

**Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van  
Leefomgeving en Natuur**



# Beoordeling bezuinigingsvoorstellen op het terrein van Leefomgeving en Natuur

K. Wieringa (PBL), H.J.J. Stolwijk (CPB) en A.H. Hanemaaijer (PBL)

## Met medewerking van:

E. Buitelaar, A.G.M. Dassen, P.M. van Egmond, R.O.G. Franken, A. van Hinsberg, A. Hoen, R. Kuiper, D. Nagelhout, H.A. Nijland, R. van Oostenbrugge, J. Schuur, J. Wiertz en W.J. Willems (allen PBL),  
H. Leneman en R. Reijnen (beiden WUR)



Planbureau voor de Leefomgeving



*Centraal Planbureau*



# Inhoud

- Samenvatting en conclusies 7
- 1 Inleiding 11
- 2 Beleidstekorten en uitdagingen 13
- 3 Beoordeling varianten en maatregelen 15
  - 3.1 De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide 15
  - 3.2 De variant systeeminnovatie 21
  - 3.3 De ruimtelijke variant EHS 25



# Samenvatting en conclusies

De werkgroep Heroverweging Leefomgeving & Natuur heeft op verzoek van het ministerie van Financiën drie besparingsvarianten uitgewerkt, die tot structurele besparingen op het rijksbudget op het terrein van leefomgeving en natuur moeten leiden. Het gaat om de zogeheten budgetvariant, de variant systeeminnovatie leefomgeving en natuur, en de ruimtelijke variant Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De budgetvariant voldoet aan de eis om voor het domein leefomgeving en natuur vanaf 2015 een structurele besparing van 20 procent te bewerkstelligen ten opzichte van de uitgaven in 2010.

De drie varianten bestaan uit (sets van) maatregelen, waarvan in deze bijlage de gevolgen voor de economie – in termen van het effect ervan op het bruto binnenlands product, bbp – en voor de kwaliteit van de leefomgeving kort worden beoordeeld; zie ook de samenvattende tabel. Omdat de maatregelen soms nog onvoldoende zijn uitgewerkt – zo zijn niet alle voorgestelde bezuinigingen goed onderbouwd of aangetoond – en de effecten ervan nog niet alle duidelijk zijn, worden de gevolgen in algemene bewoordingen besproken.

## De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide

Invoering van de maatregelen van de budgetvariant zou leiden tot een vermindering van de rijksuitgaven van bijna 400 miljoen euro per jaar. De verwachting is dat deze vermindering in eerste instantie een negatief effect heeft op het bbp, van grofweg ongeveer 0,05 procent. Het effect zal om drie redenen vermoedelijk kleiner zijn dan de bijna 400 miljoen euro aan besparingen. Ten eerste zullen de landbouw en de verwante verwerkende en toeleverende bedrijven door de besparingen iets minder krimpen dan bij afwezigheid van de besparingsmaatregelen, omdat er dan minder land uit cultuur wordt genomen voor natuur. Ten tweede is er sprake van een kleine afwenteling op het buitenland. Sommige maatregelen zullen, direct of indirect, namelijk tot iets minder invoer van goederen leiden. En ten derde zullen ook enige andere dan de agrosectoren (marginaal) profiteren van de besparing. Zo zal een aantal bedrijven baat hebben bij de maatregelen die meer economische activiteiten toestaan in natuurgebieden (gebiedsconcessies).

Bij een aantal maatregelen is er sprake van een zuivere efficiëntiewinst, zoals bij de voorstelde bundeling van verantwoordelijkheden van natuurcondities bij waterschappen. De overheidsproductie verandert niet, ondanks de afname van de overheidssubsidie. Als gevolg hiervan zal de kwaliteit van

het overheidsproduct per saldo toenemen (in termen van bbp).

Het in eerste instantie negatieve effect op het bbp van zo'n -0,05 procent gaat gepaard met een negatief werkgelegenheidseffect van ruwweg 3.000 arbeidsplaatsen. Deze 3.000 arbeidsplaatsen zijn het saldo van een toename van de werkgelegenheid in, vooral, de landbouw en de aan de landbouw gelieerde toeleverende en verwerkende bedrijven van, grofweg gezegd, 750 arbeidsplaatsen en een (netto) verlies van ongeveer 3.750 arbeidsplaatsen in de rest van de economie. Het verlies aan arbeidsplaatsen zal relatief groot zijn bij ingenieurs- en adviesbureaus en bij grond- en bouwbedrijven.

In een dynamische economie met een goed functionerende arbeidsmarkt zullen de negatieve werkgelegenheidseffecten na verloop van tijd verdwijnen: de vrijgekomen arbeid zal dan elders productief empool vinden. Het negatieve bbp-effect verdwijnt daarmee eveneens. De welvaartswinst van een structureel lager tekort bij de rijksoverheid is, ceteris paribus, daarentegen blijvend. Dit is natuurlijk ook de ratio van de voorgestelde besparingsmaatregelen.

De effecten op de milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit zijn over het algemeen genomen beperkt. Dit komt mede omdat de budgettaire bijdrage van het Rijk aan dit domein beperkt is: veel beleid gericht op het gebied van milieu en ruimte is vastgelegd in regels en wetten. Het milieubeleid wordt bovendien grotendeels gefinancierd door huishoudens en bedrijven.

Voor het natuur- en landschapsbeleid ligt dit anders. De kosten hiervan worden grotendeels wel gefinancierd door het Rijk. De bezuinigingsvoorstellen hebben daarom snel een relatief groot effect op de kwaliteit van de natuur en het landschap. De budgetvariant heeft bijvoorbeeld negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de natuur en de biodiversiteit, omdat er minder gronden worden verworven voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daarbij moet bedacht worden dat de realisatie van de EHS al onder druk staat vanwege de trager dan geplande verwerving en inrichting.

## De variant systeeminnovatie

De variant systeeminnovatie is een complexe variant waarin verstrekkende, zij het nogal algemene, maatregelen worden voorgesteld. Centraal staat het streven naar een betere sturing van de ontwikkelingen op het ruimtelijk-fysieke domein. Specifiek voor de leefomgeving wordt voorgesteld

Samenvattende tabel		Kwalitatieve scores t.o.v. referentie in 2015/2020					
		Bezuiniging Rijk mln Euro in 2015	Ruimtelijke kwaliteit	Gezondheids risico's	Biodiversiteit	Leefomgeving overig	Economie
<i>Budgetvariant</i>							
1.5	Zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS	10	0/-	na	0	na	-
1.6	Ontstapeling Gebiedscategorieën	31	-	na	-	na	+
3.4	Recentralisatie en planning via MIRT	33	+/-	na	-	na	+
3.5	Efficiëntiewinst van de uitvoering	10	0	0	0	0	0
3.6	Bundelen verantwoordelijkheden natuurcondities waterschappen	20	0	na	0	na	+
2.9	Gebiedsconcessies	25	-	na	-	0/-	+
2.10	Bovenplanse verevening	5	-	na	0	na	0/-
2.7 en 2.8	Doorberekenen kosten MER	5	0	0	0	0	0/-
2.11	Uitfaseren van beheer buiten de EHS door Staatsbosbeheer	11	-	na	0/-	na	0/+
4.1	Diverse versoberingsmaatregelen	35	-	.	0	na	-
1.2	WBB: minder beschikkingmomenten	6	na	0	na	na	0
3.2	Afvalfonds	115	na	na	na	0	-
2.2	Gebiedsgericht beheer bodemsanering + gebruiker betaalt	68	-	0	0	na	-
2.5	Geluidsanering spoor doorberekenen	4	na	0	na	na	-
4.2	Terugbrenging stimulerende innovatie duurzaamheid	10	na	na	na	na	-
<i>Systeeminnovatie</i>							
2.4-a1.1	Invoeren MAUT voor vrachtverkeer	900	na	+	na	+	.
2.4-a1.2	Afschaffen belastingvoordelen bestelauto's	1.000	na	0	0	0	.
2.4-a.2	Accijns LPG optrekken naar diesel	60	na	0	na	0	.
1.3	Bronbeleid geluid stil wegdek	0	0	+	na	0	0
1.4	Bronbeleid stille banden	0	+	+	na	0	0
1.7	Introductie duurzaam stortbeheer	0	0/+	0	na	0/+	0
<i>Ruimtelijke EHS-variant</i>		0	0	na	0/+	na	0

Legenda:

na = niet aanwezig  
 . = onbekend  
 + = positief effect  
 0 = nauwelijks effect  
 - = negatief effect

om de wet- en regelgeving aanzienlijk te vereenvoudigen en integraal te herzien, zodat de planvorming van projecten wordt bespoedigd. In samenhang hiermee wordt uitgegaan van een versterking van de decentrale uitvoering van gebiedsontwikkelingen waarvan de baten primair lokaal genoten worden. Belangrijk onderdeel is ook het streven naar een sterke internalisering van externe effecten in de prijzen.

De heroverwegingswerkgroep komt tot de conclusie dat door vereenvoudiging van de wet- en regelgeving in theorie een aantal miljarden euro's zouden kunnen worden bespaard. Of die miljardenbesparing ook werkelijk kan worden gerealiseerd, is om allerlei redenen voorlopig een open vraag. Analyses van trage planvorming, waaraan eerder is gerefereerd in Milieu- en Natuurbalansen, laten zien dat de oorzaak van de traagheid niet zozeer ligt in de regels, als wel in trage bestuurlijke processen en onvoldoende kennis van de regels bij lagere overheden en projectontwikkelaars.

Wanneer een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving voor grootschalige systeeminnovatie daadwerkelijk wordt

doorgevoerd langs de lijnen van de variant systeeminnovatie, dan zou een grote efficiëntiesprong worden bereikt bij de uitvoering van projecten, zonder dat de kwaliteit van de leefomgeving erdoor verslechtert. De besparingen zouden vooral tot uitdrukking komen in een aanzienlijke verlaging van de kosten in het traject tussen de fase van het projectidee en vóór de fase van de projectuitvoering. Ze zullen uiteindelijk resulteren in een navenante stijging van de nationale welvaart.

De planbureaus bevelen aan om voor de verschillende beleidsvelden een analyse te verrichten van de daadwerkelijke oorzaken van het trage procesverloop bij de planvorming, om vervolgens op basis van deze feiten gepaste maatregelen te nemen. Op dit moment kan, bij het ontbreken van een zicht op deze gepaste maatregelen, nog geen goede uitspraak worden gedaan over de te bereiken efficiencywinst.

Bij een versterking van de decentralisatie krijgt de regio een veel grotere rol bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, waaronder ontwikkelingen op het terrein van bodemsanering, natuur, recreatie, landschap en dergelijke. Daarbij hoort

ook een 'eigen' budget, oftewel mogelijkheden om in de betreffende regio inkomsten te verwerven. Mits een democratische afweging van belangen is gewaarborgd, is zo'n stelselwijziging bevorderlijk voor een doelmatige besluitvorming en uitvoering van projecten. Immers, de besluiten over kosten liggen dan dicht bij de bewoners van de regio's die van de baten van de projecten zullen profiteren.

Een ander belangrijk onderdeel van de variant systeeminnovatie is de internalisering van externe effecten. Door een heffing in te voeren op activiteiten en producten van sectoren als verkeer en de veehouderij, zouden miljarden euro's voor het overheidsbudget kunnen worden gegenereerd, en tegelijkertijd zouden emissies en het gebruik van grondstoffen kunnen worden teruggedrongen. De opbrengsten kunnen overigens voor een deel weer worden teruggesluisd aan de belaste sectoren. Internalisering van negatieve externe effecten leidt in het algemeen tot een verbetering van het milieu, lagere gezondheidsrisico's en lagere emissie van broeikasgassen. Voor individuele burgers en ondernemingen is het vaak niet aantrekkelijk om externe effecten te voorkomen omdat ze wel de lasten, maar niet de lusten hebben.

Het concept internaliseren van externe effecten is vanwege de regulerende werking (de vervuiler betaalt) in de economische theorie niet omstreden. Maar in de praktische toepassing is het dit dikwijls wel. Zo bestaat er een spanning tussen het doel om een stabiele belastingopbrengst te genereren en het realiseren van de gewenste effecten. Een praktisch punt dat vooral speelt bij publieke goederen met een internationaal karakter en internationaal verhandelbare goederen, is dat een heffing in het ene land snel tot een verplaatsing van de activiteit naar het andere land leidt. Om deze en andere redenen is het vanuit een welvaartsoptiek verstandig om alvorens overwogen wordt een heffing in te voeren, allereerst een brede afweging te maken van kosten en baten van de verwachte gevolgen van de heffingsmaatregel. Vanzelfsprekend gaat het daarbij juist ook om de baten die buiten de markt optreden.

