

Een QuickScan naar de areaalopgave van de PAGW in relatie tot N2000 en KRW

Memo BO-Rivieren, BO-43-118-005
Gebiedspecifieke beleidsondersteuning en kennisdoorstroming



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Een QuickScan naar de areaalopgave van de PAGW in relatie tot N2000 en KRW

Memo BO-Rivieren, BO-43-118-005
Gebiedspecifieke beleidsondersteuning en
kennisdoorstroming

Michaël van Buuren, Janien van der Gref

Wageningen Environmental Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research, en gesubsidieerd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (projectnummer BO-43-118-005).

Wageningen Environmental Research
Wageningen, oktober 2023



Inhoud

1. Introductie	7
2. Hoofdconclusie	7
3. Het PAGW streefbeeld: geheel of deels verplicht?	9
4. De kwantificering van de PAGW-opgave	11
5. Over de IRM opgave inzake de PAGW doelen	12
6. Voorstel: nadere onderzoek en een vervolg	12
7. Literatuur	13



1. Introductie

In het programmateam van het IRM-programma is gesproken over de ecologische systeemopgave voor de grote rivieren. Meer specifiek is daarbij aan de orde: een kwantificering van de areaal-opgave van de PAGW die gerelateerd is aan de N2000 en KRW verplichtingen.

Leen Kool heeft in het verlengde daarvan aan WENR – in het kader van de BO-Rivieren, ‘regionale ondersteuning’ – de vraag voorgelegd een inschatting te maken van die kwantitatieve areaal-opgave. Met de volgende ‘ruwe’ vragen als richtlijn:

1. Wat is de omvang (in ha’s) van de PAGW maatregelen die noodzakelijk zijn om de N2000 en KRW opgave te realiseren?
2. Wat is het type natuur dat daarbij ontstaat?
3. Wat is het stuwende effect voor de waterafvoer?

Het verzoek betreft een ‘quick-scan’ – op basis van een deskundigen-bijeenkomst – met een korte doorlooptijd tot circa einde mei 2023. Voor deze snelle verkenning is een begeleidingscommissie samengesteld¹. De raadpleging van de deskundigen heeft plaatsgehad op 18 en 19 april 2023². Deze notitie is gebaseerd op deze gesprekken, de twee gesprekken met de begeleidingscommissie en enige literatuur.

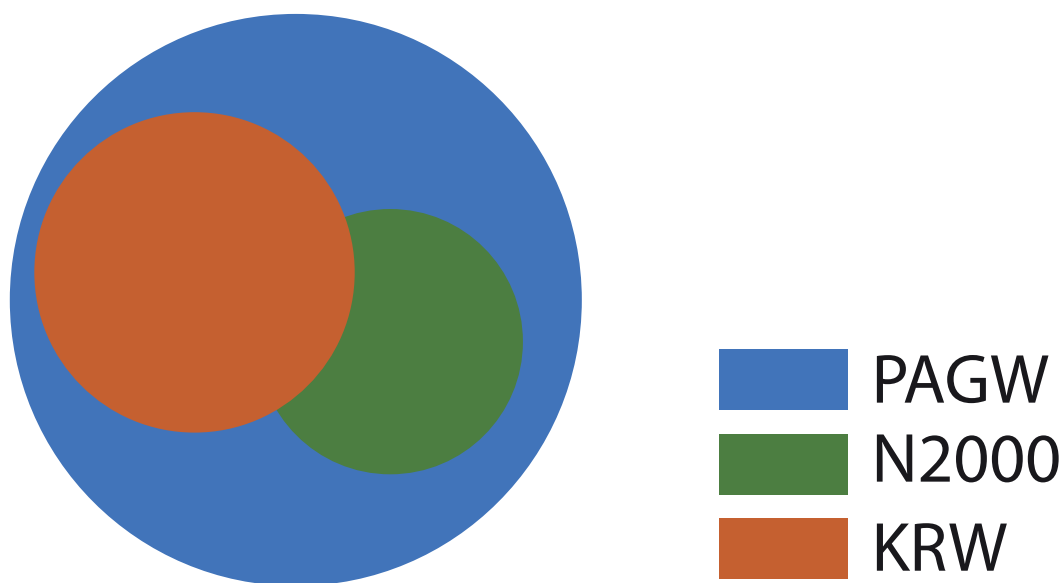
Deze notitie schetst een advies gericht op de uitvoerbaarheid van de beoogde ‘quick-scan’ en formuleert in dat verband enige conclusies en aanbevelingen.

