

Vergaderjaar 2001–2002

27 235

Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw

Nr. 23

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR- BEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 april 2002

Namens het kabinet bied ik u hierbij de Tweede Natuurverkenning (NVK2)¹ aan met een reactie op de hoofdlijnen van de conclusies.

Inhoud

De Natuurverkenning schetst de mogelijke toekomst van natuur en landschap tot 2030, uitgaande van de huidige situatie en het vigerend beleid en uitgaande van een viertal scenario's. Deze scenario's zijn vooral gebaseerd op de lange termijn verkenningen van het CPB en de IPCC (International Panel on Climate Change). De scenario's hebben betrekking op combinaties van trends in de richting van globalisering/regionalisering en individualisering/samenwerking. Tussen de scenario's zijn er verschillen in de mate waarin de overheid sturend optreedt ten opzichte van de ontwikkelingen in de markt.

De NVK2 maakt de kansen en bedreigingen zichtbaar voor de doelen die het kabinet voor natuur en landschap heeft geformuleerd. De mogelijke effecten van maatschappelijke trends en de consequenties van de verschillende mogelijke bestuurlijke situaties worden via de vier scenario's beschreven.

Reactie op hoofdlijnen

Uit NVK2 blijkt dat er duidelijke perspectieven zijn voor de realisatie van voorgenomen beleidsdoelen met betrekking tot natuur en landschap. Dit stemt uiteraard tot tevredenheid. Natuur en landschap hebben zich in deze kabinetsperiode duidelijk een goede positie weten te verwerven. Kwantitatief lijkt het natuurbeleid op hoofdlijnen op de goede weg. Er liggen goede mogelijkheden om de EHS in haar gewenste omvang te realiseren. De belangrijkste oorzaak daarvan ligt in het feit dat in de NVK2 verwacht wordt dat de landbouw in omvang zal afnemen. Maar er blijkt tevens uit de NVK2 dat er ook zorgpunten zijn en onzeker-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

heden. Deze hebben vaak betrekking op de kwalitatieve aspecten van het natuurbeleid. Hier zal de komende jaren met veel nadruk aandacht voor noodzakelijk zijn.

De in gang gezette beleidslijnen zullen daarom in het komende regeerakkoord moeten worden bestendigd.

De NVK2 laat zien dat voor het kunnen realiseren van landsdekkende beleidsdoelstellingen ten aanzien van natuur en landschap een integraal rijksbeleid nodig is. Een beleid waarin natuur en landschap vanzelfsprekende onderdelen zijn van de aanpalende beleidsterreinen waar ze mede van afhankelijk zijn: landbouwbeleid, ruimtelijk orderingsbeleid, waterbeleid en milieubeleid.

In het navolgende wordt meer in detail ingegaan op de uitkomsten van de NVK-2 en de reactie van het kabinet hierop.

Perspectieven voor natuur

De verkenning laat zien dat er voor de verbetering van de natuur goede kansen liggen. Het areaal EHS en agrarische natuur zal duidelijk kunnen toenemen. In hoeverre de landbouw inderdaad in omvang zal afnemen, zoals de NVK2 stelt, hangt vooral af van de mate waarin deze zich zal kunnen oriënteren op wereldmarktprijzen en/of een transitie naar een duurzame landbouw kan organiseren. Deze vraagstukken worden onderzocht in het IBO Heroriëntatie Landbouwbeleid.

Voor de verbetering van de natuurkwaliteit zijn er de meeste perspectieven voor de EHS op het land. De kwaliteit van de natuur in de grote zoete wateren en de brakke en zoute wateren blijft onder druk staan.

De NVK2 geeft aan dat de meeste winst voor de natuur behaald wordt door verbetering van de milieukwaliteit. Verder zijn van belang een meer op veerkracht gericht waterbeheer door onder meer een vernatting van de beekdalen, herstel van zoet-zoutgradiënten en een beperking van de (niet duurzame) visserij op de Noordzee. Daarnaast vormt de verstedelijkingsdruk een bedreiging voor de ambitie om te komen tot een robuustere EHS.

Dit geschetste toekomstperspectief biedt in principe goede kansen om de natuurdoelen uit Natuur voor mensen, mensen voor natuur (NVM) te realiseren, waarbij het kabinet zich realiseert dat het aanvullend milieubeleid, het waterbeleid en het ontsnipperingsbeleid onverminderd de aandacht blijven vergen de komende jaren. Wel kan worden gesteld dat de afgelopen kabinetsperiode door intensieve afstemming tussen het natuurbeleid en het milieu-, water- en ruimtelijke orderingsbeleid de mogelijkheden voor verbetering binnen bereik zijn gekomen.

In het NMP4 en deel 1 van SGR2 is een lijn uiteengezet voor het aanvullend milieubeleid waarbij tot 2010 via een intensivering van het gebiedsgericht beleid in de beïnvloedingsgebieden rond de natuurkernen («ommanteling EHS») een flinke stap vooruit kan worden gezet. Bij de kabinetsformatie zal bekeken worden of de benodigde middelen voor dit beleid kunnen worden vrijgemaakt.

In de NVK2 is aangegeven dat voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen een samenhangende, robuuste EHS gewenst is (de «groene infrastructuur» van Nederland). Dit sluit aan bij het in de Nota NVM en het in deel 1 van het SGR2 verwoorde beleidsvoornemen om de ruimtelijke samenhang te versterken. Het ontsnipperingsbeleid op het gebied van

infrastructuur krijgt aandacht in het Meerjarenplan Ontsnippering, dat naar verwachting eind 2002 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

Daarnaast zijn de robuuste verbindingen van belang. Er kan worden geconstateerd dat er bij de provincies een toenemend enthousiasme is om de uitwerking en realisatie hiervan op te pakken. Bij de komende kabinetsformatie zal bekeken worden of voor de ontsnipperings- en verbindingsopgave middelen beschikbaar komen.