#### De ruimtelijke variant EHS

In de ruimtelijke variant EHS wordt de huidige EHS-doelstelling in feite losgelaten, omdat de rijksoverheid binnen een aantal jaren een nieuw doel wil formuleren, dat inhoudelijk en qua realisatiejaar verschilt. Daarom is het temporiseren van de huidige EHS en het prioriteren van natuurambities op dit moment een verstandige strategie. Weliswaar komt de biodiversiteit hiermee onder druk te staan, maar dat zou ook gebeurd zijn bij voortzetting van het huidige beleid. Als op termijn een natuurbeleid wordt vormgegeven dat meer rekening houdt met de natuurlijke dynamiek in de natuur door de ruimtelijke samenhang verder te vergroten, kunnen de maatschappelijke kosten mogelijk substantieel lager worden en kan, tegelijkertijd, meer biodiversiteit worden gerealiseerd dan bij het huidige beleid.

Wordt uitgegaan van de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS dan blijken de uitgaven hoger dan het beschikbare budget (zie ook het IBO-Natuurrapport, 2010). In de praktijk was de realisatiesnelheid echter gemiddeld al trager dan oorspronkelijk gepland, onder andere door een geringe mobiliteit

op de grondmarkt. Daardoor is feitelijk al een temporisering van het beleid opgetreden.

In de door de heroverwegingswerkgroep onderzochte ruimtelijke variant EHS worden de huidige rijksbudgetten voor natuurbehoud tot 2018 bevroren. Deze worden zo optimaal mogelijk ingezet voor biodiversiteit. Daarbij worden de budgetten vooral gebruikt voor behoud van bestaande natuur en verwerving van resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere no-regretgebieden, vooral de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden. De afronding van de realisatie van Natura 2000 zorgt voor een substantiële verbetering van de daar al hoge natuurkwaliteit. De ruimtelijke variant EHS scoort daarom licht beter dan het huidige, ongewijzigde beleid. De score is onder andere hoger door de voorgestelde afrondingsaankopen voor bestaande natuurgebieden. Door verbetering van milieu- en watercondities kan op termijn wel substantiële winst worden geboekt, maar plannen hiervoor zijn nog niet vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat niet alle aspecten van het natuurbeleid die grosso modo passen binnen het budget tot 2018, evenveel bijdragen aan behoud van de biodiversiteit.

De ruimtelijke variant EHS overlapt voor een belangrijk deel met de EHS-maatregelen die zijn voorgesteld in de budgetvariant. In de budgetvariant worden voor natuur binnen en buiten de EHS besparingsmaatregelen voorgesteld tot een totaal van 90 miljoen per jaar. Door de grondverwerving en de ontwikkeling in een bepaald gebied over te laten aan private partijen, zou er jaarlijks 25 miljoen euro extra gegenereerd kunnen worden, waardoor de totale EHS-uitgaven per saldo 65 miljoen per jaar zijn. Ten opzichte van de jaarlijks beschikbare budgetten (circa 495 miljoen euro) is dit substantieel. Het totale effect hiervan is moeilijk in te schatten, maar verwacht kan worden dat het licht positieve effect van de ruimtelijke variant EHS om zal slaan in een negatief effect als de EHS- en budgetvariant tegelijkertijd zouden worden uitgevoerd.

#### Tot slot

In de voorgestelde varianten wordt ervan uitgegaan dat efficiëntieverbetering in de planvorming en de uitvoering van plannen kan zorgen voor een flinke besparing op het budget. Gedacht kan worden aan ontstapeling van gebiedscategorieën, budgetten bundelen via bijvoorbeeld het MIRT, de uitvoering meer bundelen, enzovoort. Efficiëntieverbetering is met name de kern van de variant systeeminnovatie.

Het opnieuw ordenen en organiseren van verantwoordelijkheden kan zeker al dan niet verborgen verspillingen voorkomen en aldus leiden tot besparingen in de verschillende fases van een project. Het is echter ook niet uitgesloten dat een aantal effecten van die efficiëntieverbetering is overschat. In dat geval zullen de bezuinigingen vooral leiden tot een kleiner budget in de uitvoeringsfase, waardoor niet alle doelen kunnen worden gerealiseerd.



# Inleiding



Op verzoek van het ministerie van Financiën hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), beide als waarnemend lid, deelgenomen aan de heroverwegingswerkgroep Leefomgeving en Natuur. Door de ambtelijke apparaten van de ministeries die betrokken zijn bij deze heroverweging, is een groot aantal besparingsvoorstellen uitgewerkt. De planbureaus hebben tijdens dit proces een actieve meedenkende rol gespeeld. Ze hebben, vanuit hun kennis en inzichten, informatie beschikbaar gesteld en commentaar geleverd op de verschillende maatregelen die ter discussie stonden.

De discussies binnen de werkgroep zijn uitgemond in drie besparingsvarianten, de zogeheten beleidsvarianten:

1. De variant maatschappelijk efficiënt en solide (afgekort budgetvariant)
2. De variant systeeminnovatie leefomgeving en natuur
3. De ruimtelijke variant EHS

In de eindrapportage zijn deze beleidsvarianten nader omschreven en toegelicht.

Elk ervan bevat een scala van maatregelen, die leiden tot structurele besparingen op het budget van de rijksoverheid. De budgetvariant komt tegemoet aan de vraag om tenminste één variant op te leveren, die vanaf 2015, een structurele besparing oplevert van 20 procent ten opzichte van de uitgaven van 2010 in het domein leefomgeving en natuur. Met 'structureel' wordt hier bedoeld: een flink aantal jaren, zeg, minimaal 5. In de variant systeeminnovatie gaat het niet alleen om besparingen, maar ook om additionele opbrengsten voor het Rijk. De ruimtelijke variant EHS richt zich vooral op de biodiversiteitsdoelen die de overheid wil bereiken, respectievelijk die Nederland via EU-afspraken heeft opgelegd gekregen.

In deze bijlage zijn de gevolgen van de maatregelen voor de economie en de kwaliteit van de leefomgeving kort door de twee planbureaus beoordeeld. Daarbij zijn globaal de volgende denkstappen gevolgd:

- Wat is de kern van de maatregel?
- Hoeveel structurele bezuiniging levert dit voorstel op?
- Wat zijn de effecten voor de leefomgeving van dit voorstel?
  - Ruimtelijke kwaliteit
  - Gezondheidsrisico's
  - Biodiversiteit
  - Overige

- Vindt er een verschuiving van het probleem plaats, ofwel afwenteling?
  - Lastenverzwaring burgers en bedrijven
  - Naar andere domeinen
  - Later in de tijd
  - Elders in de wereld
- Wat zijn de economische gevolgen van het voorstel?
  - bbp
  - Werkgelegenheid

De bezuinigingsvoorstellen zijn beoordeeld ten opzichte van een situatie zonder deze voorstellen, met andere woorden, in het referentiep pad is uitgegaan van ongewijzigd beleid en de oorspronkelijke vastgestelde (of geëxtrapoleerde) overheidsbudgetten tot 2015-2020. Gezien het soms onvoldoende uitgewerkte karakter van de maatregelen en de onduidelijkheid over de precieze effecten ervan, is ook de beoordeling nogal algemeen. De nadruk lag daarbij op de effectiviteit en doelmatigheid van de voorstellen. Gebruikelijk wordt er ook gekeken naar alternatieve mogelijkheden die mogelijk effectiever zijn dan wel doelmatiger. Gezien de beperkt beschikbare tijd moest hiervan worden afgezien.

Ondanks deze voorbehouden hopen de planbureaus met deze beoordeling bij te dragen aan een beleidsafweging waarin optimaal recht wordt gedaan aan zowel de oplossing van het budgettaire probleem als het streven naar een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving.



# Beleidskorten en uitdagingen

Een gevolg van een bezuiniging op de rijksbegroting kan zijn dat de oorspronkelijke ambities op het terrein van leefomgeving en natuur niet of later worden gerealiseerd. Of en in welke mate dit daadwerkelijk het geval is, hangt onder andere af van de wijze waarop de bezuiniging wordt vormgegeven. Zo loopt de financiering van het natuurbeleid grotendeels via de rijksbegroting. De bijdrage van het Rijk aan de financiering van het milieubeleid is daarentegen beperkt: niet meer dan circa 10 procent loopt via de rijksbegroting<sup>1</sup>; de rest wordt gefinancierd door huishoudens en bedrijven. Het ruimtelijk beleid wordt grotendeels gestuurd via regelgeving. Bezuinigingen op de natuuruitgaven zullen dus snel grotere effecten hebben op de realisatie van beleidsdoelen, dan bezuinigingen op de uitgaven bij milieu en ruimte

Het maatschappelijk effect van mogelijke bezuinigingen hangt ook af van de ernst van de problemen die ontstaan (of blijven bestaan) bij het niet realiseren van vastgestelde doelen. Als er een zogeheten beleidskort is, dat wil zeggen als er een gat bestaat tussen het beleidsdoel en de huidige situatie, dan zal een bezuiniging het overbruggen van dit gat verder bemoeilijken. Potentieel zou het probleem zelfs groter kunnen worden, tenzij het effect van de bezuiniging wordt gecompenseerd door aanvullende regelgeving of doordat andere partijen de financiering voor hun rekening gaan nemen.

Veel milieuproblemen die in het verleden een grote rol speelden, zijn momenteel beheersbaar geworden. Dit geldt met name voor luchtverontreiniging, afval en bodemverontreiniging. Een aantal andere problemen is hardnekkiger en zal dit vermoedelijk ook in de toekomst blijven, zoals klimaatverandering, geluidhinder en bepaalde milieucondities van natuur (kwaliteit oppervlaktewater, verdroging en stikstofbelasting)<sup>2</sup>. De natuurkwaliteit verbetert zich op lokale schaal doordat de oppervlakte natuur is toegenomen, gericht herstelbeheer is uitgevoerd en de milieudruk is gedaald. Een probleem bij het huidige natuurbeleid is dat natuurgebieden nog steeds teveel versnipperd zijn. Een ander probleem is dat het areaal te realiseren natuur achterloopt bij de planning.<sup>3</sup>

In het ruimtelijk domein liggen de belangrijkste uitdagingen en opgaven op het gebied van een evenwichtiger ontwikkeling van rode en groene functies. Met name in de Randstad en in nieuwbouwwijken is de beschikbaarheid van groen, volgens de geldende normen, onvoldoende. Daarnaast vragen de bescherming tegen overstroming en het waarborgen van en het ontwikkelen van landschappelijke kwaliteit aandacht van de overheid.<sup>4</sup>

Hoe zien de problemen er op lange termijn uit? De toenemende druk op de fysieke omgeving vlakt op termijn naar verwachting af. Zo zullen de congestie en de vraag naar woningen na 2020 niet verder groeien. De behoefte aan bedrijventerreinen en kantoren neemt na 2020 eveneens af.<sup>5</sup> Maar een aantal andere knelpunten worden op termijn vermoedelijk urgenter, zoals klimaatverandering en, in het verlengde daarvan, de noodzaak van klimaatadaptatie. Ook het probleem van een andere energievoorziening zal in de toekomst steeds nijpender worden. De kwaliteit van het landschap gaat de komende decennia mogelijk achteruit als gevolg van ontwikkelingen in de landbouw en de toename van de stedelijke druk. Ook het verlies van de nationale en de internationale biodiversiteit is een urgent probleem dat, bij ongewijzigd beleid, in de toekomst alleen maar groter wordt. Op internationaal niveau hangt dit probleem nauw samen met het mondiale voedselvraagstuk.

Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies worden gezien als de grote duurzaamheidsproblemen. Ze stellen de Nederlandse samenleving voor een aantal uitdagingen.<sup>6</sup> Bij het maken van de noodzakelijke keuzes geldt dat niet alle doelen tegelijk kunnen worden bereikt. Bij een verminderde financiële armslag van de overheid nemen de problemen natuurlijk niet af. Des te meer reden om bij de keuzes die worden gemaakt, het aspect van doelmatigheid een belangrijke rol te laten spelen.

