

Ruimte voor leven

2. Leefomgeving en natuur
Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Titel	Ruimte voor leven
Werkgroep	2. Leefomgeving en natuur
Bijlage(n)	9
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Beleidsonderzoek F 070-342 7335 e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—19

- 1.1 Leefomgeving & natuur—19
- 1.2 Opdrachten aan de werkgroep—19
- 1.3 Beschrijving van de werkwijze—20
- 1.4 Criteria voor beoordeling van varianten—20
- 1.5 Leeswijzer—21

2 Beleidsuitdagingen en huidig beleid—23

- 2.1 Beleidsuitdagingen vanuit internationaal perspectief—23
- 2.2 Beleidsuitdagingen vanuit nationaal perspectief—24

3 Knelpunten in de sturing van het ruimtelijk-fysieke domein—25

4 Beleidsvarianten Leefomgeving en natuur—29

- 4.1 Variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide—29
- 4.2 Variant Systeminnovatie Leefomgeving & Natuur—34
- 4.3 Ruimtelijke EHS-variant—43

5 Overzicht budgettaire effecten van de varianten—49

Bijlage 1 Taakopdracht—51

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—53

Bijlage 3 Groslijst met de fiches—55

Bijlage 4 Het huidige beleid—145

Bijlage 5 Opties voor departementale herindeling—151

Bijlage 7 Selectieve rijksinzet: aanscherping criteria voor projecten van nationaal belang—159

Bijlage 8 Schema toelichting varianten EHS/N2000—161

Bijlage 9 Beoordeling van de varianten door het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving—163

Samenvatting

De Heroverweging Leefomgeving en natuur gaat over het nationale beleid voor ruimtelijke ordening en ontwikkeling in het algemeen, omgevings- en milieukwaliteit, landschap en natuur/biodiversiteit. Het betreft dan onderwerpen als bodemsanering, geluidsanering, externe veiligheid, sanering asbestwegen, duurzaam produceren en consumeren, ruimtelijke en milieuwetgeving, ecologische hoofdstructuur en nationale landschappen. De grondslag (budgetten 2010) voor deze heroverwegingsgroep is in totaal € 1934 mln. waarvan € 981 mln. voor VROM, € 905 mln. voor LNV en € 48 mln. voor VenW.

De voorgestelde bedragen zijn besparingen per jaar en structureel van aard, tenzij anders vermeld.

Zoektocht werkgroep

Het doel van de brede heroverwegingen is om zonder taboes besparingsmogelijkheden te onderzoeken op de rijksbegroting, waarbij kabinetsdoelstellingen zoveel mogelijk overeind blijven en economisch herstel wordt bevorderd. Naast solide overheidsfinanciën dient doorgewerkt te worden aan een sterker, slimmer, schoner, solide en solidair Nederland.

De werkgroep Leefomgeving en natuur ziet zich geconfronteerd met een beleidsterrein dat op sommige onderdelen de afgelopen decennia verbeteringen heeft doorgemaakt, maar nog altijd onder druk staat, en op andere thema's achteruit is gegaan (zie hierover de Natuur- en Milieubalans). De thema's van Leefomgeving & Natuur hebben het naar hun aard moeilijk in een tijd waarin economisch herstel is gewenst en de neiging bestaat economische effecten voorrang te geven.

De raakvlakken met de thema's in de werkgroepen Mobiliteit en water, Wonen en in mindere mate Energie en klimaat zijn groot. In het ruimtelijk-fysieke domein is geen heldere ordening van doelen en budgetten. Veel hangt met elkaar samen en soms is die samenhang in de sturing zichtbaar, maar soms ook niet en ontstaat er veel ambtelijke en bestuurlijke drukte tussen departementen, maar ook tussen bestuurslagen. De werkgroep heeft daarom veel denkkracht gestoken in een systeeminnovatie, die de sturing in het hele ruimtelijk-fysieke domein kan verbeteren. Deze variant Systeeminnovatie Leefomgeving & Natuur leidt niet altijd tot besparingen op korte termijn. Op langere termijn zal daarentegen door een beter samenspel een beter resultaat tegen lagere kosten worden bereikt. In de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zijn maatregelen op een rij gezet die voor 2015 tot besparingen kunnen leiden. Deze maatregelen passen deels bij de beoogde systeeminnovatie.

Tenslotte, de werkgroep heeft naar aanleiding van het verzoek van het kabinet om het IBO Natuur te betrekken bij deze heroverweging verschillende EHS-varianten belicht. Vanwege de specifieke complexiteit (mede door stringente EU-kaders) zijn als vergezicht naast twee versoberingsvarianten van de huidige EHS de in het IBO-Natuur gepresenteerde eindbeeld-`scenario's Deltanatuur en Robuuste Natuur nader onderzocht op besparingsmogelijkheden ten opzichte van de huidige vormgeving van de EHS.

Actuele beleidsuitdagingen

De zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving is de afgelopen decennia uitgebreid en verder ontwikkeld. Dit heeft geleid tot een verbetering in de kwaliteit van de leefomgeving. Er resteren nog saneringsopgaven op het gebied van

bodemverontreiniging, geluidsoverlast en asbest. Op gebied van luchtkwaliteit zal het huidige Nationaal Samenwerkingsprogramma ertoe leiden dat Europese minimumnormen worden gehaald. De gezondheidsrisico's door fijn stof zijn daarmee overigens nog niet geheel verdwenen.

Ten aanzien van natuur en biodiversiteit is deze positieve ontwikkeling niet aanwezig. Biodiversiteit staat sterk onder druk. Het feit dat opgaven voor het behoud van biodiversiteit en het verbeteren van natuur- en milieucondities daarvoor veelal zijn vastgelegd in EU-richtlijnen (Vogel- en habitatrichtlijn), maakt het beleid en de ruimte daarin complex.

De belangrijkste beleidsuitdagingen op ruimtelijk gebied hebben vooral te maken met de groei van de bevolking, de verdere afname van de gemiddelde gezinsgrootte en het streven van de meeste burgers naar een groei van zijn of haar materiële welvaart. De druk op de fysieke omgeving neemt hierdoor voortdurend toe: er is bijgevolg voorlopig nog meer ruimte nodig voor functies als wonen, werken, mobiliteit en waterveiligheid. De uitdaging voor de overheid bestaat onder andere uit het zodanig in banen leiden van deze toenemende ruimtebehoeftes dat de kwaliteit van zowel de stedelijke als de niet-stedelijke omgeving zo min mogelijk wordt aangetast en liefst nog wordt verbeterd. Om zuinig met de beschikbare ruimte om te gaan, is binnenstedelijk herstructurering gewenst. De gemakkelijkste ruimtes zijn echter al benut. Het is een uitdaging om voor de nog resterende binnenstedelijke locaties de financiering rond te krijgen. Een mogelijk alternatief is om buiten de stad te bouwen in gebieden die landschappelijk het minst waardevol zijn.

Knelpunten in de sturing van het ruimtelijk-fysieke domein

Bij de aanpak van bovenstaande beleidsuitdagingen treden in de sturing van het ruimtelijk-fysieke domein en bij de uitvoering van het EHS-beleid enkele knelpunten op, die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidshandelen beperken. Deze knelpunten zijn:

- a. beleid en uitvoering zijn sectoraal georganiseerd en mede daardoor op onderdelen niet op elkaar afgestemd om tot integrale afwegingen te komen;
- b. complexe sectorale regelgeving leidt tot trage besluitvorming en realisatie;
- c. onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot veel ambtelijke en bestuurlijke inefficiëntie;
- d. de sectoraal opgezette financieringsstructuur is onvoldoende robuust en leidt tot suboptimale planvorming en programmering;
- e. kosten van afbreuk aan milieu en omgeving worden afgewenteld op de samenleving/overheid;
- f. baatgenieters van overheidsinvesteringen dragen de kosten niet altijd;
- g. sturingssystematiek en de ruimtelijke samenhang in natuurbeleid houden onvoldoende rekening met de natuurlijke dynamiek, welke nog wordt versterkt door de klimaatverandering;
- h. de (belevings)waarde van natuur wordt onvoldoende in economische en maatschappelijke waarde vertaald.

Variant Maatschappelijk Efficiënt en Solide

Met de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide (zie dashboard 1) voldoet de werkgroep aan haar opdracht om tenminste één variant te presenteren die in 2015 netto minimaal 20% (grondslag 2010) bespaart op de betreffende overheidsbestedingen. Met deze variant wordt in 2015 een ombuiging van € 387 mln. gerealiseerd. De maatregelen zijn zeker te realiseren mits de weergegeven besluiten worden genomen. Om in de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide

zoveel mogelijk de beleidsdoelen overeind te houden, is langs de volgende invalshoeken gezocht naar maatregelen:

- a. Herzien/inzet wet- en regelgeving (€ 47 mln.) via:
 - aanpassing van de Wet Bodembescherming zodat het aantal onderzoeksfasen, protocollen en beschikkingsmomenten vermindert;
 - zelfrealisatie Nationale Landschappen en Recreatie om de Stad (RodS) door maatwerkprojecten, het toekennen van een beschermde status en het erkennen van een agrarische status van agrarische bedrijven in bijvoorbeeld RodS-gebieden;
 - ontstapeling/ontschotting van de beleidscategorieën binnen de Groene Hoofdstructuur die deels overlappen (Rijksbufferzones, Recreatiegebieden om de Steden (RodS), Nationale Landschappen en EHS/N2000) zodat de biodiversiteits-, recreatie-, landschaps- en bufferzonedoelen op een kleinere oppervlakte worden gerealiseerd.
- b. Verbeteren Governance (€ 178 mln.) via:
 - stopzetten Rijksbijdrage Afvalfonds in het kader van het principe van 'de vervuiler betaalt' en het profijtbeginsel zodat de inname en de verwerking van verpakkingsafval door het bedrijfsleven wordt gefinancierd;
 - recentralisatie ILG, zodat huidige rijksbudgetten voor natuur, landschap en recreatie in één groen investeringsbudget via het MIRT kunnen worden ingezet in prioritaire gebieden;
 - efficiencywinst binnen het natuurdomein door concentratie van uitvoeringsactiviteiten en intensievere samenwerking tussen de terreinbeherende instanties (bijvoorbeeld Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen en Recreatieschappen, Rijkswaterstaat, Waterschappen, provincies en gemeenten);
 - efficiencywinst door verantwoordelijkheden op terrein van watercondities ten behoeve van de natuur en biodiversiteit te bundelen en waar opportuun te leggen bij waterschappen.
- c. Toepassen van alternatieve financiële arrangementen (€ 127 mln.) door de rekening meer te leggen bij degene die veroorzaker is van de kosten, dan wel profijt heeft van investeringen via:
 - gebiedsgericht beheer Bodemsanering waarbij de vervuiling van het oppervlaktedeel wordt gefinancierd door de gebruiker en de kosten van grondwaterverontreiniging wordt gedragen door de overheid en door de veroorzaker middels een afkoopsom;
 - doorberekenen bodem- en geluidssanering NS- en spoorterreinen aan de gebruiker, die het op zijn beurt kan verrekenen;
 - doorberekenen Kosten commissie MER aan initiatiefnemers;
 - door middel van gebiedsconcessies gebieden in concessie uitgeven aan (project-)ontwikkelaars, die in en om natuurgebieden activiteiten ontplooiën die economisch kunnen bijdragen aan de ontwikkeling of exploitatie van het betreffende gebied;
 - via een forfaitaire bijdrage levert een projectontwikkelaar een bijdrage aan landschap. Deze bijdrage wordt in de grondexploitatie meegenomen als kostenpost;
 - gebieden buiten de EHS van Staatsbosbeheer worden afgestoten en aan particulieren verkocht. Uit de opbrengst wordt een beheersvergoeding aan de nieuwe particuliere beheerders gefinancierd.

- d. Rijksambities aanpassen om het noodzakelijke restant (€ 35 mln.) aan ombuigingen voor de 20%-besparing te realiseren via:
- het niet meer op zich nemen van rijkstaken. Het gaat dan om subsidieregelingen en voorzieningen die vooral het lokale beleid ondersteunen, zoals routenetwerken, kennisnetwerken recreatie, reconstructie zandgebieden, het uitvoeren van lokale natuurprojecten en het ondersteunen van regionale en lokale (natuur)organisaties;
 - alternatieve maatregel voor Bodemsanering NS: Stopzetten/terugbrengen van de stimuleringsmaatregelen in het kader van de Innovatieagenda Energie indien Bodemsanering NS niet de beoogde € 9 mln. besparing oplevert.

Variant Systeminnovatie Leefomgeving en Natuur

Om structureel besparingen te realiseren en tegelijkertijd een blijvende efficiencywinst te realiseren, zijn fundamentele verbeteringen in het stelsel noodzakelijk. De werkgroep stelt een aantal systeeminnovaties voor die leiden tot een betere sturing op het beleidsterrein en daarmee bijdragen aan versnelling van procedures, vermindering van bestuurlijke drukte, betere afbakening van taken en verantwoordelijkheden van overheden en scherpere toedeling van kosten. Dit leidt tot besparingen die op langere termijn tot in de miljarden euro's kunnen oplopen. Deze systeemvariant is opgebouwd uit de volgende denklijnen:

- *selectievere rijksinzet*
De rijksinzet moet zich bij visies, kaders en projecten beperken tot die doelen, waarvan de baten (inter-)nationaal genoten worden en niet in een specifieke regio of stad. Financiële bijdrages aan projecten kunnen alleen aan de orde zijn als het project cruciaal is voor het realiseren van die nationale doelen.
- *versterking van decentrale uitvoering*
De contramal van "selectieve rijksinzet" is versterking van decentrale uitvoering. Geef decentrale overheden meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijk-fysieke vraagstukken op hun schaalniveau. Dit impliceert ook verruiming van de mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten gericht op het meer in rekening brengen van de kosten van ruimtelijke ontwikkelingen bij de baatgenieters daarvan.
- *vereenvoudiging en stroomlijning van wet- en regelgeving*
Dit kan (op langere termijn) de uitvoering versnellen en zowel bij rijk, als decentrale overheden tot flinke besparingen leiden. De maatschappelijke baten op langere termijn kunnen bovendien in de miljarden lopen.
- *internaliseren van externe effecten/toepassen profijtbeginsel*
Tenslotte behelst de systeeminnovatie het internaliseren van externe milieu- en omgevingseffecten, zodat overheidsingrijpen (in de toekomst) beperkt kan blijven en de markt haar werk kan doen. De werkgroep doet hiertoe drie voorstellen: inzetten MAUT (a) en afschaffen fiscaal voordeel voor LPG (b) en rode diesel (c).

De denklijnen van de systeemvariant leiden tot een pakket aan maatregelen, waarvan sommige al ver ontwikkeld zijn (zoals de maatregelen die terugkomen in de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide) en andere nog een nadere uitwerking behoeven. Een aantal van de maatregelen vergt een lange adem, zoals een fundamentele vereenvoudiging en stroomlijning van de wet- en regelgeving voor het omgevingsrecht. Het rapport levert een langere termijn perspectief voor het bereiken van een robuust en toekomstvast beleid op het gebied van de leefomgeving en de natuur. Dit levert niet alleen besparingen op op de rijksbegroting, maar ook overige belangrijke maatschappelijke baten.

Ten slotte zal een nieuwe departementale inrichting eraan kunnen bijdragen dat de lijnen van deze systeeminnovatie tot hun recht komen. Dit zal de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidssturing in het ruimtelijk-fysieke domein ten goede komen. De werkgroep schetst drie opties.

Ruimtelijke EHS-variant (en reactie op IBO Natuur)

De ruimtelijke EHS-variant voorziet in keuzemogelijkheden om in de periode tot uiterlijk 2018 het EHS-beleid zodanig vorm te geven dat het kabinet voor de periode daarna in staat gesteld wordt fundamentele keuzes te maken omtrent de toekomst van het EHS-beleid. Voor het schetsen van de toekomstscenario's (na 2018) heeft de werkgroep de scenario's uit IBO Natuur (Deltanatuur, Robuuste Natuur) aangevuld met twee eigen scenario's: afronden van de huidige begrensde EHS en Robuuste Natura 2000 (bestaande in beheer zijnde EHS maximaal koppelen aan N2000-gebieden). De werkgroep betoogt dat in de periode tot uiterlijk 2018 een keuze gemaakt zal dienen te worden over de toekomst van het EHS-beleid, waarbij gebruik gemaakt zou kunnen worden van één van deze scenario's. Voor de tussenperiode (tot uiterlijk 2018) stelt de werkgroep voor om, met behoud van het huidige budget voor het natuurbeleid, de budgetten voor natuur zodanig in te zetten dat de gedane investeringen zo goed mogelijk passend zijn in elk van de te kiezen scenario's en de grootste bijdrage leveren aan de biodiversiteit. Bij deze variant gaat de werkgroep uit van de huidige meerjarenramingen tot 2018. Als er natuurmaatregelen uit de variant Maatschappelijke Efficiënt & Solide worden gekozen, dan krimpt het totaal beschikbare EHS-budget. Omdat de 'speelruimte' daarmee sterk afneemt, zullen niet alle maatregelen uit de Ruimtelijke EHS-variant ten uitvoer kunnen worden gebracht. De mate waarin hier sprake van zal zijn, hangt af van welke natuurmaatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide worden getroffen.

De volgende maatregelen zijn in deze variant aan de orde:

Voortzetten binnen de huidige aanpak (indien meerjarencijfers in stand blijven)

- Aankopen van natuur binnen de aangemelde N2000-gebieden dient door te gaan, dit zal het overgrote deel van het aankoopbudget vergen.

Voor zover er dan nog budgettaire ruimte is:

- aankopen van afrondingspercelen is uit kostenoverweging aan te bevelen. Anders is sprake van kapitaalvernietiging, omdat eerder aangekochte percelen voor hetzelfde project dan niet optimaal kunnen renderen;
- aankopen van overige natuur wordt waar mogelijk vervangen door een vorm van particulier en/of agrarisch natuurbeheer. Voor de financiering daarvan worden de mogelijkheden van inzet van de middelen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (EU) nagegaan. Het agrarisch natuurbeheer is overigens slechts effectief voor bepaalde natuurtypen
- inrichting en beheer van eenmaal verworven grond gaat door inclusief belangrijke herinrichtingen (de bijdrage van het rijk moet passen binnen de financiële kaders).

Mogelijkheden om ruimte te creëren tijdens de overgangperiode (niet alle mogelijke maatregelen kunnen naast elkaar worden ingezet):

- er wordt (tijdelijk) afgezien van een verdere aankoop en inrichting (en dus ook beheer) van die gebieden die in geen van de toekomstige IBO-varianten een belangrijke rol kunnen spelen. Dat geeft ongeveer € 79 mln. budgettaire ruimte per jaar. Er wordt dus alleen doorgegaan met de realisering van de huidige

begrensde EHS, met dien verstande dat zoveel mogelijk die gebieden die in één van beide IBO-toekomstscenario's van nut kunnen zijn, worden aangekocht en ingericht;

- de realisatie van de kwantitatieve doelstelling van de EHS wordt tijdelijk versoerd. Er wordt gezocht naar mogelijkheden voor versoering van de uitvoering zonder dat de kwalitatieve doelstellingen van de EHS worden bijgesteld. In overleg met betrokken organisaties (terreinbeherende organisaties, verenigingen van agrarische en particuliere natuurbeheerders en provincies) worden voorstellen daarvoor uitgewerkt;
- ook de kwalitatieve doelstellingen kunnen worden getemporiseerd.
- investeringen kunnen dan dáár worden gepleegd, waar het "no regret" is.

Voor de aankoop van natuurgebieden kan voor een alternatieve financieringswijze worden gekozen. De zogenaamde leenfaciliteit, die nu al wordt ingezet voor de verwerving van gronden door particuliere terreinbeherende organisaties, zou kunnen worden uitgebreid. De werkgroep doet geen aanbeveling dit instrument daadwerkelijk te verbreden voor aankoop van gronden voor Staatsbosbeheer en beschrijft in deze rapportage de voor- en nadelen van dit instrument.

De werkgroep stelt vast dat met bovengenoemde voorstellen niet alle tekorten uit het IBO-rapport, waaronder beheer, zijn opgelost. De werkgroep wijst er eveneens op dat het eventueel verminderen van de bestaande budgetten zal leiden tot een verder verlies aan biodiversiteit en het niet nakomen van internationale verplichtingen. Het is in deze variant niet mogelijk om de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS op de geplande jaren te realiseren. Ook die gebieden die in beide IBO-vergezichten een rol spelen, kunnen niet allen verworven worden. De optimalisering bestaat eruit dat vooral die maatregelen worden genomen met de meest positieve gevolgen voor biodiversiteit.

Thema 2 Leefomgeving en natuur

Beleidsvariant 1 Maatschappelijk efficiënt & solide

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 1	0,03	0,07	0,2	0,3	0,4	0,4

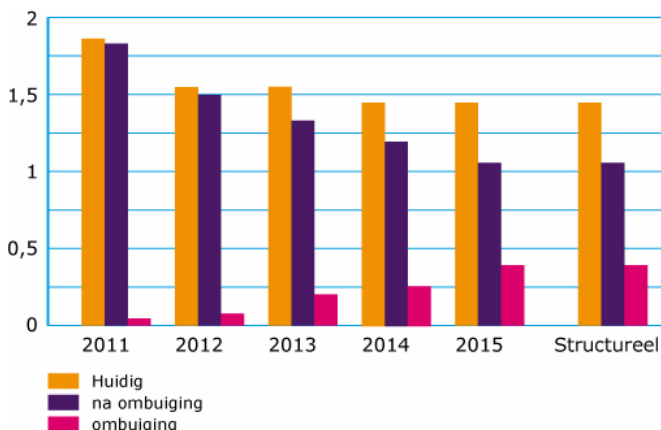
Omschrijving variant

Totaalvariant die ò de maatschappelijke welvaart verhoogt òn budgettaire zekerheid geeft over de realisatie van € 387 mln (20% van de grondslag van Leefomgeving en Natuur). Dit gebeurt via:

- Herzien/inzet wet- en regelgeving waarbij de uitvoeringsgerichtheid en efficiency van de bodembeschermingswet wordt vergroot en de gebiedscategorieën op gebied van natuur en landschap (EHS, RodS en Nationale Landschappen) worden ontstapeld en zelfrealisatie nationale landschappen en RodS.
- Efficiencyverhoging via verbeteren van de governance door verantwoordelijkheden daar te leggen waar deze logisch zijn: bijv. afvalfonds bij de markt, ILG-gelden voor prioritaire gebieden uit het MIRT bij het Rijk en gebundelde verantwoordelijkheden voor water en milieukwaliteit bij waterschappen. Ook wordt ingezet op vergroting efficiency van het beheer terreinbeherende instanties.
- Doorvoeren van profijtbeginsel en "vervuiler betaalt"-principe bij bodemsanering, geluidssanering spoor, gebruik van natuur (gebiedsconcessies) en kosten MER
- Versobering bij het stimuleren van duurzaamheid, routenetwerken, toegankelijkheid in natuur en landschap en impulsen gebiedsprocessen.
- Met uitvoering van deze variant kan de ruimtelijke EHS-variant niet geheel worden geïmplementeerd.

Leefomgeving en Natuur

Besparing in miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Op termijn mogelijke positieve maatschappelijke baten door vereenvoudiging van wetgeving en door efficiëntere afwegingen op het gebied van bodemsanering, geluidsanering, afval, natuurgebruik en watermilieu; totaal bbp-effect van de ombuiging op korte termijn is nihil (-0,05%) en op lange termijn nul.
- Veroorzakers van milieuschade (geluid, afval) dragen meer bij aan de kosten;
- Internalisering van externe effecten beperkt noodzaak overheidsbemoeienis en marktmechanisme zelf stimuleert innovatie;
- Enkele maatregelen hebben een negatief effect op leefomgeving en natuur.

Implementatie

De volgende termijnen zijn onder voorwaarde van heldere politieke besluitvorming mogelijk:

Maatregel	Termijn
Minder beschikingsmomenten Wet bodembescherming	6 mln. per 2014
Zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS	10 mln. per 2013
Ontstapeling gebieds categorieën	14 mln. per 2011 oplopend tot 31 mln. per 2015
Afvalfonds	115 mln. per 2013
Recentralisatie ILG-gelden en planning via MIRT	15 mln. per 2011 oplopend tot 33 mln. per 2015.
Efficiency winst uitvoering natuurbeheer	1 mln. per 2012 oplopend tot 10 mln. in 2015
Bundeling verantwoordelijkheden waterschappen	Oplopend tot 20 mln. per 2015
Gebiedsgericht beheer bodemsanering	68 mln. per 2015
Bodemsanering NS	9 mln.
Geluidsanering spoor doorberekenen	4 mln. per 2015
Gebiedsconcessies natuurgebieden	25 mln. per 2015
Bovenplanse verevening voor natuurinvesteringen	5 mln. per 2015
Kosten mer commissie doorberekenen	5 mln. per 2014
Geen inzet Staatsbosbeheer buiten EHS	11 mln. per 2015
Versoberingsmaatregelen	35 mln. per 2014

Thema 2 Leefomgeving en natuur

Beleidsvariant 2 Systeeminnovatie

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Grondslag	0,01	0,05	0,20	0,22	0,34	0,34
<i>Buiten de grondslag:</i>						
Overig Rijk	0	0	0	0	0,01	0,11
Decentraal	0	0,10	0,12	0,12	0,12	0,12
Totaal	0,01	0,15	0,32	0,34	0,47	0,57

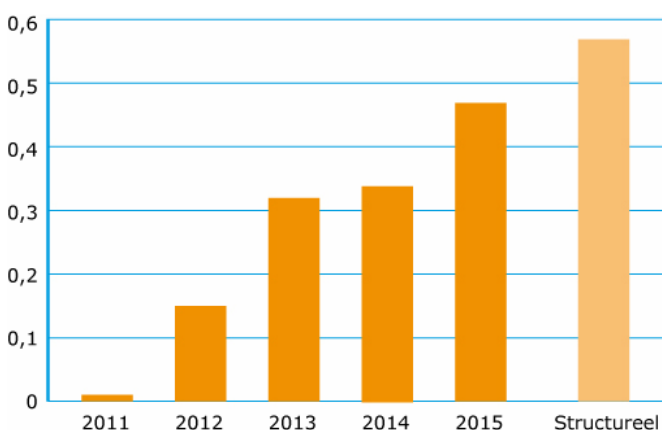
Omschrijving variant

Systeeminnovatie omvat de volgende elementen, die een geheel vormen:

- *Selectieve, en samenhangende rijksinzet:* rijksdoelen en -projecten beperken tot (inter-) nationaal genoten baten;
- *Versterking van decentrale uitvoering en democratische afweging op lokaal en regionaal niveau* volledige invulling decentrale verantwoordelijkheden voor leefomgeving en uitbreiding van decentraal belastinggebied met instrumenten die kosten van ruimtelijke meer in rekening brengen bij baathebbers (eventueel met vermindering van subsidie-overdracht en provincie- en gemeentefonds);
- *Vereenvoudiging en stroomlijning van wet- en regelgeving:* herziening wettelijk stelsel omgevingsrecht en enkele beperkte, sneller in te voeren vereenvoudigingen op korte termijn
- *Internaliseren van externe effecten (vergroening):* beprijzing van externe effecten (schade en overlast voor omgeving) onder bij het wegverkeer;
- *Toepassen profijtbeginself:* leges invoeren voor vergunningen, beschikkingen en adviezen.
- Versterkte inrichting departementen ruimtelijk-fysieke domein.
- Deze variant overlapt deels met de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide.

Totaal budgettair effect overheid

Besparing in miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Vermindering bestuurlijke en ambtelijke drukte en doelmatiger afwegingen ofwel minder budgettair free-ridersgedrag bij investeringen in ruimtelijk-fysieke domein;
- Op termijn maatschappelijke baten in de orde van miljarden door vereenvoudiging en integratie van wet- en regelgeving en daardoor snellere uitvoering van projecten;
- Afhankelijkheid van gemeenten van grondbedrijf wordt verminderd; dit vermindert perverse prikkels en maakt betere ruimtelijke afwegingen mogelijk;
- Versterking van lokale en regionale democratie: lastendruk, voorzieningen en kwaliteit zijn onderdeel van democratische afwegingen;
- Baathebbers van ruimtelijke ontwikkelingen en veroorzakers van milieu- en omgevingschade dragen meer bij aan de kosten. De extra lasten, worden deels gecompenseerd door vermindering inkomstenbelasting of subsidie voor innovaties;
- Internalisering van externe effecten bevordert duurzame economie zonder verdere overheidsbemoeienis en marktmechanisme stimuleert zelf innovatie;
- Beleidsdoelen op het gebied van leefomgeving en natuur worden beter gediend, waarbij grotere besparingen bij de overheid en maatschappelijke baten kunnen worden gerealiseerd dan bij variant 1 (Maatschappelijk Efficiënt & Solide).

Implementatie

- Maatregelen vereisen heldere politieke besluitvorming en maatschappelijke uitleg;
- Enkele maatregelen kennen wetgevingstrajecten die binnen enkele jaren te doorlopen zijn en in beginsel binnen de bestaande formatie kunnen worden opgevangen (vereenvoudiging bodemsanering, internalisering, decentraal belastinggebied)
- Vereenvoudiging en stroomlijning wet- en regelgeving omgevingsrecht is een omvangrijker project met jaarlijkse implementatiekosten van max. € 5 mln. op hoogtepunt in 2015. De termijn voor inwerkingtreding en volledige realisatie van de besparingen en maatschappelijke baten is 5 tot 10 jaar.

Thema 2 Leefomgeving en natuur

Beleidsvariant 3 Ruimtelijke EHS-variant

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Grondslag	0	0	0	0	0	0

Omschrijving variant

- Vier mogelijke toekomstscenario's voor de EHS zijn Deltanatuur, Robuuste natuur, Afronden huidige begrensde EHS en Robuuste Natura 2000.
- Voor de noodzakelijke overgangperiode van 3 - 7 jaar worden de volgende maatregelen aanbevolen, uitgaande van huidige meerjarencijfers:
- Doorgaan aankopen natuur binnen Natura 2000

Voor zover er dan nog budgettaire ruimte is:

- Aankopen afrondingspercelen
- Waar opportuun de aankoop van overige natuur vervangen door particulier en/of agrarisch natuurbeleid met eventuele inzet GLB-middelen
- Doorgaan inrichten en beheren van reeds verworven grond, inclusief belangrijke herinrichtingen
- Tijdens de overgangperiode vergroting van efficiency beschikbare budgetten natuurbeleid ter reductie IBO-tekorten voor het rijk (excl. milieucondities):
- (tijdelijk) afzien verdere aankoop en inrichting gebieden zonder rol in toekomstscenario's;
- Versobering kwantitatieve doelstelling EHS;
- Temporisering kwalitatieve doelstelling EHS.
- Bij deze variant worden de budgetten uit de huidige meerjarenraming tot 2018 gebruikt. Als er natuur maatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide worden gekozen dan krimpt het totaal beschikbare EHS-budget. Omdat de speelruimte daarmee sterk afneemt, zullen niet alle maatregelen uit deze variant ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Het IBO Natuur constateert substantiële beleidstekorten.
- Deze variant geeft voor de overgangperiode het volgende kabinet de ruimte om zich te bezinnen op de toekomst van het biodiversiteitsbeleid gedurende een overgangperiode waarbij enkel "no regret"-maatregelen worden genomen binnen de huidige meerjarencijfers.
- Dit betekent dat de EHS-doelstellingen niet worden gerealiseerd per 2018.
- De veronderstelling uit het IBO-rapport, dat door een andere allocatie van areaal, effectiever natuurbeleid mogelijk is en meer biodiversiteit gerealiseerd kan worden dan binnen de huidige EHS-vormgeving, moet worden getoetst.
- Een nieuwe invulling van de EHS heeft consequenties voor het al dan niet kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit internationaal rechtelijke kaders (met name de Vogel- en Habitatrichtlijn – Natura 2000).

Implementatie

- Maatregelen vereisen heldere politieke besluitvorming en maatschappelijke uitleg.
- Alle vergezichten, m.u.v. afronden huidige begrensde EHS, vergen in meer of mindere mate ook een wijziging van de Europese verplichtingen die Nederland is aangegaan.
- Er is een overgangperiode nodig van tussen de 3 en de 7 jaar om te komen tot een keuze voor één van de vergezichten.

1 Inleiding

1.1 Leefomgeving & natuur

De Heroverweging Leefomgeving en natuur heeft in hoofdlijnen betrekking op het nationale beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening, de omgevings- en milieukwaliteit¹, het landschap en de natuur/biodiversiteit. Het domein van de werkgroep heeft inhoudelijke raakvlakken met de onderwerpen uit de werkgroepen Energie en klimaat (nr. 1), Mobiliteit en water (nr. 3), Wonen (nr.4), Openbaar bestuur (nr. 18) en Bedrijfsvoering (nr. 19).

Het nationale ruimtelijke beleid heeft als hoofddoel de optimale benutting van de beperkte ruimte in Nederland. Het is gefocust op elementen en gebieden waar (inter-) nationale en collectieve belangen in het geding zijn. Het richt zich op versterking van de internationale concurrentiepositie, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale natuur- en landschapswaarden en borging van de veiligheid. Dit beleid krijgt gestalte in:

- het organiseren van het ruimtelijke afwegingsproces in Nederland, onder andere door kaderstelling voor ruimtegebruik;
- het uitvoeren van plannen voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur voor zover bemoeienis van de rijksoverheid noodzakelijk wordt geacht.

Ten aanzien van omgevings- en milieukwaliteit biedt het rijk kaders voor goede milieuomstandigheden voor bodem, water, geluid en lucht. Daarnaast zijn er regels voor uitstoot, opslag en transport van gevaarlijke stoffen en uitoefening van risicovolle bedrijfsmatige activiteiten (en het toezicht daarop). Activiteiten zijn er verder op gericht om duurzame economische groei te bevorderen met vermindering van milieudruk en schadelijke invloeden op de volksgezondheid en kwetsbare natuurgebieden.

Nederland is internationale verplichtingen aangegaan om ruimtelijke en milieu- condities te scheppen voor het behoud van biodiversiteit. Het creëren van een robuust netwerk van aaneengesloten natuurgebieden is een instrument om de verplichtingen die Nederland in internationaal verband met betrekking tot biodiversiteit is aangegaan na te kunnen komen. Onlangs is door het IBO Natuur nog eens geconstateerd dat de waarde van het concept van de EHS zich bewezen heeft en een goed instrument is om de biodiversiteitsdoelstellingen te behalen. Daarnaast zijn natuur en landschap belangrijk voor het realiseren van recreatiemogelijkheden. Ook is er een cultuurhistorisch belang.

Een nadere omschrijving van het huidige beleid is opgenomen in bijlage 4.

1.2 Opdrachten aan de werkgroep

De werkgroep is verzocht in deze rapportage verschillende beleidsvarianten uit te werken, die het kabinet en politieke partijen in staat stellen onderbouwde keuzes te maken. Onder deze beleidsvarianten dient ten minste één besparingsvariant ontwikkeld te worden die met ingang van 2015 structureel 20% van de beleidsuitgaven in 2010 netto bespaard. De grondslag (budgetten 2010) voor deze heroverwegingsgroep is in totaal € 2073 mln. waarvan € 981 mln. voor VROM, € 905 mln. voor LNV en € 48 mln. voor VenW.

¹ Exclusief klimaat. Dit is onderdeel van het rapport van werkgroep 1 Energie en klimaat.

De voorgestelde bedragen zijn besparingen en structureel van aard, tenzij anders vermeld. Zie bijlage 1 voor nadere toelichting en exacte grondslag. Buiten deze verplichte variant kan de werkgroep ook andere besparingsvarianten ontwikkelen, die structuurverbeterend zijn. Gezien het fundamentele karakter van de Brede Heroverwegingen zijn de beschouwingen in deze rapportage en de ontwikkelde beleidsvarianten niet gebonden aan bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzingen of ministerieel beleid. Het kabinet heeft gevraagd om de conclusies en beleidsopties uit het IBO-rapport Natuur mee te nemen in het Heroverwegingsrapport.

1.3 Beschrijving van de werkwijze

De werkgroep Leefomgeving & Natuur is op de volgende wijze tot deze rapportage gekomen:

- algemene verdieping in thematiek van het beleidsterrein;
- inventarisatie van mogelijke maatregelen in 4 categorieën²:
 - Herzien/inzet wet- en regelgeving;
 - Toepassen alternatieve financiële arrangementen;
 - Verbeteren Governance;
 - Ambities wijzigen of vertragen;
- opstellen van beoordelingskader (zie 1.3);
- diverse gesprekken met experts;
- enkele werkbezoeken;
- uitwerking van alle mogelijke maatregelen aan de hand van het beoordelingskader;
- vanuit een probleemanalyse van het gehele beleidsterrein ontwikkelen van een redenering voor mogelijke systeeminnovaties waarmee zowel besparingen als verbeteringen van de sturing en doelrealisatie tot stand worden gebracht;
- op onderdelen is afstemming gezocht tot de werkgroepen Mobiliteit en water, Energie en klimaat, Openbaar bestuur, Wonen en Belastingherziening;
- door combinatie van beoordelingskader, probleemanalyse en opdracht aan de werkgroep zijn cf. de opdracht (zie 1.1.) enkele beleidsvarianten nader onderzocht en in deze rapportage opgenomen. De besparingsopbrengsten van de verschillende varianten laten zich niet automatisch optellen;
- daar waar maatregelen het domein van één of meerdere aanpalende werkgroepen raken, is afstemming geweest.

1.4 Criteria voor beoordeling van varianten

Zoals gezegd heeft de werkgroep gezocht naar die maatregelen en beleidsvarianten, die besparingen opleveren voor de rijksbegroting met een zo min mogelijk negatieve effecten op de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Op onderdelen zijn zelfs maatregelen gevonden die zowel besparingen opleveren voor de rijksbegroting als bijdragen aan maatschappelijke welvaart. Bij deze zoektocht naar en afweging van mogelijke maatregelen en beleidsvarianten heeft de werkgroep het volgende beoordelingskader gehanteerd:

² De werkgroep heeft geen analyse gemaakt van met welke euro overheids geld in totaal de grootste maatschappelijke baten kunnen worden gerealiseerd. Levert bijvoorbeeld een euro besteed aan luchtkwaliteit meer maatschappelijke baten (bijvoorbeeld gezondheidswinst) op dan een euro aan bodemkwaliteit?

A. *Legitimiteit en subsidiariteit*

- Is er een welvaartstheoretische legitimatie voor overheidshandelen (marktfalen, externe effecten, collectief goed, kosten lager dan maatschappelijke baten)?
- Zo ja, wat is het meest effectieve en doelmatige overheidsniveau? Vanuit oogpunt van subsidiariteit moet de keuze voor overheidsingrijpen zoveel mogelijk op het niveau liggen waar de baten voornamelijk genoten worden.

B. *Financiële effecten*

- Welke besparing realiseert de maatregel op de rijksbegroting?
- Wat is het effect op financiën andere bestuurslagen?
- Hoe hoog zijn de in- en uitvoeringskosten en handhavingskosten?

C. *Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid³*

- Wat is het effect op de beleidsdoelen op het gebied van de leefomgeving en de natuur?
- Wat is het effect op de economie?
- Wat is het effect op overige beleidsdoelen?
- Wat is het effect op de fiscale en administratieve lastendruk en de koopkracht voor burgers en bedrijven?

D. *Realiseerbaarheid*

- Wat is er nodig ter uitvoering van een maatregel?
- Welk juridisch of besluitvormend gremium beslist over deze maatregel (bijvoorbeeld Tweede Kamer, EU-regelgeving etc.)?
- Doorstaat de maatregel de "HUF-toets" op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid?
- Termijn en zekerheid; op welke termijn kan deze maatregel worden ingevoerd en hoe zeker is succesvolle uitvoering van de maatregel?

1.5

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage geeft een beknopte schets van de actuele en toekomstige beleidsuitdagingen op het gebied van de leefomgeving en de natuur, zowel vanuit nationaal als internationaal perspectief. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van het huidige beleid met ruim aandacht voor de knelpunten in de vormgeving van het huidige beleid gegeven de beleidsuitdagingen. In hoofdstuk 4 komen de verschillende beleidsvarianten die in deze heroverweging zijn ontwikkeld aan de orde.

³ Betreft (brede) maatschappelijke welvaartseffecten t.o.v. ongewijzigd beleid cf. begroting.

2 Beleidsuitdagingen en huidig beleid

In de afgelopen veertig jaar is de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving en het behoud van natuur in Nederland uitgebreid en steeds verder ontwikkeld, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving, saneringsprogramma's en consequente inzet op bundeling van verstedelijking. Dit heeft op onderdelen geleid tot een betere kwaliteit van de leefomgeving, dan wel behoud van natuur, landschappen en het contrast tussen stad en land (zie Milieubalans). Wij staan echter nog steeds voor grote en urgente maatschappelijke uitdagingen, bijvoorbeeld bij biodiversiteit, aanpassen aan de klimaatverandering, gezondheidsrisico's door asbest, geluidsoverlast, lucht-, water en bodemverontreiniging, veelheid aan ruimteclaims en onder druk staande internationale concurrentiepositie.

2.1 Beleidsuitdagingen vanuit internationaal perspectief

Aan twee grote internationale uitdagingen kan Nederland haar bijdrage leveren, de klimaatverandering en de biodiversiteit. In het kader van klimaatverandering zijn voor deze werkgroep vooral de ruimtelijke effecten van klimaatmitigatie en -adaptatie van belang. Maatregelen hiervoor zullen uitgaande van de huidige doelstellingen⁴ op zee en op land grote claims leggen op de beschikbare ruimte (verbrede dijken, overloopgebieden, CO₂-opslag, windparken of anderszins). Het andere grote thema is het behoud van biodiversiteit. Dit betekent voor Nederland het beschermen van die natuur die op internationaal niveau kwetsbaar is en waar Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren in de instandhouding van soorten en habitats. Robuuste gebieden, meer aandacht voor dynamiek van de natuur en het verbeteren van milieucondities - met name op het terrein van stikstof en verdroging - zijn belangrijke voorwaarden voor realiseren van die doelstelling. Nederland heeft zich ondermeer via de Vogel- en Habitatrichtlijn tot dit beleid verplicht.