2. Hoofdconclusie

De hoofdconclusie over de in de introductie geformuleerde vragen luidt kort: het binnen de gevraagde tijdlimiet beantwoorden van alle hiervoor vermelde vragen – hoewel zeker relevant gezien de discussie hieromtrent in IRM – valt buiten hetgeen via een ‘quick-scan’ in dit BO-R kader (de regionale ondersteuning) op een te verantwoorden manier mogelijk is. Verschillende overwegingen liggen daaraan ten grondslag, uiteenlopend van het ontbreken van adequate gegevens, onduidelijkheden over te nemen maatregelen in IRM-verband tot en met uiteenlopende visies op de doelen van de PAGW, dan wel daaruit af te leiden interpretatie van taakstellingen om die doelen te bereiken.

Daarbij dient bedacht te worden dat er in verschillende (onderzoeks)trajecten van de PAGW reeds een kwantificering van de oppervlaktevraag is gemaakt (paragraaf 4).

1. De Begeleidingscommissie bestaat uit de volgende personen die zijn betrokken bij de PAGW-Rivieren: Leen Kool (Min LNV), Marieke de Lange (RWS), Giselle Snels (RVO), Hans Stokkermans (RWS), Corné de Leeuw (RWS) en Lilian Hermsen (SBB). Deze commissie is via teams-bijeenkomsten op 5 en 25 april 2023 geraadpleegd voor het opstellen van deze notitie.
2. Er is gesproken met Bas Pedroli (Just Landscape), Theo van der Sluis en Jeroen Veraart (beiden WENR-WUR).



Figuur 1. Visuele weergave van de veronderstelde harde en zachte doelen (hectares, maatregelen, enzovoorts) van de PAGW. De idee is dat de groene en rode delen wettelijk verplicht zijn. En er daarnaast nog een 'restcategorie' bestaat binnen het PAGW doel.

Een vervolg op dit project 'BO-Rivieren regionale ondersteuning' met een ander accent is wel mogelijk. Een voorstel hiervoor is beschreven in de laatste paragraaf van deze notitie. Hierbij gaan we uit van het PAGW-doel omtrent robuuste en biodiverse rivierecosystemen; nu en in de toekomst.

Deze notitie :

- geeft verschillende interpretaties van de PAGW-opgave en het – al dan niet – verplichte karakter daarvan;
- brengt de (reeds gemaakte) omvang van de PAGW-rivieren opgave in herinnering;
- bespreekt de relatie tussen de beoogde IRM-maatregelen rond bodemdaling en afvoer en de betekenis daarvan voor het realiseren van PAGW-doelen en maatregelen;
- werkt een voorstel uit voor een vervolg.

3. Het PAGW streefbeeld: geheel of deels verplicht?

Op de achtergrond van de discussie over de realisatie van de PAGW-doelen, i.c. de vertaling van het zogenaamde streefbeeld³ in concrete maatregelen, speelt een vraag over het – al dan niet – wettelijk verplichte karakter van die opgave(n). Onder andere in verband met IRM, maar ook bij andere besluitvormingsprocessen rond de PAGW, lijkt een interpretatie te zijn ontstaan dat het streefbeeld uit verschillende componenten bestaat⁴. Namelijk:

- Een deel 'hard' verankerd in N2000 en KRW doelen en maatregelen;
- Een deel 'zacht' of 'extra' dat niet zou zijn verankerd in de N2000 en KRW programma's.