1 Dit exclusief de uitgaven aan klimaatverandering en onderzoek/ontwikkeling (CBS)

2 PBL, Milieubalans 2009, 2009

3 PBL, Natuurbalans 2009, 2009

4 RPB/MNP, Monitor Nota Ruimte; de eerste vervolgmeting, 2008

5 CPB, MNP, RPB: Welvaart en Leefomgeving, 2006

6 CBS, CPB, PBL, SCP, Monitor Duurzaam Nederland 2009, 2009



# Beoordeling varianten en maatregelen

# 3

De Heroverwegingswerkgroep Leefomgeving en Natuur heeft drie besparingsvarianten ontwikkeld: de budgetvariant, de variant systeeminnovatie en de ruimtelijke EHS-variant. De varianten bestaan uit (sets van) maatregelen die tot structurele besparingen op het overheidsbudget moeten leiden. In dit hoofdstuk zullen de gevolgen van de maatregelen die onderdeel van de varianten zijn, voor economie (in de bbp-betekenis van het woord) en leefomgeving kort en in algemene termen worden beschreven.

## 3.1 De budgetvariant: maatschappelijk efficiënt en solide

De budgetvariant bestaat uit een aantal maatregelen die gezamenlijk een structurele besparing opleveren van 20 procent van het budget van 2010 op de geraamde uitgaven voor 2015. De maatregelen hebben gevolgen voor het budget van LNV, VROM en VenW.

### Maatregel 1.5.<sup>1</sup> Zelfrealisatie Nationale Landschappen en Recreatie om de Stad-projecten (RodS)

#### 1 Kern van de maatregel

Deze maatregel biedt de mogelijkheid om door middel van 'zelfrealisatie' een agrarische bestemming vast te leggen, waarbinnen RodS-doelen en Nationale landschappen door de (zittende) eigenaren zelf verwezenlijkt worden. Er hoeft bij invoering van de maatregel minder gekocht en ingericht te worden. Er wordt ook bespaard op de kosten voor landschapsherstel.

#### 2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

10 miljoen euro per jaar vanaf 2014 (7 miljoen landschapsherstel en -beheer, 3 miljoen inrichting).

Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS

#### 3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er wordt ten behoeve van RodS in totaal 60 hectare minder verworven en ingericht (in 2013).

(ii) Er wordt minder geïnvesteerd in de verbetering en de ontsluiting van het landschap.

#### 4 Economische gevolgen

(i) De niet-aangekochte gebieden blijven voorlopig een meer agrarisch karakter houden en zullen later (vanuit de bestemming natuur, landschap en recreatie gezien) bescheidener worden ingericht. De toegevoegde waarde van de landbouw zal hierdoor minder afnemen dan bij afwezigheid van deze maatregel. Omdat het om een bescheiden areaal gaat (60 hectare), zullen de effecten voor de landbouw vanzelfsprekend ook gering zijn.

(ii) De besparing op uitgaven voor landschapsherstel zullen leiden tot minder opdrachten voor ingenieursbureaus, grondwerkbedrijven en dergelijke. Het gevolg hiervan (10 miljoen per jaar voor inrichting en landschap) zal vooral een afname zijn van de werkgelegenheid in deze sectoren.

#### 5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

Het planologisch vastleggen door het Rijk zal leiden tot een snellere en volledige planologische bescherming van bestaande waarden. Met een planologische bescherming zijn echter niet nieuwe kwaliteiten van natuur en landschap te realiseren. De rijksoverheid boekt tevens een bezuiniging in op het budget voor de Nationale Landschappen. Dit betekent een navenante afname van het doelbereik.

Samenvattend: de budgetbesparing leidt tot lagere landschaps- en recreatiewaarden. Door het inzetten van het instrument planologische reservering kan een deel van dit verlies worden gecompenseerd.

### Maatregel 1.6. Ontstapeling gebiedscategorieën

#### 1 Kern van de maatregel

(i) Binnen de Groene Hoofdstructuur wordt een meer samenhangend en geïntegreerd gebiedsbeleid gevoerd. Het inrichten van gebieden (EHS, N2000, RodS, Nationale Landschappen, Provinciale Landschappen) gebeurt voor meerdere functies tegelijk waarbij de rijksdoelen volledig gehandhaafd blijven. Het gaat om de functies natuur, recreatie en landschap. In totaliteit behoeven door de overheid daardoor minder hectares te worden aangekocht en ingericht. Er wordt gebruik gemaakt van de potentiële overlap in bestemming.

<sup>1</sup> De codering van de maatregel verwijst naar de codes in bijlage 3 van het hoofdrapport waar de maatregelen uitgebreider staan omschreven.

(ii) Bestaande nog niet ingerichte EHS- en RodS gronden (bij overlap) geïntegreerd (=goedkoper) inrichten.

(iii) Bestaande al ingerichte EHS- en RodS gronden (bij overlap) geïntegreerd beheren.

## 2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

31 miljoen euro per jaar; zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS.

## 3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er worden 2.300 hectare EHS-gronden en 410 hectare RodS-gronden minder verworven.

(ii) Er wordt 5.650 hectare (geïntegreerd) ingericht.

(iii) Er wordt 13.750 hectares anders (geïntegreerd) beheerd.

## 4 Economische gevolgen

(i) De 2.710 hectare die niet aangekocht worden, zullen hun huidige agrarische bestemming behouden. Jaarlijks zal de toegevoegde waarde van de landbouw hierdoor op, ruw geschat, ruim 4 miljoen hoger niveau komen te liggen (vergeleken bij een scenario met de oorspronkelijke plannen). Er zullen zo'n 100 arbeidsplaatsen nodig zijn om die toegevoegde waarde te produceren. Omdat ook de toeleverende en verwerkende industrie minder behoeft te krimpen zal het totale effect op productie en werkgelegenheid ongeveer 4 respectievelijk 3 maal zo groot zijn.

(ii) De 5.650 hectare die geïntegreerd worden ingericht, leveren een besparing op van totaal 58 miljoen euro in de periode 2012-2018. Die besparing komt tot uitdrukking in minder opdrachten voor ingenieursbureaus, grondwerk- en aannemingsbedrijven en dergelijke. De werkgelegenheid in deze sectoren zal hierdoor (tijdelijk) negatief worden beïnvloed.

(iv) Aan beheer wordt jaarlijks (bijna) 2 miljoen uitgespaard. Ook hier zal een klein (structureel) negatief effect op de werkgelegenheid uitgaan.

(iii) Er is minder opwaartse druk op de (lokale) prijzen agrarische grond.

## 5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

De voorgestelde besparing betreft kosten voor grondverwerving voor natuur- en recreatiegebieden. Van de vier genoemde gebiedscategorieën kennen echter slechts EHS en RodS een budget voor grondverwerving voor natuur en recreatie. Samenvoegen met Nationale Landschappen en Rijksbufferzones levert wat dat betreft weinig op.

EHS en RodS overlappen elkaar nauwelijks. Bovendien zijn de betreffende natuur- en recreatiedoelen slechts in beperkte mate verenigbaar. Bezuiniging op deze budgetten zal dus vanwege het ontbreken van voldoende synergie tot een vrijwel evenredig minder doelbereik leiden, met andere woorden: er wordt verlies geleden op de natuur- en recreatiewaarde.

## Maatregel 3.4. Recentralisatie en planning via de MIRT

### 1 Kern van de maatregel

Met één groen investeringsbudget centraal en integraal (i.e. gecombineerd met niet-groene investeringen) investeringen plagen in rijksprioritaire gebieden volgens de MIRT systematiek. Als gevolg van een gezamenlijke planning en verkenning kunnen doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en recreatie 'meegekoppeld' worden in gebiedsagenda's en ontstaat er synergiewinst. Hierdoor behoeven er per saldo minder EHS- en RodS-gronden te worden verworven, ingericht en beheerd (door overlap).

### 2 Structurele besparing financiën rijksoverheid

33 miljoen euro per jaar. Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS

### 3 Gevolgen voor fysieke omgeving

(i) Er worden in totaal 3.000 hectare minder EHS-gronden en 310 hectare minder RodS-gronden verworven. Die hectares behoeven ook niet te worden ingericht en beheerd.

(ii) Er wordt, daar bovenop, nog eens 8.200 hectare anders (geïntegreerd) ingericht.

### 4 Economische gevolgen

(i) De 3.310 hectare die niet worden aangekocht, zullen hun agrarische bestemming behouden. Jaarlijks zal de toegevoegde waarde van de landbouw hierdoor, ruw geschat, op ongeveer 5 miljoen hoger liggen (vergeleken bij scenario met oorspronkelijke plannen). Om die waarde te realiseren is extra arbeid nodig (minder arbeidsuitstoot) Omdat ook de toeleverende en verwerkende industrie minder behoeft te krimpen zal het totale effect op productie en werkgelegenheid ongeveer 4 respectievelijk 3 maal groter zijn dan in de primaire landbouw.

(ii) Er zullen minder opdrachten zijn voor ingenieursbureaus, grondwerk- en aannemingsbedrijven, omdat er in totaal 8.200 hectares minder hoeven te worden ingericht. De besparing 'drukt' voor 40 miljoen op de begroting van LNV (9 miljoen per jaar). De afname is verdeeld over een langere periode, zeg 5 jaar. In die periode zal de besparing vooral tot minder werkgelegenheid in de betreffende sectoren leiden. Hier komt nog bij dat er jaarlijks voor 2 miljoen euro bespaard kan worden op beheer. Hiermee zijn structureel naar schatting enige tientallen arbeidsplaatsen gemoed.

(iii) Natuurgebieden hebben ook een recreatieve waarde. Meer landbouw en minder natuur zal tot een (bescheiden) afname van de recreatiemogelijkheden leiden.

(iii) Er is minder opwaartse druk op de lokale prijzen agrarische grond.

### 5 Gevolgen voor kwaliteit leefomgeving

Het voorstel lijkt zich vooral te richten op combinatie van natuurdoelen en waterveiligheidsdoelen. Aangezien niet duidelijk is welke inhoudelijke doelen het rijk hierbij voor ogen heeft, kan moeilijk worden beoordeeld wat de inhoudelijke effectiviteit is van het voorstel. Het voorstel leidt wel tot meer integrale gebiedsontwikkeling en dus tot een betere

afweging van rood en groen, en natuur en recreatie. Dit kan leiden tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Een betere afweging hoeft niet tot meer efficiëntie te leiden. Om deze reden en door de lagere budgetten zal er minder biodiversiteit ontstaan en komt de landschappelijke kwaliteit onder druk te staan. Ook zijn er minder recreatiemogelijkheden. Als een toekomstig kabinet kiest voor een nieuwe EHS volgens IBO-vergezicht Deltanatuur dan kan er op termijn efficiëntiewinst ontstaan met het Deltaprogramma.

### Maatregel 3.5. Efficiëntiewinst van de uitvoering

#### 1 Kern van de maatregel

Terreinbeherende instanties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Waterschappen enzovoort) 'dwingen' tot meer samenwerking bij beheer. Hierdoor kan bespaard worden op materieel (terreinwagens en dergelijke) en (iets) op arbeid en bouw (zoals schuren).

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid  
10 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving  
Niet noemenswaardig.

#### 4 Economische gevolgen

De besparing zal deels tot uitdrukking komen in minder arbeidsplaatsen bij de behorende instanties, en deels in een geringere vraag (enige miljoenen per jaar) naar (hoofdzakelijk ingevoerd) materieel.

#### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Er zullen geen gevolgen zijn voor de leefomgeving, mits de efficiëntiewinst volledig wordt gerealiseerd. Anders komen de lagere budgetten ten laste van de beheersuitgaven en dus tot een lagere natuurkwaliteit.

### Maatregel 3.6. De bundeling van verantwoordelijkheden op terrein van water- en milieucondities voor natuur bij waterschappen

#### 1 Kern van de maatregel

Aan de Waterschappen de regierol geven bij het op orde brengen van de water- en milieucondities in het landelijk gebied (vooral bij maatregelen tegen verdroging en verzuring).

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid  
20 miljoen euro per jaar.

