaan zorgen voor cofinanciering van de projecten. Bij de uitvoering van de projecten, evenals bij de verdere toekomstplannen, blijft het ecologisch gezien doelmatig om middelen geconcentreerd in te zetten. In veel natuurprojecten worden de middelen binnen de stroomgebieden van beken en rivieren samenhangend ingezet, waardoor in de KRW-doelen relatief veel winst geboekt kan worden. Wanneer provincies in de toekomst gezamenlijk met prioriteit inzetten op de zwakste schakels in het Natuurnetwerk van Nederland, is nog een verdere winst te boeken. Dit vraagt wel, vanuit de internationale afspraken, om aandacht voor de prioritering van gebieden met het oog op het duurzaam behoud van soorten.

BEVINDINGEN

Aanleiding

Met de afspraken in het Regeerakkoord geeft het kabinet-Rutte II (2012) een financiële impuls aan het natuurbeleid. Bovendien decentraliseert het de invulling en uitvoering verder in de richting van de provincies. De afspraken zijn inmiddels uitgewerkt in het *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland* van 18 september 2013. In dit *Natuurpact* beschrijven Rijk en provincies hun ambities voor het beheer, de uitbreiding en de kwaliteitsverbetering van natuurgebieden en geven ze aan welke middelen zij hiertoe inzetten.

Vooruitlopend op het *Natuurpact* maakten Rijk en provincies al eerder afspraken over de aanpak van natuurgebieden in 2013. Provincies konden een voorstel doen voor natuurprojecten die bijdragen aan de Robuuste Ecologische Hoofdstructuur en aan de Europese doelen voor de Vogel- en Habitatrictlijnen (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het Rijk stelde hiervoor 126,9 miljoen euro beschikbaar. In de kamerbrief van 17 januari 2013 en de IPO-brochure *Extra natuurprojecten 2013* zijn de criteria aangegeven waaraan de projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering, namelijk:

- bijdragen aan een robuuste EHS;
- gericht zijn op het realiseren van de internationale doelen: Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS);
- bovenop de afspraken komen uit het *Bestuursakkoord Natuur* van februari 2012;
- snel kunnen worden gestart en gerealiseerd.

In april 2013 zijn de projecten die met het budget gefinancierd worden, samengevat in de IPO-brochure *Extra natuurprojecten 2013*. Deze brochure geeft een korte beschrijving van elk project. Hiernaast geven de provincies aan voor welke Europese doelen de projecten relevant zijn. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft het PBL gevraagd om op basis van de informatie in het projectenboek te toetsen of de projectkeuze past bij de afgesproken criteria. Het PBL beschouwt deze vraag in de context van de bredere afspraken over monitoring en beleidsevaluatie uit het *Natuurpact*.

Aanpak

Het PBL heeft de 43 natuurprojecten geanalyseerd vanuit de vraag: Dragen de projecten bij aan internationale natuur- en waterdoelen? Het PBL kijkt daarbij of de projecten in gebieden liggen die relevant zijn voor die doelen (zie verantwoording). Deze toets is partieel van aard, omdat de provincies ook andere selectiecriteria meekregen van het Rijk. De andere selectiecriteria kon het PBL, gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek, niet analyseren. De provincies gaven aan het criterium 'snelle start en realisatie' erg belangrijk te hebben gevonden bij de selectie van de projecten.

Dragen de projecten bij aan de internationale biodiversiteits- en waterkwaliteitsdoelen?

De projecten passen bij de onderzochte ecologische criteria en dragen bij aan de doelen van KRW, VHR en PAS

Circa 95 procent van de projecten ligt in gebieden die belangrijk zijn voor het realiseren van de VHR- en/of KRW-doelstellingen (zie figuur 1, links). Ongeveer de helft van de projecten kan direct bijdragen aan deze internationale doelstellingen.