Naast de bovenstaande internationale uitdagingen is in de internationale context ook de voortgaande globalisering van de economie van belang in die zin, dat deze het gewicht van een goede kwaliteit van de leefomgeving als vestigingsplaatsfactor voor bedrijven en hoog gekwalificeerde werknemers, vergroot. De internationale concurrentiepositie wordt mede bepaald door de aantrekkelijkheid en kwaliteit van steden en grootstedelijke centra en de kwaliteit van het landelijk gebied. In Nederland liggen de opgaven hierbij -naast het verbeteren van de bestuurlijke slagkracht in met name de Randstad en de arbeidsmarkt- in *ruimtelijke* zin vooral in het functioneren van de woningmarkt, de bereikbaarheid (weg en OV-netwerk), het realiseren van een aantrekkelijke groene omgeving met voldoende recreatieve mogelijkheden en de beschikbaarheid van aantrekkelijke vestigingslocaties voor (hoofdkantoren van) dienstverlenende bedrijven en instellingen⁵. Doordat de verschillen in regelgeving tussen de EU-landen afnemen, neemt het belang van deze vestigingsfactoren toe. Klimaatadaptatie en veiligheid tegen overstromingen zijn vanzelfsprekende

⁴ Werkgroep Energie & Klimaat zal hier nadere afwegingen over presenteren.

⁵ Zie territorial review Randstad Holland van de OESO / OECD, 2005, Ruimtelijk Planbureau: 'Economische netwerken in de regio', 2006, en 'vele steden maken nog geen Randstad' 2006, 'de Randstad in internationaal perspectief', 2008 en Structuurvisie Randstad 2040, 2008.

basisvoorwaarden⁶. Met de beperkte beschikbare ruimte en budgetten vereisen deze ruimtelijke uitdagingen een samenhangende, selectieve en effectievere rijksinzet. Tenslotte hebben productie- en consumptiepatronen in Nederland schadelijke effecten op milieufactoren en biodiversiteit in andere landen. Deze afwenteling is tot op heden niet altijd voldoende beprijsd.

2.2 **Beleidsuitdagingen vanuit nationaal perspectief**

Vanuit het nationaal perspectief op de kwaliteit van de leefomgeving zijn de milieuecondities vanwege de daarmee gepaard gaande gezondheidsrisico's van betekenis. Op veel milieuthema's biedt de wet- en regelgeving inmiddels voldoende bescherming. De vraag is veel meer of het stelsel niet meer stroomlijning kan krijgen. Bovendien zijn er nog aanzienlijke saneringsopgaven op het gebied van bodemverontreiniging, geluidsoverlast en asbestverontreiniging.

Op het gebied van luchtverontreiniging is de afgelopen jaren vooruitgang geboekt: met uitzondering van stikstofdepositie zijn de verzuringsprobleem beheersbaar geworden. Met de maatregelen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) zal Nederland aan de verplichte minimale EU-normen kunnen voldoen. Overigens heeft de WHO geconcludeerd dat er voor 'fijn stof' geen veilige drempelwaarde bestaat, waar beneden geen schadelijke effecten op de gezondheid optreden⁷.

Gegeven de huidige doelstellingen voor natuur, de ontwikkeling van de landbouw, de behoefte aan recreatiemogelijkheden en het belang van waardevolle landschappen, is zuinig en zorgvuldig gebruik van de ruimte noodzakelijk. Daar waar de verstedelijkingsdruk het hoogst is, bevinden zich vaak ook waardevolle landschappen en natuurgebieden. Bovendien zijn er ruimtelijke beperkingen o.a. vanwege Schiphol (geluid) en de havens van Rotterdam en Amsterdam (externe veiligheid). Kortom, er is alle reden om het bestaande bebouwde gebied zo goed mogelijk te benutten. Ook wordt bezien of ruimte-intensieve, maar arbeidsextensieve activiteiten zoals glastuinbouw moeten plaatsvinden in gebieden met een relatief hoge verstedelijkingsdruk. De 'makkelijkere' binnenstedelijke locaties zijn inmiddels benut, zodat we nu voor complexere herstructureringsopgaven staan, waarbij er sprake kan zijn van 'onrendabele toppen'⁸ Daarnaast vereisen de realisatie van de gewenste natuur, landschap en recreatiemogelijkheden de nodige ontwikkel- en -vervolgens-beheersinvesteringen.

Tenslotte zijn er ook gebieden in Nederland die nu of in de nabij toekomst met krimp van de bevolking dan wel het aantal huishoudens te maken krijgen.

⁶ Zie rapport van de Veerman en start Deltaprogramma en het PBL-rapport "Wegen naar een klimaatbestendig Nederland".

⁷ WHO (2006) WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide. Global update 2005: summary of risk assessment, document nr. WHO/SDE/SHE/OEH/06.62.

⁸ IBO Verstedelijking, EIB Hervorming van de woningmarkt. De onrendabele top wordt overigens mede veroorzaakt door de vele beleidswensen waaronder percentages sociale woningbouw.

3 Knelpunten in de sturing van het ruimtelijk-fysieke domein

De beleidsuitdagingen zoals ze hiervoor geschetst zijn staan niet op zich. Ze zijn sterk verweven met vraagstukken van woningbouw, vestigingslocaties voor bedrijven, infrastructuur voor weg, spoor en water en waterveiligheid.⁹ Op al deze onderwerpen zijn diverse bestuurslagen actief. Een efficiënte en effectieve aanpak in het ruimtelijk-fysieke domein wordt belemmerd door de volgende knelpunten in het systeem:

- a. beleid en uitvoering zijn sectoraal georganiseerd en mede daardoor op onderdelen niet op elkaar afgestemd om tot integrale afwegingen te komen;
- b. complexe sectorale regelgeving leidt tot trage besluitvorming en realisatie;
- c. onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot veel ambtelijke en bestuurlijke inefficiëntie;
- d. de sectoraal opgezette financieringsstructuur leidt tot suboptimale planvorming en programmering;
- e. kosten van afbreuk aan milieu en omgeving worden afgewenteld op de samenleving/overheid;
- f. baatgenieters van overheidsinvesteringen dragen de kosten niet altijd;
- g. sturingsystematiek en de ruimtelijke samenhang in natuurbeleid houden onvoldoende rekening met de natuurlijke dynamiek, welke nog wordt versterkt door de klimaatverandering;
- h. de (belevings)waarde van natuur wordt onvoldoende in economische en maatschappelijke waarde vertaald.

Ad a. Sectorale organisatie

De vraagstukken in het ruimtelijk-fysieke domein hangen naar hun aard sterk samen (geen wegaanleg zonder impact op de omgeving, geen woningbouw zonder mobiliteit, geen natuur zonder waterhuishouding etc.). Zowel beleidsvorming als uitvoering zijn ondanks toenemend besef van de noodzaak integraal te werken nog altijd in hoge mate sectoraal georganiseerd.

Bij een sectorale aanpak blijkt gebrek aan draagvlak bij diverse belanghebbenden en omwonenden vaak tot oponthoud of zelfs afstel te leiden. Dit geldt bij de aanleg van infrastructuur (wegen, spoorwegen, kanalen), bij waterwerken (ophoging dijken, hoogwatergeulen), maar ook bij de aanleg van natuur (beperking agrariërs, ontoegankelijkheid).

Ad b. Complexe sectorale regelgeving

Er bestaat een groot en breed gedeeld ongenoegen bij zowel private partijen als overheden over de lange duur van de besluitvorming over de omgevingsaspecten van projecten. Voor een deel hangt deze lange duur samen met de Nederlandse neiging om naar consensus te zoeken in de besluitvormingsprocessen, de daaraan verbonden hoge onderzoekslasten en niet altijd voldoende kennis, kwaliteit en capaciteit bij het ambtelijk uitvoeringsapparaat vooral vanwege het ontbreken van een adequate omvang. Maar ook de complexiteit van de wet- en regelgeving (die veel

⁹ Gezien de samenhang van opgaven op gebied van de leefomgeving en de natuur met vraagstukken op het gebied van mobiliteit, water, wonen en klimaat betreft deze analyse het gehele ruimtelijk-fysieke domein. Dit geldt ook voor de hieruit volgende beleidsvarianten, waarbij in deze rapportage maatregelen op het gebied van de leefomgeving en de natuur centraal staan.

voorbereidingstijd vergt en waardoor actoren gemakkelijk fouten maken) en de betrokkenheid van meerdere bestuursorganen (afwisselend als verantwoordelijk orgaan en belanghebbende partij in de verschillende besluitvormingstrajecten) zijn belangrijke redenen voor de lange duur van de besluitvorming. Door de sectorale opbouw van de wet- en regelgeving moet een initiatiefnemer voldoen aan meerdere sets van regels en eisen op basis van verschillende wetten. Hierdoor zijn partijen snel geneigd naar de rechter te stappen. De sectorale opbouw en de wens om ook op details te sturen hebben geleid tot een complex stelsel van omgevingsregels, dat nog maar weinigen volledig kunnen overzien en doorgronden.

Ad c. Onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling

Verschillende bestuurslagen stellen elkaar overlappende doelen, of willen afzonderlijke doelen via dezelfde projecten realiseren. De rijksoverheid heeft in het verleden vele omgevingskwaliteitsproblemen en -aspecten naar zich toe getrokken omdat deze toen relatief zwakke belangen niet voldoende behartigd werden op lokaal niveau. Op nationaal niveau gaven meer specifieke kennis, financiële middelen en nieuwe bevoegdheden mogelijkheden voor een goede borging van deze belangen. De verantwoordelijkheidsverdeling is daardoor complex geworden en weinig transparant. Het gevolg is dat er diverse gouden subsidiekoorden zijn en provincies en gemeenten hun best doen geld binnen te halen of door eigen investeringen het rijk tot aanvullende investeringen te verleiden waarbij de baten lokaal neerslaan. Dit levert naast ambtelijke en bestuurlijke drukte weinig prikkels tot doelmatigheid van deze investeringen. Immers er rijst de vraag of de rekening wel door de juiste bestuurslaag wordt betaald. Decentraal komt de focus zo meer te liggen op het binnenhalen van subsidie- of investeringsgeld, dan bij het maken van een eigen afweging over een doelmatige aanpak van vraagstukken of doelstellingen.

Ook worden Ministers in de Tweede Kamer aangesproken op lokale problemen waarop ze nauwelijks sturing kunnen uitoefenen, en lokale bestuurders beschouwen de zorg voor de kwaliteit van hun leefomgeving geregeld niet als een verantwoordelijkheid jegens de eigen burgers, maar als een door het rijk opgelegde taak.

Ad d. Kwetsbare financieringsstructuur ruimtelijke investeringen

In het ruimtelijk-fysieke domein zijn diverse deels overlappende (rijks-)doelen geformuleerd, waaraan niet altijd (voldoende) budget wordt gekoppeld. Ook komt het voor dat budgetten worden gestapeld waarbij de mogelijke samenhang niet optimaal wordt benut. Alleen op het gebied van mobiliteit, waterwerken en natuur is er een middellange termijn budget. Hierdoor kan er over de hele linie van nationale ruimtelijke doelen niet (altijd) in optimale samenhang gepland en geprogrammeerd worden. Decentraal wordt een aanzienlijk deel van de ruimtelijke investeringen inclusief aanvullende lokale beleidswensen¹⁰ (via een grondbedrijf) gefinancierd uit de opbrengst van de ontwikkeling van nieuwe utiliteits- en woningbouwlocaties. Andere mogelijkheden om t.b.v. gebiedsontwikkeling, waaronder de herstructureringsopgave, eigen inkomsten te verwerven ontbreken grotendeels voor provincies en gemeenten.

¹⁰ Bijvoorbeeld wensen ten aanzien van het aandeel sociale woningbouw. Dit heeft een drukkend effect op de opbrengsten uit de grondexploitatie.

Ad e. Afwenteling van milieu- en omgevingskwaliteitsproblemen

De emissies van specifieke bronnen (bijvoorbeeld industriële lozingen etc.) met vaak grote negatieve externe effecten zijn de afgelopen decennia sterk teruggebracht door stringente broneisen. De kwaliteit van de leefomgeving wordt nu vooral aangetast door veel voorkomende bronnen als verkeer en landbouw die juist door hun volume en brede verspreiding een grote impact hebben op gezondheid en kwaliteit van de leefomgeving in Nederland. De mogelijkheden tot het oplossen van de problemen door regulering van de emissies zijn vooralsnog beperkt. De huidige systemen van enerzijds belastingen en heffingen en anderzijds subsidies leiden er daarbij niet toe dat deze sectoren voldoende financiële verantwoordelijkheid dragen voor de schade die zij veroorzaken. Dat leidt tot maatschappelijk suboptimale afwegingen en welvaartsverlies.

Ad f. Baatgenieters van ruimtelijke ontwikkeling dragen de kosten niet altijd

De zorg van de overheden voor omgevingskwaliteit brengt maatschappelijke baten met zich mee, waarvan velen profijt trekken. Maar in sommige situaties zijn er partijen die veel meer dan anderen gebaat zijn bij overheidshandelen. Ruimtelijke ingrepen leveren omwonenden soms direct financieel voordeel op, bijvoorbeeld door de voorzieningen en ruimtelijke kwaliteit van een concrete gebiedsontwikkeling, maar ook doordat de waarde van grond toeneemt op het moment dat duidelijk wordt dat het stuk grond in de toekomst een andere bestemming gaat krijgen (bijvoorbeeld de voorgenomen omzetting van agrarische grond in bouwgrond). Deze waardeverhoging komt nu vaak terecht bij de grondbezitter dan wel –speculant. Deze specifieke baten zouden op grond van het profijtbeginsel meer ingezet kunnen worden ter realisatie van die ruimtelijke kwaliteit waar mensen behoefte aan hebben.

Ad g. Sturingssystematiek in natuurbeleid en de ruimtelijke samenhang houden onvoldoende rekening met de natuurlijke dynamiek, welke nog wordt versterkt door de klimaatverandering

Het natuurbeleid kan effectiever worden door de sturingssystematiek beter af te stemmen op de natuurlijke dynamiek. Dat kan door de sturing op te schalen van lokaal natuurgebied naar het regionale netwerk van een ecosysteemtype en door sterker te sturen op ruimtelijke en milieuecondities in plaats van op aantallen van soorten en soortensamenstelling van levensgemeenschappen.¹¹ Soorten blijven daarbij van belang als indicator hoe het met een gebied gaat. Gegeven de inherente dynamiek van biodiversiteit en ecosystemen, zal de soortensamenstelling van natuurgebieden in de loop van de tijd veranderen. Er zullen nieuwe soorten verschijnen terwijl bestaande soorten zich zullen verplaatsen. Dit betekent dat de instandhoudingsdoelstellingen van soorten niet meer strikt te koppelen zijn aan bepaalde lokale gebieden of misschien zelfs aan een EU-lidstaat.

Ten aanzien van de soortenbescherming zou sturing vanuit Europees perspectief daarom dienstig kunnen zijn aan een duidelijke prioriteitstelling in de keuzes van de te beschermen kwetsbare en bedreigde soorten die momenteel nog ontbreekt en veelal sterk nationaal gericht is. Afstemming en sturing van gebieden op Noordwest-Europese schaal is een optie om het Europees ecologisch netwerk van gebieden daadwerkelijk als een netwerk te laten functioneren.

De ruimtelijke samenhang kan worden afgestemd op de natuurlijke dynamiek die nog wordt versterkt door klimaatverandering. Dat wil zeggen dat het netwerk robuust en

¹¹ Met het nieuwe Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) wordt overigens al een stap in deze richting gezet.

samenhangend genoeg moet zijn voor een adequate respons van de natuur op de voorspelde klimaatverandering. De doeltreffendheid van de EHS kan worden vergroot door de kwaliteit van de EHS meer gewicht toe te kennen dan de kwantiteit die nu centraal staat. Dat betekent meer sturing op robuustheid en kwaliteit en minder op aantal hectares verworven grond.

Ad h. De (belevings)waarde van natuur wordt onvoldoende in economische en maatschappelijke waarde vertaald

De maatschappelijke verankering van het natuurbeleid kan worden versterkt door de bijdrage van de natuur aan de economie en het welzijn van mensen een grotere plaats te geven en daaraan een economische waarde toe te kennen (betalen voor ecosysteemdiensten). In aanvulling op de ecologische waarde van natuur zullen indicatoren en instrumenten moeten worden ontwikkeld om de 'belevingswaarde' van natuur operationeel te maken en afmeetbaar te maken.

4 Beleidsvarianten Leefomgeving en natuur

De werkgroep onderscheidt de volgende beleidsvarianten;

1. *Variant 'Maatschappelijk Efficiënt & Solide'* (zie 4.1): deze variant betreft een structurele besparing van tenminste 20% van het budget van 2010.
2. *Systeeminnovatie Leefomgeving en Natuur* (zie 4.2): besparingen in de rijksbegroting kunnen worden gerealiseerd zodanig dat door een betere organisatie van de sturing (d.w.z. ingebouwde prikkels) beleidsambities op duurzame wijze overeind kunnen blijven.
3. *Ruimtelijke variant EHS* (zie 4.3): Vanwege de specifieke complexiteit (mede door stringente EU-kaders) zijn de in het IBO-Natuur gepresenteerde toekomstscenario's Deltanatuur en Robuuste Natuur en twee aanvullende scenario's nader onderzocht op besparingsmogelijkheden ten opzichte van de huidige vormgeving van de EHS.

De besparingsopbrengsten van de verschillende varianten laten zich niet automatisch optellen vanwege overlap en wederzijdse uitsluiting.

4.1 Variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide

De door de werkgroep opgestelde variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide voldoet aan de voorwaarden zoals deze aan de verplichte 20%-variant zijn gesteld. Dit betekent dat met deze variant in 2015 € 387 mln. euro op de netto uitgaven wordt gerealiseerd. De maatregelen in de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide vereisen weliswaar de nodige inspanning, maar zijn zeker te realiseren mits de weergegeven besluiten worden genomen. Om ook in de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zoveel mogelijk beleidsdoelen overeind te houden, is langs de volgende invalshoeken gezocht naar maatregelen:

- a. herzien/inzet wet- en regelgeving;
- b. verbeteren Governance;
- c. toepassen van alternatieve financiële arrangementen;
- d. ambities aanpassen;

Per invalshoek lichten we de voorgestelde maatregelen beknopt toe.

Ad a. Herzien/inzet wet- en regelgeving

Door regelgeving te veranderen of anders in te zetten, kunnen bepaalde beleidsambities efficiënter worden bereikt. Binnen de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide denkt de werkgroep hierbij aan:

- *aanpassing Wet Bodembescherming (fiche 1.2; mogelijke besparing € 6 mln.)* om de uitvoeringsgerichtheid en efficiency te vergroten. De beoogde maatregelen zijn het vermindering van het aantal onderzoeksfases (waar mogelijk tot 1 onderzoek), het aantal protocollen en het aantal beschikkingsmomenten. Het gaat dus niet om een aantasting van de inhoudelijke rechtsbescherming.
- *zelfrealisatie Nationale Landschappen en recreatie om de stad (RodS) (fiche 1.5; mogelijke besparing € 10 mln.)*. 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) grondeigenaren zelf verwezenlijkt worden. In de provincie Noord-Holland is een dergelijk beleid al in gang gezet. Besparing is mogelijk omdat er minder kosten meer hoeven worden gemaakt voor verwerving en inrichting RodS en landschapsherstel.

- *ontstapeling van de gebiedscategorieën binnen de Groene Hoofdstructuur* (fiche 1.6; mogelijke besparing € 31 mln.). In het landelijk gebied worden verschillende rijksdoelen gerealiseerd die elkaar deels overlappen (Rijksbufferzones, grootschalig recreatiegebieden om de steden –RodS-, Nationale Landschappen en EHS/N2000). Het is de bedoeling om binnen deze Groene Hoofdstructuur een meer samenhangend en geïntegreerd gebiedsbeleid te voeren zodat het inrichten van deze gebieden gebeurt voor meerdere functies tegelijk waarbij de rijksdoelen gehandhaafd blijven. Door de ontstapeling van de gebiedscategorieën kunnen de doelstellingen op een kleinere oppervlakte gerealiseerd worden.

Ad b. Verbeteren governance

De werkgroep ziet ook besparingsmogelijkheden door het verbeteren van de sturing binnen het domein van de leefomgeving en de natuur. Zo is bezien of het Rijk op verschillende terreinen nog wel een rol zou moeten hebben, of dat andere partijen deze rol (mogelijk zelfs beter) zouden kunnen oppakken. In de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide denkt de werkgroep aan de volgende besparingsopties:

- *alternatieve bekostiging Afvalfonds* (fiche 3.2; mogelijke besparing 115 miljoen). Binnen het principe van de producentenverantwoordelijkheid (en in het kader van de vervuiler betaalt en het profijtbeginsel) is het aan de orde om te komen tot alternatieve bekostigingsvarianten voor de financieringsverplichting van producenten voor de inname en verwerking van verpakkingsafval (het Afvalfonds). Een eigen financiering door het bedrijfsleven, zonder tussenkomst van de rijksbegroting, is daarbij opportuun (bijvoorbeeld door een afvalbeheerbijdrage).
- *synergievoordelen via een rijksinvesteringsagenda, bijvoorbeeld via het MIRT* (fiche 3.4; mogelijke besparing € 33 mln.). De huidige budgetten die nu beschikbaar zijn voor natuur, landschap en recreatie worden samengevoegd in één groen investeringsbudget voor integrale rijksinvesteringen. Dit investeringsbudget wordt ingezet in de zogenaamde rijksprioritaire gebieden, met optimalisering van het maatschappelijk rendement als oogmerk. Een integrale gebiedsbenadering is noodzakelijk om de samenhang te bevorderen en potentiële synergievoordelen te benutten. Als gevolg van gezamenlijke planning en verkenning in een rijksinvesteringsagenda kunnen de doelstellingen op het gebied van natuur, landschap en recreatie integraal meegenomen worden. Voorwaarde hiervoor is dat het huidige beleidsuitvoeringinstrumentarium voor de rijksprioritaire gebieden wordt geharmoniseerd. Dit om samenhang en synergie te behalen door de inzet van één groen investeringsbudget in de rijksprioritaire gebieden. Het huidige ILG-instrumentarium biedt een zeer beperkte synergiewinst en geen mogelijkheden tot samenhang en synergie op rijksniveau. Ten tweede zullen heldere criteria moeten worden vastgesteld om te bepalen in welke gebieden rijksbemoediging gewenst is en in welke niet. In deze criteria zullen ook natuuroverwegingen een plaats moeten krijgen.
- *efficiëncywinst van de uitvoering natuurbeheer* (fiche 3.5; mogelijke besparing € 10 mln.). Binnen het natuurdomein zijn een groot aantal terreinbeherende instanties (bijvoorbeeld Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen en Recreatieschappen, Rijkswaterstaat, Waterschappen, provincies en gemeenten). Deze instanties beheren een substantieel areaal groene ruimte. Door concentratie van uitvoeringsactiviteiten en intensievere samenwerking tussen de betreffende instanties kan € 10 mln. worden bespaard op de beheerskosten. Hoewel dit het beste rijksbreed kan worden benaderd en uitgevoerd, kan het rijk resultaten boeken door

intensieve samenwerking te stimuleren tussen de natuur-, en recreatieterrein beherende organisaties. Hierbij kunnen bijvoorbeeld samenwerkingsrelaties m.b.t. enerzijds het fysieke beheer en anderzijds de administratieve werkzaamheden worden gestart.

- *Bundelen van verantwoordelijkheden op terrein van watercondities voor natuur bij waterschappen* (fiche 3.6; mogelijke besparing € 20 mln.). Een integrale gebiedsbenadering is gebaat bij verbinding van natuur-, milieu- en waterkwaliteit. De samenhang in de aanpak van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water heeft aangetoond dat dit leidt tot effectievere oplossingen. De waterschappen hebben een bestaande verantwoordelijkheid voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit. Door de waterschappen de regierol te geven voor het realiseren van watercondities in die delen van het landelijk gebied waar de waterschappen al actief zijn bij de gebiedsgerichte inrichting, ontstaat er synergiewinst. De regierol voor het realiseren van watercondities, met name maatregelen tegen verdroging en voor waterkwaliteit, sluit aan bij de door de waterschappen ingezette beweging om te komen tot een doelmatiger waterbeheer. Het biedt een kans voor de waterschappen om een doelmatiger en kosteneffectiever beheer te voeren. Door deze gebiedsgerichte benadering ontstaat synergiewinst op de rijksmiddelen voor water en natuur. Als gebiedsregisseur en logisch partner van de betrokkenen (bewoners, agrarische- en andere ondernemers) kunnen de waterschappen werkzaamheden coördineren om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak.

Ad c. Toepassen van alternatieve financiële arrangementen

Naast het herzien van wet- en regelgeving en aanpassingen in de governance heeft de werkgroep ook gekeken of de rekening meer kan worden gelegd bij degene die veroorzaker is van de kosten, dan wel profijt heeft van investeringen. Dit betekent voor de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide:

- *gebiedsgericht beheer Bodemsanering* (fiche 2.2; mogelijke besparing € 68 mln. , waarvan 5 mln. sanering NS-terreinen). Allereerst wordt er een scheiding aangebracht van de aanpak van bodemsanering voor wat betreft het bodemdeel en het grondwaterdeel. De aanpak voor vervuiling van het bodemdeel wordt gefinancierd op basis van het de-gebruiker-betaalt-principe. De aanpak grondwaterverontreiniging wordt ondersteund door middelen van de overheid en door een afkoopsom van de veroorzaker, gecombineerd met een juridische vrijwaring en een garantiestelling als de opgave tegenvalt en de afkoopsom onvoldoende is;
- *doorberekenen bodemsanering NS-terreinen* (fiche 2.3; mogelijke besparing € 9 mln.): de rijksoverheid betaalt als voormalig eigenaar 60% van de bodemsanering van NS-terreinen conform het convenant bodemsanering NS. Onderdeel van de voorgestelde maatregel is om dit door te berekenen aan de gebruiker, die het op zijn beurt kan verrekenen. Hiermee kan op de V&W-grondslag maximaal € 9 mln. worden bespaard. Om deze maatregel door te voeren moet het convenant met de NS worden herzien en duidelijkheid komen over het juridisch eigendom van de grond.
- *doorberekenen kosten geluidsanering spoor aan spoorvervoerder* (fiche 2.5; mogelijke besparing € 4 mln.) Daarnaast worden de kosten doorberekend aan de exploitanten. Dit kan leiden tot hogere vervoerstarieven voor de eindgebruikers;
- *doorberekenen Kosten commissie voor de mer* (fiche 2.7 en 2.8; mogelijke besparing € 5 mln. Op dit moment worden de kosten voor de verplichte en vrijwillige advisering door de commissie voor de mer door de rijksoverheid (VROM € 3 mln., LNV € 2 mln.

en OCW € 1 mln.) betaald. Door de kosten te laten dragen door de initiatiefnemer van het plan of project wordt de rekening betaald door de baathebbers. De initiatiefnemers zijn voor 50% overheden en voor 50% particulieren/bedrijven. Gemeenten vormen veruit het grootste deel van die overheden;

- *gebiedsconcessies* (fiche 2.9; mogelijke besparing € 25 mln.). Op wereldschaal wordt hard gewerkt aan methoden voor het systematisch kwantificeren van de kosten en baten van te leveren ecosysteemdiensten. Op de korte termijn kan dit onderdeel worden ingevuld door de nuttige functies van de natuur voor de mens te verbinden met groene diensten, recreatie en plattelandsontwikkeling.
Bij gebiedsconcessies worden gebieden in concessie uitgegeven aan (project) ontwikkelaars die in en om natuurgebieden activiteiten ontplooiën, die economisch kunnen bijdragen aan de ontwikkeling of exploitatie van het betreffende gebied. Het rijk staat onder voorwaarden toe dat aan de randen van de natuurgebieden activiteiten worden ontwikkeld. Het concessiegebied omvat dan eveneens een deel van de groene ruimte. De (project)ontwikkelaar betaalt voor de concessie of zorgt voor de ontwikkeling van het natuurgebied en krijgt daarvoor een vergoeding van de overheid die lager is dan de geplande rijksinvestering. Voorbeeld hiervan is de grindwinning in de Maaswerken door een consortium van grindwinners en Natuurmonumenten. Een andere mogelijkheid is het plaatsen van windmolens aan de randen van een natuurgebied.
- *bovenplanse verevening* (fiche 2.10; mogelijke besparing € 5 mln.). Door middel van een forfaitaire bijdrage levert een projectontwikkelaar een bijdrage aan landschap. Deze opbrengst komt vooral ten goede aan rijksprioritaire gebieden in de buurt van grote steden en ontwikkellocaties. Het zijn ook deze gebieden die het meest profiteren van de groenontwikkelingen in het stedelijk gebied.
Een onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening laat een aantal varianten zien. De variant die effectief is en relatief weinig ingrijpend, is een forfaitaire bijdrage landschapinvesteringen. De bijdrage voor landschap wordt in de grondexploitatie meegenomen als kostenpost (GREX);
- *SBB Beheer buiten de EHS* (fiche 2.11; mogelijke besparing € 11 mln.). Als het Kabinet zou kiezen voor de Ruimtelijke EHS-variant, heeft dat tot gevolg dat natuur buiten de EHS geen prioritaire rijkstaak meer is. Beheer buiten de EHS door SBB wordt dan niet meer gefinancierd door het rijk. Deze gronden worden afgestoten en kunnen aan particulieren worden verkocht. Er is een trend waarneembaar dat particulieren steeds meer bereid zijn deze natuurgebieden buiten de EHS te willen beheren. Uit de opbrengst van de verkoop van deze gebieden wordt een beheervergoeding aan de nieuwe particuliere beheerders gefinancierd.

Ad d. Rijksambities aanpassen

Met de bovenstaande maatregelen blijven de beleidsdoelstellingen grotendeels overeind. Om een 20%-besparing te realiseren dienen er echter ook enkele ambities verlaagd te worden. Hier zal de Rijksoverheid zich expliciet moeten buigen op wat zij voornemens is als rijkstaak niet meer op zich te nemen en wenst over te dragen aan de verantwoordelijkheid van de lokale overheden of de markt.

- *Versoberingsmaatregelen o.a. Routenetwerken, Toegankelijkheid, reconstructie zandgebieden* (fiche 4.1; mogelijke besparing € 35 mln.)
Het gaat dan om subsidieregelingen en voorzieningen die vooral het lokale beleid ondersteunen zoals routenetwerken (aanleg en onderhoud van aaneengesloten wandel/fietsroutes), instandhouding van een kennisnetwerk recreatie, het uitvoeren

van lokale natuurprojecten en het ondersteunen van regionale en lokale (natuur)organisaties. Anderzijds betreffen het uitgaven om een impuls te geven aan gebiedsprocessen, zoals de reconstructie van de zandgebieden. Deze stimuleringsregelingen dienen ertoe dat het rijk een impuls geeft aan processen en activiteiten in de samenleving. De mogelijke besparing zal via een gefaseerde overgang bereikt kunnen worden.

- *Alternatieve maatregel voor bodemsanering NS: stopzetten/terugbrengen van de stimuleringsmaatregelen in kader van de Innovatieagenda Energie (fiche 4.2; indien de te realiseren besparing bij doorberekenen bodemsanering NS-terreinen niet voldoende oplevert, kan aanvulling plaatsvinden vanuit dit stimuleringsprogramma tot € 9 mln. in totaal).* Met deze programma's wil Nederland in 2020 een van de meest efficiënte vervoerssystemen in Europa hebben met een grote inzet van duurzame klimaatneutrale brandstoffen. Hieronder vallen o.a. het Proeftuinprogramma duurzame mobiliteit (stimulering van elektrisch en hybride rijden, biobrandstoffen/waterstof, innovatieve OV bussen en duurzame mainports). Het laten vervallen van financiële stimuleringsmaatregelen vergoot de afhankelijkheid van autonome inzet door het bedrijfsleven.

Financieel overzicht

Maatregel	Fiches	Grondslag L&N
Herzien/inzet wet- en regelgeving		
- Minder beschikingsmomenten bodemsanering	1.2	6 mln.
- Zelfrealisatie nationale landschappen RodS	1.5	10 mln.
- Ontstapeling gebiedscategorieën	1.6	31 mln.
Verbeteren Governance		
- Afvalfonds	3.2	115 mln.
- Recentralisatie en planning via MIRT	3.4	33 mln.
- Efficiencywinst uitvoering	3.5	10 mln.
- Bundelen verantwoordelijkheden waterschappen	3.6	20 mln.
Toepassen van alternatieve financiële arrangementen		
- Gebiedsgericht beheer bodemsanering	2.2	68 mln.
- Bodemsanering NS*	2.3	9 mln.
- Geluidssanering spoor doorberekenen	2.5	4 mln.
- Doorberekenen kosten MER	2.7 + 2.8	5 mln.
- Gebiedsconcessies	2.9	25 mln.
- Bovenplanse verevening	2.10	5 mln.
- Sbb beheer buiten EHS	2.11	11 mln.
Ambities aanpassen		
- Versoberingsmaatregelen o.a. Routenetwerken, Toegankelijkheid, Reconstructie zandgebieden.	4.1	35 mln.
Totaal		387 mln.

* Indien bodemsanering NS geen € 9 mln. besparing oplevert dan wordt dit aangevuld vanuit de maatregel "terugbrengen stimulering duurzaamheid".

4.2 Variant Systeminnovatie Leefomgeving & Natuur

Om structureel besparingen te realiseren en tegelijkertijd een blijvende efficiencywinst te realiseren, zijn fundamentele verbeteringen in het stelsel noodzakelijk. De werkgroep stelt een aantal systeeminnovaties voor die leiden tot een betere sturing op het beleidsterrein en daarmee bijdragen aan versnelling van procedures, vermindering van bestuurlijke drukte, betere afbakening van taken en verantwoordelijkheden van overheden en scherpere toedeling van kosten. Dit leidt tot besparingen die op langere termijn tot in de miljarden euro's kunnen oplopen.

De hoofdlijnen van deze systeeminnovatie bestaan uit;

- a. selectievere, en samenhangende rijksinzet;
- b. versterking van decentrale uitvoering en democratische afweging op regionaal en lokaal niveau;
- c. vereenvoudiging en integratie van wet- en regelgeving;
- d. internaliseren van externe effecten/toepassen profijtbeginself.

De denklijnen van de systeemvariant leiden tot een pakket aan maatregelen, waarvan sommige al ver ontwikkeld zijn (zoals de maatregelen die terugkomen in de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide) en andere nog een nadere uitwerking behoeven. Een aantal van de maatregelen vergt een lange adem, zoals een fundamentele vereenvoudiging en stroomlijning van de wet- en regelgeving voor het omgevingsrecht. Dit rapport levert een langere termijn perspectief voor het bereiken van een robuust en toekomstvast beleid op het gebied van de leefomgeving en de natuur. Dit levert niet alleen besparingen op de rijksbegroting, maar ook overige belangrijke maatschappelijke baten.

Ad a. Selectieve, en samenhangende rijksinzet

Ten aanzien van het knelpunt van onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling is er winst te halen door rijksinzet te beperken tot die doelen, waarvan de baten (inter-) nationaal genoten worden, en niet in een specifieke regio of stad¹². Selectiviteit t.a.v. de rijksinzet speelt op 3 niveaus (zie ook bijlage 7);

- visies definiëren bij maatschappelijke opgaven nationale doelen in relatie tot baten op (inter-) nationaal niveau; uitvoering kan ook op ander schaalniveau plaatsvinden;
- daar waar nationale doelen effectief kunnen worden gerealiseerd door kaderstelling, maakt het rijk wet- en regelgeving. De idee van "selectieve rijksinzet" impliceert dat dit zodanig gebeurt dat er binnen een generieke kaderstelling ruimte blijft voor decentrale afweging. Deze kaders zijn op het gebied van ruimte en natuur restrictief en op het gebied van milieu normstellend.
- projecten worden door het rijk gefinancierd indien voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:
 - a. Legitimiteit: is het aan de overheid of zijn de marktpartijen aan zet?
 - b. Subsidiariteit: als de baten van het project op lokaal niveau neerslaan, moeten ook de kosten op datzelfde niveau worden gedragen. Er is dan geen reden voor rijksbetrokkenheid
 - c. Cruciale bijdrage aan de nationale doelen: zonder rijksinzet zal (een deel van) het

¹² Vanzelfsprekend gaan hier de gebruikelijke legitimiteits- en subsidiariteitsvragen aan vooraf zoals bijvoorbeeld omschreven in Calculus van het publiek belang, Teulings, Bovenberg en Van Dalen.

project niet slagen, terwijl zonder realisatie daarvan het realiseren van één of meer nationale doelen niet mogelijk is.

Dit leidt tot de volgende bestuurlijke acties, waarvan het budgettaire effect nog niet is bepaald:

- beëindigen ontvankelijkheid voor toekomstige claims provincies en gemeenten over integrale gebiedsontwikkelingen;
- afhankelijk van uitkomsten MIRT-verkenning Sleutelprojecten selectief en louter investeren in projecten van nationaal belang¹³;
- buiten generieke kaderstelling selectiever rijksbemoediging bij ruimtelijke ordening en milieuthema's als bodem, geluid, lucht en externe veiligheid;
- versterkte inrichting van departementen in het ruimtelijk-fysieke domein volgens een van de geschetste opties.

De volgende maatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zijn consistent met deze systeeminnovatie (zie hoofdstuk 8 voor nadere toelichting):

- gedeeltelijke recentralisatie van het ILG en planning via MIRT (fiche 3.4);
- stopzetten rijksbijdrage afvalfonds (fiche 3.2).

Ad b. Versterking decentrale uitvoering en democratische afweging

De consequentie van een selectieve rijksinzet op het ruimtelijk-fysieke terrein is de politieke afweging over alle gebiedsontwikkelingen waarvan de baten regionaal respectievelijk lokaal genoten worden bij lokale en regionale besturen komt te liggen. Het gaat dan om bijvoorbeeld bodemsanering, geluidsanering, gebiedsontwikkeling, natuur, recreatiemogelijkheden en landschap van regionaal belang etc. Vanzelfsprekend gebeurt dit dan binnen enkele generieke kaders die een basis aan milieu- en omgevingskwaliteit en natuur zeker stellen. De kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering van de decentrale omgevingstaken kan versterkt worden door de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten. Samenwerking in regionale uitvoeringsdiensten draagt bij aan de vermindering van de grote bestuurlijke drukte in het fysieke domein. Daarnaast bieden de uitvoeringsdiensten een oplossing voor het gebrek aan kennis en capaciteit in de uitvoering bij decentrale overheden, zoals dat onder meer in het rapport van de Commissie-Mans is geconstateerd. De kwaliteits- en efficiencyverbetering kan leiden tot een belangrijke reductie in de uitvoeringskosten van overheden. Verder kunnen ook burgers en bedrijven profiteren van de verbeterde coördinatie, grotere deskundigheid en kwaliteitsverbetering. Deze effecten zullen groter zijn naarmate het takenpakket van de uitvoeringsdiensten ruimer wordt.

Bij een decentralisatie van verantwoordelijkheden hoort ofwel budget ofwel de mogelijkheid om zelf inkomsten te verwerven ten behoeve van gebiedsontwikkeling. Deze mogelijkheid is een onlosmakelijk onderdeel van de beoogde systeeminnovatie. De voordelen van een dergelijke aanpak zijn:

- versterking van democratische afweging over lokale of regionale prioriteitsstelling;
- ambtelijke en bestuurlijke drukte worden blijvend verminderd;
- budgettaire free-riders gedrag wordt sterk verminderd: degenen die de baten hebben bij bepaalde investeringen brengen de kosten ook op.

¹³ Uiteraard kan een kabinet dan nog anders besluiten indien in de prioriteitsstelling andere maatschappelijke belangen hoger worden ingeschaald.

Tegenover deze voordelen staat dat het rijk minder regie heeft op de ontwikkeling van lokale lasten. Aan de andere kant hoeven de beschreven decentralisaties niet automatisch tot een stijging van de lokale lasten te leiden. Ook nu al vinden in de gemeenteraad stevige debatten plaats over de OZB. Wel kunnen er boven een gegarandeerd en wettelijk verplicht basisniveau verschillen in leefomgevingskwaliteit ontstaan. Overigens, deze systeeminnovatie zou breed in het ruimtelijk-fysieke domein doorgetrokken moeten worden.

De wijze van uitbreiding van het decentraal belastinggebied hangt af van de verantwoordelijkheden die worden gedecentraliseerd en bijvoorbeeld de mate waarin ook de bijdrage aan het gemeente- en provinciefonds wordt verlaagd. Het decentrale belastinggebied kan op lokaal niveau vorm krijgen door de kosten van ruimtelijke ontwikkeling meer bij de baatgenieters ervan in rekening te brengen. Instrumenten daarvoor zijn bijvoorbeeld een verruiming van de mogelijkheden voor kostenverhaal binnen de GREX (ook landschap), een gedeeltelijke opheffing van de maximalisatie van de OZB met het oog op tariefdifferentiatie naar bestemmingsplangebied of onevenredige waardeverhogingen en concessies/precario voor gebruik van de ondergrond. Op regionaal niveau liggen goede kansen in bijvoorbeeld een verplichte forfaitaire bijdrage aan een regionaal vereveningsfonds, verbreding van de bestaande heffing op grondwateronttrekking en een grondslag in relatie tot mobiliteit (Zie fiche 2.1 voor een overzicht van mogelijkheden met beknopt voor- en nadelen).

De volgende maatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zijn consistent met deze systeeminnovatie:

- gebiedsgerichte aanpak met garantiestellingen op het gebied van bodemsanering met gedeeltelijke decentralisatie (fiche 2.2);
- bundelen van verantwoordelijkheden op gebied van watercondities voor natuur bij waterschappen (fiche 3.6).

Aanvullende systeeminnovatiemaatregelen met een budgettair effect zijn;

- mogelijkheid scheppen voor meer decentrale belastinginkomsten ter financiering van lokale en regionale gebiedsontwikkelingen (al dan niet in combinatie met een verlaging van provincie- en gemeentefonds) (fiche 2.1);
- oprichting regionale uitvoeringsdiensten, eventueel met een uitgebreider takenpakket (fiche 3.3);
- decentralisatie van programmafinanciering externe veiligheid (door overheveling naar gemeentefonds) en van geluidssanering met gelijktijdige inzet op bronbeleid voor de lange termijn (stille banden, stil wegdek) (fiche 1.3, 1.4 en 3.1).