3 Gevolgen voor de fysieke omgeving  
In beginsel geen. De besparing is volledig opgenomen in de vorm van synergiëwinst.

#### 4 Economische gevolgen

Er vindt vooral een besparing plaats op arbeid bij de (organisatie van) de uitvoering. Daarnaast enige winst bij materiële uitgaven. Omdat de productie daar niet onder lijdt, is dit bij uitstek een, wat wel genoemd wordt, win-winmaatregel.

#### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Er zullen geen gevolgen zijn voor de leefomgeving, mits de efficiëntiewinst volledig wordt gerealiseerd. Is dit niet het geval, dan komen de lagere budgetten ten laste van de uitgaven om de condities op orde te brengen, en zal dus een lagere natuurkwaliteit tot gevolg hebben.

### Maatregel 2.9. Gebiedsconcessies

#### 1 Kern van de maatregel

Het uitgeven van gebieden in concessie aan (project) ontwikkelaars die in en om natuurgebieden activiteiten ontplooiën. Een voorbeeld is de grindwinning in de Maaswerken door een consortium van grindwinners en Natuurmonumenten. Een ander voorbeeld is het plaatsen van windmolens aan de randen van een natuurgebied.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid  
25 miljoen euro per jaar.

#### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Marktpartijen zijn op winst gericht. Gebieden zullen een iets ander karakter krijgen.

Dit geldt allereerst voor 9.280 hectare EHS en 150 hectare RodS die 'anders' (iets 'urbaner') zullen worden ingericht. En verder voor de 72.800 hectare EHS, die, als de maatregel wordt ingevoerd, door private partijen zullen worden beheerd.

#### 4 Economische gevolgen

De overheidsuitgaven voor inrichting en beheer worden (grotendeels) vervangen door private uitgaven. Economische gevolgen zullen vermoedelijk licht positief zijn omdat private partijen zich op de productie van marktgoederen zullen richten in de gebieden die anders volledig publiek van karakter blijven. De werkgelegenheid die anders door de overheidsuitgaven zou worden gegenereerd, zullen nu het gevolg zijn van de activiteiten van de private partijen. Omdat het karakter van de gebieden niet al te veel zal mogen veranderen (geen pretparken), zullen de werkgelegenheidsgevolgen van de private investeringen vermoedelijk niet heel veel afwijken van de werkgelegenheid die door de bezuinigingsmaatregel niet tot stand komt.

#### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Als het alleen een kwestie is van andere financiering dan heeft het geen invloed op de doelen en op effecten. Er zijn echter wel risico's omdat private partijen andere belangen hebben en projecten willen realiseren in het natuur- en recreatiegebied. Dit zou tot een lagere natuurkwaliteit kunnen leiden omdat doelen lang niet altijd verenigbaar zijn. Maar de belangrijkste vraag is of die financiers er wel komen. De ervaringen met de Rood-voor-Groenregeling zijn tot op heden niet positief. De bedragen vallen tegen, hectares die gerealiseerd worden vallen tegen, enzovoort. Verder is er alleen ervaring mee opgedaan met nieuwbouw en nog nauwelijks bij bestaande bouw. Bij gebiedsconcessies zijn er positieve ervaringen met name in het buitenland en nog beperkt in Nederland. Voorstanders wijzen op een duidelijke taakverdeling tussen publieke en private partijen en het benutten van de sterke punten van beide. Publieke partijen zouden

kaders moeten aangeven en het vergunningverleningproces stroomlijnen/versnellen, private partijen kunnen binnen die kaders ondernemend en creatief bezig zijn. Bij een voorbeeld in Almere heeft dit tot een kostendekkende aanpak van een gebied geleid (wonen aan het water in combinatie met natuur en 10 jaar beheer van het gebied).

#### Maatregel 2.10. Bovenplanse verevening

##### 1 Kern van de maatregel

Een forfaitaire bijdrage van projectontwikkelaars aan de landschappelijke 'inkleding' van nieuwbouwwijken. Deze bijdrage voor landschap wordt onderdeel van de grondexploitatie.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid 5 miljoen euro per jaar.

##### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Geen. De projectontwikkelaar betaalt in plaats van de rijksoverheid. Deze zal dit waarschijnlijk deels doorberekenen aan de koper en deels aan de oorspronkelijke grondeigenaar.

##### 4 Economische gevolgen

Er is sprake van een kostprijsstijging per woning van 500 euro (van 10.000 nieuwbouwwoningen). Deze 500 euro zal deels worden afgewenteld op de bewoner (woonconsument) en deels op de oorspronkelijke eigenaar/ontwikkelaar van de grond. Het effect op de totale woningmarkt zal verwaarloosbaar klein zijn.

##### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De effecten voor natuur en landschap zijn in principe afwezig. Wel kunnen er neveneffecten optreden, omdat de extra kosten ten koste kan gaan van de kwalitatieve en kwantitatieve doelen van de woningbouw en daaraan gerelateerde (bovenwijkse) voorzieningen. Het kwantitatieve probleem doet zich voor in gebieden waar een kleine (doch wel aanwezige) vraag naar woningen is. Het eerder genoemde residu is daar beperkt en wordt voor een deel door de bijdrage aan landschapsinvesteringen opgesoupeerd. Dit kan ertoe leiden dat het saldo op de grondexploitatie te klein, en zelfs negatief, wordt. Het gevolg kan zijn dat ontwikkelaars afzien van woningbouw, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de woningproductie. Op het kwalitatieve vlak kan zich ook een probleem voordoen. De kosten die ontwikkelaars moeten betalen voor rijksinvesteringen in het landschap gaan ten koste van het residu en leiden tot besparingen op andere kostenposten zoals lokaal of regionaal groen, waterpartijen, in de inrichting van de openbare ruimte en de materialen van de woningen zelf.

#### Maatregel 2.7 en 2.8. Doorberekenen kosten van de MER

##### 1 Kern van de maatregel

De kosten van de MER worden doorberekend.

2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid 5 miljoen euro per jaar (begroting LNV en VROM).

##### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Verwaarloosbaar.

##### 4 Economische gevolgen

MER's zullen vermoedelijk eenvoudiger worden en, waar sprake is van vrijwilligheid, zullen ze soms niet meer worden uitgevoerd. Ingenieursbureaus en dergelijke die de MER's uitvoeren zullen hiervan een licht negatief effect ondervinden.

##### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Vermoedelijk zijn er geen gevolgen, tenzij de vereenvoudiging of het achterwege blijven van MER's ook minder aandacht voor milieu en natuur met zich meebrengt.

#### Maatregel 2.11. Uitfaseren van beheer buiten de EHS door Staatsbosbeheer

##### 1 Kern van de maatregel

Beheer buiten de EHS niet meer financieren door het Rijk. Er is een trend waarneembaar dat particulieren in bescheiden mate bereid zijn deze natuurgebieden buiten de EHS te willen beheren. Het aandeel van particulier natuurbeheer blijft tot nu toe echter sterk achter op de doelstelling. Uit de opbrengst van een eventuele verkoop aan particulieren wordt een beheersvergoeding aan de nieuwe particuliere beheerders gefinancierd.

##### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

11 miljoen euro per jaar (begroting LNV). Zie ook de slotopmerking bij: paragraaf 3.3 Ruimtelijke variant EHS.

##### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Natuurgebieden van SBB buiten de EHS (in totaal 30.000 hectare) worden minder beheerd of krijgen mogelijk een andere bestemming.

##### 4 Economische gevolgen

Particulieren zijn minder geneigd structureel in publieke goederen als natuur te investeren die privaat verliesgevend zijn. Verwacht mag worden dat een (groot) deel van de gebieden daarom op den duur een winstgeverder meer recreatief of agrarisch karakter zal krijgen, vooral als de planologische bescherming onvoldoende is. Het effect hiervan op de werkgelegenheid en het bruto binnenlandse product is positief. Gezien de omvang van de besparing en de planologische beperkingen in de gebieden, zal het netto effect betrekkelijk gering zijn. Mogelijk dragen provinciale en gemeentelijke overheden bij aan de financiering vanwege de landschappelijke betekenis.

##### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De gevolgen van deze maatregel zijn deels afhankelijk van de EHS-herijking en de keuze die het kabinet maakt. Als het kabinet kiest voor een nieuw vergezicht (bijvoorbeeld deltanatuur of robuuste natuur) en daarin ook gaat investeren, dan zijn er per saldo geen effecten voor de natuurkwaliteit. Deze gebieden, voor een belangrijk deel kleine landschappelijke elementen, dragen namelijk weinig bij aan de totale biodiversiteit. Als er niet wordt geïnvesteerd in nieuwe natuur, dan leidt deze bezuiniging tot een lagere natuurkwaliteit in Nederland. Ook is er een verlies aan landschappelijke kwaliteit.

## Maatregel 4.1. Diverse versoberingsmaatregelen

### 1 Kern van de maatregel

Verondersteld wordt dat de rijksoverheid een aantal taken afstoot. Het gaat om subsidieregelingen en voorzieningen die vooral het lokale beleid ondersteunen zoals routenetwerken (aanleg en onderhoud van aangesloten wandel/fietsroutes), de instandhouding van een kennisnetwerk recreatie, de bijdrage aan de reconstructie van de zandgebieden, het uitvoeren van lokale natuurprojecten en het ondersteunen van lokale (natuur)organisaties.

### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

35 miljoen euro per jaar: 22 miljoen reconstructie zandgebieden; 7 miljoen routenetwerken en toegankelijkheid; 2 miljoen platteland; 2 miljoen recreatie; en 2 miljoen subsidieregelingen.

### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Tempo van de recreatieve ontsluiting van het buitengebied zal vertragen. Voor een deel zullen de weggevallen subsidies mogelijk worden overgenomen door particuliere instellingen (Postcodeloterij, Natuurmonumenten en dergelijke).

### 4 Economische gevolgen

- Verwacht mag worden dat de reconstructieprojecten bescheidener van opzet zullen worden dan wel in een trager tempo zullen verlopen. De maatregel zal een negatief effect hebben op de omzet van ingenieursbureaus, bouw- en grondbedrijven enzovoort. Het (negatieve) effect voor de landbouw en de recreatiesector die gebruik maken van het buitengebied zal verwaarloosbaar klein zijn.

- Door de bezuinigingen op de routenetwerken en de toegankelijkheid van het buitengebied zal de recreatieve aantrekkelijkheid iets afnemen (minder toenemen) met als mogelijk gevolg een klein negatief effect op de gehele recreatiesector in het buitengebied.

Het grootste deel van al deze subsidiegelden wordt uitgegeven aan lonen. Het wegvallen betekent daarom vooral ook een afname van de werkgelegenheid.

### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De gevolgen voor de leefomgeving zijn moeilijk in te schatten door het ontbreken van informatie, bijvoorbeeld door beleidsevaluaties van het programma reconstructiezandgebieden (bestaande evaluaties zijn vooral procesevaluaties). In zijn algemeenheid kan wel gesteld worden dat de integrale gebiedsontwikkeling (en dus de ruimtelijke kwaliteit) meer onder druk komt te staan doordat de rijkssubsidies teruglopen.

## Maatregel 1.2 WBB: minder beschikkingsmomenten bodemsanering

### 1 Kern van de maatregel

Een vereenvoudiging van de procedures bij bodemsanering, gericht op minder onderzoeksfase en beschikkingsmomenten en dergelijke.

## 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De maatregel levert 6 miljoen euro per jaar op voor de VROM-begroting. Dit is een nogal ruwe schatting. Daarnaast is er sprake van iets grotere besparingen voor andere bestuurslagen.

### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Indien goed vormgegeven: geen.

### 4 Economische gevolgen

Iets snellere realisatie van projecten waar bodemsanering onderdeel van vormt. De maatregel zal tot iets minder opdrachten leiden voor ingenieursbureaus en adviesbedrijven.

### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Het voorstel is gericht op het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid en efficiency van de bodemsanering. Vermoedelijk kan door de voorgestelde hervormingen sneller en doelmatiger geopereerd worden waardoor de ambities uit het convenant bodemontwikkelingsbeleid iets makkelijker te realiseren zijn.

## Maatregel 3.2. Afvalfonds

### 1 Kern van de maatregel

Producenten en importeurs van verpakkingen zijn verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van het verpakkingsafval. Via een bijdrage van het afvalfonds draagt de rijksoverheid bij aan de kosten van organisatie van inzameling en verwerking. De maatregel houdt in de overheidsbijdrage te schrappen.