In figuur 1 is dit op een zeer eenvoudige manier in beeld gebracht.

Deze interpretatie is mogelijk mede ingegeven door kaartbeelden uit het rapport van Van der Sluis et al. (2020). De hier gevolgde 'hot-spot' benadering onderscheidt vier kerngebieden, die een groter areaal omvatten dan de begrenzing van de N2000 gebieden ter plekke (figuur 2).

Bezien we de discussies die over PAGW in IRM gevoerd zijn dan lijken er (op zijn minst) twee verschillende perspectieven of interpretaties aanwezig over de PAGW-realisatie:

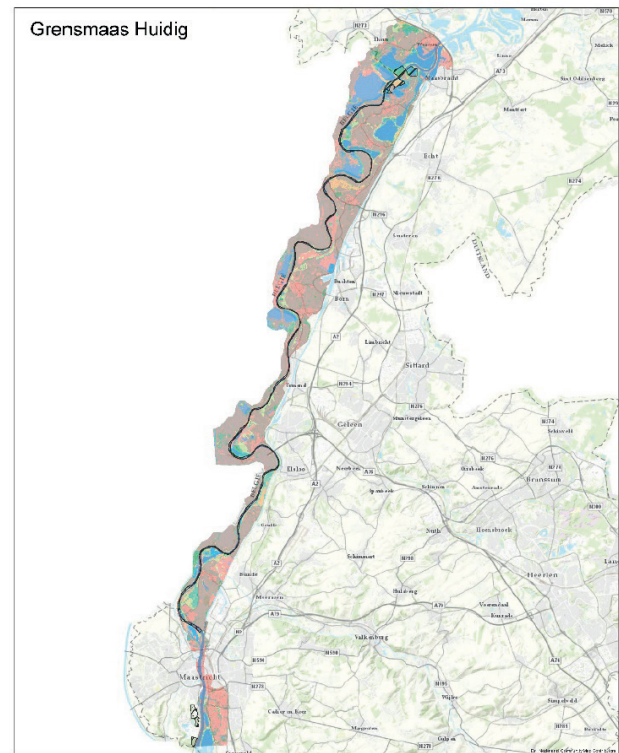
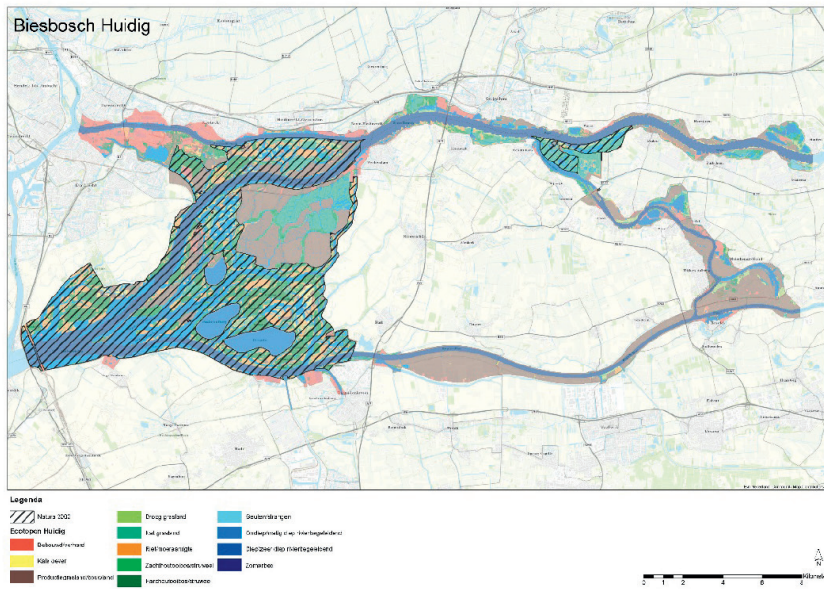
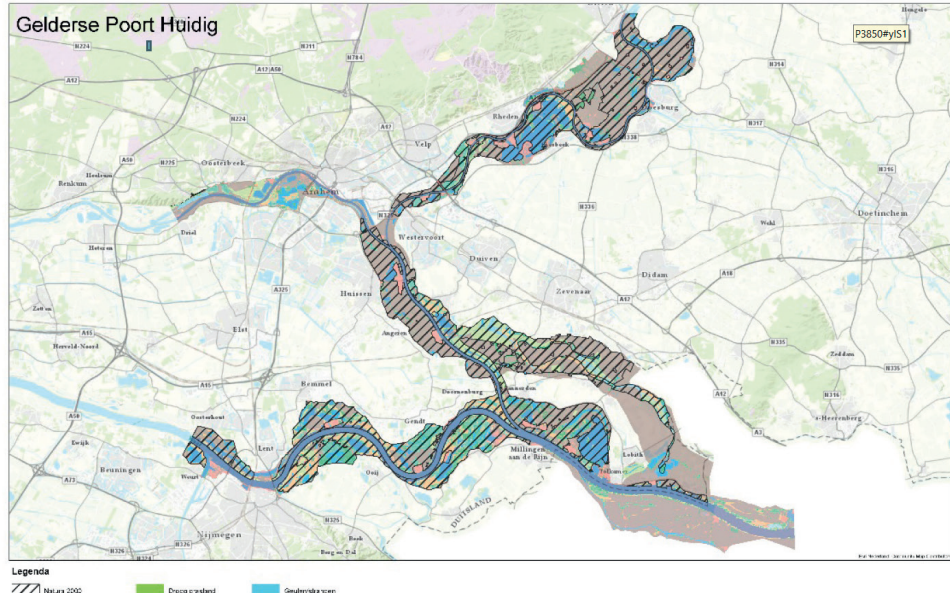
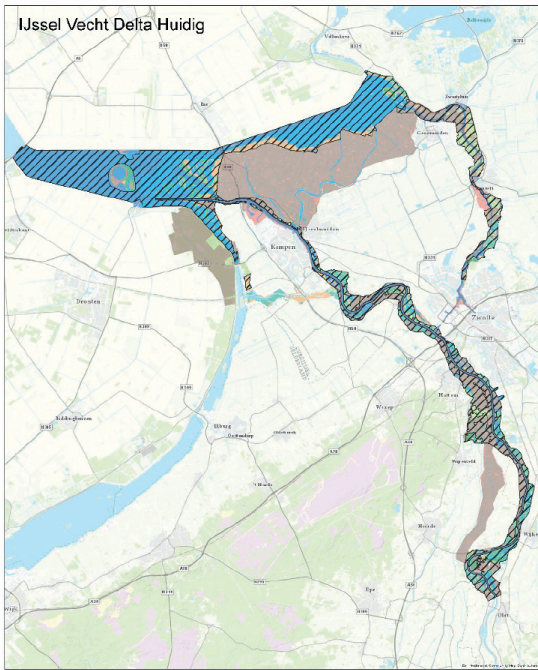
1. Een (meer) lange termijn, (ecologisch) systeemperspectief, waarbij N2000 en KRW middelen zijn om te komen tot een gezond ecologisch functioneren van de grote rivieren. In dit geval vallen in figuur 1 groen en rood uiteindelijk geheel samen met het blauw. Overigens, de dynamiek van de ecologische systemen, de klimaatverandering en de maatschappelijk-ruimtelijke ontwikkelingen betekenen dat er altijd aandacht moet zijn voor aanpassingen voor de instandhoudingsdoelen. Soorten verschijnen en migreren of verplaatsen.
2. Een (meer) korte termijn soortperspectief, waarbij het gaat om het realiseren (en in stand houden) van reeds benoemde, specifieke soorten in specifieke gebieden, waarbij het realiseren van N2000 en KRW (gebieden en soorten) het doel is. In dit geval is er een (termijn- of tijdsgebonden) onderscheid te maken tussen doelen voor de korte termijn nu 'echt' verplicht lijken (KRW en N2000) en een restcategorie die later aan de orde zou kunnen komen.