Van alle projecten vindt bijna 70 procent plaats in zogenoemde Natura 2000-gebieden: gebieden die belangrijk zijn voor het realiseren van de VHR-doelen. Maatregelen in deze gebieden kunnen aan de VHR-doelen dus een (zeer) grote bijdrage leveren (zie figuur 1, midden). Een kwart van deze projecten vindt plaats in een zogenoemd 'Sense of Urgency-gebied': gebieden waar binnen tien jaar (ná 2005) mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat door acute knelpunten in bijvoorbeeld de milieu-, water- of ruimtelijke condities. Volgens Europese verplichtingen moet deze landelijke selectie van gebieden voor 2015 op orde zijn. Vanwege de mogelijke onherstelbare situatie voor de natuur is de relevantie van deze gebieden in figuur 1 aangeduid als 'zeer groot' (zie figuur 1, midden). Meer dan de helft van de projecten in de Natura 2000-gebieden vindt plaats in gebieden die ook belangrijk zijn voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Dit zijn Natura 2000-gebieden waar de huidige stikstofdepositie te hoog is en waar maatregelen nodig zijn om de achteruitgang van de beschermde natuur tegen te gaan. Met de projecten kan in totaal aan circa 20 procent van alle PAS-gebieden in Nederland een impuls worden gegeven. De relevantie van deze gebieden is in figuur 1 aangeduid als 'groot'.

Drie kwart van de projecten is relevant voor de doelen van de KRW (zie figuur 1, rechts). Circa een derde deel van deze projecten ligt in gebieden waar maatregelen van zeer groot belang kunnen zijn voor de ecologische waterkwaliteitsdoelen van de KRW. Een kwart van de projecten vindt plaats buiten de KRW-waterlichamen, waardoor ze alleen indirect kunnen bijdragen aan de KRW-doelstellingen, namelijk als de generieke oppervlaktewaterkwaliteit erdoor verbetert.

Er zijn twee projecten die niet direct plaatsvinden in Natura 2000-gebieden of KRW-waterlichamen. Doordat in het ene project wordt ingezet op de verbinding van natuurgebieden en het ander bijdraagt aan de kwaliteit van het oppervlaktewater, kunnen zij de internationale doelen wel indirect helpen realiseren.

Het PBL kan de bijdrage van projecten aan doelrealisatie niet kwantificeren

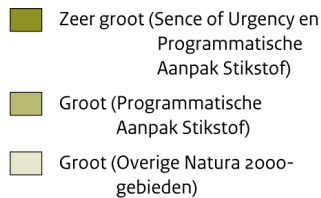
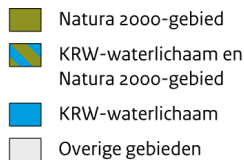
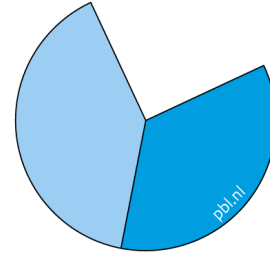
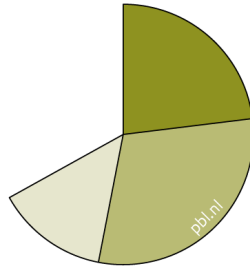
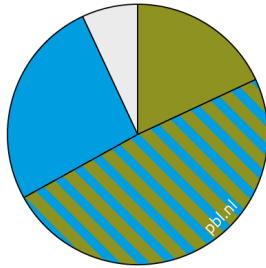
Het PBL kan in de uitgevoerde analyse niet aangeven hoeveel de projecten bijdragen aan de internationale natuur- en waterdoelen. Dit zou een uitgebreidere analyse vergen van de omvang en het type van de maatregelen.

Relevantie van natuurprojecten, 2013

Voor internationale doelen

Voor Natura 2000-gebieden

Voor KRW-waterlichamen



Bron: PBL, 2013

Figuur 1. De projecten worden uitgevoerd in gebieden die een belangrijke bijdrage leveren aan de KRW, PAS- en Natura 2000-doelstellingen.

Welke soorten kunnen baat hebben bij de projecten?

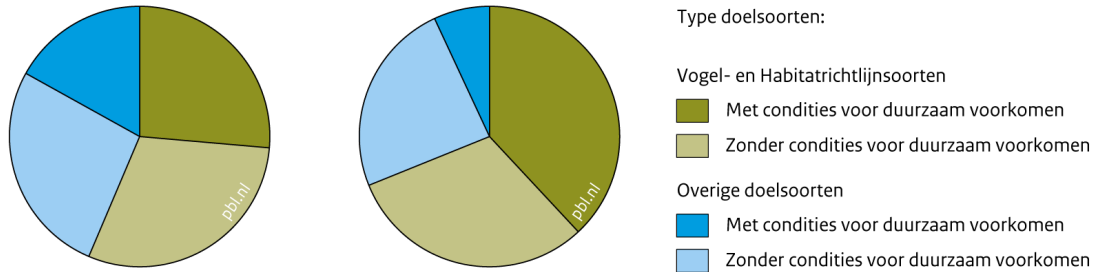
Veel doelsoorten kunnen profiteren van de natuurprojecten, maar de langetermijndoelen vergen een lange adem