## 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De besparing is gelijk aan de huidige bijdrage namelijk: 115 miljoen euro per jaar voor verpakkingsafval en zwerfafval.

### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Als de bestaande verantwoordelijkheid tot inzameling en verwerking blijft bestaan, zal er geen (nauwelijks) effect op de fysieke omgeving zijn.

### 4 Economische gevolgen en afwenteling

Als de verantwoordelijkheid tot inzameling en verwerking blijft bestaan en de kosten op het huidige niveau blijft, zullen de lasten voor het bedrijfsleven met 115 miljoen euro stijgen, rechtstreeks of door een verhoging van andere heffingen. Verwacht mag worden dat die kosten grotendeels zullen worden doorberekend aan de consument. Er zal een licht inflatoir effect van uitgaan. Van de lastenverhoging zal ook een negatief effect op de winsten en daardoor op de investeringsbereidheid van de bedrijfssector uitgaan. Het totale werkgelegenheidseffect (bedrijven en gevolgen afnemende koopkracht) is moeilijk met enige nauwkeurigheid vast te stellen. Wel mag verwacht worden dat een deel van het effect weg zal lekken naar het buitenland (iets minder invoer van producten).

### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

De inzameling en sortering van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens ten behoeve van hergebruik is, vergeleken met de andere verpakkingsmaterialen en in andere sectoren,

duur. Ook met het oog op de reductie van broeikasgassen is de gescheiden inzameling en het hergebruiken van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens een relatief dure maatregel. Om de doelstelling voor kunststof verpakkingsafval te halen uit het gewijzigde Besluit zoals dat op 1 juli 2010 van kracht wordt – men spreekt van 42 procent materiaalhergebruik in 2012 – is het echter wel nodig dat ook kunststof verpakkingsafval uit huishoudens wordt hergebruikt.

### Alternatieven

Er bestaat een vrijwillige statiegeldregeling voor grote PET-drinkflessen. Deze wordt wellicht ongedaan gemaakt als de inzameling van kunststof verpakkingsafval uit huishoudens succesvol verloopt. Het is denkbaar dat deze regeling wordt verplicht en uitgebreid wordt tot kleine drinkflessen en drankblikjes, ook om de hoeveelheid zwerfafval te verminderen. Het Besluit kent artikelen die dit mogelijk maken.

Een alternatief dat nog nadere ontwikkeling behoeft, is de nascheiding van kunststof uit gemengd ingezameld restafval. Er zijn nog vragen over de kwaliteit van het materiaal, de techniek, de organisatorische inpassing in de afvalverwerkingstructuur en de kosten.

### Maatregel 2.2. Introductie gebiedsgericht beheer, brede benadering + afkoop garantieregeling, gecombineerd met de gebruiker betaalt

#### 1 Kern van de maatregel

Kosten van bodemsanering bij projectontwikkeling komen vooral ten laste van de overheid. Dikwijls is er sprake van een sanering van de vervuilde grond (de bron) en het grondwater (de pluim). De maatregel behelst het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid van de overheid voor uitsluitend de pluim. Voor de sanering van de bovenlaag gaat gelden: de gebruiker betaalt.

#### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Geschat wordt dat het Rijk door deze wijziging jaarlijks 68 miljoen euro bespaart, waarvan 38 miljoen uit het ISV-bodembudget.

#### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Het tempo van bodemsanering zal onder druk komen te staan, omdat de markt/burger trekker van de bodemsanering wordt voor wat betreft de bron. De financiering van de bodemsanering zal, meer dan nu het geval is, verdisconteerd worden in projectkosten (bijvoorbeeld bij realisatie van woningbouw) waardoor het realiseren van beleidsopgaven (50 procent van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied) onder druk kan komen te staan of wordt vertraagd. De ISV-regeling is ondermeer ingesteld om stagnatie van vernieuwing in stedelijk gebied te voorkomen (onder andere bodemsanering ten behoeve van woningbouw).

#### 4 Economische gevolgen en afwenteling

In stedelijke gebieden wordt het, bij gelijkblijvende grondprijzen, minder aantrekkelijk om op vervuilde grond te bouwen. Verwacht mag worden dat de prijzen van grond die gesaneerd moet worden, daarom zullen dalen. Het initiële effect op de omvang van de sanering en de huizenprijzen zal daardoor grotendeels gedempt worden. Vermoedelijk zal niet

alles afgewenteld kunnen worden op de grondeigenaren. Burgers moeten via lokale lasten meer gaan betalen, omdat de lokale overheid meestal deelnemer is in het financiële arrangement of via de prijsvorming van de goederen (bijvoorbeeld huurprijs woning).

Minder sanering betekent afnemende werkgelegenheid en minder woningbouw in te saneren stedelijk gebied (ten gunste van bouw op niet-vervuilde grond). De werkgelegenheid in de bedrijvensector die zich met bodemsanering bezighoudt, zal significant afnemen.

### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Minder of later doelbereik van het oppervlaktedeel (bron) kan tot maatschappelijke stagnatie leiden van onder andere woningbouw in bestaand stedelijk gebied, waardoor bijvoorbeeld de doelstellingen om de helft van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied te realiseren (sterk) onder druk kan komen te staan. De extra gezondheidsrisico's zijn verwaarloosbaar.

### Maatregel 2.5 Geluidsanering spoor doorberekenen aan spoorvervoerders

#### 1 Kern van de maatregel

Verlaging budget geluidssanering spoorwegen, zonder bijstellen normen.

#### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

4 miljoen per jaar.

#### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Geen.

#### 4 Economische gevolgen

Geringe verhoging kosten vervoer. Omdat verwacht mag worden dat nu naar goedkopere mogelijkheden om geluid te saneren gezocht zal worden, zullen de extra kosten minder dan 4 miljoen bedragen. De kosten zullen doorberekend worden aan de reiziger die zijn koopkracht navenant ziet dalen.

### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Geen.

### Maatregel 4.2. Terugbrenging stimuleren innovatie duurzaamheid

#### 1 Kern van de maatregel

Stopzetten financiële stimulering van innovatie duurzaamheidsmaatregelen. In plaats daarvan eerder kiezen voor normstellingen.

#### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Besparing 10 miljoen euro per jaar.

#### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Verandering van instrument kan positief en negatief uitpakken.

#### 4 Economische gevolgen

Vermoedelijk minder innovaties. Door de bezuiniging zal de werkgelegenheid in de getroffen sectoren afnemen.

#### 5 Gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving

Niet bepaald.

### 3.2 De variant systeeminnovatie

#### Algemene beoordeling van de variant

In de variant systeeminnovatie staat het streven naar een betere sturing van de ontwikkelingen op het ruimtelijk-fysieke domein centraal. Belangrijke elementen van die betere sturing zijn:

1. Een selectievere rijksinzet, ofwel een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel;
2. In samenhang daarmee een versterking van de decentrale uitvoering;
3. Een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving; en
4. Een sterke internalisering van de externe effecten.

De bovengenoemde elementen zijn door de heroverwegingswerkgroep te weinig specifiek uitgewerkt om te beoordelen op haalbaarheid en gevolgen. We volstaan daarom met enige algemene opmerkingen. Daarnaast wordt kort ingegaan op enkele andere maatregelen die zijn ingebracht onder de variant systeeminnovatie.

#### Vereenvoudigen wet- en regelgeving

Er zijn aanwijzingen dat een vereenvoudiging van en stroomlijning van de wet- en regelgeving veel besparingen op kan leveren, zowel in de publieke als in de private sector. Op basis van expertkennis, de huidige hoge kosten en ervaringen in het buitenland komt de heroverwegingswerkgroep tot de conclusie dat in theorie een aantal miljarden euro's zouden kunnen worden bespaard. Of, en zo ja, die miljarden werkelijk kunnen worden gerealiseerd, is om allerlei redenen voorlopig nog een open vraag.

Specifiek voor de leefomgeving is het voorstel om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen en integraal te herzien, zodat de planvorming van projecten wordt bespoedigd. Analyses van trage planvorming, waaraan eerder is gerefereerd in Milieu- en Natuurbalansen, laten echter zien dat de oorzaak hierbij niet zozeer ligt in de regels, als wel in trage bestuurlijke processen en onvoldoende kennis van de regels. Zo toetst de Raad van State namelijk op het juist volgen van de procedure, en niet op de inhoud. Zolang dit het geval is, zal het voorstel dan ook waarschijnlijk geen procedurewinst opleveren, en daarmee ook niet leiden tot een vermindering van de plankosten.

Een ander knelpunt in de trage realisatie van projecten is dat sommige projecten niet voldoen aan vastgestelde sectorale normen, zoals luchtkwaliteit. Vaak wordt gesteld dat in een integrale gebiedsontwikkeling een afweging gemaakt zou moeten worden tussen deze sectorale normen. In de praktijk is dat haast onmogelijk om de rechter zal toetsen aan deze sectorale doelen. Als stroomlijning ertoe leidt dat normen onderling afgewogen mogen worden en eventueel verlaagd mogen worden, dan zou de algemene leefomgevingskwaliteit

omlaag kunnen gaan. Als deze sectorale normen onveranderd blijven, dan zou de winst geboekt kunnen worden als in een eerder stadium duidelijker wordt dat sommige projecten niet uitgevoerd kunnen worden.

Mocht echter een vereenvoudiging van wet- en regelgeving langs de lijnen van hoofdstuk 4 in het hoofdrapport daadwerkelijk kunnen worden doorgevoerd - en de genoemde problemen voor de leefomgeving kunnen worden opgelost - dan zou de systeeminnovatie een enorme efficiëntiesprong bij de uitvoering van projecten kunnen betekenen. Die efficiëntiesprong zou zich zowel voordoen bij het Rijk, de lagere overheden als het betreffende bedrijfsleven. De besparingen zouden vooral tot uitdrukking komen in een aanzienlijke verlaging van kosten in het traject tussen de fase van het projectidee en vòòr de fase van de projectuitvoering. Omdat hier over het algemeen sprake is van meer dan gemiddeld geschoolde arbeid, is de verwachting dat deze personen naar verloop van tijd betrekkelijk gemakkelijk elders productief emplooi kunnen vinden. Per saldo zullen de grote besparingen dan tot uitdrukking komen in een navenante stijging van de nationale welvaart.

#### Een selectievere rijksinzet en een versterking van de decentrale uitvoering

De variant pleit tevens voor een versterking van de decentrale uitvoering van gebiedsontwikkelingen waarvan de baten primair lokaal genoten worden. Ofwel: voor een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Bij een grotere rol voor de regio bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, waaronder ontwikkelingen op het terrein van bodemsanering, natuur, recreatie, landschap, hoort ook een 'eigen' budget, ofwel mogelijkheden om in de betreffende regio inkomsten te verwerven. Mits een democratische afweging van belangen gewaarborgd is, is een stelselwijziging langs de lijnen van het subsidiariteitsbeginsel bevorderlijk voor een doelmatige besluitvorming en uitvoering van projecten. Immers de besluiten over kosten liggen dan dicht bij de bewoners van de regio's die van de baten van de projecten zullen profiteren.

#### Internaliseren externe effecten

Een, in financiële termen, belangrijk onderdeel van de variant systeeminnovatie is de internalisering van externe effecten. Door een heffing te leggen op activiteiten en/of producten van sectoren als verkeer, de veehouderij die, bijna per definitie, intensief gebruik maken van de fysieke omgeving en daarmee schade aan derden veroorzaken (door bijvoorbeeld emissies, geluid) zouden eveneens miljarden aan euro's kunnen worden gegenereerd en tegelijkertijd de emissies en het gebruik van grondstoffen kunnen worden teruggedrongen. Indien een vergroening van het belastingstelsel gepaard gaat met een verlaging van de belasting op arbeid, kan voor de sectoren waarin arbeid een belangrijk deel van de kostprijs is, tegelijkertijd een positieve bijdrage aan de concurrentiepositie worden geleverd.