Belangrijk in dit verband te benadrukken zijn de volgende punten:

- Ook N2000 en KRW beogen – uiteindelijk – duurzame instandhouding van natuurlijke systemen, processen en habitats. Dat drukt zich vervolgens uit in bij die condities behorende, te beschermen soorten. De ecologische en vooral ook grote klimatologische dynamiek, betekent dat systemen, processen en habitats veranderen. Wanneer die dynamiek niet langer of niet meer in zijn geheel te herstellen of te mitigeren is, kan het gebeuren dat bestaanscondities voor nu beschermde soorten flink wijzigen. Daarmee komt het duurzaam in standhouden van die soorten in gevaar. Je alleen

3. Naar aanleiding van de discussie speelt de vraag in hoeverre de aanduiding 'streefbeeld' een juiste keuze is geweest. Of wellicht ook mensen op een verkeerd been zet. Immers: 'een streven' geeft weliswaar een richting aan, maar lijkt impliciet er ook op te duiden dat 'het niet geheel gerealiseerd hoeft te worden'. Zie ook de volgende voetnoot.

4. Bij een van de gesprekken over het realiseren van PAGW-doelen in het gebied van de IJssel-Vecht delta is door een bestuurder aangegeven dat het streefbeeld 'een ambitie' is, maar dat dat ook betekent dat het niet (nu?) geheel gerealiseerd zou hoeven te worden...



Figuur 2. De vier 'hot-spot' gebieden (gekleurde vlakken) omvatten meer areaal dan de aangewezen N2000 gebieden (gearceerd weergegeven). In de huidige situatie zijn 2 van de 9 bekeken soorten sterk duurzaam; met het extra areaal natuurlijker ingericht gebied kunnen 7 van die 9 soorten (sterk) duurzaam voorkomen. Bron: Van der Sluis et al. 2020.

richten op hetgeen nu reeds als N2000 en KRW soorten of arealen zijn benoemd, schiet dan te kort. Voldoen aan de achterliggende doelen van beide kaders vergt dan ook een andere dan 'huidige-soorten-benadering' alleen. Of en de mate waarin dat aan de orde is, vergt nader onderzoek.

- LNV concludeert (2022) dat de op soorten gebaseerde instandhoudingsdoelen van N2000 leidend zijn en maatregelen volgend, dit op basis van EU-toelichtingen, het Verdrag van Bern en de Wet natuurbescherming. Als (beschermings) maatregelen in N2000 gebieden daarvoor ontoereikend zijn dan zullen dus ook maatregelen buiten N2000 gebieden noodzakelijk zijn (LNV, 2022).

- Inmiddels is de EU Biodiversiteitsstrategie 2030 (nagenoeg) vastgesteld. Dit betekent dat in 2030 30% van de natuurgebieden veiliggesteld moeten zijn (is nu nog maar 23%) en 30% van de (lange termijn) ecologische doelen gehaald dienen te worden. Ook dat leidt tot een 'wettelijke' verplichting die ten opzichte van de huidige N2000 en KRW arealen tot méér dwingt. Dit mag of moet als een harde onderbouwing gezien worden voor de (hotspot-)benadering waarbij grotere gebieden dan de nu al als N2000 begrensde gebieden echt 'wettelijk noodzakelijk' is.

- Daarnaast lijken de N2000- en KRW-doelen met het huidige Nederlandse beleid niet behaald te worden (WENR & SOVON, 2022; RLI, 2023). Zowel N2000 als KRW vragen meer ruimte of toetsing van ruimtelijke plannen en meer samenhangend beleid.

Voor N2000 onderschrijven twee studies de noodzaak van natuurlijke ecosystemen in lange termijn perspectief, en bijbehorende areaalindicaties. Als eerste is in de Tussenresultaten Natuurverkenning 2050 (Van Hinsberg et al., 2020) aangegeven dat ca 150.000 ha extra landnatuur extra nodig is, en verbetering van milieucondities, voor duurzame condities voor ca 85%-95% van VHR-soorten en habitattypen van land- en aquatische natuur. Hierbij bleken maatregelen binnen en buiten Natura 2000 gebieden benodigd. Ter vergelijking: de huidige situatie geeft duurzame condities voor ca 55% van de VHR-soorten, in 2050 zou dit met huidig beleid maximaal ca 65% zijn (Pouwels et al, 2020).