Ad c. Vereenvoudiging en stroomlijning van wet- en regelgeving

De afgelopen decennia is door verschillende oorzaken een complex en kostbaar bouwwerk van regels ontstaan om een duurzaam gebruik van de schaarse ruimte in Nederland in goede banen te leiden. Onder meer door de Europeanisering van belangrijke delen van het beleid voor de fysieke leefomgeving, is een situatie gegroeid, waarin het nationale gefragmenteerde stelsel van het omgevingsrecht niet langer is aangepast aan de eisen van de 21^e eeuw. Het stelsel gaat steeds meer zichzelf en de samenleving in de weg zitten en brengt aanzienlijke kosten met zich voor overheid, ondernemers en burgers. Verdere verfijningen en aanvullende instrumenten om een betere aansluiting op de praktijk te bereiken, zoals in het verleden steeds is gezocht,

bieden nauwelijks nog een oplossing en beginnen steeds meer onderdeel van het probleem te worden.

Er is een redesign van het omgevingsrecht nodig, om te voorkomen dat het historische gegroeide stelsel van wetgeving steeds meer onderdeel gaat worden van de problemen van trage besluitvorming, impasses tussen gebiedsontwikkeling en milieu, kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming. Daarbij bestaat een nauwe relatie met het omgevingsbeleid en de kwaliteit van de uitvoering.

Er zijn al belangrijke initiatieven genomen om dit aan te pakken. Het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling, de integratie van natuurwetgeving in een Wet natuur, de Wabo en de Waterwet, de versnelling van ruimtelijke en infrastructurele besluitvorming met de Spoedwet, de wijziging Tracéwet, Randstad Urgent, de programmatische aanpak van stikstof, de programmatische aanpak van luchtkwaliteit NSL in de Wet milieubeheer, het justitieproject versnelling besluitvorming ruimtelijk domein en de Crisis- en herstelwet.

Uitgangspunt blijft uiteraard het waarborgen van een adequaat beschermingsniveau voor burgers en leefomgeving en een adequate implementatie van de Europese regels en andere internationale verplichtingen, waarbij de rechtsbescherming op een adequaat niveau blijft.

Aanbevelingen

1. Bepaal concrete en meetbare ambitieniveaus met betrekking tot de lengte van de procedures waar de overheid verantwoordelijk voor is en geef aan wanneer die gerealiseerd moeten zijn.
2. Maak het een prioriteit om, gelet op de overige aanbevelingen uit de gehele heroverweging die betrekking hebben op de het fysieke domein, een overkoepelend concept te formuleren voor de ontwikkeling van een nieuw stelsel van omgevingsrecht (gericht op gebieden en netwerken), aan de hand waarvan het kabinet een wetgevingsprogramma kan voeren en prioriteiten kan stellen. Dit vraagt om een fundamentele bezinning.
3. Herijk het stelsel van wetgeving en met name de onderlinge samenhang op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, water, natuur, verkeer en vervoer voor zover van toepassing op fysieke veranderingen in de bestaande leefomgeving, op zodanige wijze dat de samenhang versterkt wordt en de mogelijkheid voor integrale afwegingen bij gebiedsontwikkelingen vergroot worden. Betrek hierbij ook de diverse planstelsels.
4. Kom tot vernieuwing van bestaande toetsingskaders, onderzoek bestaande toetsingskaders op nut en noodzaak, combineer toetsingskaders voor vergunningverlening zoveel mogelijk. Herzie de systematiek van bestaande normstelsels, zodanig dat er meer ruimte ontstaat voor integrale afwegingen in gebieden, een en ander met in achtneming van EU-regelgeving. Herijk onder meer hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en bied een zoveel mogelijk eenduidig wettelijke systematiek voor plannen en programma's die onder andere compensatie en saldering mogelijk maken. Stroomlijn voorschriften voor onderzoeksverplichtingen en effectbepaling, gericht op een robuustere omgang met modellen en onzekerheden.

5. Voeg meer bestaande vergunningstelsels toe aan de Wabo, zoals de archeologische monumentenvergunning, de splitsings- en samenvoegvergunning uit de Huisvestingswet en Ontgrondingenwetvergunning. Betrek hierbij de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van de Wabo.
6. Werk zo veel mogelijk met activerende instrumenten, in plaats van werende (zoals programma's voor het bereiken van voorgenomen doelen, in plaats van "verboden, tenzij"). Zulks in lijn met het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan het NSL en de programmatische aanpak stikstofdepositie.
7. Vrijwaar, met inachtneming van de Europese kaders, waar mogelijk veel voorkomende, dikwijls relatief eenvoudige situaties van speciale toestemming door de overheid; stel algemene regels daarvoor in de plaats (bijvoorbeeld verruim het vergunningvrij bouwen).
8. Saneer het aantal beslisregels c.s. stem deze beter op elkaar af.
9. Herdefinieer het bestemmingsplan zodat dit primair van toepassing is op ruimtelijk beheer van een gebied, met ruimte voor kleinschalige afwijkingen, en maak het projectbesluit en inrichtingsplan van toepassing op grotere, nieuwe ontwikkelingen.
10. Pas in het verlengde van het project Sneller & Beter de aanbevelingen van de Commissie Elverding waar mogelijk toe in het fysieke domein. Schrijf onder meer voor de totstandkoming van de meer complexe gebiedstransities een structuurvisie voor. Dergelijke structuurvisies zijn kaderstellend voor de vervolgbesluiten, die daardoor vlot genomen kunnen worden.
11. Biedt, met inachtneming van de Europese kaders, een wettelijke grondslag voor experimentele gebiedsontwikkeling en aanpak van innovatieve ontwikkelingen in het kader van duurzaamheid. Gebruik de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van Crisis- en herstelwet op dit punt.
12. Zorg voor een adequaat stelsel van uitvoering en toezicht. Op rijksniveau gaat het om beschikbaarheid van sterke, gedeconcentreerde diensten, op lokaal niveau om bundeling van expertise en capaciteit in uitvoeringsdiensten.
13. Herijk de huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Maak duidelijke keuze welke overheid voor welke maatschappelijke vraagstukken aan de lat staat.
14. Maak over de vernieuwing en stroomlijning van het omgevingsrecht sluitende afspraken in het regeerakkoord en overweeg de aanstelling van een regeringscommissaris teneinde de noodzakelijke regie op de uitwerking van die afspraken te bewerkstelligen.

De hier beoogde vereenvoudiging en integratie van het omgevingsrecht betreft een complex wetgevingstraject. Tezamen met de verbetering van de besluitvormingsprocessen, de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en een eenduidig en samenhangend beleid zal dit op termijn tot resultaat en tot belangrijke besparingen leiden. Uiteindelijk kan het gaan om besparingen cq. maatschappelijke baten van enkele miljarden. Een betere schatting vergt nader onderzoek.

De volgende maatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zijn consistent met deze systeeminnovatie (Zie 4.1 voor nadere toelichting):

- minder beschikingsmomenten bodemsanering (fiche 1.2);
- ontstapeling van gebiedscategorieën binnen de Groene Hoofdstructuur (fiche 1.6);
- zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS (fiche 1.5).

Aanvullende systeeminnovatiemaatregelen met een budgettair effect zijn:

- vereenvoudiging en integratie van wet- en regelgeving langs bovenstaande denklijnen (fiche 1.1);
- introductie duurzaam stortbeheer, waardoor een incidentele meevaller van € 92 mln. ontstaat bij vooral decentrale overheden (fiche 1.7).

Ad d. Internaliseren van externe effecten/toepassen profijtbeginsel

Om de in hoofdstuk 3 aangegeven afwenteling van milieu- en omgevingskwaliteitsproblemen te verminderen zijn diverse voorstellen voor het verder internaliseren van externe effecten onderdeel van deze systeeminnovatie. Door internalisering kan overheidsbemoeienis beperkt blijven en een in beginsel efficiënt marktmechanisme leiden tot maatschappelijk wenselijker uitkomsten. Onderdeel van deze systeeminnovatie is daarom een voortgezette vergroening van het belastingstelsel. De gedragseffecten ten gevolge van deze beprijzing hebben een positief effect voor de leefomgeving en de natuur, hetgeen de kans op toekomstige sanerings- en herstelopgaven beperkt. Huidige saneringsopgaven kunnen in deze lijn ook meer worden doorberekend.

Deze afwenteling is vandaag de dag vooral aan de orde bij het wegverkeer, de veehouderij en het gebruik van (abiotische) grondstoffen. In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van mogelijke maatregelen. Omdat het doel van deze beprijzing niet is de belastingdruk in totaal te verhogen maar vooral om betere prikkels in het economisch systeem in te bouwen, kan de opbrengst op duurzaamheid gericht terug gesluisd worden naar de samenleving. Dit kan deels generiek via de inkomstenbelasting, deels meer specifiek richting de sectoren die de heffing vooral opbrengen (door kostenverlaging, stimulering innovatie en investeringen). De werkgroep heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de effecten, de uitvoerbaarheid en de bijdrage aan de realisering van de beleidsdoelstellingen van Leefomgeving en natuur en naar terugsluismogelijkheden.

Op het gebied van de leefomgeving en de natuur is overheidsdienstverlening voor een belangrijk deel onbeprijsd. Het gaat dan om het verlenen van milieuvergunningen en afvalbeschikkingen en de advisering door de Commissie voor de mer. De initiatiefnemers bij de commissie MER zijn in ongeveer de helft van de gevallen overheden (voor het overgrote deel betreft dit gemeenten en provincies).

De volgende maatregelen uit de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide zijn consistent met deze systeeminnovatie (zie 4.1 voor nadere toelichting):

- doorberekenen bodemsanering NS-terreinen (fiche 2.3);
- doorberekenen kosten geluidsanering spoor aan spoorvervoerder (fiche 2.5);
- doorberekenen kosten Commissie voor de mer aan initiatiefnemers (fiche 2.7 en 2.8);
- gebiedsconcessies (fiche 2.9);
- bovenplanse verevening (fiche 2.10);

Aanvullende systeeminnovatiemaatregelen met een budgettair effect zijn:

- introduceren van leges rondom milieuvergunningen, EVOA-beschikkingen en doorberekenen kosten toezicht kernenergie (fiche 2.6);
- inzetten op bronbeleid voor geluidsoverlast (fiche 1.3 en 1.4);
- introductie van heffingen voor het internaliseren van externe effecten t.g.v. mobiliteit, veehouderij en gebruik van abiotische grondstoffen en evt. op duurzame wijze terugsluizen van deze opbrengsten. De werkgroep stelt hierbij de volgende concrete maatregelen voor met het oog op het wijzigen van de incentivestructuur ten behoeve van de kwaliteit van de leefomgeving en de natuur(fiche 2.4):
 - invoeren van een MAUT voor vrachtverkeer¹⁴ en afschaffen belastingvoordeel bestelauto's, waarbij de opbrengst teruggesluisd kan worden naar de transportsector;
 - afschaffen verlaagde accijns rode diesel¹⁵ waarbij de opbrengst teruggesluisd kan worden naar de betreffende sectoren;
 - LPG accijns optrekken naar niveau van diesel (LPG is nauwelijks schoner dan Diesel en het transport van LPG vormt een van de grootste externe veiligheidsrisico's). Er moet een redelijke overgangstermijn worden aangehouden vanwege het tot 2010 lopende convenant met het bedrijfsleven over aanvullende investeringen in veiligheid.

Organisatie rijksoverheid

Een nieuwe departementale inrichting zal eraan bijdragen dat de lijnen van deze systeeminnovatie tot hun recht komen. Dit zal de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidssturing in het ruimtelijk-fysieke domein ten goede komen. Gegeven de verwevenheid met politiek-bestuurlijke afwegingen geeft de werkgroep een aantal opties aan (zie bijlage 5 voor uitvoeriger omschrijving en weergave van voor- en nadelen):

Optie	Relevante overwegingen
1 departement van de leefomgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale aanpak leidt tot betere resultaten en meer efficiëntie • Grote organisatieverandering • Risico dat 'zwakke belangen' ondergesneeuwd raken • Afweging tussen normstelling en gebruik verliest transparantie
2 departementen: kaderstelling vs. gebruik/realisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Counterveiling powers: evenwicht in realisatie en kaderstelling • Sluit aan bij indeling EU Andere departementen zijn zo niet georganiseerd • Interdepartementale afstemming blijft nodig.
2 programmaministers (met eigen begroting)	<ul style="list-style-type: none"> • Snel te realiseren • Efficiënter mits goede afspraken Vereist goede afspraken • Dubbele loyaliteiten

In relatie tot onderraden, parlementaire commissies en interbestuurlijke overleggen levert deze nieuwe departementale inrichting ook stroomlijning op, die bij kan dragen aan selectiviteit in de rijksbemoedienis. Logische consequentie is om het MIRT als integraal besluitvormingsproces voor rijksinvesteringen in het hele ruimtelijk-fysieke

¹⁴ In de werkgroep Mobiliteit & Water is deze maatregel onderdeel van een concrete besparingsvariant.

¹⁵ De accijnsdifferentiatie voor tractoren en mobiele werktuigen (rode diesel) maakt onderdeel uit van de grondslag van heroverweging Energie & Klimaat.

domein te benutten. Ook kan overwogen worden om verschillende inspecties en rijksdiensten met grond- en vastgoedposities samen te voegen. Bij de uitvoeringsorganisatie DLG (Dienst Landelijk Gebied) zijn de doelmatigheidsprikkels vanuit de twaalf provincies niet optimaal. Dit vindt zijn grondslag in de trekkingsrechten van de provincies op de uitvoeringscapaciteit van DLG, welke gebaseerd is op uren in plaats van prestaties. In de pilot "Zuid" wordt de relatie DLG en provincies onderzocht. De werkgroep adviseert (in lijn met het advies in werkgroep 3 "Mobiliteit en Water" met betrekking tot Rijkswaterstaat) om nader onderzoek te doen naar de bekostigingssystematiek, waarbij de beloning van DLG gekoppeld wordt aan de kwaliteit van de geleverde prestaties en waarbij de resultaten van de voorgenoemde pilot "Zuid" worden betrokken.

Samenvattend Financieel overzicht

Maatregel	Fiche	Grondslag L&N	Overig Rijk	Effect decentraal
<i>Selectieve en samenhangende rijksinzet</i>				
Maatregelen variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide	3.4/3.2	148 mln.		
Maatregelen EHS	n.v.t.	PM		
<i>Versterking decentrale uitvoering</i>				
Maatregelen variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide	2.2/3.6	88 mln.		
Uitbreiding decentrale inkomsten t.b.v. gebiedsontwikkeling	2.1			100-400 mln.
Regionale uitvoeringsdiensten	3.3			120-215 mln.
<i>Vereenvoudiging en stroomlijning wet- en regelgeving</i>				
Maatregelen variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide	1.2/1.5/1.6	47 mln.		
Vereenvoudiging en stroomlijning	1.1	pm*	pm*	pm*
Introductie duurzaam stortbeheer (incidenteel)	1.7			(92 mln.)
<i>Internaliseren externe effecten</i>				
Maatregelen variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide	2.3/2.5/2.9/2.10	43 mln.	pm	
Bronbeleid geluid (stil wegdek, stille banden)	1.3/14			
Internaliseren externe effecten verkeer:	2.5		pm	
- MAUT ** en bestelauto's				
Terugsluis			1600 mln.	
- LPG***			- 1600 mln.	
- Rode diesel ****			100 mln.	
Terugsluis			236 mln.	
			-236 mln.	
<i>Profijtbeginself diensterlening overheid</i>				
Maatregelen variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide	2.7/2.8	5 mln.		- 2 mln.
Introductie leges	2.6	5 mln.	12 mln.	
Subtotaal		336 mln.	112 mln.	218-613 mln.
Afoming provincie- en gemeentefonds			pm	-pm
Totaal		336 mln.	112 mln. + pm	218-613 mln. -/- pm

* Op de langere termijn kan het gaan om besparingen c.q. maatschappelijke baten van enkele miljarden. Een betere schatting vergt nader onderzoek.

** Het bedrag is conform het rapport van de heroverweging Mobiliteit en water.

*** Er moet rekening gehouden worden met een redelijke overgangstermijn vanwege het tot 2010 lopende convenant met het bedrijfsleven over aanvullende maatregelen in veiligheid.

**** Het bedrag is conform rapport Energie en klimaat. De accijnsdifferentiatie voor tractoren en mobiele werktuigen (rode diesel) maakt onderdeel uit van de grondslag van de werkgroep heroverweging Energie & Klimaat

4.3 Ruimtelijke EHS-variant

Ecologische Hoofdstructuur

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is er op gericht om in 2018 te beschikken over een coherent netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden met een omvang van 728.500 hectare (op land). De EHS is een nationaal instrument en geeft invulling aan internationale verplichtingen op het terrein van biodiversiteit. De realisatie van de EHS wordt op drie manieren bereikt. Ten eerste door aankoop en inrichting van gronden door het rijk, gevolgd door overdracht van de gronden aan terreinbeherende organisaties (zoals Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten), die voor het beheer een jaarlijkse beheersubsidie ontvangen. Ten tweede via particulier natuurbeheer, waarbij grond die in bezit is en blijft van particulieren (bijvoorbeeld als landbouwgrond) maar planologisch van functie verandert en natuur wordt. De particulier krijgt een eenmalige vergoeding voor de waardedaling van zijn grond en een jaarlijkse beheersubsidie. Ten derde via agrarisch natuurbeheer, waarbij boeren hun agrarische bedrijfsvoering doorzetten, maar extra maatregelen nemen om natuurdoelen te beschermen. Boeren krijgen hiervoor een jaarlijkse beheersubsidie.

Een kwalitatief goede EHS is van belang voor de natuurdoelen van de EU waarvoor Nederland verantwoordelijk is, de zogeheten N2000-doelen: alle N2000-gebieden liggen binnen de EHS. Voor een gunstige staat van (de condities voor) instandhouding van veel soorten is daarnaast een groter oppervlakte kwalitatief goede en met elkaar verbonden natuur nodig dan aanwezig in de N2000-gebieden (bron: MNP, 'perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland, mei 2007). Voor het bereiken van de noodzakelijke milieu- en watercondities in de N2000-gebieden zijn grotere natuurgebieden nodig en moet de milieubelasting worden teruggedrongen. In het huidige beleid en bij de keuze voor en begrenzing van de N2000-gebieden is er rekening mee gehouden dat milieu- en watercondities niet in N2000-gebieden hoeven te worden gerealiseerd, maar dat dit ook middels de omliggende EHS-gebieden – voor zover aanwezig - kan worden gerealiseerd.

Recent is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO Natuur) uitgevoerd¹⁶. Daarin worden belangrijke conclusies getrokken voor de verdere ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000. De basisgedachte van het natuurbeleid, het creëren van een robuust netwerk van gebieden, is goed en nog steeds houdbaar. De EHS en Natura 2000 vormen als ecologische netwerken van met elkaar verbonden robuuste natuurgebieden een sterk concept waarvan de uitvoering al twintig jaar loopt (groot project).

Over de noodzakelijke investeringen voor de EHS zegt de IBO-rapportage het volgende:

"Uit deze analyse blijkt dat het tekort voor de investeringen voor de EHS (inclusief Natura 2000) in het scenario van de huidig vastgestelde normkosten tot en met 2018 circa € 2,2 miljard zullen bedragen. Na 2018 resteren voornamelijk investeringen in milieucondities van circa € 1,8 miljard.

¹⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 31 588, nr. 3, bijlage.

De tekorten voor beheer van natuur kennen een bandbreedte tot en met 2018 tussen € 416 miljoen en € 1,7 miljard. Het precieze tekort is afhankelijk van het tempo waarin hectares in beheer genomen kunnen worden en de normbijdrage die de overheid verstrekt aan de terreinbeherende organisaties. Na 2018 heeft het tekort structureel een bandbreedte tussen de € 103 en € 272 miljoen per jaar.

Financiële tekorten bij de realisatie van het huidige beleid vormen op termijn een obstakel voor de realisatie van de biodiversiteitsdoelen. Stijgende kosten van verwerving, inrichting en beheer van de EHS leiden tot financiële tekorten bij het realiseren van de huidige EHS-doelstellingen. Op basis van extrapolatieramingen voor verwerving, inrichting en beheer en daarnaast aan de hand van berekeningen van de kosten voor het herstellen van milieu- en watercondities blijkt dat de huidige beschikbare budgetten ontoereikend zijn om de ambities te realiseren”.

Scenario tekort bij vastgestelde normkosten			
	T/m 2018	2019-2027	2019 e.v. tekort per jaar
Investerings			
Verwerving	478	0	
Inrichting	274	0	
Milieucondities	1.407	1.845	
Beheer	416		103
Totaal	2.575	1.845	103
Scenario tekort bij herijkte normkosten			
	T/m 2018	2019-2027	2019 e.v. tekort per jaar
Investerings			
Verwerven	478	0	
Inrichting	434	0	
Milieucondities	1.407	1.845	
Beheer	1.680		272
Totaal	3.999	1.845	272

NB: genoemde bedragen bij verwerving zijn exclusief niet-toegekende grondprijscompensaties

Een substantieel deel van deze kosten – namelijk de kosten die samenhangen met het herstel van milieucondities – zijn gerelateerd aan de landbouwsector en verkeer en vervoer.

In de IBO-rapportage worden vervolgens twee –ongelijksoortige- vergezichten voor een klimaatbestendige strategie geschetst, waarbij grote eenheden natuur worden gerealiseerd en de ruimtelijke samenhang wordt versterkt.

De werkgroep constateert dat er naast de IBO-vergezichten ook nog andere toekomstscenario's voor de EHS zijn. De IBO-vergezichten, aangevuld met twee mogelijke andere toekomstscenario's geven het volgende keuzespectrum (zie ook bijlage 8):

1. Deltanatuur: bij deze variant 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. Dit scenario vergt een herijking van de EHS en de N2000, met dien verstande dat de natuurwaarden die aansluiten bij de Nederlandse delta, prioriteit krijgen;
2. Robuuste Natuur: deze variant richt zich op het creëren van grote samenhangende gebieden met als kern de Natura 2000 gebieden aangevuld met maatregelen die de EHS klimaatbestendig maken en een strategie om het natuurbeleid te integreren in de ruimtelijke planning. Robuustheid en samenhang zijn leidend voor de vormgeving van deze variant;
3. Afronden van de huidige begrensde EHS: uitgegaan wordt van de EHS, zoals die is opgenomen in de 'nulmeting op kaart'¹⁷;
4. Robuuste Natura 2000 (de werkgroep voegt dit als een nieuw scenario toe): bestaande hoeveelheid in beheer zijnde ha EHS (ca 600.000 ha) koppelen aan en centreren rond N2000-gebieden. Dit betekent de facto het stoppen met verdere uitbreiding van de EHS. Deze optie legt de focus op het robuuster maken van de N2000-gebieden door de Europees belangrijke biodiversiteit o.a. via ruilgronden te omringen met aanvullende natuurgebieden in het kader van de EHS. Er wordt dus prioriteit gegeven aan die gebieden die van belang zijn voor een EU-netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen. De ruilgronden worden zo ingezet opdat ze optimaal bijdragen aan biodiversiteit en milieucondities.

De werkgroep acht het, vanwege noodzakelijke maar niet beschikbare informatie over de budgettaire effecten van de 4 scenario's en de effecten van deze verschillende toekomstscenario's op de biodiversiteitsdoelstellingen, nu te vroeg om een keuze te maken voor één van de vier.

De scenario's moeten nader worden uitgewerkt om te bezien of deze kunnen leiden tot een nieuwe invulling van de EHS. Een nieuwe invulling bij een keuze voor de scenario's 1 of 4 en in mindere mate 2 heeft consequenties voor het al dan niet kunnen voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit internationaalrechtelijke kaders (met name de Vogel- en Habitatrichtlijn – Natura 2000). Bovendien kunnen dan de mogelijkheden voor financiële besparingen worden onderzocht. De veronderstelling uit het IBO-rapport, dat door een andere allocatie van areaal, effectiever natuurbeleid mogelijk is en meer biodiversiteit gerealiseerd kan worden, moet eveneens worden getoetst. Op dit moment zijn de onzekerheden over de vergezichten van het IBO wat betreft bijdrage aan biodiversiteit en kosten nog te groot. Alle vergezichten vergen in meer of mindere mate ook een wijziging van de Europese verplichtingen die Nederland is aangegaan.

Gelet op de in het IBO-rapport beschreven omvangrijke tekorten¹⁸ is het naar de mening van de werkgroep echter onvermijdelijk dat de komende jaren een fundamentele keuze wordt gemaakt over de toekomstige inrichting van de EHS en de financiering daarvan, inclusief de vraag wie daarin voorziet. Dit tegen de achtergrond van EU-afspraken over biodiversiteit en de financiële afspraken uit het stabiliteitspact.

¹⁷ Kamerstukken II, 2009-2010, 30 825, nr. 56.

¹⁸ Een deel van het hierboven beschreven tekort hangt samen met het herstel van de milieucondities welke voor wat betreft Natura 2000-gebieden worden betrokken bij de beheerplannen Natura 2000. De mogelijke budgettaire consequenties van de beheerplannen Natura 2000-gebieden zijn niet apart aan de orde geweest.

Variant voor heroverweging

Een goede keuze zal tijd vergen, er is een overgangperiode nodig van tussen de 3 en 7 jaar. In de tussentijd kunnen we echter niet stilvallen: de urgentie van de biodiversiteitproblematiek en de internationale verplichtingen maken het - aangepast-voortgaan met de EHS noodzakelijk. Uitgangspunt voor deze heroverwegingsvariant is dat, ook voor de langere termijn, het concept van de EHS als robuust netwerk van natuurgebieden gehandhaafd blijft. Om ondanks de tekorten, zoals door het IBO geschetst, zo goed mogelijk in te zetten op het voorkomen van het verlies van biodiversiteit, stelt de werkgroep in deze variant voor het huidige budget in de meerjarenramingen tot 2018 te handhaven. Tegelijkertijd ziet de werkgroep mogelijkheden om maatregelen te nemen die leiden tot een vergroting van de efficiency van de beschikbare budgetten voor het natuurbeleid. Met de tenuitvoerlegging daarvan kan (een groot deel van) het in het IBO geconstateerde tekort worden weggenomen (exclusief de tekorten bij het voldoen aan de milieuecondities). Geen van de ingezette maatregelen mag er echter toe leiden dat er substantiële belemmeringen ontstaan om één van de hierboven geschetste toekomstscenario's na 2018 ten uitvoer te kunnen brengen.

Bij deze variant gaat de werkgroep uit van de huidige meerjarenramingen tot 2018. Als er natuurmaatregelen uit de variant "maatschappelijke efficiënt en solide" worden gekozen, dan krimpt het totaal beschikbare EHS-budget. Omdat de 'speelruimte' daarmee sterk afneemt, zullen niet alle maatregelen uit deze variant ten uitvoer kunnen worden gebracht. De mate waarin hier sprake van zal zijn, hangt af van welke natuurmaatregelen worden getroffen

De werkgroep beveelt de volgende maatregelen aan:

Voortzetten binnen de huidige aanpak (indien meerjarencijfers in stand blijven)

- Aankopen van natuur binnen de aangemelde N2000-gebieden dient door te gaan, dit zal het overgrote deel van het aankoopbudget van de meerjarenraming vergen.

Voor zover er dan nog budgettaire ruimte is;

- Aankopen van afrondingspercelen is uit kostenoverweging aan te bevelen. Anders is sprake van kapitaalvernietiging, omdat eerder aangekochte percelen voor hetzelfde project dan niet optimaal kunnen renderen;
- Aankopen van overige natuur wordt waar mogelijk vervangen door een vorm van particulier en/of agrarisch natuurbeheer. Voor de financiering daarvan worden de mogelijkheden van inzet van de middelen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (EU) nagegaan. Het agrarisch natuurbeheer is overigens slechts effectief voor bepaalde natuurtypen.
- Inrichting en beheer van eenmaal verworven grond gaan door inclusief belangrijke herinrichtingen (de bijdrage van het rijk moet passen binnen de financiële kaders).

Mogelijkheden om ruimte te creëren tijdens de overgangperiode (niet alle mogelijke maatregelen kunnen naast elkaar worden ingezet):

- er wordt (tijdelijk) afgezien van een verdere aankoop en inrichting (en dus ook beheer) van die gebieden die in geen van de toekomstige IBO-scenario's een belangrijke rol kunnen spelen. Dat geeft ca 79 mln. budgettaire ruimte per jaar. Er wordt dus alleen doorgegaan met de realisering van de huidig begrensde EHS, met dien verstande dat zoveel mogelijk die gebieden die in een van beide hierboven

geschetste IBO-toekomstscenario's van nut kunnen zijn, worden aangekocht en ingericht;

- de realisatie van de kwantitatieve doelstelling van de EHS wordt tijdelijk versoerd. Er wordt gezocht naar mogelijkheden voor versoering van de uitvoering zonder dat de kwalitatieve doelstellingen van de EHS worden bijgesteld. In overleg met betrokken organisaties (terreinbeherende organisaties, verenigingen van agrarische en particuliere natuurbeheerders en provincies) worden voorstellen daarvoor uitgewerkt;
- ook de kwalitatieve doelstellingen kunnen worden getemporiseerd. Investerings kunnen dan dáár worden gepleegd, waar het "no regret" is.

Leenfaciliteit

Voor de aankoop van natuurgebieden kan voor een alternatieve financieringswijze worden gekozen. De zogenaamde leenfaciliteit, die nu al wordt ingezet voor de verwerving van gronden door particuliere terreinbeherende organisaties, zou kunnen worden uitgebreid. De werkgroep doet geen aanbeveling dit instrument daadwerkelijk te verbreden voor aankoop van gronden voor Staatsbosbeheer, maar geeft ter overweging de voor- en nadelen van de inzet van dit instrument hieronder aan.

Voordelen

- Ontlasting rijksbegroting op korte termijn, omdat niet de volledige investeringskosten voor verwerving van gronden op rijksbegroting drukken, maar alleen de rente- en aflossingskosten;
- Versoering van de middelen voor verwerving op de rijksbegroting, geeft ruime om tekorten bij beheer mede op te lossen.
- Als de grondprijs sterker stijgt dan de rente, is er een financieel voordeel.

Nadelen

- Vanwege de rentecomponent zou de leningsconstructie op lange termijn mogelijk duurder kunnen uitvallen dan directe budgettering van de aankoop van gronden als de rente hoger is dan de grondprijsstijging;
- De inzet van een leenfaciliteit telt mee bij de bepaling van het EMU-saldo.
- Als inzet van de leenfaciliteit leidt tot versnelling van de aankopen, kunnen de beheerskosten toenemen indien deze gronden voor natuur worden ingericht.

Met (een deel van) bovenstaande maatregelen kan de komende jaren de efficiency van de beschikbare budgetten voor het natuurbeleid worden vergroot. De werkgroep stelt echter ook vast dat hiermee niet alle tekorten uit het IBO-rapport, waaronder beheer, zijn opgelost.

De werkgroep wijst er in dit verband op dat het verminderen van de bestaande budgetten (zie de variant Maatschappelijk Efficiënt & Solide) zal leiden tot een verder verlies aan biodiversiteit en het niet nakomen van internationale verplichtingen. Het is in deze variant niet mogelijk om de oorspronkelijke natuurdoelstellingen van de EHS op de geplande jaren te realiseren per 2018. Ook die gebieden die in beide IBO-vergezichten een rol spelen, kunnen niet allemaal verworven worden. De optimalisering bestaat eruit dat vooral die maatregelen worden genomen met de meest positieve gevolgen voor biodiversiteit.

5 Overzicht budgettaire effecten van de varianten

		Huidig 2014	Maatschappelijk Efficiënt en Solide	Systeeminnovatie
VROM	Art 1 Optimalisering ruimtelijke afweging	4		
	Art 2 Nationaal Ruimtelijk Beleid	52		
	Art 3 Klimaatverandering en luchtkwaliteit	32		
	Art 4 Duurzaam produceren	151	115	118
	Art 6 Risicobeleid	80		2
	Art 9 Handhaving en toezicht	55		
	Art 10 Leefomgeving	229	81	81
LNV	Art 21 Luchtkwaliteit landbouw	3		
	Art 22 Agrarische ruimte	33		
	Art 23 Natuur	526	112	93
	Art 24 Landschap en recreatie	111	40	24
	Art 27 Bodem, water en reconstructie zandgebieden	88	31	9
	Fiscale regelingen natuur en landschap	34		
	Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	15		
	Heffingskorting groen beleggen	18		
VenW	Art 36 Kwaliteit van de leefomgeving	22	9	9
Totaal		1435	388*	336

** Door afrondingsverschillen wijkt dit totaalbedrag af van de totaalbedragen voor deze variant elders in het rapport.*

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft het beleid gericht op verbeteren van de leefomgeving en de natuur. Het betreft fysieke investeringen in de stedelijke en landelijke ruimtelijke ontwikkeling (incl. landschap en natuur), luchtkwaliteit, geluidshinder, bodem- en waterkwaliteit en fysieke veiligheid. In totaal zijn de uitgaven op dit terrein circa 1,9 mld. in 2010.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen. Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verdergaan dan 20%. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven en inkomsten, subsidiariteit en uitvoerbaarheid.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De grondslag voor deze heroverweging betreft de onderdelen van de VROM-, LNV- en VenW-begroting zoals opgenomen in onderstaande tabel. Een deel hiervan is FES-gefinancierd. Het niet-verlengen van FES-gefinancierd beleid is onderdeel van deze heroverweging.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: drs. M.P. van Gastel (ministerie van VWS)

Leden: VROM, LNV, V&W, AZ, FIN en externe deskundigen

Tabel 1 De in de heroverweging Leefomgeving en natuur minimaal te betrekken regelingen (mln. euro¹)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
VROM	Art 1 Optimalisering ruimtelijke afweging	14	7	3	3	4	4
	Art 2 Nationaal Ruimtelijk Beleid	327	293	93	61	56	52
	Art 3 Klimaatverandering en luchtkwaliteit	202	191	128	36	32	32
	Art 4 Duurzaam produceren	206	150	147	152	151	151
	Art 6 Risicobeleid	96	43	59	73	80	80
	Art 9 Handhaving en toezicht	59	58	55	55	55	55
	Art 10 Leefomgeving	223	239	239	244	229	229
LNV	Art 21 Luchtkwaliteit landbouw	4	22	13	6	5	3
	Art 22 Agrarische ruimte	86	63	50	36	35	33
	Art 23 Natuur ²	544	503	593	536	550	526
	Art 24 Landschap en recreatie	125	138	292	157	153	111
	Art 27 Bodem, water en reconstructie zandgebieden	80	118	110	115	112	88
	Fiscale regelingen natuur en landschap	37	31	31	32	33	34
	Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement ³	12	14	14	14	15	15
	Heffingskorting groen beleggen ³	14	16	17	17	18	18
VenW	Art 36 Kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename mobiliteit	58	48	36	29	25	22
Totaal		2073	1918	1863	1549	1535	1435

¹ Bedragen VROM-begroting zijn exclusief apparaatsuitgaven. Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

² Dit zijn inclusief de middelen op de aanvullende post voor de Enveloppe natuur, EHS en vitaal platteland.

³ Berekend op basis van een over de afgelopen tien jaar gemiddeld aandeel van natuur- en duurzame bouwgerelateerde projecten van 15% in het totaal aan nieuw aangebrachte groene beleggingen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	drs. M.P. van Gastel	ministerie van VWS /J&G
Leden:	drs. B.F. van Burken	ministerie van Fin
	drs. D.S. Buytendorp (plv.lid)	ministerie van Fin
	ing. C.M. Moons	ministerie van VROM
	drs. F. Buis	ministerie van VROM
	mr. G.J. Olthoff	ministerie van V&W
	drs. R. Peters (plv.lid)	ministerie van V&W
	drs. R.P. van Brouwershaven	ministerie van LNV
	drs. R.J. Barendse	ministerie van LNV
	ir. C.P.M. Moonen	ministerie van AZ
Externe deskundigen:	dr. H.J.J. Stolwijk	CPB
	ir. K. Wieringa	PBL
Secretariaat:	drs. A.A.M. Raes	ministerie van Fin
	drs. F.H.W. Bekkers	ministerie van VROM
	mr. drs. J.W. van der Ham	ministerie van LNV
	drs. D. Hendriks	ministerie van LNV
	(ad interim 13/1/2010 – 12/3/2010)	
	mr. M.H.C. Mulder-Bakker	ministerie van VROM
	(ad interim 22/3/2010 – 26/3/2010)	

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens gesprekken:

- de heer drs. G. Beukema (Inter Provinciaal Overleg)
- de heer prof. ir. N.D. van Egmond (Universiteit Utrecht)
- de heer ir. J.J. de Graeff (Natuurmonumenten)
- de heer dr. B. ter Haar (ministerie van VROM)
- de heer prof. dr. W.A. Hafkamp (NICIS)
- de heer W. Hellevoort (Natuurmonumenten)
- de heer ir. R.D.W. Hijdra (Natuurmonumenten)
- de heer drs. C.J. Kalden (Staatsbosbeheer)
- de heer mr. W.J. Kooij (Groenfonds)
- de heer drs. C.B.F. Kuijpers (Ministerie van VROM)
- de heer dr. A.H.G. Rinnooy Kan (Sociaal- Economische Raad)
- de heer prof. dr. H. Verbruggen (Vrije Universiteit van Amsterdam)
- mevrouw ir. A.N. Wouters (Ministerie van LNV)
- de heer mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Bouwfonds Ontwikkeling)

Bijlage 3 Groslijst met de fiches

Leefomgeving en natuur								
nr.	Onderwerp/Variant	Budgettaire opbrengst op de grondslag in € miljoen						
		2011	2012	2013	2014	2015	struct. (jaar)	Blz.
1.1	Vereenvoudiging en integratie wet en regelgeving	0	0	0	0	pm	pm	60
1.2	Wbb: minder beschikingsmomenten bodemsanering	0	0	0	6	6	6	65
1.3	Bronbeleid Wegverkeerslawaaï - Stille wegdekken gemeenten	0	0	0	0	pm	pm	68
1.4	Bronbeleid geluid - stille banden	0	0	0	0	0	35	71
1.5	Zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS	0	0	11	10	10	10	74
1.6	Ontstapeling gebiedscategorieën	14	21	24	24	31	31	79
1.7	Introductie duurzaam stortbeheer	0	0	0	0	pm	pm	82
2.1	Vergroten decentraal belastinggebied t.b.v. investeringen in fysieke leefomgeving	0	0	0	0	pm	pm	85
2.2	Introductie gebiedsgericht beheer + afkoop en garantieregeling gecombineerd met gebruiker betaalt	0	0	0	0	68	68	89
2.3	Beleidsvariant saneren spoorterreinen	0	0	0	0	9	9	92
2.4	Heffingen gericht op internaliseren externe kosten	0	0	0	0	0	0	94
2.5	Geluidssanering spoor doorberekenen aan spoorvervoerders	0	0	0	0	4	4	100
2.6	Invoeren van leges	0	0	0	0	5	5	104
2.7	Doorberekenen advisering MER-commissie	0	0	0	3	3	3	106
2.8	Doorberekenen kosten MER	0	0	0	2	2	2	108
2.9	Gebiedsconcessies	4	7	15	25	25	25	110
2.10	Bovenplanse verevening (forfaitaire bijdrage)	0	0	1	5	5	5	114
2.11	Uitfaseren beheer buiten de EHS	1	3	5	7	11	11	117
3.1	Decentralisatie lokale milieuthema's	0	0	0	0	pm	pm	118
3.2	Afvalfonds	0	0	115	115	115	115	121
3.3	Regionale omgevingsdiensten creëren	0	0	0	0	0	0	125
3.4	Recentralisatie en planning via MIRT	15	22	22	24	33	33	129
3.5	Efficiencywinst van de uitvoering van natuurbeheer	0	1	5	8	10	10	135
3.6	Bundelen verantwoordelijkheden bij waterschappen	0	3	8	14	20	20	137
4.1a	Versoberen Routenetwerken	0	1	2	5	5	5	139
4.1b	Versoberen Toegankelijkheid	0	1	1	2	2	2	
4.1c	Versoberen reconstructie zandgebieden	0	0	0	10	22	22	
4.1d	Versoberen Overige maatregelen	0	2	3	5	5	5	
4.2	Terugbrengen stimuleren innovatie duurzaamheid	0	0	0	0	10	10	144

Fiches

1. Herzien/inzet wet- en regelgeving

1.1 Vereenvoudiging en integratie wet- en regelgeving

Beschrijving van variant/maatregel	<p>De afgelopen decennia is door verschillende oorzaken een complex en kostbaar bouwwerk van regels ontstaan om een duurzaam gebruik van de schaarse ruimte in Nederland in goede banen te leiden. Onder meer door de Europeanisering van belangrijke delen van het beleid voor de fysieke leefomgeving, is een situatie gegroeid, waarin het nationale gefragmenteerde stelsel van het omgevingsrecht niet langer is aangepast aan de eisen van de 21^e eeuw. Het stelsel gaat steeds meer zichzelf en de samenleving in de weg zitten en brengt aanzienlijke kosten met zich voor overheid, ondernemers en burgers. Verdere verfijningen en aanvullende instrumenten om een betere aansluiting op de praktijk te bereiken, zoals in het verleden steeds is gezocht, bieden nauwelijks nog een oplossing en beginnen steeds meer onderdeel van het probleem te worden.</p> <p>Er is een redesign van het omgevingsrecht nodig, om te voorkomen dat het historische gegroeide stelsel van wetgeving steeds meer onderdeel gaat worden van de problemen van trage besluitvorming, impasses tussen gebiedsontwikkeling en milieu, kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming. Daarbij bestaat een nauwe relatie met het omgevingsbeleid en de kwaliteit van de uitvoering.</p> <p>Er zijn al belangrijke initiatieven genomen om dit aan te pakken. Het Actieprogramma vernieuwing instrumentarium gebiedsontwikkeling, de integratie van natuurwetgeving in een Wet natuur, de Wabo en de Waterwet, de versnelling van ruimtelijke en infrastructurele besluitvorming met de Spoedwet, de wijziging Tracéwet, Randstad Urgent, de programmatische aanpak van stikstof, de programmatische aanpak van luchtkwaliteit NSL in de Wet milieubeheer, het justitieproject versnelling besluitvorming ruimtelijk domein en de Crisis- en herstelwet.</p> <p>Uitgangspunt blijft uiteraard het waarborgen van een adequaat beschermingsniveau voor burgers en leefomgeving en een adequate implementatie van de Europese regels en andere internationale verplichtingen, waarbij de rechtsbescherming op een adequaat niveau</p>
------------------------------------	---

blijft.