Hoewel het concept 'externe' effecten in de economische theorie niet omstreden is, is ze dit in de praktische toepassing dikwijls wel. Dat heeft allereerst te maken met het feit dat bijna iedere actie van een burger positieve of negatieve effecten op andere burgers heeft. Met het idee kan verregaand

<b>Investering:</b>	<b>29 miljoen euro</b>
Operationeel:	27 miljoen euro
Externe effecten:	-112 miljoen euro
Totaal:	-66 miljoen euro

<b>CO<sub>2</sub></b>	<b>0,45 Mton</b>
SO <sub>2</sub>	-
NO <sub>x</sub>	0,75 kton
PM <sub>10</sub> (verbranding)	0,005 kton
PM <sub>10</sub> (slijtage)	0,075 kton

overheidsingrijpen op bijna alle terreinen van de samenleving worden gerationaliseerd. Misschien belangrijker voor de praktijk is dat veel activiteiten zowel negatieve als positieve externe effecten hebben. Landbouw beheert het open cultuurlandschap en veroorzaakt ongewenste emissies; windmolens produceren duurzame energie en tasten open landschappen aan en doden vogels; enzovoort. Een praktisch punt dat vooral speelt bij publieke goederen met een internationaal karakter is dat een heffing in het ene land tot een verplaatsing van de activiteit naar het andere land leidt. Een ander praktisch punt is dat bij het internaliseren van de externe effecten meestal een dubbeldoel wordt nagestreefd, te weten het genereren van een stabiele belastingopbrengst en het terugdringen van de emissies. Deze beide doelen verdragen zich in zijn algemeenheid moeilijk naast elkaar. Kortom, alvorens overwogen wordt een heffing in te voeren, is het vanuit een welvaartsopbouw verstandig om allereerst een brede afweging van kosten en baten te maken van de verwachte gevolgen van de heffingsmaatregel. Vanzelfsprekend gaat het daarbij juist ook om baten die buiten de markt optreden.

#### Beoordeling van specifieke maatregelen\*

De algemene filosofie van de variant systeeminnovatie is door de werkgroep deels 'vertaald' in een aantal specifieke besparingsvoorstellen respectievelijk heffingsvoorstellen. Kenmerkend voor de maatregelen is dat ze niet altijd betrekking hebben op de grondslag van de werkgroep. De besparingen/heffingen liggen grotendeels buiten het domein van de werkgroep. Mede daarom (maar ook om redenen van tijd) is afgezien van een doorrekening van de economische gevolgen.

#### Maatregel 2.4-a.1.1 Invoeren MAUT voor vrachtverkeer

Bij de beoordeling van deze maatregel is er vanuit gegaan dat de concrete invulling van de maatregel overeenkomt met de wijze waarop hier door de heroverwegingswerkgroep Energie en Klimaat invulling aan is gegeven. De beoordeling van de maatregel is gebaseerd op een recent rapport van CE Delft.<sup>2</sup> De maatvoering van de daarin beschreven maatregel sluit niet naadloos aan op die van de maatregel die in het kader

van de Brede Heroverweging wordt voorgesteld. Vanwege de verschillen in maatvoering zijn de cijfers in deze notitie slechts indicatief en moeten ze als zodanig worden gehanteerd.

#### 1 Kern van de maatregel

In Duitsland is het MAUT-tarief afhankelijk van de milieuprestaties van vrachtwagens. Het voorstel is om de kilometerprijs voor vracht te verhogen naar het Duitse niveau van de MAUT. Het tarief loopt op van 14,1 ct/km voor Euro 5+ EEV met 3 assen tot 28,8 ct/km voor Euro 0/1 met 4 assen.

#### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Een gemiddeld tarief van 15 eurocent per kilometer zal volgens CE in 2020 leiden tot 6 procent minder vrachtautokilometers. De jaarlijkse kosten, berekend volgens de nationale kostenmethodiek, worden in tabel 3.1 gegeven. In de nationale kostenmethodiek worden overdrachten (i.c. de kilometerheffing minus gedeerde MRB en accijns van binnenlandse vrachtvoertuigen) niet meegerekend. Per saldo zullen de netto-opbrengsten van binnenlandse vrachtvoertuigen bij een tarief van 15 ct/km ruwweg 900 miljoen euro bedragen. Dit is gebaseerd op 7,9 miljard vrachtwagenkilometers in 2020 (bron: Referentieraming, nog te publiceren).

De investering betreft de kosten van het heffingssysteem. De externe effecten bestaan uit de baten als gevolg van de reductie in congestie, verkeersongevallen, geluid en PM10- en CO<sub>2</sub>-emissies.

#### 3 Gevolgen voor de fysieke omgeving

Een afname in het aantal kilometers is het gevolg van de verbetering van de transportefficiëntie (hogere beladingsgraad, grotere vrachtvoertuigen), minder transport, modal shift naar trein of binnenvaart en minder minder doorvoerlading door Nederland.

Een afname van het aantal vrachtwagenkilometers met 6 procent leidt naar verwachting tot de volgende emissiereducties (zie in tabel 3.2).

De voorgestelde kilometerbeprijzing kan op de langere termijn tevens leiden tot een zuiniger vrachtwagenpark, wat zou leiden tot energiebesparing. Hoeveel zuiniger het vrachtwagenpark door deze maatregel wordt valt echter niet te zeggen.

<sup>2</sup> Bron: Boer, L.C. den et al., Opties voor Schoon & Zuinig verkeer, Effecten op klimaatverandering en verzuring, CE Delft, september 2009.

\* In dit overzicht ontbreekt de maatregel accijnsverhoging rode diesel. Voor de beoordeling van deze maatregel wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep Energie en Klimaat.

#### 4 Economische gevolgen

Bij een heffing van 15 eurocent per kilometer nemen de eindverbruikerskosten in 2020 ruwweg met 900 miljoen euro per jaar toe. Heffingen van deze omvang hebben verstrekking gevolgen voor de sector. Afhankelijk van de mate en vormgeving van terugsluizing zullen die gevolgen verzacht worden. Een enigszins nauwkeurige en betrouwbare schatting in termen van bbp en werkgelegenheid zou een gedetailleerde studie vergen. Een dergelijke studie ligt buiten het bereik van deze heroverweging.

Met de heffing wordt een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 0,45 Mton gerealiseerd (tabel 3.2). De kosteneffectiviteit volgens de eindgebruikersmethodiek bedraagt daarmee 2000 euro/ton CO<sub>2</sub><sup>3</sup>.

#### Maatregel 2.4-a.1.2 Afschaffen belastingvoordeel bestelauto's

##### 1 Kern van de maatregel

Het voorstel is om het tarief voor de kilometerheffing voor zakelijke bestelauto's op te trekken naar het niveau van particuliere bestelauto's, wat een verhoging van 6 cent per kilometer betekent.

##### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

De structurele besparingen zijn afhankelijk van de fasering in de tijd van de hoogte van de BPM en het kilometer tarief tussen 2012 en 2020. Het idee is dat de BPM geleidelijk wordt afgebouwd en omgezet in een kilometerprijs, waarbij het tarief in de loop van de tijd hoger worden. Op dit moment is nog onduidelijk hoe deze fasering zal gaan verlopen. De geraamde opbrengst in het voorstel van circa 1 miljard ligt in de lijn der verwachting, maar het lijkt niet waarschijnlijk dat deze opbrengst al in 2015 gerealiseerd zal worden.

In 2020 worden circa 90 procent van het totale aantal wegkilometers (20,7 miljard kilometers in het scenario met vastgesteld en voorgenomen beleid uit de Referentieraming 2010-2020) afgelegd door zakelijk bestelautoverkeer. Wanneer het tarief wordt verhoogd met 6 à 8 ct/km bedragen de extra overheidsinkomsten (90 procent x 20,7 miljard km x 6 à 8 ct/km) 1,1 tot 1,5 miljard euro in 2020. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met vraaguitval. CE (2009) geeft aan dat zakelijk bestelautoverkeer zeer prijsongevoelig is: de prijselasticiteit van de vraag naar bestelautokilometers is -0,1.<sup>4</sup> In de CE studie wordt echter uitgegaan van lagere kilometer tarieven dan de 6 à 8 cent per kilometer, waar in dit voorstel sprake van is. De omvang van de vraaguitval is hier niet bepaald mede omdat onduidelijk is hoeveel hoger de transportprijs als gevolg van deze tariefverhoging zou worden. Door vraaguitval zouden de overheidsinkomsten lager worden dan de hierboven vermelde 1,1 tot 1,5 miljard.

<sup>3</sup> Uitgaande van de nationale kostenmethodiek gaat het om een rendabele maatregel (tabel 1). De kosteneffectiviteit kan op basis van de beschikbare gegevens echter niet worden gekwantificeerd: de baten uit tabel 1 en de verwachte CO<sub>2</sub>-reductie mogen niet simpelweg op elkaar gedeeld worden.

<sup>4</sup> Bron: CE (2009) Effecten van verschillende milieudifferentiaties van de kilometerprijs voor vrachtauto's, bestelauto's en autobussen. CE, Delft.

#### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

Uitgaande van een geringe vraaguitval zullen de milieueffecten van deze maatregel zeer beperkt zijn (CO<sub>2</sub> < 0,1 Mton, NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub> < 0,01 kton). Indien deze maatregel niet gelijktijdig met een hoger tarief voor vrachtauto's wordt ingevoerd bestaat het risico dat een deel van de zakelijke bestelauto-rijders overstapt op het gebruik van kleine vrachtwagens. In dat geval zouden de milieueffecten negatief zijn omdat vrachtauto's per kilometer meer CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en PM<sub>10</sub> uitstoten dan bestelauto's.

#### 4 Economische gevolgen en afwenteling

Door de voorgestelde verhoging van het kilometer tarief is de kilometerprijs voor zakelijke bestelauto-rijders niet langer lastenneutraal. Lastenneutraliteit was voor de vaststelling van het tarief tot nu toe wel steeds leidend. Een taxatie van de economische gevolgen zou een aparte studie vergen waarvoor binnen de periode van de heroverweging de tijd ontbreekt.

#### Maatregel 2.4-a.2 Accijns LPG optrekken naar diesel

##### 1 Kern van de maatregel

LPG accijns optrekken naar niveau diesel.

##### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Dit voorstel levert de schatkist naar verwachting schatkist jaarlijks circa 60 miljoen euro op. Dit is minder dan de 75-100 miljoen waarvan wordt uitgegaan in het voorstel. Er is bij de berekening van de overheidsinkomsten uitgegaan van een LPG-accijns van 7 ct/liter en een dieselaccijns van 42 ct/liter. De prijsstijging van LPG aan de pomp zal circa 75 procent bedragen. Met een brandstofprijselasticiteit van -0,6 zal het LPG verbruik met 45 procent afnemen. Bij de berekening van de overheidsinkomsten is verondersteld dat de daling van het LPG gebruik voor het grootste gedeelte wordt gecompenseerd door dieselgebruik en dat de rest vraaguitval betreft.

#### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

Ten aanzien van CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn LPG-auto's en dieselauto's (parkgemiddeld) weinig verschillend. Er zal een geringe vraaguitval optreden waardoor ook CO<sub>2</sub>-emissie iets lager zal zijn in 2020 (0,1-0,2 Mton). De NO<sub>x</sub>-emissie van LPG auto's is (in 2020) wat hoger dan van dieselauto's en de verschuiving naar diesel zal tot iets (<0,1 kton) lagere NO<sub>x</sub>-emissie leiden. PM<sub>10</sub>-emissie van dieselauto's zijn (ondanks de toepassing van af-fabriek roetfilter) hoger dan van LPG-auto's. De verschuiving naar dieselgebruik zal daarom een zeer geringe toename (< 0,01 kton) van PM<sub>10</sub>-emissie tot gevolg hebben. De gevolgen voor doelbereik (NEC en klimaat) zijn verwaarloosbaar.

#### 4 Economische gevolgen en afwenteling

Het optrekken van de accijns van LPG naar diesel niveau leidt tot een verzwaring van de lasten voor burgers en bedrijven. De gevolgen hiervan vergen nadere studie waar binnen deze heroverweging vanaf gezien moest worden.

#### Maatregel 1.3 Bronbeleid geluid stil wegdek

##### 1 Kern van de maatregel

Door toepassing van binnenstedelijke stille wegdekken wordt bespaard op de kosten voor sanering en hierdoor stijgt de

woningprijs. Huizen in een stille omgeving zijn meer waard dan soortgelijke huizen in een lawaaige omgeving. Door de waardeverhoging van het huis stijgt ook de OZB, die immers op de WOZ-waarde gebaseerd is.

### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Jaarlijks wordt door VROM 42 miljoen gereserveerd voor sanering door gemeentes. Door de toepassing van stille wegdekken wordt hierop bespaard. Zonder nader onderzoek is niet duidelijk hoe groot die besparing is. In het fiche is sprake van aanpassing van de saneringsregels, onduidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. Terecht wordt opgemerkt dat de meeropbrengsten van de OZB onvoldoende zijn om de meerkosten van stil asfalt op gemeentelijk niveau te compenseren, althans niet onder ongewijzigd heffingsregime.

### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

Door het aanleggen van stille wegdekken binnen gemeenten neemt de geluidbelasting af, wat positieve gevolgen heeft voor de gezondheid. De omvang hiervan valt op basis van de informatie uit het fiche niet te bepalen. Door toepassing van binnenstedelijke stille wegdekken kan de geluidemissie van het wegverkeer 1-5 dB gereduceerd worden ten opzichte van een standaardwegdek (DAB). De gerealiseerde geluidreductie is afhankelijk van het type wegdek, de snelheid en de samenstelling van het verkeer. Belangrijke punten van aandacht zijn zowel de akoestische levensduur (behouden wegdekken in de loop der jaren hun geluidreducerende eigenschappen?) als de civieltechnische levensduur (gaan de wegdekken in de loop der tijd niet 'rafelen?') van stille binnenstedelijke wegdekken.

### 4 Economische gevolgen

Een stiller wegdek vergroot de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee de waarde van de woningen die van die kwaliteitsverbeteringen profiteren. Die waardeverhoging moet echter niet worden overdreven. In de Nederlandse situatie is vooral de betaalcapaciteit bepalend voor de hoogte van de woningprijzen. Die betaalcapaciteit zal door de maatregel niet omhoog gaan. De grotere vraag naar woningen in het gebied waar de omgevingskwaliteit is verbeterd, zal samengaan met een (iets) kleinere vraag naar woningen in de concurrerende gebieden. In de laatste gebieden zal de prijs naar woningen derhalve iets afnemen.

### Maatregel 1.4 Bronbeleid geluid stille banden

#### 1 Kern van de maatregel: stille banden

De regeling voorziet in het maken van afspraken met brancheorganisaties en met individuele importeurs om auto's standaard met stille banden af te leveren. Dit levert, aangenomen dat het convenant afgesloten en nageleefd wordt, vooral voor decentrale wegen geluidwinst op. Op langere termijn (bij bredere toepassing van dunne deklagen en verbeterde 2 laags-ZOAB) kan dit ook effect op rijkswegen opleveren.

### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Nauwelijks. De mogelijke geluidreductie op rijkswegen door stille banden is afhankelijk van brede toepassing van andere, duurdere wegdekken. Voorlopig is hiervan op grote schaal geen sprake. Bovendien is de mogelijke geluidreductie afhankelijk van het al of niet succesvol afsluiten van het convenant.

Eerdere pogingen om met de brancheorganisaties convenanten over stille banden te sluiten waren nauwelijks succesvol.

### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

Gering. Het wegverkeer zal, zolang er geen andere, duurdere wegdekken op het hoofdwegennet liggen, daar niet stiller worden. Op het onderliggend wegennet, waar dunne deklagen wat vaker toegepast worden, zal het tot geluidreducties kunnen leiden. Uiteindelijk, zoals ook in de fiche impliciet staat vermeld, kan een aanscherping van de EU-limieten voor banden veel meer effect sorteren.

### 4 Economische gevolgen

De economische gevolgen zullen nagenoeg nihil zijn.

### Maatregel 1.7 Introductie duurzaam stortbeheer

#### 1 Kern van de maatregel

Het huidige beleid gaat uit van het inpakken en droog houden van het afval en eeuwigdurende nazorg. Wanneer in de toekomst blijkt dat de bodembeschermende voorzieningen niet meer werken moeten maatregelen genomen worden. Deze worden bekostigd uit Nazorgfondsen die gevuld zijn en worden met opslagen op de stortkosten en rente op het vermogen. Met de voorgestelde methode wordt bovenaf-dichting achterwege gelaten, zodat er voldoende toevoer is van lucht en water, kunnen organische microverontreinigingen worden afgebroken en zware metalen zich hechten aan zand- en kleideeltjes. Op de voorgestelde wijze wordt geen potentiële verontreiniging overgedragen aan generaties in de verre toekomst. Ook kan zo goedkoper gestort worden en is afroming van de nazorgfondsen mogelijk.

### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

Dit voorstel levert geen bezuiniging op voor de rijksoverheid. In eerste instantie zijn er wel uitgaven voor onderzoek voorzien van 300.000 euro, verdeeld over drie jaar. Bij een positief resultaat zouden de opgebouwde financiële middelen bij stortplaatsen en in de nazorgfondsen kunnen worden verlaagd. Dit zou een eenmalige inkomstenbron van 115 miljoen euro betekenen, waarvan naar schatting 92 miljoen naar de provincies gaat.

### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

De effecten op de leefomgeving zijn onduidelijk zolang het onderzoek niet is gedaan. Maar eerdere praktijkproeven laten zien dat bij veel oude stortplaatsen die nog aangelegd zijn zonder bodembeschermende voorzieningen, natuurlijke processen plaats vinden die de emissies minimaliseren. Bovenaf-dichting heeft mede een functie om methaan te kunnen afvangen. Bij de in exploitatie zijnde Nederlandse stortplaatsen wordt weinig organisch afval meer gestort, zodat methaanvorming beperkt zal zijn. Het is niet te verwachten dat bij de gesloten stortplaatsen waarbij een afdichting is aangebracht na afloop van de levensduur nog emissie van methaan zal plaatsvinden.

### 4 Economische gevolgen en afwenteling

De huidige wijze van storten met eeuwigdurende nazorg verschuift het probleem in de tijd. Het zorgt er bovendien voor dat de ruimte beperkt kan worden gebruikt. Bij de voorgestelde stortmethode kunnen emissies in een afzienbare

periode afnemen tot aanvaardbare niveaus. Bovendien kan schaarse ruimte daarna voor een groter aantal toepassingen worden gebruikt. Voor bedrijven die nu nog storten wordt de rekening circa 2 miljoen per jaar lager. Voor een precieze vaststelling van de economische gevolgen is specifiekere kwantitatieve informatie nodig.

### 3.3 De ruimtelijke variant EHS

In deze variant is de aandacht allereerst geconcentreerd op de periode van 2011 tot 2018. We veronderstellen dat de rijksoverheid zich de komende jaren bezint op een nadere beslissing over de vergezichten voor de lange termijn. Deze langetermijnvergezichten schetsen we apart in het laatste deel van deze paragraaf.

#### Korte termijn: 2011-2018

##### 1 Kern van de maatregel

In de ruimtelijke variant EHS is verondersteld dat het gemiddelde budget voor natuur binnen en buiten de EHS voor de periode 2011-2018 circa 495 miljoen euro per jaar bedraagt. Met dit budget lijkt het niet mogelijk om de oorspronkelijke doelstelling – realisatie van de gehele EHS in 2018 – te halen.

In deze variant worden de huidige rijksbudgetten optimaal ingezet voor biodiversiteit. Daarbij gaat het vooral om het behoud van de bestaande natuur, de verwerving van de resterende Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal andere no-regretgebieden (in het bijzonder de zogenoemde ontbrekende snippers in grote natuurgebieden). In de periode tot 2018 zou het rijk zich kunnen bezinnen op een keuze voor een langetermijnperspectief.

##### 2 Structurele besparingen op financiën van de rijksoverheid

In de ruimtelijke variant EHS wordt er voor de periode tot 2018 van uitgegaan dat het gemiddelde budget (circa 495 miljoen euro jaarlijks) voor natuur binnen en buiten de EHS wordt 'bevoren'. Er wordt dus niet op de overheidsuitgaven bezuinigd. Uitgaande van gehanteerde normkosten, zou in deze variant tussen 2011 en 2018 ongeveer 650 miljoen euro kunnen worden bespaard ten opzichte van de 4,8 miljard euro die in deze periode beschikbaar zou moeten zijn bij volledige realisatie van de EHS in 2018. In die periode is echter, uitgaande van de huidige budgetten, op de LNV-begroting maar circa 2 miljard euro beschikbaar.

Uitgaande van de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS (verwerving in 2015, inrichting in 2018 en daarna beheer), blijken de uitgaven hoger te zijn dan het beoogde budget en ontstaan er aanzienlijke tekorten (zie ook het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur, IBO 2010). In de praktijk echter, was de feitelijke realisatiesnelheid gemiddeld trager, onder andere vanwege een geringe mobiliteit op de grondmarkt, waardoor er minder hectares (op de juiste plaats) worden verworven, ingericht en beheerd. Hierdoor treedt er feitelijk al een temporisering van het beleid op. Bij het huidige tempo is de volledige verwerving pas in 2030

afgerond. In 2050/60 zou de EHS ook qua inrichting en particulier natuurbeheer volledig zijn gerealiseerd. Uitgaande van het huidige gemiddelde tempo zal het jaarlijkse budget niet worden overschreden.<sup>5</sup>

Aangenomen is dat de vereiste milieucondities na 2018 worden gerealiseerd en dat de kosten hiervoor ten laste komen van de sectoren, met name de landbouw, en niet van de rijksoverheid.

##### 3 Gevolgen voor de leefomgeving

De afronding van de realisatie van Natura 2000 zal leiden tot een substantiële verbetering van de daar al hoge natuurkwaliteit. De ruimtelijke variant EHS scoort daarom iets beter ten opzichte van het huidige, ongewijzigde beleid. Dit hangt samen met de gerichte verwerving van alleen de Natura 2000-gebieden. De score kan worden verhoogd als er binnen het beschikbare budget geprioriteerd zou worden door bijvoorbeeld meer aandacht te geven aan het verwerven van aaneengesloten natuurgebieden ten koste van beheer buiten de EHS. De start met de overlapvariant (EHS-gebied dat is voorbestemd voor beide langetermijnvergezichten van het IBO) is no-regret en zal meerwaarde hebben als voor het vergezicht Robuuste Natuur of Deltanatuur gekozen gaat worden (zie voor verdere toelichting de paragraaf over de lange termijn).

Doordat de volledige realisatie van de EHS wordt uitgesteld en er ook nog niet wordt gekozen voor de (voor de biodiversiteit betere) langetermijnvergezichten, blijft de biodiversiteit onder druk staan. Bovendien zal ook niet worden voldaan aan internationale verplichtingen om natuurgebieden duurzaam in stand te houden. Door verbetering van de milieu- en watercondities kan op termijn wel substantiële winst worden geboekt, maar hiervoor zijn nog geen plannen vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat niet alle aspecten van het natuurbeleid die grosso modo binnen deze variant passen, evenveel bijdragen aan het behoud van de biodiversiteit.

Bij de ruimtelijke variant EHS is, uitgaande van een budget van circa 500 miljoen euro per jaar, in tabel 3.3 aangegeven welke natuur kan worden gerealiseerd. Daarnaast is globaal aangegeven welk natuurbeleid hoeveel kost en wat daarvan de bijdrage is aan behoud van de biodiversiteit in 2018. In deze tabel is een deel van de bezuinigingsopties al ingeboekt. Zo is aangenomen dat een kwaliteitsimpuls slechts in 10 procent van het EHS-areal zou kunnen worden gerealiseerd en dat de verwerving alleen is gericht op Natura 2000-gebieden en een beperkt aantal no-regretgronden.

In de transitiefase 2011-2018 lijkt een focus op de versnelde realisatie van Natura 2000 het meest gunstig. Andere kortetermijntussenvarianten zijn, naast voortzetting van het huidige beleid: Overlap (EHS-verwerving van die EHS-gebieden die zowel binnen de variant Robuuste Natuur als in de variant Deltanatuur vallen) of Mix (EHS met Robuuste Natuur en/of Deltanatuur). Met het oog op de Europese verplichtingen, de natuurkwaliteit en het sterke no-regretaspect, gaat de eerste voorkeur uit naar Natura 2000. Met het gekozen

<sup>5</sup> Verondersteld is dat na 2018 de jaarlijks beschikbare budgetten op hetzelfde niveau blijven. Hierover is nog wel politieke besluitvorming nodig.