Als tweede geeft de NPLG quick-scan voor LNV (WENR & SOVON, 2022) aan dat minimaal bijna 70.000 ha extra natuur benodigd is en bijna 30.000 ha omvorming in bestaande natuurgebieden (Natura 2000 en NNN) voor instandhouding van VR- en HR-soorten en habitattypen (WENR & SOVON, 2022).

Voor KRW adviseert de RLI onder meer betere doorwerking van de KRW op alle relevante beleidsterreinen, een verplichtender karakter van maatregelen, en het oppakken van opgaven in onderlinge samenhang met andere urgente vraagstukken zoals stikstofproblematiek (RLI, 2023). Bovenstaande laat zien dat de huidige aangewezen arealen voor N2000 en KRW te beperkt zijn om de wettelijke doelen te behalen. Hoewel de geschatte extra arealen in de twee studies verschillen komen beide tot deze bevinding. In figuur 1 zouden het rode en groene vlak dus uitgebreid worden, en mogelijk het gehele blauw gekleurde PAGW-vlak bedekken. Anders gezegd, er is PAGW-ruimte benodigd om de wettelijke doelen te behalen, de PAGW biedt geen 'extraatje'.

4. De kwantificering van de PAGW-opgave

Bezien we met deze kanttekeningen de vraag omtrent kwantificering van de 'wettelijke opgave' vanuit KRW en N2000, dan is alleen het lange-termijn en systeemgerichte perspectief de 'juiste' en zijn voor de doelen voor het in standhouden van soorten maatregelen noodzakelijk in én buiten N2000 en KRW gebieden. Vanuit dat perspectief is de kwantitatieve areaalopgave zoals geformuleerd in Van der Sluis et al. (2020) als wettelijk te beschouwen. Deze is daarna uitgewerkt in studies en documenten van Van Heusden et al (2021) en Stokkermans (2023). Dit betreft de 25.000 tot 28.000 ha⁵ in het rivierengebied. Over de 'doorvertaling' naar het IRM, zie de volgende paragraaf.

De in voorgaande rapporten genoemde hectares zijn op dit moment te beschouwen als de 'beste' kwantificering van de PAGW-opgave in het rivierengebied. Maar zoals altijd, gaat het op uitvoeringsniveau om het nader 'vertalen' van die totalen in een serie van (afzonderlijke) projecten. Hierbij ontstaat een verschil tussen 'algemene doelen' (bv. van PAGW, N2000 en of KRW) en de 'feitelijke werkwijze' om die te bereiken. Het toesnijden van 'algemene doelen' op de plaatselijke situatie en daarin spelende dynamiek vergt een passend gebiedsproces. Vanuit de PAGW staat een (ecologische, rivierkundige) systeembenadering daarbij voorop. Gebiedskennis – en niet te vergeten: de gebiedskennissen (stakehol-

5. Het is natuurlijk denkbaar dat een 'second opinion-studie' kan helpen de discussie over het totale areaal, dan wel de juistheid van het eerste perspectief helpen beslechten. Echter, dit is in onze ogen dan geen taak voor WENR en of dit BO-project. Dat zou afbreuk doen aan het wetenschappelijk goed te onderbouwen karakter van onze eerdere studies over deze materie.

ders) – en systeemanalyse op dat lokale niveau zijn nodig om doelen concreet te maken en vorm te geven. De Smart Rivers benadering geeft daarvoor handvatten, zowel voor de korte termijn (KRW, N2000) als voor het lange termijn perspectief.