Aanbevelingen

1. Bepaal concrete en meetbare ambitieniveaus met betrekking tot de lengte van de procedures waar de overheid verantwoordelijk voor is en geef aan wanneer die gerealiseerd moeten zijn;
2. Maak het een prioriteit om, gelet op de overige aanbevelingen uit de gehele heroverweging die betrekking hebben op de het fysieke domein, een overkoepelend concept te formuleren voor de ontwikkeling van een nieuw stelsel van omgevingsrecht (gericht op gebieden en netwerken), aan de hand waarvan het kabinet een wetgevingsprogramma kan voeren en prioriteiten kan stellen. Dit vraagt om een fundamentele bezinning;
3. Herijk het stelsel van wetgeving en met name de onderlinge samenhang op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, water, natuur, verkeer en vervoer voor zover van toepassing op fysieke veranderingen in de bestaande leefomgeving, op zodanige wijze dat de samenhang versterkt wordt en de mogelijkheid voor integrale afwegingen bij gebiedsontwikkelingen vergroot worden. Betrek hierbij ook de diverse planstelsels;
4. Kom tot vernieuwing van bestaande toetsingskaders, onderzoek bestaande toetsingskaders op nut en noodzaak, combineer toetsingskaders voor vergunningverlening zoveel mogelijk. Herzie de systematiek van bestaande normstelsels, zodanig dat er meer ruimte ontstaat voor integrale afwegingen in gebieden, een en ander met in achtneming van EU-regelgeving. Herijk onder meer hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en bied een zoveel mogelijk eenduidig wettelijke systematiek voor plannen en programma's die onder andere compensatie en saldering mogelijk maken. Stroomlijn voorschriften voor onderzoeksverplichtingen en effectbepaling, gericht op een robuustere omgang met modellen en onzekerheden;
5. Voeg meer bestaande vergunningenstelsels toe aan de Wabo, zoals de archeologische monumentenvergunning, de splitsings- en samenvoegvergunning uit de Huisvestingswet en Ontgrondingenwetvergunning. Betrek hierbij de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van de Wabo;

	<ol style="list-style-type: none"> 6. Werk zo veel mogelijk met activerende instrumenten, in plaats van werende (zoals programma's voor het bereiken van voorgenomen doelen, in plaats van "verboden, tenzij"). Zulks in lijn met het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan het NSL en de programmatische aanpak stikstofdepositie; 7. Vrijwaar, met inachtneming van de Europese kaders, waar mogelijk veel voorkomende, dikwijls relatief eenvoudige situaties van speciale toestemming door de overheid; stel algemene regels daarvoor in de plaats (bijvoorbeeld verruim het vergunningvrij bouwen); 8. Saneer het aantal beslisregels c.s. stem deze beter op elkaar af; 9. Herdefinieer het bestemmingsplan zodat dit primair van toepassing is op ruimtelijk beheer van een gebied, met ruimte voor kleinschalige afwijkingen, en maak het projectbesluit en inrichtingsplan van toepassing op grotere, nieuwe ontwikkelingen; 10. Pas in het verlengde van het project Sneller & Beter de aanbevelingen van de Commissie Elverding waar mogelijk toe in het fysieke domein. Schrijf onder meer bij de totstandkoming van de meer complexe gebiedstransities een structuurvisie voor. Dergelijke structuurvisies zijn kaderstellend voor de vervolgbesluiten, die daardoor vlot genomen kunnen worden; 11. Biedt, met inachtneming van de Europese kaders, een wettelijke grondslag voor experimentele gebiedsontwikkeling en aanpak van innovatieve ontwikkelingen in het kader van duurzaamheid. Gebruik de ervaringen die worden opgedaan bij de uitvoering van Crisis- en herstelwet op dit punt; 12. Zorg voor een adequaat stelsel van uitvoering en toezicht. Op rijksniveau gaat het om beschikbaarheid van sterke, gedeconcentreerde diensten, op lokaal niveau om bundeling van expertise en capaciteit in uitvoeringsdiensten; 13. Herijk de huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Maak duidelijke keuze welke overheid voor welke maatschappelijke vraagstukken aan de lat staat; 14. Maak over de vernieuwing en stroomlijning van het omgevingsrecht sluitende afspraken in het regeerakkoord en overweeg de aanstelling van een regeringscommissaris teneinde de noodzakelijke regie op de uitwerking van die afspraken te bewerkstelligen.
--	--

Legitimiteit van beleidsterrein	Het rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het wettelijke systeem. Dat moet het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en de burgers op efficiënte, transparante en juridisch sluitende wijze de mogelijkheden bieden voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, waarbij de kwaliteit en snelheid geborgd is.
Subsidiariteit	Met name gemeenten en in mindere mate provincies zijn aan zet bij besluitvorming over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Daarnaast profiteert het Rijk met zijn grote projecten van nationaal belang ook zelf van een modern en efficiënt stelsel van wet- en regelgeving.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	De hier beoogde vereenvoudiging en integratie van het omgevingsrecht betreft een complex wetgevingstraject. Tezamen met de verbetering van de besluitvormingsprocessen, de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en een eenduidig en samenhangend beleid zal dit op termijn tot resultaat en tot belangrijke besparingen leiden. Uiteindelijk kan het gaan om besparingen cq. maatschappelijke baten van enkele miljarden. Een betere schatting vergt nader onderzoek.
Effect op financiën andere bestuurslagen	Een groot deel van de baten zal neerslaan bij decentrale overheden.
In/ uitvoeringskosten/ handavingskosten	Het ontwerpen van een nieuw wettelijk stelsel kost veel tijd en capaciteit, terwijl het bestaande systeem nog geldt. In begin dus extra capaciteit nodig, die pas later wordt terugverdiend. In de periode 2010-2016 moet rekening worden gehouden met circa 5 miljoen euro per jaar aan invoeringskosten. De kosten bestaan naast interne kosten uit onderzoek, wetgevingscapaciteit en implementatiekosten.

Maatschappelijke effecten/ Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Beleidsdoelen kunnen gemakkelijker en daardoor beter worden gerealiseerd. Het instrumentarium wordt efficiënter en effectiever.
Effecten op de economie	Op korte termijn kunnen geen effecten verwacht worden, behalve door toepassing van de Crisis- en herstelwet (Chw). Daarmee wordt ervaring opgedaan die bruikbaar kan zijn voor nieuwe stelsel. Op middellange termijn wordt verwacht dat de planvormingsprocessen sneller en effectiever kunnen worden doorlopen waardoor de realisatie van gebiedsontwikkelingen kan worden versneld. Hierdoor komen baten eerder tot stand hetgeen een positief effect heeft op de economische ontwikkeling.
Effect op overige beleidsdoelen	Mobiliteit, water, infrastructuur, natuur: plannen voor de fysieke leefomgeving kunnen sneller en efficiënter worden gerealiseerd.

Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Positief. Door snellere besluitvorming, vereenvoudiging van de regelgeving, algemene regels in plaats van vergunningen en vermindering van onderzoekslasten, kunnen bedrijven en burgers sneller en goedkoper ruimtelijke plannen realiseren.
---	---

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Allereerst zal het Kabinet opdracht moeten geven voor de bezinning op het leefomgevingsrecht. Vervolgens moet de Tweede Kamer haar goedkeuring geven.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Het stelsel moet zodanig werken dat handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid hoog in het vaandel staan.
Termijn en zekerheid	Allereerst zal naar verwachting gewerkt kunnen worden met de Chw. Dit kan tot 2014 al een kostenbesparing opleveren. Een nieuw stelsel kan een kostenbesparing van 10 % opleveren. Dit zal in stappen bereikt kunnen worden.

1.2 Wbb: minder beschikkingsmomenten bodemsanering

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>De regelgeving bij bodemsanering is complex en heeft een lange historie. Er zijn kansen en mogelijkheden de wet en regelgeving te vereenvoudigen, zodat de operatie sneller kan worden uitgevoerd. Waar gaat het dan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) vermindering aantal onderzoeksfasen, liefst terugbrengen naar 1 onderzoek. Daarmee kan dan ook het aantal protocollen sterk worden teruggebracht; b) terugbrengen aantal beschikkingsmomenten, bv. alleen nog de saneringsdoelstelling vaststellen en een evaluatiebeschikking; c) de inzet van het juridisch instrumentarium is erg problematisch gebleken. Nu blijkt dat het nog maar erg weinig wordt ingezet, kunnen de apparaatskosten verlaagd worden; d) aanpassen verantwoording. Er gaat niet langer worden verantwoord op middelen, maar op output. Dat vergt wijziging van de regeling financiële bepalingen; e) Professioneel opdrachtgeverschap, waarbij concentratie van aanbesteding in één organisatie plaatsvindt als ook de expertise voor aanbesteding verdiept kan worden.
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1) Bodemverontreiniging houdt gevaren in voor de volksgezondheid. Deze moeten worden ondervangen. 2) Ook van belang is de grondwaterspiegel (voorkomen van droogvallen van veenlagen en daardoor veroorzaken van extra uitstoot van broeikasgas) op peil te houden en de kwaliteit van het grondwater te bewaken (strategische drinkwatervoorraden). Deze belangen zijn allen evident voor een duurzame samenleving. 3) Verder is er een systeemverantwoordelijkheid voor de bescherming van het ecosysteem ondergrond en bodem, met name in relatie tot bv. voedselproductie en zijn er ook verbanden met het klimaatbeleid doordat de ondergrond kan worden benut voor bv. opslag van CO2 of voor opwekking van duurzame energie (warmte-koude opslag, geothermie) en dat is van belang voor het halen van de doelstelling voor het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgas. 4) Bodemsanering is vaak ook een hinderpaal bij economische ontwikkelingen dan wel ontwikkeling van woningbouw of andere functies. Ook hier bestaat er voor het Rijk een opdracht om die ontwikkelingen te bevorderen.

	5) De MKBA bodem van 2007 heeft duidelijk gemaakt dat de kosten-batenafweging voor bodemmaatregelen positief is met name als gevolg van gezondheidsbaten, grondprijseffecten en behoud van de openbare ruimte.
Subsidiariteit	Vooraf lokaal en soms regionaal. Provincies en 29 gemeenten zijn bevoegd gezag Wet bodembescherming (Wbb). Voor het Rijk een opdracht om die ontwikkelingen te bevorderen.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Op de rijksbegroting zullen pas besparingen kunnen worden gerealiseerd vanaf 2015. De besparing als gevolg van minder regeldruk zal eerst bij de uitvoerende overheden landen. Zij zouden dan voor hetzelfde geld meer doen. Besparing van € 6 mln. per jaar (inclusief invoeringskosten).
Effect op financiën andere bestuurslagen	Verdere efficiency is te behalen door o.a. professionaliseren van het opdrachtgeverschap. Inschatting is niet nauwkeurig te geven, maar loopt in enkele miljoenen per jaar.
In/ uitvoeringskosten/ handavingskosten	Naar verwachting zal de ombouw naar een nieuwe systematiek en naar een andersoortige handhaving wel een investering kosten in de zin van omtrenten van de organisatie, omscholen medewerkers en het ontwikkelen van andere deskundigheden. De verwachting is dat dit grotendeels binnen organisatie zal worden opgevangen, maar dat het verstandig is rekening te houden met een kostenniveau van ca. € 1 mln. per jaar, ergo ca. € 5 mln. over de komende periode.

Maatschappelijke effecten/ Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Je kunt met hetzelfde geld meer spoedlocaties aanpakken, dus vermoedelijk zullen de ambities uit het convenant bodemontwikkelingsbeleid realiseerbaarder zijn.
Effecten op de economie	Bodemsanering zorgt voor werkgelegenheid in adviessectoren (onderzoek), bij aannemers (graafwerkzaamheden etc.) . Enerzijds zal het terugbrengen van de aantallen onderzoeken en protocollen dus werkgelegenheid kosten, maar anderzijds moet deze actie leiden tot versnelling van de aanpak en dat leidt bij de aannemers weer tot meer werkgelegenheid.

Effect op overige beleidsdoelen	Minder fysieke en bestuursrechtelijke belemmeringen voor andere maatschappelijke functies als woningbouw, bedrijvenontwikkeling, etc.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Uitvoering bodemsanering wordt goedkoper. In de komende periode van 5 jaar kan het bevoegd gezag dus voor hetzelfde geld meer doen en in de volgende periode van 5 jaar kunnen er minder rijksmiddelen voor bodemsanering naar gemeente en provinciefonds.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Wijziging wet en regelgeving, protocollen en circulaires. Uiteindelijk besluitvorming Tweede Kamer
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	De voorbereidingen tot wijziging van wet en regelgeving zijn al gestart. Zeker in de komende 5 jaar moet een reductie van regeldruk kunnen worden gerealiseerd.
Termijn en zekerheid	Binnen 2 jaar, mits voldoende ambtelijke capaciteit.

1.3 Bronbeleid Wegverkeerslawaaï(wvl) – stille Wegdekken gemeenten

Beschrijving van variant/ maatregel	Knelpunten geluidsoverlast hoofdzakelijk oplossen door toepassing (door gemeenten) van stille wegdeksoorten. Financiering daarvan vindt plaats door (gedecentraliseerd) budget van het rijk, al dan niet in combinatie met verruiming van de OZB Daar waar nodig worden aanvullende gevelmaatregelen ook uit decentraal budget gedekt.
Legitimiteit van beleidsterrein	<p>Aanpak van te hoge geluidsbelastingen door de overheid vloeit voort uit de Grondwet (art 22, eerste lid: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.) Geluid heeft effect op de gezondheid. Het aantal verloren levensjaren (DALY's) door geluid is groot en wordt bv voor het jaar 2000 voor Nederland berekend op 37.000 . Maatschappelijke schade van het gezondheidsverlies in Nederland komt op 150-200 mio per jaar (RIVM 2007).</p> <p>Internationaal blijkt uit onderzoek dat onroerend goed door hogere geluidbelastingen in waarde daalt. Door het RIVM(2007) wordt een totaal marktwaardeverlies van 10,8 miljard aangegeven, waarvan 9,6 miljard tgv wegverkeerslawaaï.</p> <p>Uit de Milieubalans 2009 blijkt ook dat % gehinderden door verkeerslawaaï toeneemt, maatregelen zijn derhalve nodig. Gemeentelijke wegen zijn daarbij de grootste bron.</p> <p>In het algemeen is de kosten-baten balans van het geluidbeleid positief. Een grote inzet van bronmaatregelen (waaronder wegdekken), werkt in dat kader het meest positief. Daarom is extra inzet op stille wegdekken gewenst.</p> <p>Berekening van huren vindt plaats op basis van puntensysteem waarbij aftrek wordt toegepast voor hogere geluidsbelastingen. Dit minder waard zijn van woningen blijkt zoals hiervoor aangegeven breed uit onderzoek. Door aanbrengen van stillere wegdekken stijgt de marktwaarde. Dit zou expliciet in de OZB verrekend moeten worden.</p>
Subsidiariteit	Gemeentelijk niveau

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Op de VROM/WWI begroting is 42 mln./jaar (€ 18 mln. VROM/24 mln. WWI(ISV)) beschikbaar voor de decentrale sanering. Dit bedrag is minimaal nodig om de belangrijkste lokale knelpunten voor geluid te kunnen aanpakken en daarmee overdracht van verantwoordelijkheid van rijk naar andere overheden mogelijk te maken.</p> <p>Door gemeenten te stimuleren om van dit bedrag stil wegdek aan te leggen (i.p.v. met name gevelisolatie aan woningen) kan met minder geld, groter effect worden bereikt. Opbrengst is groter dan alleen verbetering voor saneringswoningen. In tegenstelling tot bij gevelisolatie profiteren ook andere woningen en worden mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen in bebouwd gebied vergroot.</p> <p>Financieringsmogelijkheden zouden nog kunnen worden uitgebreid door gemeenten in staat te stellen om via gemeentelijke belastingen inkomsten te verwerven voor de aanpak van geluidsanering. (zie fiche 3.1 decentralisatie) In dat geval zou een besparing mogelijk zijn op het te decentraliseren rijksbudget.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p>Andere overheden krijgen middelen voor financiering van geluidsanering, ofwel via decentralisatie van rijksbudgetten, ofwel door eigen inkomstenverwerving. Middelen zijn nodig om verantwoordelijkheid van rijk naar andere overheden te kunnen overdragen. Overdracht verantwoordelijkheid is nodig voor reductie van regel- en proceduredruk, zie fiche 3.1 decentralisatie.</p>
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	<p>Gemeenten hebben uitvoeringslasten van de aanpassing van wegdekken.</p>

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	<p>Positief effect op binnenstedelijk geluidklimaat / omgevingslawaai. Saneringsdoelstellingen komen er meer door binnen bereik.</p>
Effecten op de economie	<p>Positief effect op ontwikkeling van kennis over en technologische ontwikkeling van stille wegdekken. Door Innovatieprogramma stedelijke verkeer wordt hier ook gericht op gestuurd.</p> <p>Door decentralisatie van de geluidssanering in combinatie met bronbeleid wordt een betere afstemming bij ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk op lokaal niveau en vermindert de regel- en proceduredruk. Dit heeft een positief effect op de economie.</p>

Effect op overige beleidsdoelen	Door bredere toepassing van stille wegdekken kunnen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (bv woningbouw) in stedelijke gebieden makkelijker en/of bij betere kwaliteit gerealiseerd worden.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Geen of zeer beperkt.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Aanpassing (sanerings)regels t.b.v. decentralisatie en druk op toepassing stille wegdekken. Overeenstemming VNG
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Geen problemen voorzien.
Termijn en zekerheid	Wetswijziging(en), realisatie in 2015 mogelijk.

1.4 Bronbeleid geluid – Stille banden

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>Stimulering van stille banden ten behoeve van besparing op sanering wegverkeerslawaaï Deze maatregel leidt tot reductie van verkeerslawaaï op decentrale wegen. Op rijkswegen (d.w.z. wegen waar al ZOAB is aangebracht) leidt het alleen tot substantiële besparing in combinatie met dunne deklagen en geschikte 2 laags-ZOAB varianten. Voor omschakeling naar dit type wegdek zijn aanpassingen nodig die naar verwachting niet voor 2020 gereed zijn. Op dat moment is de maatregel effectief en kan deze winst opleveren doordat op kosten van geluidmaatregelen kan worden bespaard.</p> <p>In 2016 zijn de EU-eisen aan meeste banden met circa 3 dB aangescherpt. De daadwerkelijke instroom van stillere banden zal echter nog een langere periode in beslag nemen.</p> <p>Naar aanleiding van de introductie van het EU Ecolabel voor banden in 2012 zal (nogmaals) worden getracht afspraken te maken met brancheorganisaties en met individuele importeurs om auto's standaard met stille banden af te leveren, dan wel aanscherping van EU-eisen. Dit levert vooral voor decentrale wegen geluidwinst. Op langere termijn (bij bredere toepassing dunne deklagen en verbeterde 2 laags-ZOAB) levert dit ook effect op rijkswegen.</p> <p>NB Bij onderzoek van deze maatregel is ook gekeken naar mogelijkheden van stimulering van stille banden door BTW verlaging. Doordat echter met stille banden op rijkswegen pas op termijn (na 2020) een grote opbrengst te verwachten is, wegen kosten en baten van BTW verlaging niet tegen elkaar op.</p>
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<p>Aanpak van te hoge geluidsbelastingen door de overheid vloeit voort uit de Grondwet (art 22, eerste lid: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.) Geluid heeft effect op de gezondheid. Het aantal verloren levensjaren (DALY's) door geluid is groot en wordt bv voor het jaar 2000 voor Nederland berekend op 37.000 . Maatschappelijke schade van het gezondheidsverlies in Nederland komt op 150-200 mio per jaar (RIVM 2007).</p> <p>Internationaal blijkt uit onderzoek dat onroerend goed door hogere geluidbelastingen in waarde daalt. Door het RIVM (2007) wordt een totaal marktwaardeverlies van € 10,8 miljard aangegeven, waarvan € 9,6 miljard tgv wegverkeerslawaaï.</p> <p>Uit de Milieubalans 2009 blijkt ook dat % gehinderden</p>

	<p>door verkeerslawaai toeneemt, maatregelen zijn derhalve nodig.</p> <p>In het algemeen is de kosten-baten balans van het geluidbeleid positief. Een grote inzet van bronmaatregelen (waaronder wegdekken), werkt in dat kader het meest positief.</p> <p>Verplichte toepassing van stillere banden kan alleen op EU niveau worden gerealiseerd. Bandenrichtlijn met geluideisen aan banden wordt op termijn aangescherpt. Daarnaast krijgen vanaf 2012 banden een EU label, ook voor geluid (vgl. energielabel).</p> <p>Stimulering van stille banden in het algemeen is o.g.v. de EU verordening niet zonder meer mogelijk (wel veilige en zuinige). Vergoeding direct naar de koper lijkt wel mogelijk. Er loopt al een reclamecampagne (onder project nieuwe rijden) en er is een bandenlijst gepubliceerd op internet.</p>
Subsidiariteit	Rijksniveau

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>De instroom van stille banden biedt op termijn mogelijkheden om de kosten van geluidmaatregelen te beperken. Daarbij kan het gaan om enkele tientallen miljoenen per jaar, waarvan het grootste deel op de begroting van V&W. Uitgaande van een vervanging/onderhoud van wegdekken van ca 8% per jaar en een periode van 4 à 5 jaar voordat de gewenste andere wegdekken op rijkswegen worden toegelaten zullen stille banden in 2020/2021 op circa de helft en in 2024/2025 op circa 80% van het rijkswegennet effectief kunnen zijn. Vanaf die periode valt er derhalve op de geluidmaatregelen langs rijkswegen te besparen (ca. € 30- € 40 mln./jaar).</p> <p>De toekomstige winst van het bronbeleid is binnen de huidige regelgeving niet te verzilveren. Door op de toekomstige ontwikkelingen te anticiperen zou dat wel kunnen. Daarbij is het ook noodzakelijk dat overschakeling naar andere stille wegdektypen is gegarandeerd en de kosten daarvan bekend of te verwaarlozen zijn. Is dat niet het geval dan zullen zich later tegenvallers voordoen.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p>Positief.</p> <p>Ook op gemeentelijke en provinciale wegen neemt de geluidsbelasting af. Hierdoor zijn minder maatregelen aan bestaande woningen nodig, maar kunnen vooral ook</p>

	(woning)bouwplannen tegen lagere kosten gerealiseerd worden.
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Differentiatie Btw-tarief wordt niet meer voorgesteld. Wel inspanning t.a.v. snellere introductie stille banden, aanscherpen eisen vrachtwagenbanden en overschakeling V&W naar meer optimale wegdekken. Daaraan zijn uitvoeringskosten verbonden.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Belangrijk in dit kader is dat de effecten van stille banden op ZOAB en dus op rijkswegen veel minder zijn dan eerder werd gedacht. Effect kan bij toepassing op rijkswegen van meer optimale wegdekken als dunne dekklagen en geschikte 2laags-ZOAB-varianten wel groot zijn. Op termijn, na omschakeling op andere wegdekken, zal dus ook op rijkswegen aanmerkelijke winst optreden.
Effecten op de economie	Neutraal. Enige stimulans op ontwikkeling banden.
Effect op overige beleidsdoelen	EU-label betreft ook rolweerstand en verkeersveiligheid. Het eerste element beperkt energiegebruik en daarmee CO2 uitstoot.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Geen gevolgen koopkracht burgers. (Vrijwel)Geen gevolgen voor AL bedrijven

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	EU-bandeneis voor vrachtwagens. Inzet andere stille wegdekken op rijkswegen. Voor versnelde invoering afspraken met branche.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Door gebruikmaking EU-label beperkt fraudegevoelig. Goed uitvoerbaar.
Termijn en zekerheid	Als voldoende stimulerend wordt opgetreden zal bij toepassing andere stille wegdekken op rijkswegen ook winst uit stille banden voortkomen. Hiervoor ligt de tijdshorizon dan echter in het kader van de heroverweging veel verder weg dan 2015.

1.5 Zelfrealisatie Nationale Landschappen en RodS

Beschrijving van maatregel	<p>Deze maatregel is erop gericht om de hoge kosten van bedrijfsverplaatsing en onteigening te voorkomen, door de huidige gebruikers en eigenaren te bewegen zelf meer verantwoordelijkheid te nemen, voor de door de Rijksoverheid gewenste bestemming. Door maatwerkprojecten, toekennen van een beschermde status (zoals nu voor delen van Nationale landschappen nog niet is bepaald), maar ook door het erkennen van een agrarische status van agrarische bedrijven in bijvoorbeeld Rods-gebieden. Aankoop en inrichtingskosten worden voorkomen wellicht met een gering uitverdieneffect voor hogere beheerskosten.</p> <p>Deze maatregel biedt de mogelijkheid om door middel van "zelf-realisatie" een agrarische bestemming vast te leggen, waarbinnen RodS-doelen en Nationale Landschappen door de (zittende) grondeigenaren zelf verwezenlijkt worden. In de provincie Noord-Holland is een dergelijk beleid in gang gezet, om op deze manier RodS-doelen te realiseren.</p> <p>Het rijk heeft met de Wet Ruimtelijke Ordening een instrument in handen om Nationale Landschappen en Recreatie om de Stad, vast te leggen in bestemmingsplannen (AMvB Ruimte: direct via Rijksinpassingsplanologie of indirect via provinciale verordeningen).</p> <p>De besparing zit in het voorkómen van verdere kosten voor verwerving en inrichting (inclusief landschapsherstel).</p> <p><i>In te zetten lijn</i></p> <p>Het rijk wil uiteindelijk met behulp van de instrumenten die de nieuwe Wro biedt, vastleggen welk landschapstype bij Nationale Landschappen en welk recreatietype bij RodS wordt gerealiseerd. Deze beheertypen worden niet meer via verwerving en inrichting gerealiseerd, maar via actief beheer. Het zijn beheertypen die via een ingroeimodel en fasering worden bereikt. Van een licht beheerregime, waar nog ruimte is om agrarische inkomsten te genereren, naar een wat zwaarder regime met het beoogde beheertype. Borging van de uiteindelijke doelrealisatie kan alleen dankzij het instrumentarium dat het rijk via de nieuwe Wro ter beschikking staat.</p> <p>Toepassing:</p> <ul style="list-style-type: none">• door middel van zelfrealisatie met actieve ondersteuning
----------------------------	---

	<p>van de overheid om ruimtelijke en andere belemmeringen te elimineren zoals bouwvergunningen, milieuvergunningen, RO vergunningen en exploitatie vergunningen. Financiële stimulansen via een adequate beheervergoeding (is nu ook al van toepassing);</p> <ul style="list-style-type: none"> • via het ruimtelijke spoor van de AMvB Ruimte zorg dragen voor de ruimtelijke vastlegging in provinciale verordeningen; • uiteindelijk de restantopgave planologisch afdwingen via gemeentelijk bestemmingsplan. Bestemming moet binnen 10 jaar na goedkeuring bestemmingsplan zijn gerealiseerd; • indien gemeente niet wil meewerken, dan staat het Rijk het Wro-instrumentarium ter beschikking om de gewenste bestemming te realiseren. <p><i>Besparing</i> Omdat het rijk zijn doelstellingen op de betreffende oppervlakte via actief beheer laat realiseren, wordt bespaard op de uitgaven voor verwerving, inrichting (inclusief landschapsherstel).</p> <p><i>Meer uitgewerkte toelichting</i> Via de provinciale streekplannen, wordt in de gemeentelijke bestemmingsplannen de uitgewerkte kernkwaliteiten voor Nationale Landschappen geografisch gelokaliseerd. Via het gebiedsplannen en de Natuurbeschermingswet worden gebieden geadresseerd (NB. niet aangewezen!) die de potentie hebben om die beheertypen te realiseren die voornamelijk door agrarische ondernemers kunnen worden gerealiseerd. In het bestemmingsplan gaat het dan vooral om de bestemming "agrarische bestemming met landschappelijke kwaliteiten". Deze ondernemers worden gestimuleerd en gefaciliteerd om de betreffende beheertypen te realiseren. Dat gebeurt door de grondeigenaren te begeleiden bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen (bouwvergunningen, vergunningen op het gebied van RO), milieuvergunning, exploitatievergunning enz.). Aanpak via ingroeimodel. Het uiteindelijk te bereiken beheertype wordt via fasering bereikt: van een licht beheerregime, waar nog ruimte is om agrarische inkomsten te genereren via beheer naar een zwaar(der) regime voor landschap met het beoogde beheertype. Financiële stimulansen door aangepaste beheervergoedingen met eventuele lichte aanpassingsinvesteringen. Géén grote aanvangsinvesteringen. Door deze maatregelen op deze</p>
--	--

	<p>wijze uit te voeren behoeven geen gronden te worden aangekocht, geen grote aanvangsinvesteringen te worden uitgevoerd en worden –vanwege de vrijwillige basis- geen planschadeclaims ingediend. Door dit te combineren met de uitgewerkte en gelokaliseerde kernkwaliteiten voor landschap – daar waar agrarisch natuurbeheer overlapt met de Nationale landschappen -, kan worden bespaard op investeringen voor landschapsherstel en voor toegankelijkheid en deels landschapsbeheer.</p> <p>Een versnelling van de planologische bescherming van landschapselementen kan in zijn algemeen binnen de nationale landschappen bewerkstelligen dat kan worden bespaard op landschapsherstelwerkzaamheden.</p> <p>Omdat, bij verkoop, de nieuwe eigenaargehouden is aan realisatie conform het bestemmingsplan, behoeft het Rijk geen uitgaven te betalen aan de totstandkoming van het betreffende beheertype. Alleen een beheervergoeding is dan nog op zijn plaats.</p> <p>De bovenvermelde aanpak past binnen het ingezette ruimtelijke spoor met de nieuwe AMvB Ruimte en de daarop volgende provinciale verordeningen. De volledige realisatie van de betreffende beheertypen vindt op termijn plaats, maar de besparingen realiseren zich eerder.</p> <p><i>Recreatie om de Stad (RodS)</i> Ten aanzien van Recreatie om de Stad (RodS) is zelfrealisatie door ondernemers (agrariërs) één van de uitvoeringsconcepten die kunnen leiden tot besparingen op de verwervings- en inrichtingskosten.</p> <p>Ongeveer de helft van de RodS-gronden wordt/zal worden beheerd door recreatieschappen, die gefinancierd worden door provincie en gemeenten. Planologische bescherming van RodS vooraf en adequate regie door de provincie kan ertoe leiden dat op een deel van deze gronden ondernemers besluiten zelf RodS te realiseren.</p> <p>Vanwege de hoge investeringskosten zullen agrariërs naar verwachting een bescheiden oppervlakte RodS realiseren. Voor de overige gronden zullen provincie en gemeenten zelf moeten verwerven en inrichten. Hierbij kunnen provincie en gemeenten besparen op de inrichtings- en beheerkosten door zelf of via ondernemers investeringen te plegen in dagrecreatieve voorzieningen, die voldoen aan het Beleidskader RodS (visvijvers, golfbanen, evenementen, etc.).</p>
--	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting	<p>Bij de voorkeursvariant (WRO "light") wordt uitgegaan van het planologisch vastleggen van bestemming en beheerstype.</p> <p><i>De besparing is berekend oplopend tot € 10 mln. structureel.</i></p> <p>Dat betreft € 10 mln. Nationale Landschappen. Het aandeel RodS is incidenteel.</p> <p>De besparing wordt oplopend vanaf 2013 ingeboekt.</p> <p><i>Aandeel RodS = € 6 mln. in 2013</i></p> <p>Nog 5.000 ha moet worden verworven en ingericht; aannahme is dat 2.500 ha hiervan zal worden beheerd door recreatieschappen, waarvan 60 ha door provincies/gemeenten zal worden gefinancierd in 2013.</p> <p>De verwervingskosten zijn ca. € 80.000 per ha; de inrichtingskosten (gebaseerd op de huidige rijksbijdrage) ca. € 40.000 per ha (hiervan wordt de helft door het Rijk betaald).</p> <p>Besparing verwerving 60 ha * 80.000/ha = € 4,8 miljoen Besparing inrichting 60 ha * 20.000/ha = € 1,2 miljoen Planschade/compensatievergoeding = n.v.t. Netto besparing op LNV begroting € 6 miljoen</p> <p><i>€ 10 mln. structureel minder uitgaven voor ontwikkelen en behouden nationale landschappen (2013 e.v.)</i></p> <p>Besparing landschapsherstel: € 5 mln. Besparing toegankelijkheid: € 3 mln. Besparing op aanvullend landschapbeheer: € 2 mln.</p> <p><i>Financiële consequenties:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Indien ook het beheerstype dwingend wordt opgelegd is de vraag in welke mate de eigenaar wordt aangesproken dit te realiseren. In Nederland geldt dat "bestaand gebruik" wordt gedoogd totdat grond van eigenaar verwisseld. - Inspanning om meer boeren voor Natuur te interesseren, zou kunnen worden verhoogd, door de beheersubsidies Natuur niet langer te belasten voor de inkomsten belasting. - De bestuurslasten worden meegenomen in het effect op financiën andere bestuurslagen.
Effect op financiën	Maatregel heeft effect op de financiën van andere

andere bestuurslagen	bestuurslagen, deze zullen voor een belangrijk deel het initiatief voor bestemmingsverwerving moeten realiseren. Hieraan zijn apparaatkosten verbonden. Naar verwachting kunnen deze binnen de bestaande activiteiten worden meegenomen.
----------------------	--

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Doelrealisatie afhankelijk geworden van handelen van grondeigenaar. Realisering van bestemmingswijziging is niet juridisch afdwingbaar.
Effecten op de economie	Planologische zekerheid heeft op kort termijn positieve effecten op de economie, omdat er ruimte voor economische ontwikkeling buiten de EHS ontstaat. Daarbinnen daalt het vermogen van grondgebruikers en worden hun alternatieve toepassingsmogelijkheden voor grond beperkt.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Geen direct effect

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	
Termijn en zekerheid	

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	

1.6 Ontstapeling gebiedscategorieën

Beschrijving van maatregel	<p>Ontstapeling/ontschotting van beleidscategorieën binnen de Groene Hoofdstructuur door een meer samenhangend en geïntegreerd gebiedsbeleid te voeren.</p> <p>VROM en LNV kennen gebiedsgerichte beleidscategorieën die deels overlappen (Rijksbufferzones, grootschalig recreatiegebieden om de steden – RodS -, Nationale Landschappen en EHS/N2000). Ontstapeling leidt alleen tot synergie in inzet van departementen wanneer een rijkseuro op meerdere doelen tegelijk kan renderen. De rijksdoelen blijven zoveel mogelijk overeind, maar afzonderlijke budgetten verdwijnen. De voorwaarde voor deze variant is dat de Rijksinzet binnen de groene hoofdstructuur, die zo ontstaat, ook is gericht op biodiversiteit, landschap en recreatie.</p> <p>Via de ontstapeling van de gebiedscategorieën kunnen de biodiversiteitsdoelen, recreatiedoelen, landschapsdoelen en bufferzonedoelen op een kleinere oppervlakte worden gerealiseerd, met behoud van de kwalitatieve taakstellingen. Gronden die buiten de Groene Hoofdstructuur komen te liggen, vallen dan buiten de kwantitatieve taakstellingen. Dit betekent zowel minder grondverwerving als minder inrichting en beheer op de beleidscategorieën RodS, EHS, recreatie en Landschap.</p> <p><i>Aanpak</i></p> <p>De ontstapeling vindt vooral plaats in de gebieden in de nabijheid van de stedelijke omgeving.</p> <ul style="list-style-type: none">- De RodS-gebieden worden méér ingericht met het oog op biodiversiteit en landschap.- De EHS-gebieden worden méér ingericht met het oog op (grootschalige) recreatieve opvang vanuit de steden en op landschap.- De bufferzonegebieden worden meer ingericht op biodiversiteit, recreatie en landschap. <p>Er is geen sprake van overlap met het fiche over planologische vastlegging. Want in die gebieden wordt nog steeds EHS of RodS gerealiseerd, alleen niet meer door middel van grondverwerving en grote aanvangsinvesteringen.</p>
----------------------------	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting	<p>In de maatregel wordt als uitgangspunt genomen dat ontstapeling van categorieën gepaard gaat met bredere benadering van de te realiseren opgaven. Door de te bewerkstelligen samenhang wordt verondersteld dat met name bijvoorbeeld in de Randstad minder oppervlakte hoeft te worden gerealiseerd.</p> <p>In deze variant wordt door de benadering van de Groene Hoofdstructuur 2.300 ha EHS en 410 ha RodS niet meer verworven. Verder wordt 5.500 ha EHS en 150 ha RodS niet meer ingericht. Deze benadering leidt ook tot geïntegreerd beheer. De budgetten van EHS en RodS worden op dit punt ook geïntegreerd.</p> <p><i>Besparing EHS + RodS op grondverwerving</i> 2.300 ha x € 35.000 = € 81 mln. Verwerving EHS (oplopend van 5 mln. in 2011 tot 13 mln. structureel vanaf 2015) 410 ha x € 80.000 = € 33 mln. Verwerving RodS in de periode 2011-2013</p> <p><i>Besparing EHS + RodS op geïntegreerde inrichting</i> 5.500 ha x € 10.000 = € 55 mln. Inrichting EHS (oplopend van 2 mln. in 2012 tot 11 mln. structureel vanaf 2015) 150 ha x € 20.000 = € 3 mln. Inrichting RodS in 2013</p> <p><i>Besparing EHS + RodS op geïntegreerd beheer (vanaf 2014)</i> 12.500 ha EHS x € 100 = € 1,250 mln. p/j 1.250 ha RodS x € 500 = € 0,625 mln. p/j</p> <p>Niet hectare gebonden beheer SBB Groen en de Stad vanaf 2014 € 2 mln. per jaar structureel.</p> <p>Investering SBB voor recreatieve voorzieningen vanaf 2014 € 3 mln. per jaar structureel.</p> <p><i>De structurele besparing loopt op naar € 31 mln. per jaar.</i></p> <p>Er is sprake van een overlap van € 25 mln. met de Groene Ruimte variant.</p>

Effect op financiën andere bestuurslagen	Geen direct effect op financiën van andere bestuurslagen.
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Maatregel bespaart uitvoerings- en transactiekosten, ambtelijke en bestuurlijke drukte.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Ontstapeling leidt alleen tot synergie in inzet van departementen wanneer een rijkseuro op meerdere doelen tegelijk kan renderen. In dat geval is er geen negatief effect op de beleidsdoelen voor natuur, recreatie en landschap.
Effecten op de economie	Maatregel heeft geen directe effecten voor de economische groei op korte en (middel-) lange termijn.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	De maatregel heeft geen effecten op de koopkracht van de burger en een vooralsnog onduidelijke invloed op de administratieve lastendruk van bedrijven.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Tweede Kamer beslist over deze maatregel via wet- en regelgeving.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Maatregel is technisch goed uitvoerbaar.
Termijn en zekerheid	Deze maatregel kan niet op korte termijn worden ingevoerd (parlementaire behandeling).

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	De maatregel kan effecten hebben voor de beleidsdoelen van de andere heroverwegingswerkgroepen hebben (m.n. werkgroep 3).

1.7 Introductie duurzaam stortbeheer

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>Het <i>huidige</i> beleid rond stortplaatsbeheer is gericht op het volledig rondom inpakken en droog houden van de stortplaats. Hiermee worden de verontreinigingen in stortplaats vrijwel onveranderd overgedragen aan toekomstige generaties en vindt dus geen reductie van emissiepotentieel plaats. Daarnaast dienen eeuwigdurend kosten te worden gemaakt voor het aanbrengen en vervanging van bodembeschermende voorzieningen.</p> <p><i>Duurzaam stortbeheer (ds)</i> is gebaseerd op de wetenschap dat in het gestorte afval van nature autonome biochemische processen gaande zijn, die in staat zijn om op termijn het emissiepotentieel van verontreinigende stoffen naar het grondwater substantieel te verminderen en te neutraliseren. Door deze processen te stimuleren is het mogelijk om op termijn een stabiele stortplaats te creëren waarbij sprake is van <i>aanvaardbare</i> emissies. Hiervoor is de <i>structurele</i> aanwezigheid van <i>water en lucht</i> een absolute <i>randvoorwaarde</i>. Aanleg van een <i>waterdichte</i> bovenafdichting, zoals <i>huidige</i> regelgeving dat voorschrijft, werkt dus contraproductief.</p> <p>Het <i>doel</i> van ds is om het emissiepotentieel van de verontreinigingen in stortplaatsen naar grondwater op termijn substantieel terug te brengen en daarmee tevens de aanzienlijke kosten van eeuwigdurende nazorg van de bovenafdichtingen te minimaliseren.</p> <p>Voordat ds kan worden ingevoerd in regelgeving dienen twee <i>maatregelen</i> te worden genomen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het bij een <i>geselecteerd</i> aantal stortplaatsen (pilots) toestaan van ds door het toevoegen van een aantal experimenteerartikelen in de regelgeving. 2. De experimentele omgeving maakt het mogelijk om de <i>definitieve</i> wetenschappelijke onderbouwing te leveren, waarna een <i>structurele</i> aanpassing van regelgeving voor <i>alle</i> stortplaatsen kan plaatsvinden (2e maatregel).
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<p>Het rijk stelt regels over het minimum beschermingsniveau van de bodembeschermende voorzieningen op stortinrichtingen en de bijbehorende fondsvorming bij provincies en bedrijven.</p>
<p>Subsidiariteit</p>	<p>Voor deze beleidswijziging is op rijksniveau aanpassing van wetgeving nodig: Stortbesluit (Sb) en Wet milieubeheer (Wm), binnen het kader van de Europese Richtlijn Storten. Uitvoering vindt plaats door provincies.</p>

Financiële effecten											
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Aanpassing van beleid betekent een belastinginkomst voor het Rijk via de dividendbelasting (zie punt 7 hieronder).										
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p><i>Globale schattingen:</i></p> <p>1. kostenbesparing duurzaam stortbeheer:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Aanpak</th> <th>Totale kosten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Traditioneel stortbeheer</td> <td>€ 398 miljoen</td> </tr> <tr> <td>Duurzaam stortbeheer</td> <td>€ 283 miljoen</td> </tr> <tr> <td>Besparing in €</td> <td>€ 115 miljoen</td> </tr> <tr> <td>Besparing in %</td> <td>29 %</td> </tr> </tbody> </table> <p>2. Circa 80% stortbedrijven is in handen van provincies.</p> <p>3. De besparing op het totale <i>doel</i>/vermogen speciale nazorgfondsen provincies geschat op ca. € 177 mln.</p> <p>4. Directe besparing op de door de provincies reeds <i>opgebouwde</i> vermogen in nazorgfondsen: € 66 mln.</p> <p>5. Directe besparing op de <i>opgebouwde</i> financiële voorzieningen bij de <i>stortbedrijven</i> bedraagt € 49 mln.</p> <p>6. De besparingen onder 4 en 5 leveren een incidentele bruto inkomstenbron op voor de provincie van circa € 92 miljoen, t.w. $(49+66)*80%$ overheidsbedrijven.</p> <p>7. Afdracht dividendbelasting n.a.v. p. 5: ca € 6 miljoen.</p>	Aanpak	Totale kosten	Traditioneel stortbeheer	€ 398 miljoen	Duurzaam stortbeheer	€ 283 miljoen	Besparing in €	€ 115 miljoen	Besparing in %	29 %
Aanpak	Totale kosten										
Traditioneel stortbeheer	€ 398 miljoen										
Duurzaam stortbeheer	€ 283 miljoen										
Besparing in €	€ 115 miljoen										
Besparing in %	29 %										
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Extra noodzakelijk budget voor het stimuleren van innovaties vanuit VROM zal versnelling invoering tweebrengen (budget: € 100.000 p/jr. in 2010-2012).										