De natuurprojecten van 2013 zijn te beschouwen als onderdeel van de maatregelen die tot en met 2027 worden genomen om de natuur in Nederland een impuls te geven. Een eerdere doorrekening van het *Natuurpact* door het PBL laat zien dat het realiseren van de internationale doelen een lange adem vergt. De huidige condities zijn in Nederland voor veel soorten nog niet voldoende om duurzaam behoud te garanderen. Dit geldt ook voor soorten die via de VHR beschermd zijn. Veel soorten nemen door ongunstige condities in populatieomvang af. Na het uitvoeren van alle maatregelen uit het *Natuurpact* zal, in de periode tot en met 2027, het percentage duurzame doelsoorten van de VHR stijgen van bijna 45 tot circa 65 procent. De projecten uit de brochure *Extra natuurprojecten 2013* zullen bijdragen aan het behalen van een gedeelte van deze winst. De mate waarin is nu niet aan te geven. Wel is bekeken welke doelsoorten baat kunnen hebben bij de projecten.

Doelsoorten in Nederland en relevantie van natuurprojecten

Alle doelsoorten in Nederland, 2010

Doelsoorten die mogelijk profiteren van natuurprojecten, 2013



Bron: PBL, 2013

Figuur 2: In gebieden waar provincies projecten uitvoeren, kunnen relatief veel beschermde VHR-soorten profiteren (vergelijk de kleuren groen en blauw in beide figuren). Beschermde VHR-soorten waarvoor de condities nu nog niet voldoende zijn om duurzaam voorkomen te garanderen, krijgen echter niet meer aandacht dan VHR-soorten waarmee het landelijk gezien goed gaat (vergelijk de lichte kleur groen met de donkere kleur groen in de rechter figuur). Hoe meer wordt ingezet op het verbeteren van de leefomstandigheden van de soorten die nog niet duurzaam voorkomen, hoe meer de maatregelen bijdragen aan het dichterbij brengen van de internationale doelen.

In de projecten is veel aandacht voor VHR-soorten

De projecten vinden plaats in gebieden waarin VHR-soorten kunnen gaan profiteren. Landelijk gezien is ruim de helft van de doelsoorten relevant voor de VHR (zie figuur 2, links). Van de doelsoorten die kunnen profiteren van de natuurprojecten, is bijna 70 procent een VHR-soort (zie figuur 2, rechts). De meeste projecten worden dan ook uitgevoerd in de Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (zie figuur 1).

Aandacht voor soorten die landelijk gezien niet duurzaam voorkomen, is belangrijk

Landelijk gezien geldt voor ruim de helft van de doelsoorten dat de huidige condities niet voldoende zijn om duurzaam voorkomen te garanderen (zie figuur 2, links). Van de doelsoorten die kunnen profiteren van de projecten, is dat niet anders. Hoewel de natuurprojecten dus een grote nadruk leggen op de VHR-soorten, richt de aandacht binnen deze soorten zich niet sterk op de soorten die in Nederland nog niet duurzaam voorkomen (zie figuur 2, rechts). Hoe meer wordt ingezet op het verbeteren van de leefomstandigheden van de soorten die nu nog niet duurzaam voorkomen, hoe meer de maatregelen bijdragen aan het dichterbij brengen van de internationale doelen.

Zijn de gebieden kansrijk voor natuurwinst?

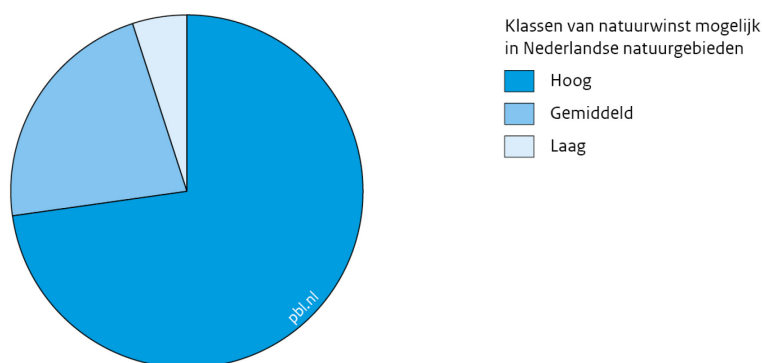
De kans op natuurwinst door de projecten is relatief hoog