Vooraf, tijdens en uiteraard ook na uitvoering dient te worden nagegaan of de doelen inderdaad worden of zijn gerealiseerd. Juist in samenhang met andere projecten en in het licht van de hiervoor ook eerder genoemde dynamiek in ecosystemen, klimaat, gebruik, et cetera. Waar nodig zullen ex-post evaluaties duidelijk moeten maken of daartoe later of elders nog verdere maatregelen noodzakelijk zijn, of dat juist de doelen (iteratief) verfijnd moeten worden.

5. Over de IRM opgave inzake de PAGW doelen

Bovenstaande verduidelijking kan – naar inzicht uit de discussie – leiden tot meer begrip en of achtergrond van de verschillende insteken bij het 'inwerken' van de PAGW in het IRM-programma. Zowel waar het gaat om de benaderingswijze, de (overkoepelende) kwantitatieve doelen, als wat betreft de aanpak bij de uitvoering.

Tegelijkertijd is een ding wel klip en klaar: voor een nadere kwantificering van 'de hectares van de PAGW-opgave' in IRM (projecten), ontbreekt tot nog toe een alles bepalende grootte. Het betreft de nadere aanduiding van WAAR en WELKE (IRM)maatregelen genomen gaan worden voor aanpak van bodemligging en goede afvoer. Zonder nadere specificatie daarvan is dat absoluut onmogelijk. Die duidelijkheid is er dus nog niet. Dat maakt het onmogelijk een nadere kwantificering te geven van de hiervoor genoemde getallen die in de vorige pagina zijn benoemd. Pas als die maatregelen duidelijker zijn, kan een inzicht worden gegeven – bijvoorbeeld – over de mate waarin 'een hectare maatregelen rivierbodemp of -afvoer' ook bijdraagt aan een PAGW (dan wel KRW of N2000) doel. Dat geldt overigens niet alleen voor de 'ontwikkeldoelen', maar ook voor eventuele opgaven die de IRM-maatregelen noodzakelijk maken voor mitigatie of compensatie.

Wel bevelen wij aan bij de doorwerking van PAGW in het IRM Programma zich te richten op het maximaliseren van ecologische doelrealisatie bij elk afzonderlijk IRM uitvoeringsproject. Gecombineerd met evaluaties die het doelbereik ook, juist achteraf, monitoren en in beeld brengen. En daarmee duidelijkheid geven over noodzakelijke verdere maatregelen bij andere, latere, IRM projecten of andere (uitvoerings)programma's.

6. Voorstel: nadere onderzoek en een vervolg

Uit de gesprekken met de Begeleidingsgroep volgen aandachtspunten voor vervolg onderzoek. Deels gaat het daarbij om meer 'diepgaand' onderzoek in ander BO-verband dan onderhavig project. Ook geeft men aan het belangrijk te vinden bestaande inzichten nog eens te verzamelen over waarom waar welk type IRM-maatregelen voor robuuste en biodiversere riviernatuur het beste zouden passen. Dit juist ook voor inwerking van het PAGW-programma in het IRM.

Punten voor meer diepgaand onderzoek betreffen:

1. Een beschouwing over robuuste ecologische systemen en benaderingen vanuit N2000 (inclusief EU 2030), KRW, PAGW, IRM. Dit omvat een uitwerking van paragraaf 3, PAGW-streefbeeld, en paragraaf 4, PAGW-opgave. Aandachtspunten daarbij zijn ecologie (robuuste ecosystemen, verbinding PAGW-gebieden, swimway/flyway), areaal (optimum/minimum arealen voor robuuste ecosystemen), tijd (toekomstbeeld, tranches, ruimteclaims, periodiek herijken van gekwantificeerde doelen) en verwoording (opgave versus streefbeeld).
2. De inzet van LARCH-studies voor PAGW- en IRM projecten van pre-verkenning tot uitvoering. Aandachtspunt is dat deze methode hiervoor zeer geschikt lijkt, maar dat voor sommige belangrijke soorten of soortgroepen informatie ontbreekt. Dat is nu nog vooral voor vissen het geval.