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Lange termijn afname van de risico's voor aantasting van het grondwater in de nabijheid van de stort.
Effecten op de economie	Op middellange termijn positief: ontwikkeling en export van innovatieve technieken. In het buitenland wordt veel meer gebruik gemaakt van storten van afvalstoffen. Hierdoor is exportmarkt van ds-technologie aanzienlijk.
Effect op overige beleidsdoelen	Het effect op de andere beleidsdoelen is neutraal.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Het effect op de koopkracht van de burger is positief op de middellange termijn. Verlaging storttarieven kan jaarlijks circa € 2 miljoen besparing voor bedrijven opleveren. De administratieve lastendruk bedrijven is positief.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	<ol style="list-style-type: none"> 1. investering stortbranche in wetenschappelijk haalbaarheidsonderzoek (circa € 8 miljoen) 2. draagvlak ds bij provincies als risicodragers van nazorg 3. convenant tussen provincies, branche en VROM 4. aanpassing regelgeving door VROM (2 maatregelen). <p>In beginsel is bij alle partijen de wil aanwezig om - onder de juiste randvoorwaarden - ds te realiseren. VROM heeft faciliterende rol (aanpassing regelgeving). Kritische factor is realiseren draagvlak provincies. Wetenschappelijke onderbouwing risicoanalyse is daarom doorslaggevend.</p>
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	De uitvoeringslasten zijn niet substantieel verschillend dan in de huidige praktijk.
Termijn en zekerheid	Eerste en tweede maatregel (aanpassing regelgeving): ieder een looptijd tot inwerkingtreding geschat op 1 1/2 tot 3 jaar (excl. doorlooptijd wetenschappelijk onderzoek).

2. Financiële arrangementen

2.1 Vergroten decentraal belastinggebied door baathebbers bij gebiedsontwikkeling meer te laten bijdragen aan de kosten

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>vergroting decentraal belastinggebied t.b.v. investeringen in fysieke leefomgeving.</p> <p>Drie opties:</p> <ol style="list-style-type: none"> meer geld uit grondexploitaties halen (verruiming kostensoortenlijst grondexploitatie en toevoegen vaste vereveningsbijdrage). meer geld uit bestemmingswijzigingen halen (Heffing op het omzetten van de bestemming van gronden. Heffing geldt alleen voor gronden waarvan de bestemming gewijzigd wordt). <p>Die mogelijkheden laten een beperkte opbrengst zien en het bedrag wordt opgebracht door een beperkt aantal ingezetenen.</p> <p>Daarom een derde optie:</p> <ol style="list-style-type: none"> meer belasting op grond(bezit).
Legitimiteit van beleidsterrein	<p>Een vergroting van het decentrale belastinggebied versterkt de band tussen betalen en genieten. Nu dragen degenen die baat hebben bij ruimtelijke ontwikkeling vaak niet bij aan de kosten. Maatschappelijke belangrijke investeringen blijven nu achter wegens onvoldoende middelen.</p> <p>Voor afromen bestemmingswijzigingswinst gelden ook de volgende argumenten</p> <ol style="list-style-type: none"> waardesprong grond is mogelijk dankzij wijziging bestemming door overheid. (indien opbrengst ten goede komt een RO en natuur) <p>Zonder de overheid zou realisatie onrendabele bestemmingen zoals groen en natuur, herstructurering van bedrijventerreinen en binnenstedelijk niet lukken.</p>
Subsidiariteit	<p>Vraagstukken van de fysieke leefomgeving spelen primair op het gemeentelijk en provinciaal niveau.</p>

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Geen besparing. Vergroting van het decentraal belastinggebied kan gepaard gaan met besparingen op rijksuitgaven aan gemeenten.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p>Positief voor de gemeente, tenzij opbrengt geheel wordt gecompenseerd door bezuiniging op uitkering aan gemeenten.</p> <p>Opbrengst verruiming kostenverhaal: € 106 mln. (laag scenario) 0 tot € 429 mln. (hoog scenario).</p> <p>opbrengst afromen bestemmingswinst: € 106 mln. (laag</p>

	scenario), € 429 mln. (hoog scenario) € 774 mln. (maximaal), opbrengst verruimen grondbelasting: € 500 mln. tot € 4 mrd.
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Bij alle opties zijn varianten uitgewerkt met acceptabele uitvoeringskosten (minder dan 5% van de opbrengst).

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Meer geld uit de grondexploitatie scoort positief omdat de opbrengst ten goede komt aan de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling. Indien opbrengst niet in gebied blijft is het een extra kostenpost in de grondexploitatie. Extra kostenpost kan tot bezuiniging op ruimtelijke kwaliteit leiden in de overblijvende grondexploitatie. Opbrengsten van afromen bestemmingswinst en verruimen grondbelasting kunnen vrijelijk door gemeente besteed worden en komen niet direct ten goede aan doelen L&N.
Effecten op de economie	Bij verruiming kostenverhaal en afromen bestemmingswinst gering, indien de hoogte van bijdrage jaarlijks wordt bijgesteld afhankelijk van de ruimte in grondexploitaties. Verruiming grondbelasting zal geen substantieel effect hebben.
Effect op overige beleidsdoelen	Bij verruiming kostenverhaal en afromen bestemmingswinst kan te hoge bijdrage kan tot lagere woningbouwproductie leiden. Voorts leiden deze maatregelen tot lagere grondprijzen, wat gunstig is voor landbouw en natuuraankopen. Verruiming grondbelasting zal geen substantieel effect hebben.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Bij verruiming kostenverhaal en afromen bestemmingswinst wordt betaald door degenen in de bouwkolom: boeren en andere grondeigenaren, projectontwikkelaars, corporaties en gemeenten. Bijdrage leidt niet tot hogere woningprijzen. Kopers en huurders hebben er geen last van. Bij grondbelasting betalen alle eigenaren en mogelijk gebruikers van onroerende zaken.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	vereist wetswijziging: Wet ruimtelijke ordening bij verruiming kostenverhaal en afromen bestemmingswinst, Gemeentewet en WOZ bij OZB
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Lasten van het jaarlijks aanpassen van de wettelijke regeling. Lasten van het opleggen en invorderen van de heffing. Bij vaste heffing acceptabel (<5% van de opbrengst).

Termijn en zekerheid	Verruiming kostenverhaal vergt >2 jaar; afromen bestemmingswinst > 3 jaar want het is een politiek interessant onderwerp. Politiek draagvlak lijkt aanwezig. Maatschappelijk draagvlak onzeker. Daadwerkelijk opbrengst volgt nog weer later. Substantiële opbrengst pas 7 jaar na start traject. Uitbreiding grondbelasting vergt 2 tot 4 jaar, afhankelijk van de inhoud van de maatregel. Opbrengst jaar later.
----------------------	---

Overzicht Instrumenten ter verruiming decentraal belastinggebied in relatie tot gebiedsontwikkeling											
Instrument	opbrengst		belasting verlies (tov bruto opbrengst)	uitvoerings- kosten	uitvoer- baarheid	maatschappelijk draagvlak burgers	effect op ruimtelijke ontwikkeling	effect op speculatie	effect op decentraal belastinggebied	effect op vergroening / duur- zaamheid	inkomens- effecten
	laag	hoog									
uitbreiding kostensoortenlijst met forfaitaire bijdrage	106 mln.	429 mln.	20%	+ (5%)	o	o/+	+	+	+	o	o
forfaitaire vereveningsbijdrage in grondexploitatie	106	429	20%	+ (5%)	o	o/+	++	+	+	o	o
variabele vereveningsbijdrage	106	429	20%	- (hoog)	--	-/o	++	+	+	o	o
vaste bestemmingswinst heffing	106	429	20%	- (10%)	o	-	-/o	+	+	+	o
negatieve planschade (variabele heffing)	106	429 – 774	20%	-- (150 mln.)	--	--	-/o	++	+	+	o
concessies/precarie ondergrond:	100	1000		+ (5%)	+	o/-	0	0	++	0	o
bestemmingsheffing (heffing voor specifieke investering)	100	1000		+ (5%)	+	o/-	+	0	++	0	-

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

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Scheiding van de aanpak van bodemsanering voor wat betreft het oppervlaktedeel(bron) en het grondwaterdeel (de pluim). 2) De bronaanpak wordt gefinancierd op basis van het principe de gebruiker betaalt. 3) Bij de aanpak van de grootschalige grondwaterverontreiniging (pluim) wordt overgestapt van de gevals aanpak naar een gebiedsgerichte beheer aanpak. Dat betekent dat beheren binnen een afgebakend gebied van de verontreiniging voorop staat, waarbij gezorgd wordt voor bevordering van natuurlijke afbraak, geen verdere verspreiding van de verontreiniging buiten het gebied en zo nodig maatregelen om te voorkomen dat kwetsbare objecten worden bedreigd. Deze aanpak komt mede voort uit de Kaderrichtlijn water en ligt ook het verlengde van de systeemverantwoordelijkheid van de Minister. 4) De aanpak van de pluim wordt ondersteund door middelen van de overheid en door een afkoopsom van de veroorzaker, gecombineerd met een juridische vrijwaring en een garantiestelling als de opgave tegenvalt en de afkoopsom onvoldoende is.
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Bodemverontreiniging houdt gevaren in voor de volksgezondheid. 2) Ook van belang is de grondwaterspiegel (voorkomen van droogvallen van veenlagen en daardoor veroorzaken van extra uitstoot van broeikasgas) op peil te houden en de kwaliteit van het grondwater te bewaken (strategische drinkwatervoorraden). Deze belangen zijn allen evident voor een duurzame samenleving. 3) Verder is er een systeemverantwoordelijkheid voor de bescherming van het ecosysteem ondergrond en bodem, met name in relatie tot bv. voedselproductie en zijn er ook verbanden met het klimaatbeleid doordat de ondergrond kan worden benut voor bv. opslag van CO2 of voor opwekking van duurzame energie (warmte-koude opslag, geothermie) en dat is van belang voor het halen van de doelstelling voor het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgas. 4) Bodemsanering is vaak ook een hinderpaal bij economische ontwikkelingen dan wel ontwikkel van woningbouw of andere functies. Ook hier bestaat er voor het Rijk een opdracht om die ontwikkelingen te bevorderen. 5) De MKBA bodem van 2007 heeft duidelijk gemaakt dat

	de kosten-batenafweging voor bodemaatregelen positief is met name als gevolg van gezondheidsbaten, grondprijseffecten en behoud van de openbare ruimte.
Subsidiariteit	Vooraf lokaal en soms regionaal.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Uitgangspunt is dat bezuinigingen op bodemsanering pas na 2015 gaan worden geëffectueerd. Er ligt immers een door het kabinet gesanctioneerd convenant dat ook ondertekend is door de Ministers van VROM, LNV en de Staatssecretaris van V&W.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Deze systeembenadering impliceert dat gelden voor bodemsanering gerelateerd aan projectontwikkeling (dus saneren van de bron) niet langer bij het rijk vandaan komen. Als dit bij extrapolatie van de begrotingsreeks voor 2015-2020 wordt omgeslagen vervalt het ISV-bodembudget voor het grootste deel, nl. inschatting € 38 mln. per jaar kan worden ingeleverd en 10 mln. per jaar blijft over voor aan steden gerelateerde grondwaterverontreiniging. 2) Van decentralisatie-uitkering bodem vervalt ook een behoorlijk deel, maar hier is ook sprake van noodzakelijke extra investeringen om de grondwateraanpak te bevorderen. Naar schatting kan over jaarlijks € 25 mln. worden bespaard. 3) Zaken als het afgesloten convenant met NS over de aanpak van bronverontreiniging kunnen worden herijkt. Dit zal naar schatting nog ca. € 5 mln. per jaar opbrengen. <p>Totaal gaat het dan om ca. € 68 mln. (nl. € 38 + € 25 + € 5 mln.) per jaar aan besparingen vanaf 2015.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Andere bestuurslagen zijn vaak betrokken bij het ontwikkelen van maatschappelijke functies. Dat betekent dat zij vaak deelnemer moeten worden bij het financieren van de afkoopsom. Voor hen en voor de markt zou de bodemsanering dan duurder worden.
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Uitvoeringskosten en handhavingskosten gaan omhoog omdat er minder saneringen in eigen beheer gaan worden gedaan en de overheid zich met meer financiële afspraken moet gaan bemoeien.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Het tempo van de bodemsanering kan onder druk komen te staan. Immers de markt/burgers worden meer trekker van de bodemsanering voor wat betreft de bron. Dit zijn qua financieringsmogelijkheden minder betrouwbare partijen dan de rijksoverheid.

Effecten op de economie	<p>1) <i>De context van de operatie van groot belang. Hierbij gaat het om het volgende:</i> De effectieve bezuinigingen bij bodem starten vanaf 2015</p> <p>2) We lijnen nu op naar die bezuinigingen. Dat doen we door decentralisatie, aanpassing van de toolbox en de gelegenheid geven voor het genereren van eigen baten en bovendien proberen we een forse slag te maken door in de periode 2010-2015 zoveel mogelijk spoedlocaties onder controle te brengen, zodat het in 2015 ook een natuurlijk moment is om te verwachten dat de kosten omlaag gaan.</p> <p>3) Met de verbreding van het beleid naar ook benutten van de kansen in de ondergrond vergroten we bovendien de kans op integratie en efficiency voordelen.</p> <p>De effecten op de economie kunnen zijn: Minder overheidsinvesteringen, met meer markt leidt tot risico's bij realisering van projectontwikkeling. Anderzijds wordt door een gebiedsgerichte beheer aanpak gecombineerd met afkoop, vrijwaring en een garantieregeling de flexibiliteit in de grondmarkt groter (makkelijker vervreemden).</p>
Effect op overige beleidsdoelen	De woningbouwdoelstellingen kunnen mogelijk iets onder druk komen te staan dan wel minder snel worden gerealiseerd. Binnenstedelijk bouwen is kostbaar, vooral omdat er nogal eens bodemverontreiniging aanwezig is. Dat kan dus door deze nieuwe constructie qua tempo beïnvloed worden.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Lastendruk voor bedrijfsleven daalt. Burgers moeten via de lokale lasten meer gaan betalen, omdat de lokale overheid meestal participant is in het financiële arrangement dan wel komt het tot uiting in de prijsvorming van de goederen.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Ingrijpende wijziging wet en regelgeving, met name het vormgeven van de gebruiker betaalt. Evenzeer een krachtige trendbreuk met het tot nu toe gevoerde beleid Uiteindelijk besluitvorming Tweede Kamer
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Betreft een nieuw financieel en juridisch stelsel. In afstemming met de praktijk wordt de uitvoerbaarheid scherp gezien.
Termijn en zekerheid	Zeker 5 jaar, mits voldoende ambtelijke capaciteit. Krachtige weerstand, zowel maatschappelijk als vanuit projectontwikkeling kan worden verwacht.

2.3 Bodemsanering NS

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Bij de verzelfstandiging van de NS is per convenant (NS-VROM-V&W) afgesproken hoe wordt omgegaan met kosten van het saneren van vervuilde spoor terreinen. Het convenant kan beschouwd worden als een afkoopregeling.</p> <p>Er zijn 2 opties om tot kostenreductie te komen: <i>Kosten sanering spoorterreinen terug leggen bij de eigenaar</i> De bijdrage in kosten van het Convenant Bodemsanering spoor-percelen voor de komende jaren niet meer vergoeden. <i>Uitvoering temporiseren</i> De kosten reduceren door het programma te temporiseren.</p>
Legitimiteit van beleidsterrein	Op basis van de Wet bodembescherming zijn verplichtingen opgenomen om vervuilde gronden te saneren. Het bevoegd gezag ligt bij provincies en gemeenten.
Subsidiariteit	Niet van toepassing

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Max besparing op dit artikel is € 9 mln. (de convenant bijdrage) NB. er is ook een subsidiestroom van VROM ter grootte € 5 mln.</p> <p>Het is echter niet duidelijk welke kosten alsnog voor VenW zullen komen als niet SBNS, maar de eigenaar van de gronden voor de bodemsanering zorg zal moeten dragen. Een deel van de gronden is namelijk in eigendom van ProRail/Staat.</p> <p>Temporiseren sanering verlaagt het jaarlijks bedrag naar rato van de vertraging</p> <p>NB: er is budgettaire koppeling tussen innovatie duurzaamheid en saneren spoorterreinen. Een besparing op sanering maakt innovatie in duurzaamheid mogelijk.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Geen.
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Rond het openbreken van het convenant speelt: juridische belemmeringen, afkoopsom (bodem schadelast), juridisch en bestuurlijk verplichte posten.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	<p>Bij verleggen kosten naar eigenaar gaan aantasting beleidsdoelen. Mogelijk vertraging in de uitvoering.</p> <p>Door budgettaire koppeling werken opties negatief uit voor stimuleren van innovatie duurzaamheid.</p>

Effecten op de economie	In principe niet.
Effect op overige beleidsdoelen	Geen.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Te verwaarlozen (doorberekening kosten naar vervoersprijs mogelijk).

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Onderzoek naar de eigendomsverhoudingen om inzicht te krijgen in de kosten. Eventueel aanpassing van regelgeving Aanpassen covenant is mogelijk met accoord VenW, VROM en NS. Tevens provincies en gemeenten van belang, als bevoegd gezag.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Aanpassing is uitvoerbaar afhankelijk van compensatie
Termijn en zekerheid	Voor de periode 2010-2015 is beperkte bijsturing mogelijk, heroriëntatie op periode na 2016 kan ontwikkeld worden. Over de netto besparing (met name als gevolg van afkoopsom en verhoogde beheersvergoeding) wordt niet te optimistisch gedacht. Er is een fors risico dat openbreken van het covenant niet tot besparingen leidt.

2.4 Heffingen gericht op internalisering externe kosten

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Een belangrijke lijn om te komen tot een duurzame economie is het internaliseren van milieukosten in de prijzen, zodat consumenten en bedrijven bij hun beslissingen rekening houden met de externe kosten die zij veroorzaken. Daar waar marktprijzen niet de volledige maatschappelijke kosten van vervuiling dekken, is er een motief om een heffing in te voeren cq te verhogen. Ook aan heffingen zijn uitvoeringskosten verbonden, maar in veel situaties zijn internaliserende heffingen het meest efficiënte instrument voor het bereiken van duurzaamheidsdoelen. Internaliserende heffingen stimuleren daarbij permanent innovatie en efficiencyverbeteringen en leggen geen beslag op de overheidsmiddelen.</p> <p>De grootste milieubelasting, die nog niet in de prijzen is geïnternaliseerd, vindt plaats in de sectoren/ ketens:</p> <ul style="list-style-type: none">a. wegverkeer;b. veehouderij;c. gebruik van grondstoffen. <p>Ad a. Het wegverkeer veroorzaakt negatieve externe effecten op het milieuterrein in de vorm van NO_x, fijn stof, geluid, CO₂ en externe veiligheid. Met uitzondering van moderne kleine benzineauto's geldt voor alle wegmodaliteiten dat de externe kosten niet (volledig) in rekening worden gebracht bij de veroorzakers¹⁹. De invoering van de kilometerheffing leidt een grotere mate van internalisering van externe kosten, maar ook de huidige voorstellen brengen niet alle kosten in rekening. Hierbij is het verschil tussen maatschappelijke kosten en betaalde heffingen voor vrachtauto's en bestelauto's, bromfietsen en motorfietsen het grootst. Bovendien worden enkele voertuigcategorieën fiscaal bevoordeeld (trekkers en werktuigen, LPG-auto's en old-timers), terwijl dat op grond van hun milieuprestaties niet (meer) verdedigbaar is. Dit levert vanuit duurzaamheidsoogpunt perverse prikkels.</p> <p>Ad b. De productieketen veehouderij (van veevoer t/m vlees en zuivel) is mondiaal verantwoordelijk voor een</p>
-------------------------------------	---

¹⁹ Een vrachtauto < 12 ton betaalt bijvoorbeeld 4 à 10 ct/km aan heffingen, maar veroorzaakt 21 à 150 ct/km aan externe kosten bestaande uit gebruiksfhankelijke onderhoud & beheerkosten, verkeersongevallen, geluidhinder, luchtverontreiniging, klimaat en congestie (CE).

	<p>belangrijk deel van de broeikasgasemissies, voor vermindering van biodiversiteit door landgebruik en voor overmatig gebruik van de eindige fosfaatvoorraden. In Nederland veroorzaakt zij, vanwege haar hoge veedichtheid, een mineralenoverschot dat de waterkwaliteit belast en hoge ammoniakemissies die natuurgebieden belasten.</p> <p>Ad c. Grondstoffengebruik (vooral biotische, hout, maar mogelijk ook metalen of kunststoffen) leidt tot druk op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen bij winning, gebruik en afval (en specifiek bij hout via ontbossing ook tot hogere CO₂-uitstoot). De belasting van het milieu t.g.v. de grondstoffengebruik is niet of nauwelijks in de prijzen verwerkt. Een heffing zal de concurrentiepositie van secundaire (= gerecyclede) materialen en van duurzame alternatieven verstevigen ten opzichte van primaire materialen.</p> <p>Daarbij kan worden gedacht aan het volgende pakket maatregelen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. invoeren van een MAUT voor vrachtverkeer²⁰ en afschaffen belastingvoordeel bestelauto's; 2. LPG accijns optrekken naar niveau van diesel; 3. afschaffen fiscale bevoordeling oldtimers; 4. invoeren BPM en MRB voor bromfietsen en scooters; 5. afschaffen verlaagde accijns rode diesel²¹; 6. heffingen op stikstof- en fosfaatkunstmest²²; 7. heffing op veevoer gedifferentieerd naar milieudruk⁴; 8. heffing op vlees/afschaffen verlaagd BTW-tarief; 9. heffing op niet-duurzaam hout; 10. heffing op gebruik van milieubelastende grondstoffen.
Legitimiteit van beleidsterrein	Internaliseren is direct gericht op het corrigeren van marktfalen en daarmee een duidelijke overheidstaak.
Subsidiariteit	Product- en infrastructuurheffingen worden ingesteld op nationaal of internationaal niveau om verstoring van de concurrentieverhoudingen te voorkomen.

²⁰ In de werkgroep Mobiliteit & Water is deze maatregel ook onderdeel van een concrete besparingsvariant.

²¹ De werkgroep Energie & Klimaat zal op deze maatregel ook ingaan.

²² Nog nader uit te werken v.w.b. instrumentele vormgeving

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Het hele pakket leidt tot extra inkomsten van € 4.3 tot € 5.5 mld. De consequenties voor het begrotingsaldo hangen af van de keuzes m.b.t. de teruggave. Toekomstige uitgaven ter stimulering van emissiereductie en herstel milieuschade worden voorkomen. In de hierop volgende specifieke fiches zijn de opbrengsten nader uitgesplitst.
Effect op financiën andere bestuurslagen	Het ter beschikking stellen van de opbrengst van MRB en BPM op bromfietsen en scooters betekent voor de andere overheden extra inkomsten van ca. € 75 miljoen.
In/ uitvoeringskosten/ hand-havingskosten	De uitvoeringskosten hangen samen met de vormgeving van de heffingen m.n. bij de nieuwe heffingen. Voor een belangrijk deel betreft het een aanpassing van bestaande heffingen, die niet tot extra uitvoeringslasten leidt.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	De maatregelen stimuleren consumenten en producenten op verschillende terreinen tot meer verantwoorde, milieuvriendelijkere keuzes. Dit zal substantieel bijdragen aan de L&N-doelen mits ook daadwerkelijk milieuvriendelijkere alternatieven beschikbaar zijn/komen.
Effecten op de economie	Internaliseren leidt een vergroting van de nationale welvaart (in brede zin) en bevordert de ontwikkeling van een duurzame economie. Op kortere termijn en in bepaalde sectoren kunnen negatieve effecten optreden die vragen om een afstemming op Europees niveau.
Effect op overige beleidsdoelen	Aangrenzende beleidsterreinen als volksgezondheid en (verkeers)veiligheid trekken profijt van veranderende consumptiepatronen en productiewijzen.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	De lasten van vervuilende burgers en bedrijven nemen door de heffingen toe. Het uiteindelijke effect hangt sterk af van de invulling die aan de teruggave gegeven wordt.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Aanpassingen van tarieven van bestaande heffingen vergen slechts een beperkte wijziging van de bestaande regels. Nieuwe heffingen als BPM en MRB voor bromfietsen en scooters vergen verdergaande aanpassingen van de regelgeving en nadere organisatorische voorzieningen voor uitvoering en handhaving. Geheel nieuwe heffingen als een grondstoffenheffing vergen nog een nadere uitwerking v.w.b. de vormgeving.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	De voorgestelde maatregelen zijn uitvoerbaar en handhaafbaar. Geheel nieuwe heffingen als een grondstoffenheffing vergen nog een nadere uitwerking

	v.w.b. de vormgeving.
Termijn en zekerheid	Aanpassing van tarieven van bestaande heffingen kan worden gerealiseerd op een termijn van ½ tot 1 jaar. Invoering van een geheel nieuwe heffing waarvoor ook nieuwe regelgeving nodig is, zal minimaal 2 a 3 jaar vergen.

2.4.a Internaliseren externe effecten verkeer

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Verhogen van bestaande of voorgenomen belastingen op het gebied van automobilititeit.</p> <p>Het gaat om de volgende voorstellen:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Kilometerprijs voor vracht optrekken naar niveau Duitse MAUT en voor bestelauto's voor zakelijk gebruik naar het niveau van particuliere bestelauto's. <i>In Duitsland is het MAUT tarief afhankelijk van de milieukeurmerken van de vrachtwagens. Het tarief ligt tussen de 14,1 en 28,8 cent/km. Deze MAUT geldt overigens alleen op de snelwegen. Voor de Nederlandse situatie zal een heffing alleen op de snelwegen niet werken, omdat het hoofd- en onderliggend wegennet nauw vertakt zijn. Een heffing alleen op het hoofdwegennet (HWN) zou daardoor tot ongewenste omrijdeffecten leiden en de lokale milieuproblemen kunnen verergeren. Het voorstel is om het tarief voor vracht op vergelijkbaar niveau te brengen van de Duitse MAUT (=15 cent/km i.p.v. 2,4 cent/km) op alle wegen en om het kilometertarief voor zakelijke bestelauto's op te trekken naar het niveau van particuliere bestelauto's (van 2 ct/km naar 8-10 ct/km).</i>2. Accijns LPG optrekken naar diesel (rekening houdend met hoger LPG verbruik) <i>Verhoging van de LPG-accijns naar niveau diesel (rekening houdend met hoger LPG-verbruik). LPG vervult niet langer meer de functie van "schoon alternatief voor diesel veelrijders". Door de invoering van af-fabriek roetfilters zijn nieuwe dieselauto's namelijk nagenoeg net zo schoon als LPG-auto's. Het gebruik van LPG als motorbrandstof brengt externe veiligheidsrisico's met zich mee door ongunstig gesitueerde LPG tankstations en vervoer van LPG over de weg.</i>3. Afschaffen rode diesel <i>Het aparte accijnstarief voor rode diesel afschaffen (is circa 0,15 Euro verhoging per liter). Het gebruik van rode diesel leidt eveneens tot externe kosten. Wordt</i>
-------------------------------------	--

	<i>overigens meegenomen in Werkgroep 1 "Energie en Klimaat".</i>
Legitimiteit van beleidsterrein	Internaliseren van externe effecten is gericht op het corrigeren van marktfalen en een duidelijke overheidstaak.
Subsidiariteit	Het betreft generieke, landelijke, maatregelen

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	1. 600 mln.²³ + ca. 1 mrd²⁴ per jaar 2. 100 mln.²⁵ per jaar 3. 236 mln.²⁶ per jaar
Effect op financiën andere bestuurslagen	Geen direct effect; wel effect bij overdracht middelen BPM en MRB brom- en snorfietzen ter bestrijding lokale overlast (+75 mln.).
In/ uitvoeringskosten/ hand-havingskosten	

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Verhogen van bovengenoemde belastingen geeft een prikkel om a) bij aanschaf een schoner/zuiniger type te kiezen of evt. af te zien van aankoop en over te stappen op een andere modaliteit en/of b) bij gebruik minder km's af te leggen (o.a. door een andere logistieke inrichting/hogere beladingsgraad). Beiden resulteren in minder emissies van milieuverontreinigende stoffen.
Effecten op de economie	Internaliseren van de externe kosten zal leiden tot een zuiniger gebruik van brandstoffen en een efficiëntere logistiek en daarmee tot een verbetering van de luchtkwaliteit, reductie van broeikasgassen, vermindering van de congestie en het aantal verkeersslachtoffers, alsook de economie minder gevoelig maken voor stijgende brandstofprijzen. Daarnaast kan in bepaalde sectoren de internationale concurrentiepositie slechter worden.
Effect op overige beleidsdoelen	Zorgt ook voor lagere CO2 uitstoot en energiebesparing. Afschaffen rode diesel is relevant voor LNV.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Internaliseren van de externe kosten zal met name op korte termijn leiden tot een lastenverzwaring voor burgers en bedrijven, omdat er tijd nodig is voor de aanpassing van gedrag/bedrijfsvoering en voertuig- en brandstof-producenten tijd nodig hebben hun aanbod verder te vergroenen.

²³ Zie rapport werkgroep Mobiliteit en Water.

²⁴ Bij een jaarlijks bestelautogebruik van 17.400 mln km (CBS,2008) waarvan geschat ca. 16.000 mln km zakelijk.

²⁵ Bij 650 mln lt LPG/jaar (opgave branche) en gecorrigeerd voor hoger brandstofgebruik van LPG t.o.v. diesel (factor 1.8)

²⁶ Zie rapport werkgroep Klimaat en Energie

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Aanpassingen van tarieven van bestaande heffingen vergen slechts een beperkte wijziging van de bestaande regels. Nieuwe heffingen als BPM en MRB voor bromfietsen en scooters vergen verdergaande aanpassingen van de regelgeving en nadere organisatorische voorzieningen voor uitvoering en handhaving.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Geen opmerkingen.
Termijn en zekerheid	Ad 1: invoeren MAUT en bestelauto's kan in 2013/2015. Ad 2: er moet een redelijke overgangstermijn worden aangehouden vanwege het tot eind 2010 lopende convenant met bedrijfsleven over aanvullende investeringen in veiligheid. Ad 3: kan per direct

2.5 Geluidsanering spoor doorberekenen aan spoorvervoerders

Beschrijving van variant/ maatregel	Verlaging budget voor sanering spoorweglawaai en kosten door te berekenen aan exploitanten.
Legitimiteit van beleidsterrein	<p>Aanpak van te hoge geluidsbelastingen door de overheid vloeit voort uit de Grondwet (art 22, eerste lid: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.) Geluid heeft effect op de gezondheid. Het aantal verloren levensjaren (DALY's) door geluid is groot en wordt bv voor het jaar 2000 voor Nederland berekend op 37.000 . Maatschappelijke schade van het gezondheidsverlies in Nederland komt op 150-200 mio per jaar (RIVM 2007).</p> <p>Internationaal blijkt uit onderzoek dat onroerend goed door hogere geluidbelastingen in waarde daalt. Door het RIVM(2007) wordt een totaal marktwaardeverlies van € 10,8 miljard aangegeven.</p> <p>Uit de Milieubalans 2009 blijkt ook dat % gehinderden door verkeerslawaai toeneemt, maatregelen zijn derhalve nodig.</p> <p>In het algemeen is de kosten-baten balans van het geluidbeleid positief. Een grote inzet van bronmaatregelen (waaronder stil materieel), werkt in dat kader het meest positief.</p> <p>Vanaf 1 januari 2011 wordt de sanering van railverkeerslawaai uitgevoerd door ProRail. Hiervoor wordt t/m 2020 ca 450 mln. beschikbaar gesteld (geld via begroting V&W, maar voeding deels uit begroting VROM). In het kader van de vervuiler betaalt kunnen de saneringskosten door Prorail worden doorberekend aan de exploitanten (NS, regionale vervoerders, Railion, etc.), bij voorkeur in de vorm van een geluidgedifferentieerde gebruiksvergoeding, waardoor stiller materieel minder hoeft bij te dragen. Per saldo zal dit leiden tot een verhoging van de gebruiksvergoeding, bij voorbeeld in de vorm van een malus van het gebruik van de saneren spoortrajecten ("overbelast") (zie art 62, lid 3 Spoorwegwet)</p> <p>Deze wijze van verrekenen bespaart niet alleen budget op de rijksbegroting, maar stimuleert ook de inzet van stiller materieel. Bij extra en snellere inzet van stil materieel kunnen ook de totale saneringskosten lager zijn. Wel dient hierbij bedacht te worden dat er lokaal sprake kan zijn een soort dubbel rijk rekenen voor de situaties waarin planstudies de winst van stillere treinen al volledig is gebruikt om toekomstige groei te accommoderen. Daarom is bij de besparing <u>hier geen</u> rekening gehouden met een mogelijk effect van de snellere instroom van stille treinen op de saneringskosten.</p>
Subsidiariteit	Het betreft rijksinfra.

Financiële effecten

Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Bij volledige dekking van de saneringskosten door de exploitanten betreft de besparing in de jaren t/m 2020 ca € 45 mln./jaar, waarvan ca 13 mln. t.g.v. de VROM/WWI begroting (€ 6 mln. VROM, € 6,5 mln. WWI en € 32 mln. V&W, deze laatste beide niet in de grondslag). Of dit haalbaar is, is mede afhankelijk van de te kiezen uitwerkingsvariant (zie onder lastendruk etc.). Bij een generieke doorberekening zal de dekking in de loop van de jaren mogelijk anders zijn dan bij alleen extra heffing op saneringsbaanvakken. Bij generieke heffing zal over de volledige looptijd volledige dekking mogelijk zijn. Bij de heffing alleen op saneringsbaanvakken zal de dekking mogelijk in de latere jaren afnemen, omdat de nog uit te voeren sanering afneemt. Een goede versleuteling zou dat moeten voorkomen.</p> <p>Vooralsnog wordt uitgegaan van een besparing van € 4 miljoen euro per jaar op de VROM-begroting.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Als de uitvoeringskosten door V&W kunnen worden verhaald op de exploitanten: geen. Anders blijven de kosten voor rekening van V&W (en indirect VROM)
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Niet substantieel.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid

Effect op beleidsdoelen L&N	<p>Maatregel levert naast kostenbesparing voor de rijksbegroting naar verwachting de extra inzet van stil materieel op. Dit draagt bij aan het bereiken van de beleidsdoelen. Dit levert in spoorprojecten en het Programma Hoogfrequent spoor een voordeel op. Daar wordt in die projecten al rekening mee gehouden. Extra besparing op dat punt wordt daarom niet ingeboekt (nb vertraging gaat tot extra uitgaven leiden of beperkingen van het treinverkeer!)</p> <p>Nadeel: als invoering van de nieuwe geluidwetgeving (SWUNG) wordt gebruikt om de overbelastverklaring van optie 2 te regelen, kan er grote weerstand tegen dat wetsvoorstel ontstaan.</p>
Effecten op de economie	<p>Geen tot zeer beperkt.</p> <p>Het gebruik van het spoor wordt tijdelijk wat duurder. Dat kan enig effect hebben op de concurrentiepositie t.o.v. andere modaliteiten. Daar staat echter tegenover dat het wegverkeer via belastingen etc., meer dan voldoende opbrengt om ook dit soort kosten te dekken. Spoor is daar nu dus nog in het voordeel.</p> <p>Voor (nieuwe) lijnen als de Betuweroute hoeft het geen effect te hebben, omdat zich daarlangs geen saneringssituaties bevinden. Dit hangt af van te kiezen</p>

	<p>uitwerking.</p>
Effect op overige beleidsdoelen	<p>Naar verwachting zeer beperkt tot geen. Tot nu toe ingenomen Kabinetsstandpunten/ambities die mogelijk geraakt worden zijn de gewenste jaarlijkse groei van het reizigersvervoer met 5% per jaar en het beleidsdoel uit "Spoor in Beweging" om geen tariefschokken in de gebruiksvergoeding te hebben. Een stijging van de gebruiksvergoeding met 20% is op zich niet gering, maar het is de vraag of in het kader van de heroverweging dit echt als niet aanvaardbare schok aangemerkt zou moeten worden. Wat betreft de groei van het reizigersvervoer is het discutabel of de beperkte stijging van de prijs van treinkaartjes (ca. 1 eurocent/5 km) tot wezenlijke effecten in het gebruik van het spoor zal leiden. Daar spelen ander aspecten een grotere rol. Hetzelfde geldt ook voor een mogelijk verschuiving van de modal shift van spoor naar weg (goederenvervoer).</p>
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	<p>Aannemelijk is dat de saneringskosten door de exploitanten in de vervoersprijs wordt verwerkt. Daarbij liggen twee doorvertalingen voor de hand:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generieke opslag op de gebruiksvergoeding 2. Te saneren trajecten via regelgeving overbelast verklaren en op basis daarvan op die trajecten extra vergoeding van vervoerders vragen. <p>Ten behoeve van een indicatie van de negatieve effecten is op basis van variant 1 een globale berekening gemaakt. Exacte cijfers voor de verdeling daarvan zijn nog niet voorhanden, maar als uitgegaan wordt van een verdeling over reizigers en goederen in de verhouding 90% respectievelijk 10%, dan leidt dat bv voor reizigerskilometers tot een stijging met 0,0025 euro (uitgaande van 16 miljard reizigerskilometers per jaar in Nederland). Dat is ca. 1 eurocent per 5 km. Oftewel een retourtje Den Haag – Utrecht (2^e kl) gaat van € 18,50 naar € 18,80 een stijging van 1,6%.</p> <p>Uitgaande van de totale opbrengst van de gebruiksvergoeding van momenteel ca € 250 mln./jaar betekent het voorstel een stijging van de huidige gebruiksvergoeding met gemiddeld 18%. Als er daarbij een differentiatie wordt aangebracht voor lawaaiig en stil materieel, zal de stijging voor goederen hoger zijn. Deze differentiatie biedt echter ook vervoerders de mogelijkheid de verhoging (deels?) te ontlopen door de inzet van stiller materieel.</p> <p>Verhoging is niet structureel. Beëindiging sanering is in 2020 voorzien, daarna kan verhoging ook vervallen.</p> <p>Geen gevolgen voor AL bedrijfsleven.</p>

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	<p>Tweede Kamerbeslist. Wijziging geluidregels en mogelijk ook regels in kader van Spoorwegwet. Uitgaande van voldoende ruimte binnen de bepalingen van art 62 Spoorwegwet wordt vooralsnog geen aanpassing van EU-regels (richtlijn 2001/14/EG) voorzien als variant 2 zou worden gekozen.</p> <p>Bij keuze voor variant 1 bestaat naar verwachting strijdigheid met de EU-richtlijn 2001/14/EG en levert ook daarom weerstand bij V&W. Bij die variant zou dan mogelijk eerst de richtlijn aangepast moeten worden, een proces waarvan de uitkomst niet gegarandeerd is.</p>
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Geen problemen voorzien.
Termijn en zekerheid	<p>Kan in 2015 gerealiseerd zijn als er politiek voldoende draagvlak is en er geen aanpassing van EU-richtlijn 2001/14/EG nodig is. Daarom gaat voorkeur uit naar variant 2. Daarbij ontstaat echter wel risico voor het wetsvoorstel SWUNG.</p> <p>Los van de te kiezen variant is een risico dat de, spoorbranche (inclusief verladers, terminals, haven) zich hier zwaar tegen zullen verzetten.</p>

2.6 Invoeren van leges

Beschrijving van variant/ maatregel	Leges heffen voor specifieke diensten die de overheid verleent. Het betreft: <ol style="list-style-type: none"> 1. Afschaffing legesverbod voor vergunningen milieu inrichtingen 2. Leges inzamelvergunning afvalstoffen 3. Leges VIHB-registratie (vervoer van afval) 4. Leges EVOA (export van afval) 5. Leges wet explosieven voor civiel gebruik 6. Leges vuurwerkbesluit 7. leges kernenergiewet-vergunningen 8. Leges GGO-vergunningen
Legitimiteit van beleidsterrein	Invulling van het profijtbeginsel. Het zuiver doorberekenen van kosten die overheid moet maken bij de rechtspersoon die hiervan het voordeel heeft.
Subsidiariteit	In zijn algemeenheid zijn het diensten die op rijksniveau belegd zijn. In een aantal gevallen betreft het ook nationale invulling van Europese verplichtingen. Vergunningverlening voor milieu-inrichtingen geschiedt op grond van VROM-wetgeving vnl. op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<ol style="list-style-type: none"> 1. €12 mln. per jaar (NB Besparing wordt geboekt doordat rijksbijdrage gemeente- en provinciefonds voor milieuvergunningverlening kan vervallen) 2. huidige uitvoeringskosten € 166.000 3. huidige uitvoeringskosten € 200.000 4. huidige uitvoeringskosten € 3,5 miljoen 5. €10.000 - €35.000 per jaar 6. €5.000 - €15.000 per jaar 7. Tenminste € 2 mln. per jaar. 8. € 250.000 per jaar <p>Voor 2 t/m 8 gaan we in totaal uit van € 5 mln. per jaar op de VROM-begroting (rekeninghoudend met invoerings- en uitvoeringskosten).</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Onderdeel 1 betreft gemeenten en provincies.
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Voor de uitvoering van het heffen van leges zullen kosten worden gemaakt. De kosten voor het systeem van inning leges zullen worden doorberekend in de leges.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	<p>Bedrijven zullen mogelijk terughoudender omgaan met aanvragen. Geen effect op doelen.</p> <p>Doel van het legesverbod voor vergunningen voor milieu-inrichtingen is het stimuleren van uit milieuoogpunt wenselijke investeringen. Voor de aanpassing van de vergunning zijn dan geen leges verschuldigd.</p>
Effecten op de	Marginaal.

economie	
Effect op overige beleidsdoelen	Marginaal.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Marginaal.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	In een aantal gevallen bestaat de mogelijkheid tot het heffen van leges al binnen het huidige wettelijke kader. Anders wijziging in regelgeving nodig.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Op rijks- provinciaal en gemeentelijk niveau zullen legesregelingen gemaakt moeten worden. De bevoegde organen zullen zorg moeten dragen voor invordering.
Termijn en zekerheid	Afhankelijk van de vraag of en hoe de regelgeving aangepast moet worden. Voor opheffen legesverbod bij milieu-inrichtingen is een wetswijziging nodig. Deze zal vermoedelijk op weerstand bedrijfsleven stuiten. Leges zijn afgeschaft om bedrijvigheid te stimuleren en vanwege de grote verschillen in hoogte van leges per gemeente en provincie.