De huidige kwaliteit van natuurgebieden in Nederland is niet optimaal. Veel gebieden zijn te klein, te versnipperd of staan bloot aan een hoge milieudruk. Veel soorten en habitattypen verkeren hierdoor in een slechte staat van instandhouding en gaan achteruit. Dit geldt ook voor veel van de beschermde soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. De EU stelt dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen om de achteruitgang van beschermde soorten en habitattypen te stoppen. In het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof worden herstelmaatregelen genomen om de natuurkwaliteit te verbeteren, zodat ook ruimte ontstaat voor economische ontwikkelingen in en rond Natura 2000-gebieden.

Figuur 3 laat de potentiële natuurkwaliteitswinst zien in gebieden met een natuurproject. De natuurkwaliteitswinst van alle Nederlandse natuurgebieden is ingedeeld in drie even grote klassen. De natuurkwaliteitswinst die geboekt zou kunnen worden, is bepaald op basis van de mate waarin knelpunten in milieu-, water- en ruimtelijke condities kunnen worden opgelost.

In de natuurgebieden waarin de door de provincies geselecteerde projecten plaatsvinden, is de kans op lokale natuurwinst relatief groot. Veel van de projecten vinden plaats in Natura 2000-gebieden, zijn ook deels ondersteunend aan de PAS en zijn tot slot kansrijk voor het verbeteren van de internationale biodiversiteit.

Kans op natuurwinst in natuurprojecten, 2013



Bron: PBL, 2013

Figuur 3: Veel van de natuurprojecten vinden plaats in gebieden waar milieu-, water- en ruimtelijke maatregelen kunnen resulteren in een relatief hoge natuurkwaliteitswinst.

Niet in alle geselecteerde gebieden is evenveel natuurkwaliteitswinst te behalen. Een hoge natuurkwaliteitswinst was ook niet één van de officiële selectiecriteria voor de financiering van de projecten. Met het oog op de toekomst liggen hier echter nog wel mogelijkheden. Provincies geven aan dat het criterium van snelle start en realisatie sterk sturend was in de selectie.

Handelingsperspectieven voor de toekomst

Werk de nu al toegepaste aandacht voor verbrede natuurdoelen verder uit

Het recente *Natuurpact* stelt dat provincies en Rijk gaan inzetten op verbrede natuurbeleidsdoelen om daarmee het beleid sterker maatschappelijk te verankeren. In de beschrijving van de projecten valt op dat de provincies hier al op voorsorteren. Veel genoemde termen zijn: aandacht voor recreatie en aandacht voor andere ecosysteemdiensten, zoals CO₂-vastlegging in veen en waterberging. Om in de toekomst de effectiviteit van natuurmaatregelen te kunnen evalueren is het nodig dat Rijk en provincies uitwerking geven aan dergelijke verbrede doelen en de monitoring daar op afstemmen. Essentieel is dat de doelen eenduidig beschreven worden en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Anders zijn de evaluatiegegevens van de verschillende provincies niet met elkaar te vergelijken.

De provincies weten met de projecten en de inzet op verbrede doelen andere partijen te interesseren. In veel projecten geven zij aan dat er sprake is van cofinanciering door derden. Met deze cofinanciering neemt de kans op effectiviteit van de maatregelen toe. Dit zijn voordelen van een projectmatige aanpak in concrete gebieden. Provincies zouden een dergelijke aanpak kunnen voortzetten.

Geconcentreerd inzetten van middelen blijft belangrijk

De potentiële natuurwinst van de projecten is relatief hoog. Tegelijkertijd blijken projecten te verschillen in effectiviteit. Lokaal zal de grootste natuurkwaliteitswinst gerealiseerd worden als gelijktijdig wordt ingezet op het oplossen van alle knelpunten die momenteel in een gebied biodiversiteitsverlies veroorzaken. Zo is uitvoering van alleen antivernisningsmaatregelen minder effectief als niet ook het verdrogingsprobleem wordt aangepakt. Voor het realiseren van de landelijke langetermijndoelen van de VHR is het belangrijk dat maatregelen daar worden genomen waar ze de grootste winst in het *Natuurnetwerk van Nederland* opleveren. Dit vergt wel aandacht voor het belang van de gebieden vanuit de internationale afspraken: niet elk gebied heeft een even grote betekenis voor het netwerk en voor het duurzaam behoud van soorten.