Voor een vervolg op dit (quick-scan) project in 2023 komen in aanmerking:

3. Verder ingaan op de hotspot en corridorgebieden uit de studies van Van der Sluis en Van Heusden et al. In een beperkte expertsessie kan nader bekeken worden a) welke IRM-maatregelen (voor rivierbodemp en rivierafvoer) op welke manier kunnen bijdragen voor soorten en ecosystemen, en b) in welke gebieden deze maatregelen (vanuit lange ter-

mijn ecosysteem perspectief) het best zouden passen, dan wel het best ecologisch kunnen renderen. Het verder uitwerken van maatregelen en gebiedsmogelijkheden lijkt een zinvolle handreiking naar IRM, juist om de beoogde integratie van IRM en PAGW doelen te bevorderen. Daarvoor kunnen we een aanvullende deskundigen sessie organiseren in een van de komende maanden.

4. Verdere uitwerking van de combinatie tussen IRM-maatregelen en ecologische effecten is interessant. Aansluitend op de recente IRM-studie Systeembeschouwing Rijn en Maas kunnen we kijken naar de ecologische effecten van deze sterk rivierkundige maatregelen, mogelijk in de vorm van aanvullende blokken zoals beschreven in Van Buuren, 2022.

7. Literatuur

LNV, 2022. De wettelijke basis voor het nemen van beschermingsmaatregelen voor habitats buiten het Natura 2000-netwerk. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, 28 maart 2022. Geraadpleegd op 14 augustus 2023, van <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Bibliotheek/Begrippen/Wettelijke%20basis%20voor%20beschermingsmaatregelen%20buiten%20het%20Natura%202000-netwerk.pdf>.

PBL, 2020. Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 3574. <https://edepot.wur.nl/530750>

Pouwels, R., A. van Hinsberg, V. Mensing, S. van Tol & J.Y. Frissel, 2020. Achtergrondrapport referentiescenario's natuurverkenning 2050. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOT-technical report 190. <https://edepot.wur.nl/536241>

RLI, 2023. Advies 'Goed water goed geregeld'. Den Haag, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Stokkermans, 2023. Vragen Stuurgroep IRM over de omvang van de opgave PAGW in IRM. Memo, RWS Oost-Nederland, 25 februari 2023.

Van Buuren, M., 2022. Mogelijke ecologische meerwaarde PAGW-streefbeelden bij ruimere uitgangspunten en randvoorwaarden; een quick-scan naar aanleiding van Nederland in 2120, van bovenrivieren naar zee. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3209. <https://doi.org/10.18174/580704>

Van der Sluis, T., B. Pedrolì, I. Woltjer, E. van Elburg, G. Maas, 2020. Uitwerking PAGW Natuuropgave Hotspots Grote Rivieren; Eindrapport. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3031. <https://edepot.wur.nl/534790>

Van Heusden, W., H. Sluiter, M. Tijnagel, W. Vercruijssse, A. Zuidhof, 2021. Ecologische Systeemopgave PAGW-Rivieren – Naar klimaatbestendige robuuste riviernatuur in 2050. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer.

WENR & SOVON, 2022. Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen. Quick scan in het kader van het NPLG. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Nijmegen, SOVON. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/06/bijlage-1-quick-scan-benodigde-oppervlakte-extra-natuur-voor-de-natura-2000-doelen>





Wageningen University & Research
P.O. Box 47
6700 AB Wageningen
The Netherlands
T +31 (0) 317 48 07 00
www.wur.eu

The mission of Wageningen University & Research is "To explore the potential of nature to improve the quality of life". Under the banner Wageningen University & Research, Wageningen University and the specialised research institutes of the Wageningen Research Foundation have joined forces in contributing to finding solutions to important questions in the domain of healthy food and living environment. With its roughly 30 branches, 6,800 employees (6,000 fte) and 12,900 students, Wageningen University & Research is one of the leading organisations in its domain. The unique Wageningen approach lies in its integrated approach to issues and the collaboration between different disciplines.