2.7 Doorberekenen advisering MER-commissie

Beschrijving van variant/ maatregel	Toepassing van het profijtbeginsel betekent dat de kosten van de advisering door de Commissie voor de mer worden doorberekend aan de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is (ruw geschat) in ongeveer de helft van de gevallen een private partij (particulieren en bedrijven). In de overige gevallen is een overheid (Rijk, provincie, gemeente of waterschap) de initiatiefnemer. De kosten van de Commissie mer worden thans volledig betaald door de Rijksoverheid (VROM, LNV en OCW).
Legitimiteit van beleidsterrein	Belang van mer-procedure is gelegen in het laten meewegen van milieu in de besluitvorming. Kwaliteit van informatie draagt bij aan kwaliteit van de besluitvorming. De adviezen van de Commissie mer dragen bij aan de kwaliteit van de informatie. Zonder deze kwaliteitsborging door de Commissie mer, zal 1) ofwel gekozen moeten worden voor een ander systeem van kwaliteitsborging, 2) ofwel zullen er in het begin mogelijk veel vaker gerechtelijke procedures worden gevoerd over de impact van milieu in besluitvorming. Op termijn mag hierdoor echter ook een hoger kwaliteitsniveau worden verwacht van de ingebrachte milieu-informatie, want de initiatiefnemer weet dat hij anders een groot risico op vertraging loopt door beroepsprocedures. Of 3) kan de kwaliteit op termijn achteruit gaan, omdat derden (belanghebbende burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, allen niet zijnde de initiatiefnemer) niet in staat zijn om ten behoeve van een goede onderbouwing van hun zienswijzen en eventueel daaropvolgende beroepsprocedures de kosten van een externe kwaliteitscontrole van het MER te betalen.
Subsidiariteit	Mer draagt bij aan besluitvorming van alle niveaus, van gemeentelijk tot rijksniveau. Zorg dragen voor de kwaliteitsborging van de mer moet bij voorkeur nationaal worden geregeld, zodat overal gelijke kwaliteit behaald kan worden.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Momenteel ontvangt de Commissie mer jaarlijks 5 miljoen euro vanuit het rijk (€ 3 mln. van VROM, € 1,5 mln. van LNV en € 0,5 mln. van OCW). Totaal dus: € 5 mln. Het Rijk is ook initiatiefnemer (m.n. V&W) en zal naar schatting 5-10 % van de totale kosten voor haar rekening moeten nemen.
Effect op financiën andere bestuurslagen	Een deel van dit bedrag (naar schatting 40-45%) moet worden opgebracht door de andere bestuurslagen (vooral gemeenten en provincies en soms waterschappen) doordat zij initiatiefnemer van een plan of project zijn. Verwachte kosten voor medeoverheden zijn ongeveer € 2 mln.

In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Voor de doorberekening van de kosten per advies, moet een administratie per advies worden bijgehouden. Facturering per advies vraagt van de Commissie mer een andere administratieve organisatie, hetgeen nog extra aan de initiatiefnemers zal worden doorberekend. Er zijn geen handhavingskosten voorzien.
--	---

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Geen.
Effecten op de economie	Geen.
Effect op overige beleidsdoelen	Geen.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Dit heeft geen direct effect op koopkracht burgers. Wel zal toepassing van het profijtbeginsel leiden tot een toename van de administratieve lasten.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Deze maatregel vereist een wettelijke basis.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	De Commissie mer zal een uitgebreidere administratie moeten opzetten, zodat facturering per advies mogelijk is.
Termijn en zekerheid	Deze maatregel vereist een wettelijke basis (vergt circa anderhalf tot twee jaar). Er moet gerekend worden op politieke discussie over dit voorstel om het profijtbeginsel toe te passen, hetgeen afbreuk kan doen aan het huidige systeem van kwaliteitsborging door de Commissie mer.

2.8 Doorberekenen kosten MER (fiche 2.7 budgettaire variant VROM)

Beschrijving van variant/ maatregel	Verplichte en vrijwillige advisering door de commissie mer wordt betaald door het bevoegd gezag die het advies aanvraagt in plaats van door de rijksoverheid (VROM, LNV en OCW).
Legitimiteit van beleidsterrein	Belang van mer-procedure is gelegen in het laten meewegen van milieu in de besluitvorming. Kwaliteit van informatie draagt bij aan kwaliteit van de besluitvorming. De adviezen van de commissie mer dragen bij aan de kwaliteit van de informatie. Zonder deze kwaliteitstoets, zal ofwel gekozen moeten worden voor een ander kwaliteitssysteem, ofwel zal er veel vaker gerechtelijke procedures worden gevoerd over de impact van milieu in besluitvorming.
Subsidiariteit	Mer draagt bij aan besluitvorming van alle niveaus, van gemeentelijk tot rijksniveau. Zorg dragen voor de kwaliteit van de mer moet bij voorkeur nationaal worden geregeld, zodat overal gelijke kwaliteit behaald kan worden.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Momenteel ontvangt de commissie mer 5 miljoen euro vanuit het rijk (€ 3 mln. van VROM, € 1,5 mln. van LNV en € 0,5 mln. van OCW)
Effect op financiën andere bestuurslagen	Naar verwachting zal een deel van dit bedrag moeten worden opgebracht door de andere bestuurslagen (waarvan een deel wel rijk, namelijk daar waar het rijk bevoegd gezag is). Dit geldt in ieder geval voor de verplichte advisering door de commissie mer. In het geval van vrijwillige advisering, zullen de andere bestuurslagen mogelijk minder snel advies vragen als de kosten volledig worden doorberekend.
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Door de doorberekening van de kosten, hoeft geen administratie per advies te worden bijgehouden. Doorberekening vraagt van de commissie mer een ander administratieve organisatie, hetgeen nog extra aan de bevoegde gezagen zullen worden doorberekend. Er zijn geen handhavingskosten voorzien.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	Geen
Effecten op de economie	Geen
Lastendruk/	Dit heeft geen effect op koopkracht of

koopkracht burgers en bedrijven	administratieve lasten.
---------------------------------	-------------------------

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Deze maatregel kan worden doorgevoerd zonder wetswijziging. Het zal in het kader van bestuurlijke overleggen worden besproken/afgesproken.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Geen (voor rijksoverheid). De commissie mer zal een uitgebreidere administratie moeten opzetten, zodat facturering per advies mogelijk is.
Termijn en zekerheid	Deze maatregel kan over ca. 1 jaar worden doorgevoerd. Van tevoren moet een systeem bij de Commissie mer worden geïmplementeerd voor facturering. Wel moet gerekend worden op enige politieke bemoeienis, bij de modernisering is ook door enkele partijen aangegeven dat men de adviesfunctie van de commissie mer wil handhaven en optimaal wil benutten, een dergelijke aanpassing kan daar haaks op staan.

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	

2.9 Gebiedsconcessies

Beschrijving van variant/ maatregel	<ul style="list-style-type: none">• In en rond natuurgebieden of waardevolle cultuurlandschappen private activiteiten toestaan (met behoud van biodiversiteits- en landschapsdoelstellingen) en uit opbrengsten het beheer en inrichting van groengebieden financieren. Ook hier gaat het om de "harde" waarden van de natuur voor de economie: een rechtstreeks nut van schaarse goederen (natuur/biodiversiteit) voor de economische groei van Nederland. Maar dan in de investerings sfeer. Dus het aanleggen en inrichten van natuurgebieden ten behoeve van het behoud van de economische groei in Nederland. Bijvoorbeeld het aanleggen van natuurgebieden in de directe nabijheid van (de grote) rivieren met het oog berging van water tijdens overvloedige regenval en overstromingen van (de grote) rivieren ten tijde van natte perioden. Of aan het aanleggen van natuurgebieden om overtollig water vast te houden voor agrarisch (beregening) of industrieel gebruik (koeling). Vooral waterwinbedrijven en bouwbedrijven ondervinden het economisch nut van natuur en landschap op dit punt. De kosten voor (aankoop en) inrichting van de natuurgebieden wordt gefinancierd door de profiterende bedrijven.• Toepassen van gebiedsconcessies voor financieren van natuurontwikkeling EHS en RodS. Hierbij worden gebieden in concessie uitgegeven aan (project)ontwikkelaars die in en om (potentiële) natuurgebieden activiteiten willen ontplooiën waar winsten kunnen worden gemaakt. Bijvoorbeeld de grondwinning in de Maaswerken door een consortium van grindwinners en de Vereniging Natuurmonumenten. Een andere mogelijkheid is het plaatsen van windmolens aan de randen van een natuurgebied.• Aanpak: in kaart brengen van gebieden waar in de buurt van te ontwikkelen natuur, landschap en recreatie rode, grijze en blauwe ontwikkelingen (kunnen) worden gepland. Het concessiegebied omvat dan ook een deel groene ontwikkeling. Overheid en private partijen (bouwbedrijven, drinkwaterbedrijven, kassencultuur, energiebedrijven, horeca) sluiten overeenkomsten waarbij de bedrijven kunnen profiteren van de groene ontwikkeling. Bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven ontwikkelen een waterbergingsgebied in de EHS. Overheid staat onder voorwaarden toe dat in de EHS de waterberging plus eventuele bedrijfsgebouwen worden toegestaan met behoud/ontwikkeling van biodiversiteit en recreatie. Het bedrijf betaalt voor
-------------------------------------	--

	de concessie of het bedrijf zorgt voor de ontwikkeling van de EHS en krijgt daarvoor een bedrag van de overheid dat lager is dan de geplande rijksinvestering. Besparing op verwerving en inrichting en mogelijk ook beheer.
--	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Een besparing op de LNV budgetten door de drie maatregelen zal oplopen naar € 25 mln. per jaar structureel.</p> <p><i>Private investeringen</i> Een besparing op de LNV budgetten die voortvloeien uit private investeringen is van invloed op de budgetten voor met name inrichting. Inrichtingskostennorm is € 9600 euro per ha. 520 ha per jaar wordt er in de periode 2010 t/m 2018 minder ingericht. In totaal ca 4680 ha x € 9600 = € 45 mln. Dit levert circa € 5 mln. per jaar op.</p> <p><i>Gebiedsconcessies</i> Natuurontwikkeling uitgeven door private partijen zoals grindwinning bij de maaswerken. Door middel van een gebiedsconcessie kunnen publieke partijen en een private partij of een privaat consortium een overeenkomst aangaan voor (her)inrichting en beheer en onderhoud van een gebied voor een bepaalde tijd. Een besparing op de LNV budgetten door benutting gebiedsconcessie zal oplopen naar ca € 20 mln. per jaar voor de periode 2010-2018.</p> <p><i>EHS</i> Het uitgangspunt is dat circa 10% van de restanttaakstelling inrichting EHS in concessie kan worden uitgegeven. De inrichtingsnorm is € 9600 euro per ha. Door gemiddeld circa 460 ha per jaar (oplopend tot 1000 ha per jaar) minder in te richten wordt er in de periode 2010 t/m 2018 in totaal ca 4600 ha minder ingericht. Deze besparing zal oplopen naar ca. € 10 mln. per jaar voor de periode 2010-2018.</p> <p><i>Meerjarige doorkijk</i> Ervan uitgaande dat circa 10 % van het aantal hectares dat vanaf 2018 in beheer is in concessie kan worden uitgegeven (72.800 ha) levert bij een gemiddelde beheervergoeding jaarlijks circa € 8 mln. aan besparing op.</p> <p><i>RodS (incidenteel)</i> Bij het toepassen van gebiedsconcessies bij RodS kan bijvoorbeeld worden gedacht aan 'rood voor</p>

	<p>groen' en verblijfsrecreatie. Uitgaande van 150 ha minder in te richten RodS-gebieden levert bij € 20.000 euro aan rijksbijdrage € 3 mln. op. Deze besparing op inrichting is alleen voor de periode 2011 t/m 2013 te realiseren.</p> <p>Uitgaande dat deze zou worden beheerd door Staatsbosbeheer kan een besparing worden berekend op het beheerbudget van het Rijk van € 1,5 mln. per jaar vanaf 2014.</p> <p>Bovenstaande besparingen zullen geleidelijk worden gerealiseerd doordat de samenwerking met de verschillende partijen moet worden vormgegeven en moet worden ingekaderd. Daardoor zal er niet in de beginfase van de genoemde periode de maximale besparing kunnen worden gerealiseerd.</p> <p>Er is een totale overlap van € 15 mln. met de Ruimtelijke EHS-variant in de financiële besparingen.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p>Ten opzichte van het huidige ILG bespaart het Rijk budget. Er hoeven op deze manier minder middelen in het ILG te worden gestort. D.m.v. gebiedsconcessies zal de besparing worden opgevangen door regionale overheden en/of bedrijfsleven.</p>
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	<p>In de periode 2010-2018 moet het instrument gebiedsconcessies geleidelijk worden toegepast. Kosten voor faciliteren instrument moeten nader worden bepaald, maar zullen de besparing niet significant wijzigen.</p>

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*

Effect op beleidsdoelen L&N	<p>Kwantiteit op peil, kwaliteit temporiseren. Meervoudig gebruik gaat niet ten laste van de biodiversiteitsdoelstelling.</p>
Effecten op de economie	<p>Positief: bouwen, infrastructuur, waterberging, recreatie, CO2-opslag, koolstofreductie enz.</p>
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	<p>Hogere uitgaven voor betalen ecosysteemdiensten door derden. Positief voor bedrijven omdat zij kunnen investeren in de RodS en EHS gebieden door middel van toestaan commerciële activiteiten en toepassen gebiedsconcessie.</p>

Realiseerbaarheid

Wat nodig?	<p>Tweede Kamer, provincies, gemeentelijk (ruimtelijke ordening), waterschappen, wetgeving</p>
Handhaafbaarheid,	

uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	
Termijn en zekerheid	

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	-

2.10 Bovenplanse verevening (forfaitaire bijdrage)

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>Het optimaliseren van de publiekrechtelijke mogelijkheden van kostenverhaal binnen de afdeling grondexploitatie in de Wro. Ruimtelijke plannen dienen financieel economisch uitvoerbaar te zijn. Bij integrale gebiedsontwikkeling houdt dit de uitvoering in van rood èn groen, ook op regionaal niveau. Dit betekent dat de economisch renderende rode ontwikkelingen de groenopgave mee dient te bekostigen.</p> <p>Op dit moment zorgt het egalisatiebeginsel van de Ontheingingswet ervoor dat bij integrale gebiedsontwikkeling een complexwaarde wordt gehanteerd. Dit betekent dat verwerving van rode gronden goedkoper wordt, terwijl verwerving van groene gronden duurder wordt. Richting grondeigenaren is dit terecht. Echter het is dan ook logisch dat in het traject dat volgt deze hogere kosten voor groen ook weer verhaald en verevend kunnen worden met de daarvan profiterende rode exploitanten. Dit laatste dient binnen het grondbeleidsinstrumentarium gewaarborgd te worden.</p> <p>Het onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening en planbaatheffing, zoals VROM dit door Ecorys heeft laten uitvoeren, laat een groot aantal varianten zien die verschillend worden beoordeeld. De variant die relatief weinig ingrijpend is, maar toch heel goed scoort is de variant "forfaitaire bijdrage landschapsinvesteringen". Er is dus geen sprake van een heffing. De bijdrage voor landschap wordt in de grondexploitatie meegenomen als een kostenpost (GREX).</p> <p>Er zijn meerdere varianten mogelijk t.a.v. bovenplanse verevening. In deze varianten is een besparing op landschap eveneens mogelijk.</p>
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<p>Rode (stedelijke) ontwikkelingen hebben een kostenverhogend effect op de groene opgave. De verwerving van gronden voor de groenopgave zijn in de omgeving van stedelijke ontwikkelingen substantieel hoger door de "rode gloed". De inrichtingskosten zijn ook hoger door de hogere kwaliteitseisen vanuit verstedelijkt gebied met name voor recreatie. Naast veroorzaker van deze kostenverhogingen, zijn het ook de rode functies (met name wonen) die profijt hebben van deze groenontwikkelingen. Noodzakelijkheid ervan is reeds gelegitimeerd via diverse moties en aangenomen amendementen rond de totstandkoming van de wet</p>

	reeds geuit. (o.a. <i>Motie Geluk</i> , Kamerstukken II 2004/05, 29435, nr 68, <i>Amendement Irrgang</i> , <i>Knops</i> , <i>Verdaas</i> Kamerstukken II 2005/06, 30218, nr. 20, 29 576, <i>Motie Cramer</i> , <i>Jacobi</i> , Kamerstukken II, 2007/08 29576, nr. 66, conclusies van <i>Agenda Landschap</i> en het advies van de <i>Task Force Financiering Landschap Nederland: "Landschap verdient beter!"</i> .)
Subsidiariteit	Ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk gemaakt door publiekrechtelijke bestemmingen dienen integraal te worden ontwikkeld. Dit betekent niet alleen ontwikkeling van renderende rode ontwikkelingen, maar tevens verplichting tot bekostiging van onrendabele groenopgave. Dus baathebber van groen laten meebetalen voor investeringen hierin.

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	In het onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening binnen de Wro, zoals uitgevoerd door Ecorys, zijn de besparingen voor verschillende varianten in beeld gebracht. Aanneمة kan worden gemaakt dat in huidige woningbouwprogramma 10.000 nieuwbouwwoningen aan groen verbonden zijn. Door per woning 500 euro opzij te leggen voor investeringen in groen te realiseren kan per jaar een opbrengst uit de markt van € 5 mln. worden gerealiseerd. Dit moet gerealiseerd worden door middelen van een forfaitaire bijdrage. Deze opbrengst zou dan vooral ten goede komen van rijksprioritaire gebieden en rijksopgaven in de nabijheid van grote steden en nieuwe uitleglocaties: Bufferzones, RodS en enkele Nationale Landschappen (Groene Hart, Laag Holland, Rivierengebied, Groene Woud, Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie).
Effect op financiën andere bestuurslagen	-
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Het zijn vooral de gemeenten en provincies die de bevoegdheid krijgen om een en ander uit te voeren. De extra lasten ten opzichte van de al bestaande extra uitvoerings- en handhavingskosten van de afdeling grondexploitatie binnen Wro zullen niet substantieel zijn.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	Gunstig. Tevens wordt bewerkstelligd dat partijen binnen de integrale gebiedsontwikkeling ook verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat en met name voor de groenopgave, in plaats van dat de groenopgave wordt gezien als sluitpost.
Effecten op de economie	Indien vastgehouden wordt aan het principe macro-aftopping, zoals geformuleerd in de afdeling grondexploitatie van de Wro, kan dit geen nadelige gevolgen hebben voor de woningbouwproductie. De macro-aftopping houdt in dat indien de kosten lager of gelijk zijn aan de opbrengsten, dan dient 100% van de kosten te worden verhaald. Echter er kunnen nooit meer kosten worden verhaald dan dat de opbrengsten dit toelaten. Bij de omslag van bovenplanse kosten kunnen "winstlocaties" verevend worden met "verlieslocaties".
Lastendruk/koopkracht burgers en bedrijven	Omdat het kostenverhaal nooit hoger kan zijn dan de opbrengsten zal er ook geen sprake kunnen zijn van prijsverhogend effect op woningbouw dan wel doorberekening aan burgers/consumenten. Er ontstaat een beter evenwicht doordat ondernemingen die profiteren van kwaliteitsverhogende ingrepen hiervoor ook de kosten dragen.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Aanpassing van de afdeling grondexploitatie binnen de Wro door het (publiekrechtelijk) kostenverhaal te optimaliseren. In het onderzoek naar de mogelijkheden van bovenplanse verevening binnen de Wro, zoals uitgevoerd door Ecorys, zijn hiertoe een aantal voorstellen gedaan: bijvoorbeeld het toevoegen van een forfaitaire bijdrage voor landschapsinvesteringen.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Een en ander kan goed meegenomen worden met de huidige uitvoering en handhaving van de recent ingevoerde Wro
Termijn en zekerheid	Aanpassing wet- en regelgeving kost enkele jaren; politiek draagvlak voor deze maatregel zal er moeten zijn.

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	Deze maatregel heeft invloed de beleidsvorming rond rode ontwikkelingen. De groenopgave zal in het beleid en bijbehorende kosten moeten worden meegenomen.

2.11 Uitsfaseren van beheer buiten de EHS door Staatsbosbeheer

Beschrijving van variant/ maatregel	Als het Kabinet zou besluiten voor de Groene Ruimte variant, heeft dat tot gevolg dat natuur buiten de EHS is geen prioritaire rijkstaak meer is. Beheer buiten de EHS door SBB wordt dan niet meer gefinancierd door het Rijk. Deze gronden worden afgestoten en kunnen aan particulieren worden verkocht. Er is een trend waarneembaar dat particulieren steeds meer bereid zijn deze natuurgebieden buiten de EHS te willen beheren. Uit de opbrengst van de verkoop van deze gebieden wordt een beheervergoeding aan de nieuwe particuliere beheerders gefinancierd.
-------------------------------------	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Door het gefaseerd afstoten bespaart het Rijk een bedrag dat oploopt tot € 11 mln. structureel vanaf 2015.
Effect op financiën andere bestuurslagen	Maatregel kan een effect hebben op financiën ander bestuurslagen.
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Mogelijk gevolgschade belanghebbenden, zoals aangelegen horecaondernemers.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	Geen
Effecten op de economie	Geen
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Geen.
Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Maatschappelijk initiatief
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	
Termijn en zekerheid	

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	Door afstoot van gronden raak je als rijksoverheid een belangrijke invloedsfactor kwijt (<i>bijvoorbeeld ruilgebieden om EHS te realiseren</i>).

3. Governance

3.1 Decentralisatie lokale milieuthema's

Beleidsvariant Decentralisatie lokale milieuthema's	
Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Voor de lokale milieuthema's (geluid, bodemverontreiniging, luchtkwaliteit, externe veiligheid) bestaat op rijksniveau regelgeving en er zijn rijksmiddelen beschikbaar voor de aanpak van saneringssituaties of opbouw van lokale expertise. Op deze beleidsterreinen zijn/worden nu al stappen zijn gezet in de richting van decentralisatie. Dit door overheveling van middelen via een decentralisatie-uitkering in het gemeente/provinciefonds (bij bodemsanering vanaf 2010, bij externe veiligheid vanaf 2011), en/of aanpassing regelgeving (voor geluid: voorgenomen traject SWUNG II)</p> <p>Onderdeel van de systeeminnovatie Leefomgeving en Natuur is het verder doorvoeren van decentralisatie. Kosten worden gemaakt op het niveau waar de baten worden genoten. Dit leidt tot efficiënter en effectiever besteding van overheids geld. Lokale democratie wordt versterkt door besluitvorming op het laagste bestuurlijke niveau te leggen. Door besluitvorming en uitvoering dichter bij elkaar te brengen, wordt bovendien bestuurlijke drukte teruggebracht die ontstaat doordat verschillende bestuurlagen vanuit een verschillend belang betrokken zijn bij de (sanerings)opgaven. Bestuurlijke drukte veroorzaakt onnodige vertraging in besluitvormingsprocedures. Het belang van decentralisatie is dan ook dat het leidt tot een helderder verantwoordelijkheidsverdeling, snellere procedures en betere besluitvorming (zie ook tekst Vernieuwing regelgeving).</p> <p>Decentralisatie kan een verdere impuls krijgen door de financiële afhankelijkheid van decentrale overheden van het rijk te verminderen. Dit door ze in staat te stellen eigen inkomsten te verwerven, door uitbreiding van het decentrale belastinggebied. Er dient dan een direct verband te zijn tussen de extra in rekening gebrachte kosten en baten in de zin van verbetering leefomgeving (profijtbeginsel). Bijkomend voordeel van deze maatregel is dat (milieu)baten beter zichtbaar worden en op lokaal niveau een democratische afweging tussen kosten en baten kan plaatsvinden.</p>
Legitimiteit van beleidsterrein	Het gaat hier om het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor burgers (zie art. 21 en 22 Grondwet: overheid zorgt voor verbetering van het leefmilieu en treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid)
Subsidiariteit	Met deze maatregel wordt het subsidiariteitsbeginsel in praktijk gebracht. Besluitvorming wordt op het laagste

	schaalniveau genomen, met inachtneming van alle kosten en baten.
--	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p><i>Geluid:</i> uitbreiding decentraal belastinggebied door het innen van hogere OZB-inkomsten t.g.v. lagere geluidsbelasting levert onvoldoende dekking om bij decentralisatie de kosten van toe te passen maatregelen daaruit te dekken. Decentralisatie rijksmiddelen en bredere toepassing van bronbeleid (zie fiches 1.3 en 1.4) kunnen een positief effect hebben op de aanpak van de sanering en het bestaande beleidstekort op dat terrein. Ook heeft de bredere toepassing van bronmaatregelen een breder positief effect bv ten aanzien van mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling binnen gemeenten. Van een besparing op de VROM begroting zal echter geen sprake zijn, omdat de VROM-middelen dan decentraal nodig zijn, tenzij uitbreiding decentraal belastinggebied.</p> <p><i>Bodemsanering:</i> decentralisatie met vervuiler betaalt principe en garantiestelling, zie fiche Gebiedsgericht beheer bodemsanering. Dit kan een besparing van maximaal 68 miljoen per jaar opleveren (zie fiche 2.2).</p> <p><i>Luchtkwaliteit:</i> Laatste tranche FES middelen (tot 2015) wordt ingezet voor sanering laatste knelpunten in de uitvoering van het Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit. Daarmee wordt op nationaal niveau voldaan aan de Europese luchtkwaliteitseisen. Uitbreiding decentraal belastinggebied zou uitkomst kunnen bieden voor evt. additionele lokale knelpunten in de toekomst.</p> <p><i>Externe veiligheid:</i> Decentralisatie budgetten voor versterking expertise provincies en gemeenten via decentralisatieuitkering jaarlijks in Provinciefonds vanaf 2011 en in 2014 definitieve overheveling Gemeentefonds/Provinciefonds, budgetneutraal.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Decentrale overheden worden rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering van lokale taken. Daarmee kunnen kostenbesparingen worden gerealiseerd, met name in de apparaatskosten en uitvoeringskosten.
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Wetswijziging nodig indien besloten wordt tot uitbreiding decentraal belastinggebied.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Decentralisatie kan leiden tot verlaging van ambities en doelen, wanneer op lokaal niveau andere afwegingen worden gemaakt dan nu op rijksniveau gebeurt. E.e.a. zal afhankelijk zijn van politieke besluitvorming op lokaal niveau. Met het oog hierop blijven minimumeisen vanuit het rijk noodzakelijk.
Effecten op de economie	Door meer afwegingsruimte op lokaal niveau te leggen kan besluitvorming aanzienlijk worden vereenvoudigd. Dit heeft een positief effect op de snelheid van procedures bij gebiedsontwikkeling en daarmee op de economie.

Effect op overige beleidsdoelen	Vereenvoudiging besluitvorming door vermindering van het aantal betrokken bestuurslagen heeft positief effect op bouw, aanleg infrastructuur e.d.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Indien besloten wordt tot verruiming van het decentraal belastinggebied, betekent dit dat op lokaal niveau de lasten voor burgers en bedrijven die baat hebben bij de getroffen maatregelen, zullen stijgen (profijtbeginsel). Deze lastenstijging zou evt. gepaard kunnen gaan met vermindering lastendruk elders.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Voor verruiming van decentraal belastinggebied is een herziening nodig van (gemeentelijke) belastingwetgeving.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Vermindering van het aantal betrokken bestuurslagen zal een positief effect hebben op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid.
Termijn en zekerheid	Politieke discussie en aanpassing regelgeving zal naar verwachting enige jaren kosten.

3.2 Afvalfonds

Beleidsvariant	
Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Alternatieve bekostigingsvarianten voor financieringsverplichting producenten voor inname en verwerking verpakkingsafval (<u>Afvalfonds</u>) binnen het principe van de producentenverantwoordelijkheid (profijt/vervuiler).</p> <p>Eigen financiering door bedrijfsleven zonder tussenkomst rijksbegroting (Bijvoorbeeld door een afvalbeheerbijdrage (=verwijderingsbijdrage)).</p>
Legitimiteit van beleidsterrein	<p>In het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (in werking vanaf 1 januari 2006) zijn de producenten en importeurs van verpakkingen, als uitwerking van het beginsel 'de vervuiler betaalt', verantwoordelijk gemaakt voor de inzameling en verwerking van verpakkingsafval, teneinde een bepaald percentage materiaalhergebruik te bereiken. Het betreft verpakkingen van alle materialen (kunststof, glas, metaal, papier en karton, hout en overige materialen). De verantwoordelijkheid ziet zowel op de fysieke inzameling en verwerking, als op de financiering daarvan. De producentenverantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot preventie; het besluit verplicht producenten en importeurs tot het nemen van preventieve maatregelen, zoals het verminderen van de hoeveelheid verpakkingsmateriaal en het bevorderen van de herbruikbaarheid van het gebruikte materiaal</p> <p>Voor de inzameling en verwerking dient onderscheid te worden gemaakt tussen verpakkingen die als bedrijfsafval vrijkomen en verpakkingen die als huishoudelijk afval vrijkomen. Vooral inzameling van de laatste categorie vraagt om organisatorische maatregelen. Een inzamel- en verwerkingsstructuur daarvoor bestond reeds, uitgezonderd voor kunststof verpakkingen, maar het betrof daarbij gemeentelijke structuren. Om de doelstellingen te realiseren vanuit producentenverantwoordelijkheid, was het derhalve nodig dat producenten en importeurs afspraken maakten met gemeenten over de inzameling, gepaard gaande met een systeem om alle producenten en importeurs financieel te laten bijdragen om de inzamel- en verwerking mogelijk te maken.</p> <p>De Raamovereenkomst tussen VROM, bedrijfsleven en VNG (augustus 2007) over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2012 is een onderdeel van de uitvoering van het besluit. Hiermee hebben partijen de afspraken vastgelegd die nodig waren voor de uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid. De Raamovereenkomst is vooral bedoeld voor het organiseren van de inzameling van het verpakkingsafval dat bij huishoudens vrijkomt en waarvoor gemeenten normaliter een zorgplicht hebben. Onderdeel daarvan is ook de wijze</p>

	<p>van financiering. In de Raamovereenkomst verpakkingen (ondertekend door MVRM) staat daarover dat "Voor wat betreft de financiering van de inzameling en recycling als bedoeld in het Besluit verpakkingen wordt invulling gegeven aan de producentenverantwoordelijkheid en het principe 'vervuiler betaalt' doordat de voorziene opbrengst van de verpakkingenbelasting ten opzicht van het Coalitieakkoord zal worden verhoogd, doordat het bedrijfsleven een hoger bedrag aan verpakkingenbelasting zal gaan afdragen dan in het akkoord voorzien"</p>
	<p>De Raamovereenkomst loopt tot 2012. Dit betekent dat nu de vraag aan de producenten en importeurs moet worden gesteld, hoe zij daarna aan hun verantwoordelijkheid invulling geven. In de Raamovereenkomst is opgenomen dat "Na overleg en instemming tussen partijen kan deze overeenkomst op basis van een evaluatie in 2011 worden verlengd met een door partijen nader te bepalen termijn". Begin 2011 wordt deze evaluatie gehouden.</p> <p>In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2008)^{27[1]} is aangegeven, dat "mede op verzoek van het bedrijfsleven, integratie van de heffingen van de collectieve organisaties ter uitvoering van het Besluit verpakkingen, in de verpakkingenbelasting heeft plaatsgevonden. Daartoe zijn de tarieven van de verpakkingenbelasting zodanig vastgesteld dat deze structureel een extra opbrengst kent van €115 miljoen. (€ 365 mln. i.p.v. € 250 mln.). Daardoor kon de begroting van VROM jaarlijks met hetzelfde bedrag worden verhoogd." Dit is later herhaaldelijk in brieven en in de Tweede Kamer bevestigd.</p>
Subsidiariteit	<p>Nederland heeft als lidstaat recyclingpercentages opgelegd gekregen, vanuit de Europese richtlijn verpakkingen. Deze zijn doorvertaald naar producenten.</p> <p>Omdat het moeilijk is precies vast te stellen voor welk deel van het ingezameld huishoudelijk afval ieder individueel bedrijf verantwoordelijk is, ligt een nationale aanpak vanuit de producenten voor de hand. In principe zou wel met iedere gemeente en elk bedrijf afzonderlijk afspraken kunnen worden gemaakt.</p>

Financiële effecten

Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Begroting VROM besparing van € 115 mln.
Effect op financiën andere bestuurslagen	Geen.

^{27[1]} Tweede Kamer, 31 205 nr. 3

In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	Ongewijzigd. Mogelijk een verschuiving toezicht op juiste opgave door producenten van hoeveelheden op de markt gebrachte verpakkingen van de Belastingdienst naar de VI.
--	--

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Invoering van nieuwe systemen zal op basis van huidige ervaringen, meerdere jaren kunnen duren. In die tijd kan (gescheiden) inzameling (gedeeltelijk) stil komen te liggen en het recyclingspercentage teruglopen.
Effecten op de economie	Deze informatie is niet beschikbaar. Om dit te kwantificeren zal kennis van derden nodig zijn.
Effect op overige beleidsdoelen	Indien de tarieven van de verpakkingenbelasting tegelijkertijd worden bijgesteld, is de verwachting is dat daarmee de druk uit politiek en samenleving zal toenemen tot afschaffing van de gehele verpakkingenbelasting. Ook voor het deel van de opbrengst dat ten goede komt van de algemene middelen.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Onbekend is of bij aanpassing van de tarieven voor de verpakkingenbelasting, de productprijs (naar beneden) zal worden bijgesteld. Als dit niet het geval is en bedrijven verrekenen ook de kosten voor een nieuwe afvalbeheerbijdrage met de producten (naast de verpakkingenbelasting) dan zullen producten duurder worden en dat kan van invloed zijn op de koopkracht. Indien de verpakkingenbelasting onder druk komt te staan en de cijfers over op de marktgebrachte hoeveelheden verpakkingen niet meer via die route ontvangen worden. Zullen bedrijven deze gegevens rechtstreeks aan VROM moeten rapporteren. Dit in verband met de rapportage verplichtingen over ondermeer op de marktgebrachte hoeveelheden verpakkingen die NL als lidstaat heeft richting de EU. Deze gegevens moeten altijd van bedrijven komen en kunnen niet van gemeenten komen.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Geen aanpassing Besluit verpakkingen noodzakelijk
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Weinig verandering indien slechts de financieringsconstructie verandert. Producenten en importeurs blijven zelf verantwoordelijk voor de voeding van het Afvalfonds en de uitvoering van het Besluit verpakkingen.
Termijn en zekerheid	Afhankelijk van draagvlak bij producenten, gemeenten en Tweede Kamer. Deze maatregel houdt verband met de gelijktijdige ontwikkelingen binnen de studiegroep herziening belastingstelsel inzake vergroening. Daar speelt dat de huidige verpakkingenbelasting te weinig opbrengsten kent in verhouding met de uitvoeringskosten. Daarom worden er twee opties onderzocht: afschaffen of verveelvoudigen van de tarieven. Deze context geeft drie opties, waarbij verschillend

	<p>draagvlak zal zijn voor de maatregel:</p> <ul style="list-style-type: none">• verpakkingenbelasting wordt afgeschaft; in dit geval is optie 1 onvermijdelijk en goed uit te leggen aan het bedrijfsleven omdat tegelijkertijd de verpakkingenbelasting met € 365 mln. daalt (totale geraamde bedrag);• verpakkingenbelasting wordt vereenvoudigd; in dit geval loopt optie 1 feitelijk weg in de totale vergroeningsimpuls van het kabinet en daar hoort ook tegelijkertijd bij dat waar producenten een wettelijke verplichting hebben zij die ook zelf nakomen;• verpakkingenbelasting blijft op huidig niveau in stand; in dit geval – dat gezien de vergroeningsontwikkelingen en de huidige te lage opbrengst in verhouding tot de kosten niet reëel is – zal het draagvlak het laagst zijn, omdat feitelijk sec een lastenverhoging van € 115 mln. wordt ingevoerd.
--	--

3.3 Regionale omgevingsdiensten creëren

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>Creëren van regionale uitvoeringsdiensten voor de uitvoering van overheidstaken van gemeenten, waterschappen en provincies (w.o. vergunningverlening, toezicht en handhaving) en het rijk op het gebied van de fysieke leefomgeving.</p> <p>De regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) voeren de met die taken verbonden werkzaamheden uit –als shared service- in opdracht van het bevoegde gezag en kunnen worden beschouwd als een gemeenschappelijke back office. (De betrokken gemeenten, waterschappen en provincies en het rijk beslissen zelf of zij ook bepaalde bevoegdheden overdragen).</p> <p>Op moment dat de uitvoeringsdiensten zijn gerealiseerd zal het interbestuurlijk toezicht op gemeenten dat door VROM-inspectie wordt uitgevoerd aan de provincies worden overgedragen.</p>
<p>Legitimiteit van beleidsterrein</p>	<p>Het betreft –met uitzondering van de Rijkstaken- de uitvoering van wettelijke taken die het Rijk in medebewind heeft opgedragen aan de gemeenten, de waterschappen en de provincies. Het rijk is hiervoor stelselverantwoordelijk en heeft voor de verwezenlijking van de achterliggende beleidsdoelstellingen belang bij een goede uitvoering.</p> <p>Het gaat om de uitvoering van publieke taken. Doel van de voorgestelde maatregel is - naast het bevorderen van kwaliteit en efficiency- vermindering van de bestuurlijke drukte en kostenbesparing.</p>
<p>Subsidiariteit</p>	<p>Maatschappelijke vraagstukken betreffende de fysieke leefomgeving doen zich voor op alle schaalniveaus: van lokaal tot internationaal. In verband met de ontstane beleids- en uitvoeringsvervlochtening zijn de bevoegdheden verdeeld over gemeenten, provincies, Rijk en waterschappen. Soms wordt daarbij nog onderscheid gemaakt tussen grote en andere gemeenten.</p> <p>Uitgangspunt is dat de uitvoeringsdiensten worden opgezet door gemeenten, waterschappen en provincies, waarbij provincies een regierol hebben. Voor de verankering van de spelregels en het waarborgen van de continuïteit van de diensten is op rijksniveau wetgeving nodig. Een van de spelregels is dat de uitvoeringsdiensten waar gewenst, ook rijkstaken voor hun rekening nemen. De besluitvorming blijft plaatsvinden bij de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, want de instelling van de diensten brengt geen wijziging in de bevoegdheidsverdeling.</p>

Financiële effecten

<p>Budgettaire besparing</p>	<p>Vanaf 1 januari 2012 krijgen de regionale uitvoeringsdiensten de beschikking over de bestuurlijke</p>
------------------------------	--

rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>strafbeschikking, om daarmee zelf boetes op te leggen waar nodig.</p> <p>Dit betekent een ontlasting van de politie en het OM, die dan de handen meer vrij krijgen om zich toe te leggen op de zwaardere milieucriminaliteit.</p> <p>Een kwantitatief beeld kan niet worden gegeven.</p> <p>Met de overdracht van het IBT op provincies zijn 7 fte gemoeid. Uitgaande van schaal 12-niveau gaat het hierbij om een bedrag van 7 x 106.038,- = € 742.266,- (incl. overhead).</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	<p>Onderzoek, uitgevoerd door Deloitte, wijst erop dat, uitgaande van 25 diensten en de meest efficiënte categorie, een uitgavenreductie van ruim 20% valt te realiseren (van € 1,2 mrd. naar € 985 miljoen), dus een besparing van € 215 mln. per jaar. Daarnaast zijn ook minder efficiënte varianten doorgerekend maar dan gaan de percentages en totaal aan voordelen ook omlaag.</p> <p>Onderzoeksbureau Deloitte heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de kosten en baten van de regionale uitvoeringsorganisaties. Daarbij zijn drie varianten doorberekend. Het betreft een ex ante – onderzoek naar de kosten en baten van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RUD's die alle omgevingsvergunningen voorbereiden en alle omgevingstoezicht uitoefenen. De efficiency voordelen zijn bij deze variant het grootst 2. RUD's die 100% omgevingstoezicht doen en 50 omgevingsvergunningverlening, en 3. RUD's die alleen milieugerelateerde vergunningverlening en toezicht doen. Er is dan slechts een kleine efficiency en kostenvoordeel te behalen. <p>Provincies zullen een business case ontwikkelen die voor alle diensten kan worden gebruikt om door te rekenen wat de kosten (en baten) zijn.</p>
In/ uitvoeringskosten/ handhavingskosten	<p>Regionale uitvoeringsdiensten bieden een oplossing voor de grote bestuurlijke drukte in het fysieke domein. Deze wordt veroorzaakt door de complexiteit van de aan de orde zijnde maatschappelijke vraagstukken en de complexe en niet altijd even logische verdeling van bevoegdheden over veel bestuurslagen. Hierdoor zijn er veel afspraken en is veel afstemming nodig tussen het grote aantal overheidsinstanties – waaronder ook het OM en de politie - dat bij vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken is. Bovendien schiet de afstemming nogal eens tekort, werkt men langs elkaar heen of wordt alleen rekening gehouden met de eigen deeltaak en faalt de informatie-uitwisseling regelmatig.</p> <p>De initiële (organisatorische) kosten van de oprichting van een gemiddelde regionale uitvoeringsorganisatie zijn in het ex ante onderzoek van Deloitte geraamd op een</p>