Richt de monitoring in op de informatiebehoefte van beleid

Wanneer provincies in de toekomst geïnteresseerd zijn in de doelmatigheidswinst en de optimalisatie van beleidskeuzen, zijn meer gegevens nodig. Hierbij kan worden gedacht aan informatie van waterschappen over de nagestreefde grondwaterstandsveranderingen in projecten. Aansluitend bij de aanbevelingen van de door het IPO ingestelde commissie-Jansen is het daarnaast van belang om aandacht te besteden aan procesmonitoring. In dit kader ligt het voor de hand de monitoring van de provinciale digitale keten natuur af te stemmen op de beleidswensen rond de evaluatie van maatregelen.

Verantwoording

Het PBL gaat in deze korte analyse uit van informatie uit het projectenboek van het IPO. Op basis van deze informatie is bekeken in welke natuurgebieden projecten worden uitgevoerd (figuur 4). Daarbij is gekeken:

- of projecten worden uitgevoerd in gebieden die beschermd zijn via de VHR. En, zo ja, of de gebieden de zogenoemde aanduiding 'Sense of Urgency' hebben gekregen, omdat de in die gebieden beschermde soorten en/of habitattypen sterk bedreigd worden met achteruitgang. Ook is gekeken of gebieden relevant zijn voor de uitvoering van de PAS. Dit is zo als de stikstofdepositie te hoog is voor de VHR-natuur die er beschermd wordt. Beide gebiedsaanduidingen zijn gebruikt om het belang voor realisatie van de VHR-doelen nader te duiden.
- of projecten worden uitgevoerd in KRW-waterlichamen. Tevens is bekeken hoe de genoemde maatregelen zich verhouden tot de voorgestelde KRW-maatregelen uit de *Stroomgebiedbeheerplannen 2009*. Met experts is vervolgens ingeschat welke bijdragen de genoemde projecten kunnen leveren aan het oplossen van de knelpunten die spelen in de waterkwaliteitsdoelen van de waterlichamen. Een belangrijk punt hierbij is in hoeverre de projecten een samenhangende stroomgebiedbenadering kiezen.
- in hoeverre maatregelen op het gebied van milieu, water en ruimte natuurkwaliteitswinst kunnen opleveren in termen van vooruitgang van de condities voor het voorkomen van soorten. Hierbij is het PBL uitgegaan van modelberekeningen. Berekend is welke theoretische natuurkwaliteitswinst is te behalen nadat milieu- en water- knelpunten zijn opgelost. Tegelijkertijd is bekeken wat antiversnipperingsmaatregelen kunnen bijdragen aan het oplossen van de knelpunten. Een hoge theoretische natuurwinst is een indicatie dat een project een hoge ecologische bijdrage kan leveren aan een robuuste EHS. Door in te zoomen op de beschermde soorten van de VHR (inclusief de typische soorten van de beschermde habitattypen) zijn de modelberekeningen ook gebruikt om het belang van gebieden voor de VHR-doelen te duiden. De nu berekende potentiële kwaliteitswinst is niet te gebruiken om het kwantitatief effect van de projecten precies te duiden. Hiervoor zou een uitgebreidere doorrekening nodig zijn, gebaseerd op informatie over de precieze omvang en locatie van de gebiedsuitbreiding en de milieukwaliteitsverbetering. Daarom heeft het PBL de natuurwinst alleen relatief gepresenteerd en afgezet tegen de natuurkwaliteitswinst die gemiddeld in Nederlandse natuurgebieden gerealiseerd zou kunnen worden als milieu-, water- en ruimtelijke condities verbeterd worden.

De hierboven geschetste aanpak richt zich alleen op de ecologische criteria en niet op de overige criteria die provincies konden gebruiken om projecten voor te dragen.

Locaties van natuurprojecten, 2013



Bron: Provincies, 2013

Figuur 4: Locaties van de natuurprojecten 2013. Hoewel er 43 projecten zijn, zijn er meer dan 43 locaties. Dit komt doordat sommige projecten op verschillende locaties maatregelen willen treffen. Al deze locaties zijn in de figuur weergegeven.