Bijdrage aan biodiversiteitsbehoud in 2018, uitgaande van ingezet beleid	Bezuinigingsopties, geschat op basis van haalbare trends	Gemiddelde uitgaven in de periode 2011-2018, in miljoen euro per jaar
+	Nog te ontwikkelen SAN binnen EHS	7 (oplopend tot 45 miljoen euro in 2060)
+	Faunafonds	8
++	Beheer Landschap binnen en buiten EHS	8
++	Beheer bestaande SN buiten EHS	13
+++	Beheer bestaande SAN buiten EHS**	20
++++	Beheer van bestaande SAN binnen EHS**	23
+++++	5000 ha te realiseren in EHS-overlapgronden***	25
+++++++	Op 10% van bestaande natuur-areaal impuls richting beoogde ecosysteemkwaliteit****	18
+++++++	Verwerven + inrichten + beheren van alle Natura 2000-gebieden	168 (aflopend tot 20 miljoen euro in 2022)
+++++++	Beheer van bestaande natuur binnen de EHS	94
<i>Niet beschouwd</i>	Overige posten (apparaatuitgaven + deel van posten uit art. 23.14)*****	100
<i>Totaal</i>		Ca. 495 *

\*Gemiddelde begrote uitgaven EHS-artikel 23 tussen 2011-2018 is 495 miljoen euro per jaar (begroting 2010 + IBO Natuur)

\*\* De helft medefinanciering door de Europese Unie.

\*\*\* Slechts een beperkt deel van de extra gronden uit de overlapvariant kunnen tot 2018 worden gerealiseerd als wordt gekozen voor realisatie van Natura 2000. Overige EHS-gronden buiten de overlapvariant kunnen evenmin worden verworven en ingericht.

\*\*\*\* Areeal natuurtypen/natuurdoelen uit begrotingen en nota's behelzen een kwaliteitsimpuls (deze zou volgens de doelen groter moeten zijn dan 10 procent).

\*\*\*\*\* 57 miljoen euro (artikel 23.14) + 71 miljoen (apparaatkosten) – 34 miljoen (faunafonds, beheer door SBB, beheer buiten

budgetplafond kunnen, naast handhaving van de bestaande natuurkwaliteit, een kwaliteitsverbetering op 10 procent van dat areaal en een aantal vaste posten, eigenlijk alleen de ontbrekende Natura 2000-gebieden worden verworven. Er blijft nog maar een klein budget over voor de ontbrekende snippers van grote gebieden of om alvast te beginnen met het verwerven van de twee IBO-varianten. Behalve het budgetplafond is er een praktische beperking door de geringe mobiliteit op de grondmarkt, tenzij er op grotere schaal tot onteigening wordt overgegaan.

Continuering van beheer van de bestaande natuur binnen de EHS is beschouwd als de belangrijkste bijdrage aan biodiversiteit; als de bestaande biodiversiteit aldaar zou verdwijnen, zou het biodiversiteitsverlies versnellen. Ook de versnelde verwerving van nog ontbrekende hectares voor Natura 2000 geeft biodiversiteitswinst. Dit is ook van belang vanwege de EU-verplichtingen. Inzet van het onteigeningsinstrument is hiervoor wel een voorwaarde. De versnelling in verwerving gebruikt echter vrijwel alle ruimte voor het verwerven van nieuwe hectares, zodat er nog slechts circa 5.000 hectare kan worden verworven in andere prioritaire no-regretgebieden van de eerder genoemde overlapvariant. Dit is circa 30 procent van het totaal voor de overlap te verwerven aantal hectares. Een verdere optimalisatie met andere deelbudgetten wordt beperkt door de historisch gezien beperkte grondmobiliteit. In de natuurbeleidsnota's wordt gestreefd naar een kwaliteitsverbetering over het gehele areaal (bestaande) natuur. Zo'n impuls op 10 procent van dat areaal kan binnen de budgetruimte een goede biodiversiteitswinst opleveren, mits ingezet in de meest kansrijke locaties. Andere maatregelen die mogelijk zijn bij de budgetruimte, zoals Landschapsbeheer, Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) binnen en buiten de EHS, Subsidieregeling Natuurbeheer

(SN) buiten de EHS, leveren een bescheidener bijdrage aan biodiversiteitswinst.

#### 4 Verhouding tussen de budgetvariant en de ruimtelijke variant EHS

In de budgetvariant worden voor natuur binnen en buiten de EHS besparingsmaatregelen voorgesteld tot een totaal van € 90 miljoen/jaar. Als de maatregel gebiedsconsessies succesvol wordt, zou de netto besparing € 65 mln bedragen. Het gemiddelde jaarlijkse budget per voor natuur zou de komende jaren circa € 495 miljoen zijn. In de ruimtelijke variant EHS is een voorstel gedaan voor de volledige besteding van dat budget, zie bovenstaande tabel. Als ook tegelijkertijd de besparingsmaatregelen uit de budgetvariant worden uitgevoerd, betekent dat er dus € 65 miljoen/jr minder besteed kan worden. Het licht positieve effect op de bioversiteit van de ruimtelijke variant EHS zal dan omslaan naar een negatief effect

#### Lange termijn: na 2018

In het kader van het IBO-onderzoek zijn er twee alternatieven voor de EHS voorgesteld, omdat die op den duur beter zouden scoren op biodiversiteit en gunstiger lijken te zijn qua milieu- en beheerkosten. Daaraan heeft de werkgroep nog een derde vergezicht toegevoegd. Ten opzichte van de huidige EHS zijn er drie alternatieven in beschouwing genomen:

1. Deltanatuur: bij dit vergezicht ligt de nadruk op de potenties die Nederland heeft om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Dit betreft vooral de natuur die verbonden is met het deltakarakter van Nederland.
2. Robuuste Natuur: dit vergezicht is gericht op het creëren van grote samenhangende gebieden met als kern Natura 2000-gebieden.

	Robuuste Natuur	Deltanatuur	Robuuste Natura 2000
<i>Besparing/lagere uitgaven</i>			
Incidenteel bv verwerving	-	--	++
Structureel bv beheer	+	++	++
Externe werking milieu	+	++	0
<i>Baten</i>			
Biodiversiteit nationaal	+	+	--
Idem internationaal	+	++	-
Recreatie	-	-	-
<i>Bestuurlijk / juridisch</i>			
Toets EU Natura 2000	+	-	-
Bestuurlijk draagvlak	?	?	?
Meekoppeling	0	+	0

\* Verondersteld is dat binnen het gebied van alle varianten aan de vereiste milieuecondities wordt voldaan door generiek en lokaal milieu- en waterbeleid.

geen verschil

minder gunstig effect, dat wil zeggen meer uitgaven of bijvoorbeeld minder biodiversiteit of minder draagvlak

+ gunstig effect

3. Robuuste Natura 2000: bestaande hoeveelheid in beheer zijnde hectares EHS (ongeveer 600.000) koppelen aan en centreren rond Natura 2000-gebieden.

In tabel 3.4 is een overzicht gegeven van de positieve en negatieve aspecten van de drie nieuwe vergezichten ten opzichte van het bestaande EHS-beleid op de lange termijn. Dit zijn taxaties van experts, die met onzekerheden zijn omgeven. Dit geldt vooral voor het vergezicht Deltanatuur, omdat die nog niet in bredere kring is getoetst. De vergezichten Deltanatuur en Robuuste Natuur vereisen ongeveer evenveel of iets minder te verwerven areaal als of dan de nu geplande EHS. Een fors deel van de nog te verwerven gronden ligt buiten de huidige of geplande natuur. De hoogte van de benodigde rijksuitgaven is afhankelijk van de mogelijkheden om gronden te ruilen (al dan niet via verkoop en nieuwe aankoop) en de mogelijkheden van meekoppeling met bijvoorbeeld klimaatadaptatie. De mogelijkheden tot meekoppeling (het gelijktijdig realiseren van doelen op uiteenlopend gebied) lijken groter bij de variant Deltanatuur. De structurele uitgaven voor beheer en de knelpunten met milieu zullen in beide varianten minder zijn door de grotere gebieden en geringere randlengte daarvan. De variant Deltanatuur zal bovendien relatief wat minder natuur bevatten die gevoelig is voor meststoffen en dergelijke. Dit betekent dat de externe werking van natuurbeleid in deze variant per saldo positiever zal zijn, maar ook dat het mogelijk minder zal kosten om de milieuecondities op orde te brengen.

De variant Robuuste Natura 2000 vereist minder grond dan de geplande EHS. Alleen het restant benodigde Natura 2000-gebieden wordt nog verworven. In deze variant wordt de EHS niet verder uitgebreid. In deze optie ligt het accent op het robuuster maken van de Natura 2000-gebieden door de voor Europa belangrijke biodiversiteit te omringen met aanvullende natuurgebieden in het kader van de EHS, bijvoorbeeld via ruilgronden en het verschuiven van de bestaande EHS. Deze omliggende gronden worden beheerd als recreatiegebied. In deze variant wordt dus bespaard op verwerving, inrichting en beheer.

De biodiversiteit zal in de varianten Deltanatuur en Robuuste Natuur waarschijnlijk hoger zijn dan in de nu geplande EHS, al zijn de doelen in de Deltanatuur ook anders van karakter en effectiever gezien in Noordwest-Europese context. De variant Deltanatuur is klimaatrobuster voor de internationaal belangrijke natuur. De variant Robuuste Natura 2000 scoort beter voor de gehele set aan Natura 2000-natuur, omdat alle Natura 2000-natuur aandacht krijgt. Het beheer zal echter intensiever moeten zijn dan in de variant Deltanatuur om tegenwicht te bieden aan klimaatverandering. De Robuuste Natura 2000-variant scoort minder ten opzichte van de EHS, omdat het natuurareaal kleiner is en de natuurkwaliteit in die gebieden daardoor niet duurzaam in stand kan worden gehouden. De bufferende werking van het aangrenzende EHS-gebied is hiervoor onvoldoende.

De recreatiemogelijkheden in de varianten Robuuste Natuur en Robuuste Natura 2000 zelf zullen wat minder zijn, omdat de natuurgebieden groter zijn en voor een deel verder weg liggen. Anno 2010 is echter al 95 procent van de natuur opengesteld voor recreatie. De natuur buiten deze varianten, voor zover niet gebruikt voor financiering en ombuiging richting deze variant, zal echter mogelijk sterker beschikbaar komen voor recreatie, afhankelijk van de bestemming en openstelling. Dit geldt ook voor de variant Deltanatuur, maar die ligt iets meer in het westen van het land en is daardoor in principe beter bereikbaar. De vraag is overigens of deze (nattere) natuur wel aansluit bij de behoeftes van de recreant. Voor beide varianten geldt dat natuur buiten de variant mogelijk beschikbaar zal blijven voor recreatie, afhankelijk van de bestemming en openstelling.

In alle varianten zal ook een actievere grondverwerving en onteigening nodig zijn om de gewenste grote samenhangende gebieden te realiseren. Biodiversiteitswinst wordt alleen bereikt als de varianten volledig worden gerealiseerd. Dit betekent dat vroegtijdige planologische reservering van de betreffende arealen essentieel is. De voorgestelde afwijking van de huidige begrenzing van de (deels al gerealiseerde) EHS zal waarschijnlijk leiden tot minder draagvlak

bij sommige provincies en maatschappelijke organisaties, althans voorlopig. De variant Robuuste Natura 2000 zal tot een forse verschuiving leiden in natuurgebieden: sommige natuurgebieden verliezen hun functie natuur ten gunste van andere gebieden. In de andere varianten zal de overgang geleidelijker zijn, omdat er vooral kan worden gestuurd met nog niet verworven en ingerichte gebieden. De Deltanatuurvariant zou mee kunnen koppelen met het Deltaprogramma; bestuurlijk een aantrekkelijke optie, die ook tot efficiëntiewinst zou kunnen leiden. In deze variant zal het vermoedelijk moeilijk zijn om toestemming van de Europese Unie te krijgen om bestaande juridisch vastgelegde afspraken te wijzigen ten aanzien van Natura 2000. Maatschappelijk draagvlak is nog moeilijk te voorspellen en nog niet getoetst. Veranderingen in de varianten Robuuste Natuur en Robuuste Natura 2000 zullen waarschijnlijk als minder ingrijpend worden ervaren. In de Deltanatuurvariant zijn veranderingen in natuur en landschap groter.