	<p>bedrag van gemiddeld € 1 mln. tot € 0,6 mln. per dienst afhankelijk van de omvang van het takenpakket.</p> <p>Naar mate meer taken bij Regionale uitvoeringsdiensten bieden worden ondergebracht nemen de mogelijkheden toe om integraal toezicht bij bedrijven uit te voeren. Dus niet een aparte toezichthoeder voor water, voor milieu, voor de natuurwet maar een toezichthouder van de RUD. Het bedrijfsleven steunt een dergelijke ontwikkeling en ziet dit als een belangrijke mogelijkheid tot vermindering van de regeldruk.</p>
--	---

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid	
Effect op beleidsdoelen L&N	Een goede uitvoering van overheidstaken als vergunningverlening en handhaving draagt bij aan het halen van de beleidsdoelstellingen. Uitvoering en handhaving zijn essentiële schakels in de beleidsketen.
Effecten op de economie	Geen/onbekend.
Effect op overige beleidsdoelen	De ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten raakt aan de heroverweging openbaar bestuur. Met de uitvoeringsdiensten is echter geen sprake van een nieuwe bestuurslaag. Het gaat om <u>uitvoeringsdiensten</u> die qua werkgebied in beginsel zullen aansluiten bij de veiligheidsregio's en de politieregio's. De bevoegdheden blijven bij de bestaande bestuurslagen. Naarmate het takenpakket ruimer wordt, dragen de uitvoeringsdiensten ook bij aan de verwezenlijking van andere beleidsdoelstellingen. Bijvoorbeeld wanneer de uitvoeringsdiensten taken van waterschappen of de natuurtaken van de provincies uitvoeren.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Burgers en bedrijven profiteren van de verbetering van de dienstverlening en de kwaliteit van de overheid. Mogelijk leidt het tot een lichte daling van de administratieve lasten door vermindering van de toezichtslasten. De regionale diensten vergemakkelijken de concernbenadering zoals die nu bij Gasunie en Vitens wordt gevolgd. Naar mate de regionale diensten zelf meer als samenhangend geheel gaan functioneren zullen veel meer bedrijven en instanties, kunnen profiteren van de verbeterde coördinatie, grotere deskundigheid en kwaliteitsverbetering, meer uniformering van de verlangde informatie en een level playing field. Bovendien maakt de aanwezigheid van professionele uitvoeringsdiensten het naar verwachting op termijn mogelijk om minder gedetailleerde regelgeving op te stellen. In de huidige praktijk blijkt dat de minder professionele uitvoerders vooral om gedetailleerde (middel)voorschriften vragen omdat zij daarin houvast vinden; een meer professionele uitvoerder weet om te gaan met minder gedetailleerde regelgeving.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Voor de wettelijke verankering van de spelregels en de

	<p>borging van de continuïteit van de regionale uitvoeringsdiensten is een wijziging van de Wabo nodig. Daarvoor is instemming van regering en parlement nodig. De instelling van de regionale diensten vergt een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, welke moet worden goedgekeurd door de raad en de staten van de deelnemende gemeenten en de provincie.</p>
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	<p>De initiële (organisatorische) kosten van de oprichting van een gemiddelde regionale uitvoeringsorganisatie zijn in het ex ante onderzoek van Deloitte geraamd op een bedrag van gemiddeld € 1 mln. tot € 0,6 mln. per dienst afhankelijk van de omvang van het takenpakket. Structureel zijn er efficiencyvoordelen op termijn.</p>
Termijn en zekerheid	<p>Streefdatum is invoering van de wetwijziging per 2012. De voorbereidingen voor de invoering van regionale uitvoeringsdiensten met een milieugerelateerd takenpakket zijn in een groot aantal provincies al gestart. De effecten kunnen daardoor al eerder optreden. In 2010 en 2011 zullen de gemeenschappelijke regelingen tot stand worden gebracht en de diensten worden ingericht. Voor de overdracht van IBT wordt op dit moment uitgegaan van 2012.</p> <p>De besluitvorming over totstandkoming, schaalgrootte, takenpakket en randvoorwaarden is een complex bestuurlijk en politiek proces dat nog niet definitief is afgerond. Succes en voortgang zijn sterk afhankelijk van de onderlinge verhoudingen tussen rijk, provincie en gemeente. De Tweede Kamer steunt de package deal die hierover medio juni 2009 tussen partijen is gesloten. De Eerste Kamer is kritisch maar heeft hieromtrent nog geen definitief standpunt ingenomen.</p>

Bron: Kosten-batenanalyse omgevingsdiensten, Deloitte, 2 juni 2009

3.4 Recentralisatie en planning via MIRT

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Rijksprioritaire gebieden - Recentralisatie van beleid – maatschappelijk rendement.</p> <p>De huidige rijksbudgetten voor natuur, landschap en recreatie samenvoegen in één groen investeringsbudget voor integrale rijksinvesteringen volgens de MIRT programmeringsystematiek in zogenaamde rijksprioritaire gebieden, met optimalisering van het 'maatschappelijk rendement' van de groene euro's als oogmerk. Dat houdt in dat doelen voor natuur, landschap en recreatie wellicht opnieuw geformuleerd moeten worden; inzet (uitsluitend) in de huidige gebiedscategorieën leveren niet per sé het meeste maatschappelijke rendement op.</p> <p>Momenteel bestaat er geen algemene rijksprogrammering voor de opgaven in het ruimtelijke domein. Er zijn er meerdere, namelijk die van LNV, EZ, VROM en V&W. Elk departement stuurt afhankelijk van de looptijd en de middelen en de sturingsinstrumenten anders. Hierdoor wordt er sectoraal gewerkt en houdt het een integrale gebiedsbenadering tegen. Samenhang is belangrijk omdat zo potentiële synergievoordelen beter benut kunnen worden. Het MIRT is daarbij een goed vehikel om op rijksniveau te kunnen prioriteren.</p> <p>Ook het IBO Natuur ondersteunt een gebiedsgerichte aanpak omdat het kansen biedt om het behoud en de versterking van biodiversiteit/natuurwaarden in samenhang te bezien met maatregelen uit andere beleidssectoren zoals economische ontwikkeling, infrastructuur, landbouw en water. Hier liggen ook kansen voor natuur en landschap, in samenhang met bijvoorbeeld het Deltaprogramma. Het IBO natuur doet hierbij de beleidsoptie om te onderzoeken of het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) een geschikt integraal sturingsinstrument is voor het bereiken van natuurdoelen.</p> <p>Het MIRT gaat uit van:</p> <ul style="list-style-type: none">- samenhang tussen ruimtelijke projecten, infrastructuur en (openbaar) vervoer;- afgestemde investeringen die een meerwaarde hebben voor de economische structuur en de samenleving als geheel- gebiedsgerichte aanpak. <p>Een afgestemde rijksprogrammering geeft kans op een aantal belangrijke synergievoordelen:</p> <ul style="list-style-type: none">- kostenbesparing door onder andere gebundelde ontwikkeling, voorbereiding en toezicht- kostenbesparing door dat op minder oppervlakte de totale rijksopgaven kunnen worden gerealiseerd
-------------------------------------	--

- snellere realisatie doordat verschillende van elkaar afhankelijke onderdelen planmatig worden afgestemd, dubbel werk kan worden voorkomen en verplichte procedures in één keer kunnen worden doorlopen
- In de maatschappij is een groter draagvlak voor integrale projecten

Een integrale afweging op rijksniveau waarbij de budgetten worden samengevoegd in één groen investeringsbudget houdt in dat het sturingsmodel zoals deze nu bestaat zal wijzigen. Het huidige Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) beleidsinstrumentarium biedt een zeer beperkte synergiewinst en geen mogelijkheden tot samenhang en synergie op rijksniveau. In de Mid Term Review ILG die medio 2010 zal plaats vinden zal dit nader beschouwd worden.

Daarnaast levert een integrale planvorming synergie op van de groene rijksdoelen met andere rijksopgaven. Vanuit de opgave van ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur en water / veiligheid kan nadrukkelijker rekening worden gehouden met de opgaven voor natuur en landschap. Niet alleen kan hier sprake zijn van natuurcompensatie waarbij de groene opgave gefinancierd wordt vanuit de andere opgaven. Ook wordt de mogelijk gecreëerd dat bestaande en aangekochte gronden in het kader van de rijksopgave groen verklaard kunnen worden. Hierdoor valt een besparing te realiseren op het verwerven, inrichten en beheer van natuur en landschap.

Om de synergievoordelen te kunnen realiseren zijn er een aantal randvoorwaarden noodzakelijk.

Ten eerste zal het huidig beleidsuitvoeringsinstrumentarium voor de rijksprioritaire gebieden moeten worden geharmoniseerd. Dit om samenhang en synergie te behalen door de inzet van één groen investeringsbudget in de rijksprioritaire gebieden.

Het huidige ILG-beleidsinstrumentarium biedt een zeer beperkte synergiewinst en geen mogelijkheden tot samenhang en synergie op Rijksniveau.

Ten tweede zullen heldere criteria moeten worden vastgesteld om te bepalen in welke gebieden rijksbemoeyenis gewenst is en in welke niet. In deze criteria zullen ook natuuroverwegingen een plaats moeten krijgen.

Voorbeeld: NURG

In de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG, 1991) is een integrale inrichting van de Rijntakken uitgewerkt.

Natuurontwikkeling, recreatie, landschapsbehoud in combinatie met delfstoffenwinning in het stroomgebied van Rijn, Waal, Nederrijn-Lek en IJssel staan daarin centraal.

Uitvoering gebeurt door LNV en VW gezamenlijk, via de "Samenwerkingsovereenkomst Veiligheid en Natte Natuur LNV-VW".

	<p>Sinds de hoogwaterperiodes in 1993 en 1995 is "veiligheid" als dominante opgave toegevoegd aan de doelstellingen in het rivierengebied. Via de Deltawet Grote Rivieren is versneld de dijkversterking, in combinatie met natuurontwikkeling, uitgevoerd; dit is een succesvolle combinatiemogelijkheid gebleken. Daarna is via planstudies en formele plantrajecten de PKB Ruimte voor de rivier vastgesteld en inmiddels in uitvoering genomen.</p> <p>In feite is het Rijnsysteem –door indijking en opslibbing tussen de dijken in de afgelopen eeuwen- te klein om te voldoen aan de maatschappelijke eis: "veilige afvoer van water, ijs en sediment". Door aan die eisen te gaan voldoen wordt tevens uitvoering gegeven aan de NURG/EHS -en sinds 2007- de N2000 doelstellingen.</p> <p>In 2015 moeten de Rijntakken op orde zijn om de maatgevende afvoer van 16.000 m³ / seconde bij Lobith op te kunnen vangen, waarbij tevens de doelstellingen vanuit NURG (7000 hectare EHS) gerealiseerd zijn.</p> <p>VW en LNV voeren gezamenlijk de maatregelen in het rivierengebied uit. Voor de uitvoering is een programmaovereenkomst gesloten; naast inzet van 50 Miljoen rijksgeld moet via inverdieneffecten, slimme meekoppeling, PPS en aanvullende financiering de totale opgave (geraamd op 100 miljoen) gerealiseerd worden.</p> <p><i>Delta Programma</i></p> <p>In het Delta Programma worden in het kader van de waterveiligheid, gronden gebruikt die binnen de EHS zijn gelegen. Deze EHS-gronden dienen enerzijds om ten tijde van zware regenval als overloopgebieden om het overtollige water tijdelijk te bergen voordat afvoer naar mogelijk is. Deze gebieden worden ingericht met beheertypen die deze dynamische ontwikkeling kan volgen en gelijktijdig de biodiversiteit bevorderen. Anderzijds dienen deze EHS-gronden als waterbuffer/wateropslag voor tijden van langdurige droogte. Het in deze gebieden opgeslagen water kan worden benut voor de watervoorziening in de landbouw of mogelijk zelfs voor de drinkwatervoorziening. De huidige financiering van de EHS door het Rijk via budget van LNV kan worden gecombineerd met de middelen die beschikbaar zijn voor waterveiligheid in het kader van het Deltaprogramma. In 2020 zal het Deltafonds officieel in werking treden. Tot 2020 zullen de beschikbare middelen voor waterveiligheid van de begroting van VenW moeten komen.</p>
--	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	Door intergrale planvorming in "rijksprioritaire gebieden" (en bijvoorbeeld aansluiting bij MIRT programmeringsystematiek) is er samenhang met andere beleidssectoren zoals economische ontwikkeling, infrastructuur, landbouw en water mogelijk, waardoor synergiemogelijkheden worden benut. Hierdoor kan bij

	<p>de opgave vanuit ruimtelijke ordening, milieu, infrastructuur en water/veiligheid nadrukkelijker rekening worden gehouden met de opgaven voor de Natuur&Landschap. Hierdoor kan een deel van de opgave voor N&L worden gerealiseerd (en gefinancierd) vanuit de overige rijksopgaven/andere beleidssectoren in het gebied, bijvoorbeeld het Deltaprogramma. Geschat wordt dat 4.500 ha grond voor groene doelen (EHS/N2000 en RodS) niet behoeft te worden verworven, ingericht en beheerd.</p> <p>De realisatie (en financiering) van een deel van de opgaven voor N&L vanuit de andere rijksopgaven is niet afdwingbaar. Het betreft hier een inspanningsverplichting voor de bij de MIRT betrokken departementen om in de afweging ook natuur te realiseren. Het blijft een resultaatverplichting voor LNV. De besparing als gevolg van de samenhang wordt daarom ook ingeboekt op de begroting van LNV.</p> <p>Bestaande afspraken over natuurcompensatie ten gevolge van het uitvoeren van een project blijven overeind. Het compensatiebeginsel schrijft voor dat er geen ruimtelijk activiteiten in beschermde gebieden mogen plaatsvinden, tenzij daar noodzaak toe is. Compensatie kan bestaan uit het verbeteren van de bestaande leefgebieden van planten- en diersoorten die schade ondervinden van het project, of uit het ontwikkelen van nieuwe leefgebieden. Het verwerven (indien nodig), inrichten en langdurig beheren van de daarvoor aangewezen gronden hoort ook bij de compensatie. In dit geval is er sprake van financiering van natuurcompensatie door de veroorzaker.</p> <p>Kostenbesparing: EHS: oplopend vanaf 2011 naar structureel 500 ha vanaf 2015 jaarlijks. 500 ha à € 48.000 (verwerving+inrichting+beheer) = € 24 mln. per jaar structureel</p> <p>Het totaal aantal hectares EHS wat niet meer hoeft te worden verworven, ingericht en beheerd bedraagt circa 3000 ha. (= € 144 mln.)</p> <p>RodS: oplopend van 90 ha in 2011 naar circa 110 ha in 2013 90 ha à € 100.000 (verwerven+inrichten)= € 9 mln. in 2011 110 ha à € 100.000 (verwerven+inrichten)= € 11 mln. in 2012 en 2013</p> <p>Het totaal aantal hectares RodS wat niet meer hoeft te worden verworven en ingericht bedraagt 310 ha. (=31 mln. in de periode 2011-2013).</p>
--	--

	<p>Behalve dat 3.000 ha niet meer hoeft te worden verworven, wordt nog eens oplopend tot jaarlijks 1.800 ha (totaal 8.200 ha) ingericht voor zowel de waterveiligheid (50%) als voor de EHS (50%). De besparing is dan dat deze gronden voor 50% drukken op het inrichtingsbudget voor de EHS.</p> <p>Kostenbesparing EHS: 1.800 ha x € 5.000 = € 9 mln. per jaar structureel. De totale besparing betreft 8.200 ha x € 5.000 = 41 mln.</p> <p>De besparing bedraagt oplopend van € 15 mln. in 2011 tot € 33 mln. structureel vanaf 2015.</p> <p>Er is een overlap van € 20 mln. structureel met de Groene Ruimte variant.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Recentralisatie van rijksinvesteringen (in de prioritaire gebieden)
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Maatregel betekent invoering van een nieuw sturingsmodel voor groene rijksinvesteringen, dat overigens beter aansluit bij dat van andere fysieke departementen.

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid

Effect op beleidsdoelen L&N	In het huidige beleid wordt geoptimaliseerd op het middel (Ecologische Hoofdstructuur, Natura-2000, Nationale Landschappen, RodS) en niet op het maatschappelijk rendement voor o.a. internationale biodiversiteit, recreatie en vestigingsklimaat. Huidige focus op het middel levert juridisch/instrumentele discussies waarbij het belang voor de maatschappij niet meer zichtbaar is. Een nieuwe benadering maakt niet langer scherp onderscheid tussen recreatie, landschap en natuur, maar zet het veelzijdige maatschappelijk nut van groen voorop en brengt daarmee de beoogde <i>effecten</i> van het huidige natuur-, landschap- en recreatiebeleid van het rijk dichterbij. Dit geeft met evenveel euro's meer maatschappelijk effect en maakt koppeling met rijksinvesteringen in rood, blauw of grijs gemakkelijker. Die koppeling heeft als risico dat de zwakke schakel het tempo van het geheel bepaalt.
Effecten op de economie	Integrale rijksinvesteringen met groen versterken het vestigingsklimaat.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	Geen direct effect.

Realiseerbaarheid

Wat nodig?	Ontkooking van de groene (sub)doelen, aanpassing huidige sturingsmodel en discussie over de bestaande
------------	---

	instrumenten om doelen te halen (Tweede Kamer, Europa, mondiaal). Het huidige beleidsinstrumentarium moet worden geharmoniseerd en er zullen criteria moeten worden vastgesteld waarin natuuroverwegingen een plaats moeten krijgen.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Maatregel is goed handhaafbaar en uitvoerbaar. Het geeft het rijk meer sturingsmogelijkheden voor inzet op groene doelen. Systematiek is 'bezuinigingsongevoelig'.
Termijn en zekerheid	Kan met ingang van 2014 worden ingevoerd, indien bestaande ILG afspraken met provincies worden opgebroken.

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
---	--

Effect op overige beleidsdoelen	Positief voor het economisch klimaat in Nederland en de consistentie van rijksbeleid.
---------------------------------	---

3.5 Efficiëntiewinst van de uitvoering natuurbeheer

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>De terreinbeherende instanties die een substantieel areaal groente ruimte beheren zijn ondermeer Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen en Recreatieschappen, Defensie, Rijkswaterstaat, Waterschappen, Domeinen en gemeenten.</p> <p>Door concentratie van uitvoeringsactiviteiten van alle in de ruimtelijke omgeving en intensievere samenwerking van de relevante uitvoerende organisaties kan worden bespaard op de beheerskosten. Hoewel dit het beste rijksbreed kan worden benaderd en uitgevoerd, kan LNV resultaten boeken door intensieve samenwerking te stimuleren tussen de natuur-, en recreatieterrein beherende organisaties.</p> <p>Fusie tussen natuurterrein beherende organisaties is wellicht een stap te ver, maar de samenwerking in de z.g. backoffices kan worden gestimuleerd.</p> <p>Te denken van aan samenwerkingsrelaties m.b.t. enerzijds het fysieke beheer (gezamenlijk uitvoeren en o.m. benutten van elkaars machine parken, loodsen en personeel) en anderzijds de administratieve werkzaamheden (gemeenschappelijke administratie onderdelen en bedrijfsvoeringactiviteiten als inkopen, aanbestedingen, subsidie- en vergunningsaanvragen, of het opstellen inrichtings-, en beheersplannen).</p> <p>Het opleggen van een "Samenwerkingskorting" moet dit stimuleren. Dit kan door taakstellende korting te verwerken op de beheerssubsidies voor de terreinbeherende organisaties. Op deze wijze wordt de samenwerkingskorting gerealiseerd via de normering op de beheersbijdragen. Dit is een reële optie omdat terreinbeheerderende organisaties hebben onlangs ingestemd met het uniform hanteren van 18 natuur doeltypen en 58 beheerstypen.</p>
--	---

<p>Financiële effecten</p>	
<p>Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo</p>	<p>De samenwerkingskorting wordt taakstellend verwerkt in de beheersbijdrage voor het beheren van de natuur-, en recreatiegebieden. Dit levert LNV gefaseerd een besparing op oplopend tot 10 mln. structureel per jaar.</p> <p>Van het oppervlak dat natuur en recreatie (EHS 738.000 ha en RodS 15.000 ha) wordt ongeveer 500.000 ha beheerd middels een rijksbijdrage aan natuurterreinbeherende organisaties. Door uit te gaan van samenwerkingskorting van gemiddeld € 20/ha is uiteindelijk 10 mln. structureel te realiseren.</p> <p>Op korte termijn kan de samenwerking op fysieke beheer worden ingeboekt. Voor het effectueren van de administratieve samenwerking is tijd nodig. Ten slotte is nog niet alle grond in beheer bij de terreinbeherende organisaties. 2012; 1,0 mln./jr.</p>

	2013; 5,0 mln./jr 2014; 8,0 mln./jr 2015; 10,0 mln./jr 2018; 10,0 mln./jr structureel
--	--

3.6 Bundelen van verantwoordelijkheden op terrein van watercondities voor natuur bij waterschappen

<p>Beschrijving van variant/ maatregel</p>	<p>Doelvervlochtenheid leidt tot grotere efficiency. Dit kan ondermeer worden bewerkstelligd door alleen in de gebieden waar waterschappen intensief actief zijn de Waterschappen de <i>regierol</i> toe te kennen voor de inrichting van het landelijk gebied, met de focus op het op orde brengen van watercondities ten behoeve van de natuur en biodiversiteit. Vanuit hun bestaande verantwoordelijkheden voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit zijn de Waterschappen, zowel als bestuurlijke organisatie als uitvoeringsorganisatie, het best toegerust om ook de realisatie van (een deel) van de natuurdoelen op zich te nemen in die gebieden waar zij intensief actief zijn. Concreet gaat het hierbij om het realiseren van watercondities voor natuur en dan met name om maatregelen tegen verdroging en verzuring. Door de Waterschappen dan gelijktijdig de regierol toe te kennen voor de gebiedsgerichte inrichting van (delen van) het landelijk gebied waarbinnen zij opereren, ontstaan grote efficiencyvoordelen. Enerzijds door de inzet van de Waterschappen als uitvoeringsorganisatie en anderzijds als logisch partner van de betrokkenen (bewoners, agrarische- en andere ondernemers).</p> <p>De waterschappen zijn hierbij geschikte partner: Beheer water en natuur liggen in elkaars verlengde, want waterkwaliteitsbeheer en ecologisch beheer zijn vrijwel identiek. Bovendien is integrale gebiedsbenadering gebaat bij verbinding van natuur en water en heeft de Kaderrichtlijn Water (KRW) geleerd dat verbinding van natuur en water leidt tot beter betaalbare oplossingen.</p> <p>Efficiëntie kansen zijn aanwezig omdat waterschappen heel dicht bij de gebruikers staan, waardoor relatief gemakkelijk oplossingen kunnen worden gevonden en doorgevoerd (Waterschappen zijn 'van' de grondgebruikers zelf). Ook kennen de Waterschappen een eigen belastingregime, dat mede als voertuig voor natuurbeheer zou kunnen dienen. Bovendien zijn Waterschappen een functionele, minder gepolitiseerde bestuurslaag waardoor continuïteit van het beheer beter is gewaarborgd.</p> <p>Sommige waterschappen profileren zich al meer en meer als gebiedsbeheerder.</p> <p>De genoemde regierol voor natuur past goed in de door de waterschappen ingezette beweging om te komen tot structureel doelmatiger en rationeler waterbeheer, waarbij een perspectief wordt geschetst voor efficiënt en duurzaam waterbeheer tegen lagere maatschappelijke kosten met behoud van het functionele karakter van het Waterschap en de binding met de burger en de streek. Hiervoor zijn nieuwe afspraken nodig met Rijk, provincies en gemeenten over taken, bevoegdheden, wet en regelgeving en wijze van uitvoering.</p> <p>Door synergie en doelmatigheidsbesparingen kan de rijksbijdrage voor water en voor natuur worden gekort. M.b.t. de LNV grondslag</p>
--	---

	betreft met name de rijksbudgetten voor Milieukwaliteit EHS en Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de flankerende maatregel voor natuur in met name de reconstructiegebieden. Daarnaast heeft deze maatregel betrekking op de grondslag van VROM en V&W (respectievelijk maatregelen tegen onder meer vermessing en antiverdroging).
--	--

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Feitelijk is dit een uitwerking van fiche 2.9, maar vanwege het grote aantal 'watercondities' is dit een interessante variant (zie ook IBO conclusies).</p> <p>Naast de nog nader in te schatten efficiëntiewinst ten opzichte van het gebiedsproces, is er sprake van synergiewinst op de <u>fysieke beheers en inrichtingsmaatregelen</u>. Door de regierol kunnen de investeringen, het beheren en onderhouden, maar ook het eigen belastingsregime integraal (inclusief) watercondities voor natuur worden ingezet. Daarbij valt te denken aan o.m. integrale planvorming, slim peilbeheer (antiverdroging / afvoerfuncties) en waterkwaliteitsbeheer . In die gevallen waar ook sprake is van fysieke inrichting voor realisatie van natuurdoelen (natuur op landbouwgronden), treden de Waterschappen op als gebiedsregisseur. Door hun mix van bestuurlijke organisatie en uitvoeringsorganisatie kunnen zij bij uitstek deze regierol vervullen.</p> <p><i>Synergiewinst kan taakstellend worden ingeboekt op de LNV bijdrage voor watercondities voor natuur, oplopend tot structureel 20 mln./jaar vanaf 2015.</i></p> <p>Uitgaande van extrapolatie van de begroting is dit ongeveer 50% van het beschikbare LNV bedrag voor Milieukwaliteit voor natuur. Grondslag (LNV begroting) is art 23.12 onderdeel "milieukwaliteit EHS & VHR" en reconstructie zandgebieden, rijksthema's "duurzaam waterbeheer" en "flankerende maatregelen EHS". Hierbij dienen ook de middelen te worden betrokken die VROM beschikbaar heeft voor maatregelen tegen verzuring en vermessing en V&W m.b.t. anti-verdrogingsmaatregelen</p> <p>Er is een overlap van € 20 mln. met de ruimtelijke variant.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Maatregel moet nader worden afgewogen in relatie tot vigerende regierol provincies in het gebiedsproces, de ontwikkeling m.b.t. de positie en verantwoordelijkheden van de waterschappen en de positie van de uitvoerende diensten in het landelijk gebied.
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handavingskosten	Maatregel bespaart uitvoerings- en transactiekosten, ambtelijke en bestuurlijke drukte.

4. Ambities vertragen of wijzigen

4.1 Versoberingsmaatregelen waaronder Routenetwerken, Toegankelijkheid, reconstructie zandgebieden

Beschrijving van variant/ maatregel	<p>Hier zal de Rijksoverheid zich expliciet moeten buigen op wat zij voornemens is als rijkstaak niet meer op zich te nemen. Het gaat dan om bijvoorbeeld subsidieregelingen en voorzieningen die vooral het lokale beleid ondersteunen zoals routenetwerken (aanleg en onderhoud van aaneengesloten wandel/fietsroutes), instandhouding van een kennisnetwerk recreatie, reconstructie zandgebieden, het uitvoeren van lokale natuurprojecten en het ondersteunen van regionale en lokale (natuur)organisaties.</p> <p>Anderzijds betreffen het uitgaven om een impuls te geven aan gebiedsprocessen. Deze stimuleringsregelingen dienen ertoe dat het Rijk een impuls geeft aan processen en activiteiten in de samenleving.</p> <p>Hieronder wordt per categorie aangegeven welke besparingen er mogelijk zijn.</p> <p><i>Landelijke Routenetwerken</i> Het rijksbudget voor Landelijke Routenetwerken wordt ingezet ten behoeve van het ontwikkelen en onderhouden van een landelijk aaneengesloten routenetwerken voor respectievelijk wandelen, fietsen en varen.</p> <p>Deze uitgaven worden gedaan in het kader van de WILG. De provincies maken de programmering en voeren het uit. Indien het routenetwerk, na knelpuntvrij gemaakt te zijn, wordt verstoord, geldt het principe dat de vervuiler betaalt.</p> <p>De consequentie van deze bezuiniging is dat LNV niet meer verantwoordelijk is voor het realiseren van landelijk aaneengesloten routenetwerken. De rijksbijdrage van € 4,6 mln. komt daarmee met ingang van 2014 te vervallen. Verwacht wordt dat in dat geval nog slechts een beperkt aantal recreatieve knelpunten door de regio zal worden opgelost.</p> <p><i>Toegankelijkheid</i> Het Rijksbudget voor toegankelijkheid wordt ingezet voor het verbeteren en vergroten van de recreatieve toegankelijkheid van natuur, landschap en platteland. Specifiek staat voor Wandelen over boerenland jaarlijks 0,3 miljoen op de begroting, en voor de recreatieve toegankelijkheid van de EHS, Nationale Landschappen en landinrichtingsprojecten 2,5 miljoen.</p>
-------------------------------------	--

Deze uitgaven worden gedaan in het kader van de WILG. De provincies maken de programmering en voeren het uit.

De consequentie van deze bezuiniging is dat LNV niet meer verantwoordelijk is voor recreatief toegankelijke natuur, landschap en platteland. Daarmee vervalt een concrete uitwerking van de ambitie van LNV het natuur- en landbouwbeleid te vermaatschappelijken. De rijksbijdrage van € 2,5 mln. per jaar komt daarmee te vervallen. Het effect op de beleefbaarheid van het landelijk gebied kan aanzienlijk zijn. Verwacht wordt dat een deel hiervan door de betrokken partijen zelf wordt opgevangen.

Platteland

De centrale opgave voor het delen en toegankelijk maken van kennis vooral vanuit een regionaal perspectief wordt nu uitgebouwd. Er worden initiatieven ondersteund die al in het veld leven. Concreet wordt bijgedragen aan een aantal initiatieven waaronder de creatie van virtuele landschappen en organisaties van plattelandsconferenties.

Deze opgave van kennis delen staat niet ter discussie. Wel ligt het voor een groot deel in de rede om financiering van dergelijke projecten over te laten aan lagere overheden en partners die ook profijt hebben van de kennisdeling. Provincies en gemeenten staan dicht bij de praktijk en kunnen op deze manier met medewerking van andere partners een waardevolle bijdrage leveren aan initiatieven die in het veld leven. Er blijft een beperkte verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid daar waar het Rijk een coördinerende taak heeft. Het gaat dan vooral om het leren vanuit bovenregionale agenda's.

Recreatie

De recreatiesector wordt ondersteund bij het ontwikkelen van innovatieve en duurzame combinaties van recreatie, regio en ruimtegebruik. De brancheorganisaties vervullen hierbij een belangrijke rol en de provincies dragen hier aan bij. Dit betreft een aantal projecten die op termijn zijn afgerond. Tevens is de verwachting dat deze combinaties op termijn ontwikkeld zijn en zodoende basis kunnen bieden voor nieuwe initiatieven op het gebied van kennisuitwisseling in de recreatiesector.

Reconstructie zandgebieden

In het kader van de WILG en de Reconstructiewet worden rijksbijdragen verleend voor reconstructie zandgebieden. Door een integrale, gebiedsgerichte aanpak wordt getracht de landbouw kansen te geven en tegelijkertijd ook de milieu- en natuurkwaliteit te verbeteren.

Door de aanwezigheid van veel intensieve veehouderij en kwetsbare natuur ligt er op de zandgronden een grote

	<p>milieuopgave. De uitvoering van het rijksbeleid verliep hierdoor in deze gebieden moeizaam. Om dit te doorbreken zijn vanaf september 2003 middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van reconstructieplannen ter verbetering van het woon, werk en leefklimaat op de zandgronden.</p> <p>Inmiddels is de uitvoering flink op gang gekomen en is er ten opzichte van andere gebieden geen reden meer om naast de beschikbare middelen voor de rijksdoelen, de cofinanciering door provincies, waterschappen en derden, nieuwe extra impulsen te geven aan de zandgebieden.</p> <p>Het beschikbare budget kan daarmee komen te vervallen.</p> <p>Met het afbouwen van het impuls vanaf 2014 wordt verondersteld dat de het op gang gekomen gebiedsproces zichzelf kan onderhouden. Het Impuls van het rijk was met name gericht op het op gang brengen van de integrale planvorming en uitvoering, een extra impuls aan flankerende maatregelen natuur door m.n. verplaatsing intensieve veehouderij, een extra impuls aan duurzaam waterbeheer met ondermeer beekherstel en duurzamere landbouw. Met het wegvallen van het reconstructiebudget vervallen deze extra impulsen van het rijk. Gebiedspartijen kunnen de maatschappelijke opgaven voor de zandgebieden nu vanuit hun eigen verantwoordelijkheid dragen. Vanuit haar rijksverantwoordelijkheid voor o.m. Milieu, Landbouw, Natuur en Landschap blijft het rijk overigens van uit het reguliere beleid en budgetten wel in meer of mindere mate gebiedspartner in de zandgebieden.</p>
--	---

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	<p>Momenteel zijn er nog bestaande verplichtingen, waaronder in ILG bestuursovereenkomsten over de financiering van landelijke routenetwerken en toegankelijkheid.</p> <p>Besparingen zijn vanaf 2014: Routenetwerken, toegankelijkheid: € 7 mln. Platteland € 2 mln. Recreatie € 2 mln. Reconstructie zandgebieden € 21,9 mln. Focus en massa subsidieregelingen € 2 mln.</p> <p>In totaal bedraagt de besparing € 35 mln. structureel vanaf 2014.</p>
Effect op financiën andere bestuurslagen	Er is geen sprake van decentralisatie van verantwoordelijkheden. Indien de betrokken partijen, zoals provincies, echter besluiten een aantal knelpunten zelf op te pakken zal dit effect hebben op de financiën van andere bestuurslagen.
Invoerings-/ uitvoerings-/	n.v.t.

transactie-/ handhavingskosten	
-----------------------------------	--

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	<p><i>Routenetwerken</i></p> <p>Op basis van recent gehouden nulmetingen kunnen met het jaarlijks beschikbare rijksbudget de belangrijkste knelpunten in de Landelijke Routenetwerken voor wandelen en fietsen in 2020 zijn opgelost. Voor het oplossen van de knelpunten in het Landelijk Routenetwerk voor varen resteert in 2020 een tekort aan rijksbudget van ca. € 40 mln.</p> <p>Hierbij is uitgegaan van de in de ILG-bestuursovereenkomst afgesproken financieringsverdeling tussen Rijk en provincies van 50:50 bij LR-wandelen en LR-fietsen, en een rijksbijdrage van 10% voor LR-varen.</p> <p>Met het stopzetten van de middelen voor routenetwerken wordt de doelstelling "realiseren landelijk Routenetwerk" (art 24.14) niet gerealiseerd.</p> <p><i>Toegankelijkheid</i></p> <p>Met het stopzetten van de middelen voor toegankelijkheid vervalt een concrete uitwerking van de ambitie van LNV om het natuur- en landbouwbeleid te vermaatschappelijken. Het effect op de leefbaarheid van het landelijk gebied kan aanzienlijk zijn.</p> <p><i>Platteland</i></p> <p>Er blijft een beperkte verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid. Het gaat dan vooral om het leren vanuit bovenregionale agenda's. De verantwoordelijkheid van LNV is wel verbonden met de omvang van de middelen die beschikbaar zijn op de begroting voor de opgave om kennis te delen en toegankelijk maken.</p> <p><i>Recreatie</i></p> <p>Middelen voor innovatie op het gebied van recreatie, landschap en platteland zullen op de LNV-begroting afnemen. Dit betekent dat de ambitie om innovatie in deze sector te stimuleren onder druk zal komen te staan.</p>
Effecten op de economie	
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	
Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	
Handhaafbaarheid,	

uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	
Termijn en zekerheid	

Inventarisatie raakvlakken overige beleidsdoelen	
Effect op overige beleidsdoelen	-

4.2 Stopzetten/terugbrengen stimuleren innovatie duurzaamheid

Beschrijving van variant/ maatregel	Ondersteuning innovatie-initiatieven verminderen. Innovaties worden mogelijk bij voldoende concurrentie en strikte normering door markt zelf opgepakt.
Legitimiteit van beleidsterrein	Het beschermen van de leefomgeving van de burger, de functies van waterrijke gebieden en natuurgebieden tegen de negatieve effecten van mobiliteit is primair de beleidsverantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Daarnaast heeft de overheid de taak gebruik van duurzame energie te bevorderen en energiezekerheid te borgen.
Subsidiariteit	Voor sommige aspecten speelt een Europese dimensie: normstelling (bronmaatregelen aan voertuigen).

Financiële effecten	
Budgettaire besparing rijksbegroting/ effect EMU-saldo	tot € 10 mln., het volledige budget in 2014 NB: er is budgettaire koppeling tussen innovatie duurzaamheid en saneren spoorterreinen. Daardoor is er onzekerheid over de te leveren bijdrage. Er is grote kans dat de beperking aanzienlijk is (zie ook spoorfiche)
Effect op financiën andere bestuurslagen	Geen
Invoerings-/ uitvoerings-/ transactie-/ handhavingskosten	Geen

Maatschappelijke effecten/Duurzaamheid*	
Effect op beleidsdoelen L&N	De beleidsdoelen worden direct afhankelijk van de eigen inzet van de sector. Het laten vervallen van financiële stimuleringsmaatregelen verkleint draagvlak voor totstandkoming van verdergaande regelgeving op gebied van milieu, duurzaamheid en energiezekerheid. Bij het verminderen van innovatie initiatieven zullen de beleidsdoelen van L&N niet worden gehaald. Transitie die nodig zijn voor het verder verduurzamen van de mobiliteit en energie zullen worden vertraagd of blijven uit. De 'Proeftuin' regelingen elektrisch en hybride rijden, biobrandstoffen/waterstof duurzame mainports werken als een katalysator bij een transitie en ondersteunen (fin) met name de opstartfase van een transitieproces een onderdeel wat de markt niet zal oppakken (marktfalen). Concrete voorbeelden zijn het om projecten als het stimuleren van de inhoud van roetfilters in binnenvaart,

	het aanleggen van walstroom, het faciliteren van groei biobrandstofgebruik en dergelijke. Afdwingen van ontwikkelingen via EU regelgeving wordt in deze fase van innovatie niet opportuun geacht; het introduceren van nationale koppen ook niet.
Effecten op de economie	Van innovatie verwacht men positieve effecten op de economie, (kennis als exportartikel). Deze neemt af.
Effect op overige beleidsdoelen	Door de klimaatdoelstellingen te versoberen zal naar verwachting de impact van klimaatverandering vergroten op tal van andere beleidsterreinen. Door te versoberen op innovatieprogramma's zal de energietransitie agenda gevaar gaan lopen.
Lastendruk/ koopkracht burgers en bedrijven	De lastendruk voor bedrijven kan toenemen, afhankelijk van de vorm waarin het voldoen aan de normen getoetst wordt.

Realiseerbaarheid	
Wat nodig?	Aanpassen van(inter)nationaal wettelijke regelingen op het gebied van klimaat en verkeer: EU wetgeving, Tweede Kamer, Eerste Kamer.
Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid	Minder druk op totstandkoming van uitvoerbare en handhaafbare regelgeving. Huidig kabinet heeft zwaar ingezet op innovatie om transitie op het gebied van energie en klimaat te bewerkstelligen.
Termijn en zekerheid	Een deel van het budget is verplicht, het beperken van toekomstige projecten is realiseerbaar.

Bijlage 4 Het huidige beleid

De grondslag voor deze heroverweging betreft de onderdelen van de VROM-, LNV- en VenW-begroting zoals opgenomen in tabel 1. Een deel van het budget in 2010 is FES-gefinancierd. Deze budgetten lopen tot 2015 sterk af, waardoor 20% van het budget in 2010 oploopt tot effectief ongeveer 27% in 2015. In deze heroverweging is niet uitgegaan van verlenging van aflopend FES-gefinancierd beleid.

Tabel 1: De in de heroverweging Leefomgeving en natuur <u>minimaal</u> te betrekken regelingen mln. euro).							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
VROM	Art 1 Optimalisering ruimtelijke afweging	14	7	3	3	4	4
	Art 2 Nationaal Ruimtelijk Beleid	327	293	93	61	56	52
	Art 3 Klimaatverandering en luchtkwaliteit	202	191	128	36	32	32
	Art 4 Duurzaam produceren	206	150	147	152	151	151
	Art 6 Risicobeleid	96	43	59	73	80	80
	Art 9 Handhaving en toezicht	59	58	55	55	55	55
	Art 10 Leefomgeving	223	239	239	244	229	229
LNV	Art 21 Luchtkwaliteit landbouw	4	22	13	6	5	3
	Art 22 Agrarische ruimte	86	63	50	36	35	33
	Art 23 Natuur	544	503	593	536	550	526
	Art 24 Landschap en recreatie	125	138	292	157	153	111
	Art 27 Bodem, water en reconstructie zandgebieden	80	118	110	115	112	88
	Fiscale regelingen natuur en landschap	37	31	31	32	33	34
	Vrijstelling groen beleggen forfaitair rendement	12	14	14	14	15	15
	Heffingskorting groen beleggen	14	16	17	17	18	18
VenW	Art 36 Kwaliteit van de leefomgeving, gegeven de toename mobiliteit	58	48	36	29	25	22
Totaal		2073	1918	1863	1549	1535	1435

Nadere toelichting op het beleid in deze grondslag

VROM

Het beleid van VROM binnen de grondslag van deze heroverweging bestaat uit 2 delen:

- Een deel gericht op het ordenen en inrichten van de ruimte en het ontwikkelen van de openbare ruimte;
- Een deel gericht op het beschermen van de omgevings- en milieukwaliteit van de leefomgeving.

Ruimte

Het nationale ruimtelijke beleid heeft als hoofddoel de optimale benutting van de beperkte ruimte in Nederland. Het is selectief en gefocust op elementen en gebieden waar (inter-)nationale en collectieve belangen in het geding zijn. Het richt zich op versterking van de internationale concurrentiepositie, bevordering van krachtige

steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale waarden en borging van de veiligheid. Dit beleid krijgt gestalte in:

- het organiseren van het ruimtelijke afwegingsproces in Nederland, onder andere door kaderstelling voor ruimtegebruik;
- het uitvoeren van plannen voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur voor zover bemoeienis van de rijksoverheid noodzakelijk is.

Omgevings- en milieukwaliteit

Het rijk biedt kaders voor goede milieuomstandigheden voor bodem, water, geluid en lucht. Daarnaast zijn er regels voor uitstoot, opslag en transport van gevaarlijke stoffen en uitoefening van risicovolle bedrijfsmatige activiteiten (en het toezicht daarop). Activiteiten zijn er verder op gericht om duurzame economische groei te bevorderen met vermindering van milieudruk en schadelijke invloeden op de volksgezondheid en kwetsbare natuurgebieden.

Het beleid uit zich in de onderstaande begrotingsartikelen:

Art. 1 Optimalisering van de ruimtelijke afweging

Dit begrotingsartikel richt zich op het zodanig beheren en ontwikkelen van instrumenten dat het Rijk en andere overheden kunnen bijdragen aan het versterken en duurzaam ontwikkelen van de economische, ecologische en sociaal-culturele waarden van de ruimte in Nederland. Hieronder valt het stellen van nationale kaders en regels, het ontwikkelen van een visie op de nationale ruimtelijke ordening, invulling geven aan de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet', doorlichten en evalueren van het nationale ruimtelijke beleid.

Art. 2. Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid

Doel is de totstandkoming van duurzame ruimtelijke ontwikkeling via een samenhangende, integrale gebiedsontwikkeling ingebed in regionaal en soms bovenregionaal afgestemde planontwikkeling. Het betreft enerzijds doelstellingen met resultaatverantwoordelijkheid en anderzijds doelstellingen waar het ruimtelijke (financiële) instrumentarium een belangrijke functie vervult bij gebiedsontwikkeling.

Art. 3 Klimaatverandering en luchtkwaliteit

Doel is het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en het verbeteren van de luchtkwaliteit met bijzondere aandacht voor industrie en verkeer.

Art. 4 Duurzaam produceren

Doel is het stimuleren van duurzaam produceren op het terrein van bodem, water, landbouw, ecosystemen en biodiversiteit, afval en (materiaal)ketens.

Art. 6. Risicobeleid

Doel is het reduceren van risico's gericht op een veilige, gezonde en duurzame woon- en leefomgeving. De aandacht daarbij is primair gericht op externe veiligheid en het beheersen van risico's van stoffen, straling, en genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) voor mens en milieu ook als dit het gevolg is van dreiging door moedwillige verstoring.

Art. 9 Handhaving en toezicht

Onder dit artikel valt voornamelijk de VROM-Inspectie (VI). De VI houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en kan zonodig handhavend optreden om ervoor te zorgen dat de wetten en regels gehandhaafd blijven en uitgevoerd worden. De VI wordt in 2011 omgevormd naar een baten-lastendienst, zodat de VI in opdracht van het beleid haar taken uitvoert.

Art. 10 Leefomgevingskwaliteit

Doel is het realiseren van een duurzaam gebruik van de bodem, het tegengaan van geluidhinder, de inrichting van de ruimte afstemmen op het veranderende klimaat, het realiseren van ruimte voor windenergie en de ontwikkeling van een adequaat gebiedsgericht instrumentarium.

LNV

Art. 21 Duurzame landbouw

Het betreft de uitgaven aan het mestbeleid en verbeteren luchtkwaliteit door luchtwassers. Voornamelijk om de invloed van schadelijke emissies op het milieu tegen te gaan en daarmee de grond- en oppervlaktewater te verbeteren (bijvoorbeeld de nitraatrichtlijn).

Art. 22 Agrarische ruimte

LNV wil de positie van de primaire landbouw versterken door via structuurverbetering optimale condities te scheppen en ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. De provincies zorgen als regisseur van de gebieden dat gebiedsprojecten worden uitgevoerd, waarin voor de landbouw kavelruil en bijbehorende kavelaanvaardingswerken worden ingezet. Tevens worden pilots voorgesteld door de provincies. Ook worden er fes-middelen beschikbaar gesteld voor inrichting van duurzame glastuinbouwgebieden (stimuleringsregeling duurzame glastuinbouwgebieden) en voor de greenports.

Art. 23 Natuur

Natuurbeleid is gericht op bescherming van biodiversiteit; het complex van levende organismen en hun leefgebieden. Het gaat er daarbij om voldoende verscheidenheid aan soorten én ecosystemen te herstellen of te bewaren voor toekomstige generaties. Duurzaam gebruik van biodiversiteit moet worden gezien in perspectief van andere mondiale vraagstukken zoals klimaatveranderingen en het voedselvraagstuk.

De doelen van het Nederlandse natuurbeleid zijn direct herleidbaar op verplichtingen die volgen op internationale verdragen en afspraken.

- Op basis van de VN Conventie voor Biodiversiteit hebben de lidstaten van de Europese Unie zich tot doel gesteld de achteruitgang in huidige biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt.
- Nederland heeft internationale verdragen over biodiversiteit vertaald in de opgave om duurzame condities te scheppen voor het voortbestaan van alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties. Deze opgave moet in 2020 zijn gerealiseerd.
- Nederland werkt mee aan de vorming van een netwerk van Europese natuurgebieden. Het doel van dit Natura 2000-netwerk is het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats die van belang zijn voor de hele Europese Unie.

De inzet is primair gefocust op de bescherming van die natuur die op internationaal niveau kwetsbaar is en waar Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren in de instandhouding van soorten en ecosystemen.

Vanaf 1990 wordt gericht beleid gevoerd om de biodiversiteit te beschermen. Het belangrijkste onderdeel van dit beleid is de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS is een ecologisch netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden. Door robuuste verbindingen tussen de natuurgebieden aan te leggen kunnen dieren en organismen zich over een groter gebied verspreiden zodat genetische uitwisseling tussen populaties kan

plaatsvinden. Het vergroten van de ruimtelijke samenhang van gebieden en het verbeteren van milieucondities - met name op het terrein van stikstof en verdroging - zijn belangrijke voorwaarden voor het slagen van het beleid.

Art. 24 Landschap en recreatie

Het kabinet streeft naar:

- een duurzame leefomgeving met een gewaardeerd landschap, waar het goed wonen, werken en recreëren is;
- voldoende economische draagkracht om het platteland vitaal te houden.

Het realiseren van een duurzame leefomgeving uit zich in het streven naar een recreatief aantrekkelijk Nederland, een vitale sociale infrastructuur en een gewaardeerd landschap. In 2013 moet de tevredenheid over recreatieve voorzieningen in de Randstad op hetzelfde niveau liggen als in de rest van Nederland. Om het platteland aantrekkelijk te houden als plaats om te wonen en te werken, is het noodzakelijk dat er een voorzieningenniveau is dat toereikend is voor regionale en lokale behoeften. Een gewaardeerd landschap biedt mogelijkheden voor welzijn en economie. Het Rijk wil het Nederlands landschap in zijn diversiteit voor de toekomst behouden en ontwikkelen, met daarbij speciale aandacht voor de Nationale landschappen en Rijksbufferzones.

Om de economische draagkracht op het platteland vitaal te houden moet de economie van het platteland een bredere basis hebben dan alleen het boerenbedrijf. Hiermee wordt geborgd dat de economische vitaliteit op het platteland op meer gefundeerd is dan één branche. In Nederland zijn platteland en stad zodanig verweven dat de economie van het platteland niet los kan worden beschouwd van de stadseconomie.

Art. 27 Bodem, water en reconstructie

- Algemene beleidsdoelstelling is het geven van een impuls aan de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland en het veiligstellen van de gebruiksmogelijkheden van de bodem, het op orde krijgen en houden van een duurzaam watersysteem.
- Belangrijkste onderdelen van dit artikel reconstructie zandgebieden waarmee realiseren van een goede ruimtelijke structuur m.b.t. duurzame landbouw, natuur, milieu, duurzame waterhuishouding alsmede het creëren van aantrekkelijk woon-werk-, en leefklimaat. Ander belangrijke pijler is het aanpakken van de veenweidegebieden via handhaven of verhogen grondwaterstanden, aanpassen grondgebruik.

VenW

Het beleid van V&W op het terrein van natuur en leefomgeving is gericht op minimaliseren van de negatieve effecten van mobiliteit op de leefomgeving. Met de middelen op artikel 36 doet V&W dit via

- normstelling voor voer- en vaartuigen, stimulering van systeemvernieuwingen en innovaties zoals duurzame mobiliteit (elektrisch, hybride, waterstof), slimme voertuigen (interactief ICT-systeem in de vier grote steden), financieel stimuleren van de bouw van vulstations voor aardgas/biogas en ethanol;
- gedragsbeïnvloeding van vervoerders en gebruikers via bijvoorbeeld de campagne «Het Nieuwe Rijden», het stimuleren van bewuster modaliteitkeuzes en de programma's CO₂-reductie en Energiebesparing in Transport
- oplossen van de knelpunten in de ecologische hoofdstructuur via het uitvoeren van het Meerjarenprogramma Ontsnippering.

- bevorderen van geluidsreducerende oplossingen voor personen- en goederenvervoer per spoor (o.a. het moderniseren van de Wet geluidhinder voor de rijksinfrastructuur door o.a. de introductie van geluidproductieplafonds, uitvoeringsprogramma voor de aanpak van zeer hoge geluidbelastingen langs rijksinfrastructuur zoals opgenomen in de Nota Mobiliteit en het implementeren van maatregelen voor geluidsreductie als alternatief voor geluidsschermen.
- bodemsanering van NS-percelen: Sinds 1996 doneren VenW, VROM en NS jaarlijks geld aan de Stichting Bodemsanering Nederlandse Spoorwegen voor landelijke aanpak van bodemverontreiniging in NS-percelen.

Bijlage 5 Opties voor departementale herindeling

De organisatie van de overheid in het fysieke domein en het samenspel van de departementen moeten dusdanig zijn dat de politiek optimaal wordt bediend om de grote maatschappelijke opgaven slagvaardig en met succes op te pakken. Het beleid voor de fysieke leefomgeving wordt momenteel door de ministeries van VROM/WWI, LNV, V&W en EZ ontwikkeld en uitgevoerd. Ook de ministeries van Defensie en OCW hebben onderdelen die zich met het de fysieke leefomgeving bezig houden. De onderwerpen waar het hier om gaat zijn –grofweg- : ruimtelijke ordening, woningbouw, milieukwaliteit, natuur, landschap, water, infrastructuur, economie, cultuurhistorie en defensie terreinen. De meeste van deze ministeries hebben voor de uitvoering van hun beleid onderdelen met als hoofdtaak een accountfunctie naar de regio.

Visievorming, kaderstelling en uitvoering in één deel van het fysieke domein raakt altijd een ander domein, en vaak worden gelijktijdig verschillende maatschappelijke doelen gediend. De departementen werken inmiddels intensief samen. Daarom rijst de vraag op welke manieren winst te behalen zou zijn via een andere departementale organisatie.

Doel: naar een effectieve en efficiënte organisatie van de rijksoverheid t.a.v. beleid en uitvoering voor de fysieke leefomgeving.

Verschillende opties zijn denkbaar²⁸:

1. Fusie van de (delen van) departementen in het fysieke domein tot één departement van de leefomgeving, door samenvoeging van de onderdelen ruimte, woningbouw, milieu, natuur, landschap, water en infrastructuur van deze departementen.
2. De huidige departementen in het fysieke domein worden anders ingedeeld in één departement met twee ministers: één van 'kaders' en één van 'gebruikers'.
3. Departementen blijven zoals ze zijn, programmaministers met eigen begroting sturen politiek aan.

1. Eén departement van de fysieke leefomgeving (optie "Integraal beleid")

Wat betekent dit?

De basisgedachte achter één departement van de fysieke leefomgeving en daarmee integraliteit van beleid is dat het efficiënter (sneller, beter resultaat) is om beleid te bundelen en de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat bij één bewindspersoon te leggen. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij besluiten tot stand moeten komen door overeenstemming tussen verschillende ministers of meer autonome beleidsterreinen.

Alle onderdelen van de ministeries van VROM/WWI, V&W en LNV die betrekking hebben op het fysieke domein worden samengevoegd tot één departement van de leefomgeving. De ruimtelijke onderdelen van EZ en OCW worden hieraan toegevoegd. Dit betekent:

- VROM: Ruimte, Milieu;
- WWI: alle onderdelen met uitzondering van Integratie;

²⁸ Deze notitie is een snelle exercitie voor varianten genoemd tijdens de werksessie voor de heroverweging en is niet uitputtend in varianten of argumentatie.

- LNV: Natuur en landbouw, Regionale zaken, EHS, GLB;
- V&W: Mobiliteit, Water;
- EZ: Ruimtelijk economisch beleid;
- OCW: Cultureel erfgoed.

Argumenten voor:

- Toekomstige opgaven kennen een toenemende complexiteit in het beleidsproces gericht op meerdere schalen, meerdere partijen, meerdere belangen, en meerdere dimensies (duurzaamheid, klimaatadaptatie, energievoorziening, bereikbaarheid, wonen, werken, water, natuur en landschap etc.), milieu- en ruimtedruk. De integrale aanpak betekent het samenvoegen van voorheen gescheiden kennis/beleidsdomeinen. De overheid kan hierdoor een beter antwoord geven op complexe maatschappelijke problemen.
- Samenwerking/coördinatie loopt tegen grenzen aan:
 - transactiekosten organisatie interdepartementale beleidstrajecten zijn hoog;
 - effectiviteit in de zin van geïntegreerd beleid is gering.
- Integraliteit van beleidsvorming vermindert de ambtelijke drukte en draagt bij aan bezuinigingsdoelstellingen op het ambtelijk apparaat. Door beleid integraler te organiseren wordt het huidige gebruik van interdepartementale afstemming minder nodig. Daarnaast kan het aantal ambtenaren worden verminderd omdat dubbelingen in de nu afzonderlijke, maar dan geïntegreerde beleidskolommen kunnen worden opgeheven.
- Alle leefomgevingsdepartementen zoeken afzonderlijk naar oplossingen voor hetzelfde probleem. Dit is niet efficiënt, noch effectief ("Sneller en beter", Programma-aanpak, integrale gebiedsontwikkeling etc.)
- Sneller, efficiënter en beter vraagt om één minister en één departement
- Sneller, efficiënter en beter vraagt om samenhang in rijksinvesteringen in de fysieke leefomgeving
- Een gedegen heroverweging/integratie van regelgeving/ investeringsbudgetten etc. kan niet tot stand komen vanuit verschillende departementen die verschillende maatschappelijke belangen vertegenwoordigen en ministers die op hun eigen terrein zichtbaar resultaat willen behalen.
- Grotere efficiency en effectiviteit in politieke, interbestuurlijke en ambtelijke processen.
- Integraliteit van beleidsvorming maakt een einde aan de veelkoppigheid van het rijksbeleid. Het beleid krijgt een consistentere lijn. Burgers en maatschappelijke partners bij beleid weten beter waar ze aan toe zijn en tot wie zij zich moeten richten. De rijksoverheid wordt hierdoor betrouwbaarder en de eenheid van kabinetsbeleid wordt sterker.

Argumenten tegen:

- Grote organisatieverandering vraagt veel energie, geld en tijd
- Gaat een structuurverandering helpen? Moet gepaard gaan heldere politiek gedragen selectie van rijksdoelen.
- Stemverhouding binnen het kabinet verandert (tov huidige situatie minder ministers van de fysieke leefomgeving).
- Het integraal organiseren van beleid leidt tot afstemmingsproblemen binnen de geïntegreerde beleidsstructuur. Dit zorgt voor nieuwe ambtelijke drukte.
- Het integraal organiseren van beleid leidt tot ondoorzichtige besluitvorming. De afweging vindt dan binnen één organisatie plaats. De afwegingen binnen het beleid zijn daardoor minder toegankelijk voor buitenstaanders. Het beleid wordt hierdoor minder transparant.

- Het integraal organiseren van beleid kan tot een onderwaardering van zwakke belangen als welbevinden en milieu leiden. Beleidskolommen die tegengestelde belangen vertegenwoordigen worden geïntegreerd waarbij het kan gebeuren dat traditioneel zwaarder wegende (economische) belangen in het integratieproces de overhand krijgen.
- Sluit niet aan bij structuren in andere EU-landen en EU-overleggen.

Voorwaarden voor succes

- Het veronderstelt een fundamenteel debat over het omgevingsbeleid in de toekomst en de daarbij behorende beleidsinzet en sturingsfilosofieën.
- Het samenvoegen van beleidsonderdelen alleen levert niets op, omdat conflicten of debat voortkomend uit de diversiteit aan maatschappelijke doelen van buiten naar binnen worden verplaatst, zonder tot een oplossing te komen.
- De structuur binnen het departement is van groot belang voor de uiteindelijke winst.

Winst

Dit kan op termijn een grote effectiviteit en efficiency opleveren, met name in de bestuurlijke aansturing, omdat er niet meer meerdere ministers verantwoordelijk zijn voor overlappende beleidsonderdelen, waardoor een grote bestuurlijke en ambtelijke drukte ontstaat.

2. Twee departementen van het fysieke domein: Kaders en Gebruikers (Optie "Countervailing Powers")

Wat betekent dit?

De kern van deze variant is dat de ene minister verantwoordelijk is voor de kaders, een ander voor de uitvoering. Het gaat uit van belangenscheiding. Het idee is dat besluitvorming over maatschappelijke problemen transparanter en van betere kwaliteit wordt als besluitvorming het resultaat is van een openlijke confrontatie tussen verschillende belangen.

Beleid (visie en kaders) en uitvoering zijn binnen de huidige ministeries niet helder gescheiden. Er valt dan ook niet eenduidig te zeggen welke onderdelen overgaan naar het 'domein' Kaders en welke over gaan naar het 'domein' Uitvoering binnen dit ene ministerie. Deze variant zou betekenen het uiteenrafelen van directies waar wordt gewerkt aan visies en kaders van directies die puur bezig zijn met de uitvoering van projecten.

Ter illustratie (niet volledig):

Domein Kaders

- LNV: Natuurbeschermingswet
- V&W: Waterwet
- VROM: Wet Milieubeheer, WABO, WRO, AMvB Ruimte
- OCW: Wet voor de monumentenzorg
- WWI: Bouwbesluit, Huisvestingswet

Domein Projecten (inclusief investeringsprogramma's en middelen)

- LNV: EHS
- V&W: DGMO, deel DGW
- VROM: GO
- EZ: programma-uitgaven
- WWI: programma-uitgaven (bijvoorbeeld krimp, herstructurering, wijken)

De twee ministers hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een overkoepelend domein Visies.

De uitvoerende onderdelen zoals DLG (behoudens evt. andere maatregelen die in de werkgroep worden besproken) en RWS blijven bestaan.

Argumenten voor

- Scheiding beleid en uitvoering, dit betekent dat conflicterende belangen duidelijk zichtbaar zijn, waardoor transparantie in debat ontstaat. De besluitvorming rond maatschappelijke problemen wordt transparanter. De voor en nadelen van een besluit komen door de scheiding van de belangen nadrukkelijker op tafel. Ieder belang heeft immers een belang om zijn verhaal op tafel te krijgen. Dit draagt bij aan het versterken van het vertrouwen van de maatschappij in de politiek.
- Sluit goed aan bij de trend die door de kredietcrises in gang is gezet waarbij van de overheid wordt verlangd dat zij duidelijk maakt waar zij over gaat en vanuit welk belang zij opereert. Tevens wordt weer meer verwacht dat de overheid een heldere scheiding in belangen maakt.
- Kan leiden tot minder ambtenaren omdat de rolverdeling tussen de departementen helderder wordt. Dit geeft een zakelijke aansturing van beleid naar uitvoering. Het kan daardoor een model zijn voor optimale samenwerking.
- Biedt kansen voor integrale aanpak en efficiency.
- Biedt de mogelijkheid tot doorbreken van departementale culturen.
- Uitvoering prominent in beeld.
- Uitvoering gemakkelijker te decentraliseren.
- Spreiding machtsconcentratie.
- Sluit goed aan bij Europese commissie.

Argumenten tegen

- Countervailing powers zijn ambtelijk binnen een departement georganiseerd.
- Andere departementen zijn ook niet zo georganiseerd.
- Vergt grote verandering, naast structuren ook in cultuur.

Voorwaarden voor succes

Goede samenwerking tussen ministers op niveau van visies en keuze voor instrumentinzet.

Winst

Belangrijkste winst ligt in scheiding beleid en uitvoering en kansen voor transparantie, zakelijkheid en efficiency.

3. Programmaministers met eigen begroting (Optie "Programmatische samenwerking")

Wat betekent dit?

De kern van het gedachtegoed rond interdepartementale programma(directie)s bestaat uit de overtuiging dat de huidige departementale indeling niet is toegerust op het adequaat aanpakken van de huidige maatschappelijke problemen. De oplossing hiervoor zijn departementoverstijgende programmaministers. We gaan voor het gemak uit van de bestaande departementale indeling, maar vanzelfsprekend kan dit samengaan met enkele departementale verschuivingen, waarbij anders dan bij optie 1 en 2 de diversiteit van de huidige departementale indeling overeind blijft.

Programmaministers zijn geschikt om maatschappelijke opgaven resultaatgericht aan te pakken. De grote maatschappelijke opgaven in het fysieke domein gaan over klimaat en energie, het Deltaprogramma inclusief de realisatie van natuur en de verdichting in de stad aan de ene kant en het omgaan met krimp aan de andere kant.

Mogelijke programmaministers zijn:

- *Klimaat en energie*: om (grootschalige) schade aan de menselijke samenleving en aan de natuur te voorkomen, moet op langere termijn (2050) de mondiale uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk worden teruggedrongen (-50% t.o.v. emissies 1990). Verwacht mag worden dat ook in Nederland een dergelijke (of nog hogere) emissiereductie gerealiseerd moet worden (bijvoorbeeld -85%). Dit vergt een vernieuwing van de energie-infrastructuur en ingrijpende veranderingen in sectoren als verkeer en vervoer en landbouw in een periode van ca. 40 jaar. Aan deze veranderingen zijn aanzienlijke maatschappelijke kosten verbonden die sterk afhankelijk zijn van de wijze waarop ze worden ingeleid en vorm krijgen. Tegelijkertijd bieden deze veranderingen die ook in de rest van de wereld plaats zullen moeten vinden, ook kansen voor economische ontwikkeling.

Zou gaan om: samenvoegen directies Energie en duurzaamheid (EZ) en Klimaat en lucht (VROM).

- *Deltaprogramma, inclusief natuur*. Vervolg van de Deltacommissie, is nu reeds ondergebracht in het Deltaprogramma. Klimaatveranderingen stellen nieuwe eisen aan de inrichting van Nederland. Dat geldt in het bijzonder voor het waterbeheer. De toenemende weersextremen brengen grote opgaven met zich mee in termen van waterveiligheid, wateroverlast en droogte. Het waterbeheer zal in toenemende mate richtinggevend worden voor de ruimtelijke inrichting van zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Maar ook de inrichting v.w.b. recreatiegroen en natuur zal moeten worden afgestemd op de nieuwe veranderende situatie. De herinrichtingopgave ligt deels op nationaal niveau en voor het grootste deel op decentraal schaalniveau (provincies, waterschappen en gemeenten). Daarnaast zijn ook internationale afspraken nodig op het niveau van de stroomgebieden.

Zou gaan om: onderdelen van directoraat generaal Water, het onderdeel Drinkwater van de directie Duurzaam Produceren en onderdeel Water/klimaatadaptatie bij Ruimte.

- *Stad en vestigingsklimaat*: Voor de internationale concurrentiepositie is het functioneren van steden, en vooral de bereikbaarheid van economische centra van belang. In dit programmaministerie wordt de benadering vanuit kansen verbonden met die van achterstanden voor zover het Rijk daar een rol in neemt.

Zou gaan om onderdelen van Ruimte (Verstedelijkingsdirectie, deels Leefomgevingskwaliteit en NRO), WWI (Stad en bouw), en ook bereikbaarheid (V&W), ruimtelijke onderdelen van EZ.

Argumenten voor

- Relatief kleine verandering, snel door te voeren
- Programma met opdracht kan zorgen voor daadkracht
- Een interdepartementaal programma kan efficiënter werken omdat de betrokken ambtenaren uit verschillende departementen onder één paraplu zijn geplaatst.

- Een interdepartementaal programma maakt het intensiever samenwerken van ambtenaren uit verschillende ministeries mogelijk. Intensievere samenwerking is noodzakelijk om de complexe maatschappelijke problemen het hoofd te bieden.

Argumenten tegen

- Kern van het werk ligt bij de programmaministeries, wat blijft in de lijnorganisatie? Spanning tussen programma en lijn.
- Aandacht nodig voor continuïteit en beheer van kennis.
- Programmaminister was bedoeld als antwoord op complexiteit, maar vergroot in praktijk complexiteit alleen meer.
- Het politieke spel dwingt ministers te scoren. Resultaten van een programma lenen zich hier minder goed voor, omdat deze resultaten moeten worden gedeeld met andere bewindspersonen. Interdepartementale programma's passen daarom minder goed in de politiek opportunistische realiteit.
- Onderscheid in gewicht tussen vak- en programmaminister wordt niet opgelost door organisatorische voorzieningen.
- Programmaminister heeft geen systeemverantwoordelijkheid.
- Een programma ontstaat vaak naast bestaande departementale structuren. Er kan concurrentie ontstaan tussen het programma en de departementale structuren. Deze concurrentie kan voor een toename van de ambtelijke drukte zorgen.
- Interdepartementale programma's en directies hebben de departementen nodig om toegevoegde waarde te hebben. In de praktijk blijkt dat in de discussie over geld, formele verantwoordelijkheid en mensen het programma of de directie nog al eens aan het kortste eind trekt.
- Programma's kunnen, omdat zij naast de departementale structuren ontstaan, de aansluiting bij de departementen verliezen. Zij kunnen in meer of mindere mate geïsoleerd raken. Dit kan tot gevolg hebben dat de activiteiten van de programma niet meer aansluiten bij de wensen van de ambtelijke en politieke leiding van de departementen.
- De betrokkenheid van de ambtelijke en politieke leiding van meerdere departementen kan tot sturingsproblemen leiden. Er kan binnen, maar soms ook buiten de overheid onduidelijkheid ontstaan over wie waar over gaat. De overheid wordt hierdoor minder transparant.

Voorwaarden voor succes

- Politieke afspraken over verantwoordelijkheid en middelen: programmaministeries hebben eigen financiële middelen nodig
- Programmaminister moet goed omschreven bevoegdheden hebben, eigen begroting, eigen ambtelijk personeel op hoog niveau, en een eigen, achterban, zo blijkt uit onderzoek. Zonder deze voorzieningen is slagingskans laag, zeker als het onderwerp gericht is op de beleidsverantwoordelijkheden van de andere overheden

Winst

Snel en effectief organiseren van daadkracht voor de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Bijlage 6 Overzicht heffingen gericht op het internaliseren van externe kosten

Een belangrijke lijn om te komen tot een duurzame economie is het internaliseren van milieukosten in de prijzen, zodat consumenten en bedrijven bij hun beslissingen rekening houden met de externe kosten die zij veroorzaken. Daar waar marktprijzen niet de volledige maatschappelijke kosten van vervuiling dekken, is er een motief om als overheid in te grijpen. Inzet van beprijzing van deze externe effecten vergen wel een dergelijke afweging van kosten en baten. Een reeds ingezette manier om externe effecten te beprijzen is het emissiehandelsstelsel voor broeikasgassen (ETS).

Een andere vorm van internaliseren van negatieve externe effecten zijn heffingen. Ook aan heffingen zijn uitvoeringskosten verbonden, maar in veel situaties zijn internaliserende heffingen het meest efficiënte instrument voor het bereiken van duurzaamheidsdoelen. Internaliserende heffingen stimuleren daarbij permanent innovatie en efficiencyverbeteringen en leggen geen beslag op de overheidsmiddelen. Zij kunnen evenwel wel schade toebrengen aan bijvoorbeeld de internationale concurrentiepositie. Inzet/verhoging van heffingen vergen dan ook een integrale afweging van alle (maatschappelijke) kosten en baten.

Mogelijkheden voor teruggave

Het doel van de maatregelen is niet om extra belastingopbrengst te genereren. T.b.v. evenwicht in lasten en baten en om het beoogde duurzaamheidseffect te versterken kan een deel van de opbrengst ook teruggegeven worden.

Overzicht heffingen

De grootste milieubelasting, die nog niet in de prijzen is geïnternaliseerd, vindt plaats in de volgende sectoren/ ketens:

- a. wegverkeer;
- b. veehouderij;
- c. gebruik van grondstoffen.

Ad a. Het *wegverkeer* veroorzaakt negatieve externe effecten op het milieuterrein in de vorm van NO_x, fijn stof, geluid, CO₂ en externe veiligheid.

Te onderzoeken maatregelen zijn:

1. *Invoeren van een MAUT voor vrachtverkeer²⁹ en afschaffen belastingvoordeel bestelauto's*: In Duitsland is het MAUT tarief afhankelijk van de milieukeurmerken van de vrachtwagens. Het tarief ligt tussen de 14,1 en 28,8 cent/km. Deze MAUT geldt overigens alleen op de snelwegen. Voor de Nederlandse situatie zal een heffing alleen op de snelwegen niet werken, omdat het hoofd- en onderliggend wegennet nauw vertakt zijn. Een heffing alleen op het hoofdwegennet zou daardoor tot ongewenste omrijdeffecten leiden en de lokale milieuproblemen kunnen verergeren. Het voorstel is om het tarief voor de kilometerheffing voor vracht op vergelijkbaar niveau te brengen van de Duitse MAUT (=15 cent/km i.p.v. 2,4 cent/km) op alle wegen en om het kilometertarief voor zakelijke bestelauto's op te trekken naar het niveau van particuliere bestelauto's (+ 6 ct/km) .
2. *LPG accijns optrekken naar niveau van diesel*: Verhoging van de LPG-accijns naar niveau diesel (rekening houdend met hoger LPG-verbruik) en het

²⁹ In de werkgroep Mobiliteit & Water is deze maatregel ook onderdeel van een concrete besparingsvariant.

- afschaffen van de LPG-G3 regiem voor nieuwe LPG-auto's. LPG vervult niet langer meer de functie van "schoon alternatief voor diesel veelrijders".
3. *Afschaffen fiscale bevoordeling oldtimers*: Afschaffen fiscale bevoordeling oldtimers. Op dit moment zijn auto's van 25 jaar en ouder vrijgesteld van de MRB.
 4. *Invoeren BPM en MRB voor bromfietsen en scooters*³⁰: Bijvoorbeeld een jaarlijkse motorrijtuigenbelasting voor brom- en snorfietsen met verbrandingsmotor van 100 euro en/of BPM van bijvoorbeeld € 500 opslag.
 5. *Afschaffen verlaagde accijns rode diesel*³¹: Het aparte accijnstarief voor rode diesel afschaffen (is circa 0,15 Euro verhoging per liter).

Ad b. De *productieketen veehouderij* (van veevoer t/m vlees en zuivel) is mondiaal verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de broeikasgasemissies, voor vermindering van biodiversiteit door landgebruik en voor overmatig gebruik van de eindige fosfaatvoorraden. In Nederland veroorzaakt zij, vanwege haar hoge veedichtheid, een mineralenoverschot dat de waterkwaliteit belast en hoge ammoniakemissies die natuurgebieden belasten.

Te onderzoeken maatregelen zijn:

1. *Heffingen op stikstof- en fosfaatkunstmest*³²:
2. *Heffing op veevoer gedifferentieerd naar milieudruk*⁴: kan gedifferentieerd worden naar de bijdrage aan het mineralenoverschot (van buiten NL aanvoeren versus binnen NL verbouwd veevoer of reststromen uit de levensmiddelenindustrie), naar de mate van bijdrage aan het klimaatprobleem (o.b.v. effect op methaanemissies) of naar landgebruik ("primaire" versus "secundaire" grondstoffen).
3. *Heffing op vlees/afschaffen verlaagd BTW-tarief*: heffing van bijvoorbeeld 0,85 euro/kg; BTW-tarief van 6 naar 19%.

Ad c. *Grondstoffengebruik* (vooral biotische, hout, maar mogelijk ook metalen of kunststoffen) leidt tot druk op biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen bij winning, gebruik en afval (en specifiek bij hout via ontbossing ook tot hogere CO₂-uitstoot).

Te onderzoeken maatregelen zijn:

1. *Heffing op niet-duurzaam hout*: de belasting op niet-duurzaam hout dient te worden geheven op het moment dat hout – in verwerkte of onverwerkte vorm – voor de eerste maal in Nederland aan een ander ter beschikking wordt gesteld. Heffingplichtig is de Nederlandse boseigenaar of de importeur. Er kan worden gedacht aan een vrijstelling onder een bepaald marktvolume.
2. *Heffing op gebruik van milieubelastendegrondstoffen*⁴: Een brede grondstoffenbelasting, dus, vanuit de gedachte "de vervuiler betaalt" en het internaliseren van niet of te weinig verdisconteerde milieukosten. Aangezien een extra BTW-tarief alleen op abiotische grondstoffen vanwege Europese afspraken nu niet mogelijk is, ligt een algemene heffing op grondstoffen gerelateerd aan mate van milieubelasting voor de hand.

³⁰ Zie onderzoek vergroeningsopties CE

³¹ De werkgroep Energie & Klimaat zal op deze maatregel ook ingaan.

³² Nog nader uit te werken v.w.b. instrumentele vormgeving

Bijlage 7 Selectieve rijksinzet: aanscherping criteria voor projecten van nationaal belang

Aan de vraag van wanneer rijksinzet aan de orde zou moeten zijn, gaat de vraag vooraf of overheidsinterventie gerechtvaardigd is de legitimiteitsvraag³³. Ontbreekt die legitimiteit, dan is er vanzelfsprekend geen reden om verder na te denken over criteria voor selectieve rijksinzet (behoudens afwijkende politieke besluitvorming).

Na de legitimiteitsvraag is de subsidiariteitsvraag aan de orde, waarbij de verantwoordelijkheid voor vraagstukken in beginsel op een zo laag mogelijk schaalniveau worden gelegd. Nu onderzoeken we de subsidiariteit en vooral wanneer vanuit de idee van "selectieve rijksinzet" op drie instrumentele niveaus helder zijn: visies, kaders en projecten aanleiding is voor rijksinzet. In zijn algemeenheid geldt: Rijk beperkt zich tot die doelen, waarvan de baten (inter-)nationaal genoten worden.

1. Visies

In rijksvisies definieert het Rijk aan de hand van maatschappelijke opgaven nationale doelen. Vanuit het idee van "selectieve rijksinzet" moet het Rijk zich hierbij beperken tot die doelen, waarvan de baten (inter-)nationaal genoten worden. De doelen en visies zijn de uitgangspunten voor de te formuleren kaders en de inzet bij concrete projecten. Bij het bepalen voor welke onderwerpen of thema's visies moeten worden opgesteld is het publieke belang aan de orde. Sommige waarden zijn niet of moeilijk te "vermarkten" en kunnen worden geschaard onder publiek belang, bv. natuurwaarden. Ook de verdeling (met name geografisch) speelt hierbij rol. Vervolgens zijn publieke doel, verantwoordelijkheid op welk niveau, taken en rollen aan de orde. Zowel maatschappelijke opgaven als nationale doelen worden uitgewerkt in structuurvisies en beleidsnota's.

Voorbeelden van mogelijke maatschappelijke opgaven: de zorg voor voldoende betaalbare woningen voor de inwoners van Nederland, de zorg voor een gezonde leefomgeving, een toekomstbestendig Nederland en behoud van natuur/biodiversiteit in Nederland.

Voorbeelden van mogelijke nationale doelen zijn: realisatie van x-aantal woningen per jaar (al dan niet incl. bundelingsconcept/bescherming landschappen en beter benutten van bebouwd gebied), versnelling en vereenvoudiging realisatie ruimtelijke projecten, sanering van bodems die gezondheidsrisico's kennen (geldt ook op terrein van luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid) en realiseren van de EHS (teneinde maatschappelijke opgave op gebied van natuur te realiseren).

2. Kaders

Daar waar nationale doelen effectief kunnen worden gerealiseerd door kaderstelling, maakt het Rijk wet- en regelgeving. De idee van "selectieve rijksinzet" impliceert dat dit zodanig gebeurt dat er binnen een generieke kaderstelling wel ruimte blijft voor decentrale afweging. Deze kaders zijn op gebied van ruimte en natuur restrictief en op gebied van milieu stellen ze normen vast.

³³ Zie bijvoorbeeld Calculus van het publieke belang, Teulings e.a.

Voorbeelden uit het verleden: de AVMB Ruimte, sectoraal milieubeleid (bijvoorbeeld op terreinen van bodem (neergelegd in wet milieubeheer), luchtkwaliteit (NSL) en geluid (SWUNG I en SWUNGII)) en natuurregelgeving (PM).

Voorts kan de overheid ook een rol spelen bij het bepalen en nader invullen van de randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede uitvoering, bijvoorbeeld in de vorm van regionale uitvoeringsdiensten.

3.Projecten

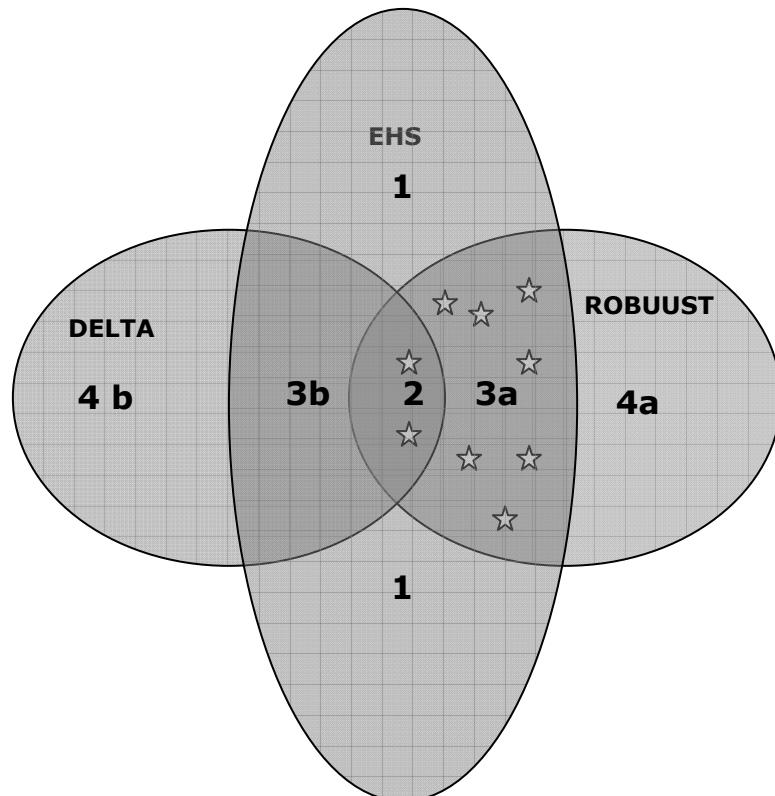
Niet alle doelen kunnen door kaderstelling (alleen) worden gerealiseerd. Om te bepalen of niet alleen selectieve, maar ook resultaatverantwoordelijke Rijksinzet in projecten nodig is, kunnen de volgende criteria worden gebruikt:

- a. legitimiteit: is het aan de overheid of zijn marktpartijen aan zet
- b. subsidiariteit: als de baten van het project op lokaal niveau neerslaan moeten ook de kosten op datzelfde niveau worden gedragen; er is dan geen reden voor rijksbetrokkenheid.
- c. cruciale bijdrage aan de nationale doelen: zonder rijksinzet zal (deel van) het project niet slagen, terwijl zonder realisatie van (deel van) het project het realiseren van een of meerdere nationale doelen niet mogelijk is.

Concreet betekent dit dat het gros van de integrale gebiedsprojecten van de afgelopen decennia waar het rijk financieel aan bijgedragen heeft, in de toekomst niet meer in aanmerking zouden mogen komen voor een rijksbijdrage.

Bijlage 8 Schema toelichting varianten EHS/N2000

De in paragraaf 4.3 genoemde vergezichten laten zich schematisch als volgt weergeven.



EHS: betreft de huidige ecologische hoofdstructuur: gebieden 1 + 2 + 3a + 3b.

ROBUUST: betreft het vergezicht Robuust/Hoog & Droog voor de ecologische hoofdstructuur uit het IBO Natuur: gebieden 2 + 3a + 4a.

DELTA: betreft het vergezicht Deltanatuur voor de ecologische hoofdstructuur uit het IBO Natuur: gebieden 2 + 3b + 4b.

☆ : Natura 2000-gebied

Robuuste Natura 2000: Bestaande hoeveelheid in beheer zijnde EHS centrereren rond N2000-gebieden: bij benadering gebieden 2+ 3a.

Bijlage 9 Beoordeling van de varianten door het Centraal
Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving

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



cpb *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 emplooi 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 stimulering 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 rijksbegroting¹; 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 milieuovertredingen van natuur (kwaliteit oppervlaktewater, verdroging en stikstofbelasting)². 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.³

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.⁴

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.⁵ 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.⁶ 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 1.5.¹ 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.

¹ 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 bedrijvensector 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 bedrijfssector 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 emplot 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

Investering:	29 miljoen euro
Operationeel:	27 miljoen euro
Externe effecten:	-112 miljoen euro
Totaal:	-66 miljoen euro

CO₂	0,45 Mton
SO ₂	-
NO _x	0,75 kton
PM ₁₀ (verbranding)	0,005 kton
PM ₁₀ (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.² 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 CO₂-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.

² 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 verstrekende 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 CO₂-emissiereductie van 0,45 Mton gerealiseerd (tabel 3.2). De kosteneffectiviteit volgens de eindgebruikersmethodiek bedraagt daarmee 2000 euro/ton CO₂³.

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 -0,1.⁴ 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.

³ 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 CO₂-reductie mogen niet simpelweg op elkaar gedeeld worden.

⁴ 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 (CO₂ < 0,1 Mton, NO_x, PM₁₀ < 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 CO₂, NO_x en PM₁₀ 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 CO₂-uitstoot zijn LPG-auto's en dieselauto's (parkgemiddeld) weinig verschillend. Er zal een geringe vraaguitval optreden waardoor ook CO₂-emissie iets lager zal zijn in 2020 (0,1-0,2 Mton). De NO_x-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_x-emissie leiden. PM₁₀-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 PM₁₀-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.⁵

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

⁵ 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.