Het kabinet heeft de in de NVK2 geconstateerde wenselijke beleidsaanvullingen voor de zoute wateren reeds onderkend in de nota's NVM en deel 1 van het SGR2. De noodzakelijk geachte betere afstemming tussen het natuur- en het visserijbeleid staat inmiddels ook duidelijk op de (Europese) agenda bij de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Daarnaast worden de natuurdoelen op dit moment vooralsnog vooral via sectoraal beleid bediend. Het kabinet werkt momenteel aan de concretisering van het natuurbeleid in de Noordzee middels het opstellen van het Plan van Aanpak Duurzaam Gebruik Noordzee. De conclusies van het Natuurplanbureau over de negatieve effecten van de bodemberoerende visserij op de mariene natuur en biodiversiteit worden onderschreven; om dit probleem op te lossen wordt met name ingezet op gebiedsgerichte maatregelen, waar nodig in Europese context (herziening Gemeenschappelijk Visserijbeleid).

De conclusie in de NVK2 dat gebrek aan zonering van het gebruik van de Noordzee leidt tot verdere afname van de biodiversiteit wordt als ondersteuning opgevat voor de inzet voor gebiedsgericht beleid op zee en bescherming van de meest bijzondere delen van de Noordzee. Onderdeel hiervan is de toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn buiten de territoriale wateren. In lijn met de verklaring van de vijfde Noordzeeministers Conferentie (maart 2002) bevestigt het kabinet dat Nederland zal voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen. In internationale samenwerking zullen de bevoegde overheden de uitvoerbaarheid van de toepassing van de richtlijnen nader onderzoeken. Het kabinet gaat inventariseren welke gebieden op het Nederlands Continentaal Plat (EEZ) zich op grond van de richtlijnen kwalificeren voor bescherming. Voordat een lijst met gekwalificeerde gebieden naar Brussel wordt opgestuurd zal het kabinet de sociale en economische gevolgen van de kwalificatie van gebieden laten inventariseren.

Voor de zoete wateren, zowel de rijks- als regionale wateren, komen de aanbevelingen in de NVK2 met betrekking tot integraal beleid overeen met de intenties van de waternota's zoals NW4, «Anders omgaan met water», Waterbeheer in de 21e eeuw en het standpunt «Ruimte voor de Rivier». In deze lijn wordt nu gewerkt aan de afstemming van de natuurambities (natuurdoelenkaart) in de uitwerkingen van deze nota's en de implementatie van de EU-Kaderrichtlijn Water. De conclusie van het Natuurplanbureau dat meer ruimte voor water extra perspectief biedt voor aquatische natuur is juist. Het kabinet onderkent dat het hiervoor noodzakelijk is om «ruimte voor water» breed in te vullen. Door een meer duurzaam waterbeheer kan de veiligheid worden vergroot in combinatie met een versterking van natuurlijke waarden.

Op basis van de NVK2 ziet het kabinet voor de nabije toekomst de regionale wateren als een belangrijk aandachtspunt. Voor de bescherming en het herstel van natuur is hier nog grote winst te verwachten, juist ook omdat water een belangrijke corridor-functie heeft. Bovendien dient gezien te worden hoe combinaties met aanpalende beleidsvelden, zoals recreatie en waterbeheer, mogelijk zijn. In dit kader wordt ook samenhang gezien met de beïnvloedingsgebieden en de reconstructiegebieden.

Bij de kabinetsformatie zal bekeken moeten worden of voor een effectieve aanpak van de regionale wateren middelen beschikbaar worden gesteld.

Perspectieven voor landschap

De door het Natuurplanbureau aangegeven aantasting van de identiteit van de klassieke cultuurlandschappen is al langere tijd gaande en ook door het kabinet geconstateerd. Het kabinet wil deze nadelige ontwikkeling stoppen. Daartoe is in de nota NVM en vervolgens in deel 1 van het SGR2 de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS) uitgewerkt. Het kabinet ziet daarbij het cultuurlandschap niet als een te fixeren fenomeen. Het landschap zal blijven veranderen in de tijd, als uitingsvorm van een zich steeds wijzigend gebruik van de ruimte. Dit neemt niet weg dat historische kwaliteiten van het landschap herkenbaar kunnen en moeten blijven in de ontwikkeling van landschappen door bij de (her)inrichting deze als uitgangspunt te aanvaarden. Dit gedachtegoed is al eerder verwoord in de Nota Belvédère. Uitgangspunt van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie is dat nieuwe ontwikkelingen met direct of indirect ruimtebeslag in het landelijk gebied zodanig moeten worden ingepast in het landschap dat de ruimtelijke kwaliteit hierdoor wordt bevorderd. Integratie planvorming, gecombineerd met kwaliteitsborging tot en met de uitvoering, moet ervoor zorgen dat de kwaliteitsverbetering van het landschap daadwerkelijk van de grond komt. Het positieve effect van de OLS op de landschappelijke kwaliteit van ruimtelijke ingrepen is in de scenario-aanpak van de NVK2 niet meegenomen. Het toetsen van de lange termijn ontwikkeling van het landschap aan de hand van de mate van aantasting van klassieke kwaliteiten, zonder een duidelijk perspectief op de ontwikkeling van nieuwe landschappelijke kwaliteiten, geeft naar de opvatting van het kabinet geen volledig beeld.

Het kabinet zal criteria voor de ontwikkeling van nieuwe landschappelijke kwaliteiten nader uitwerken. Ten behoeve van het opstellen van deel 3 van het SGR2 zal het Rijk samen met de provincies verkennen op welke wijze, met welk tijdspad een toetsingskader landschapskwaliteit wordt uitgewerkt. Hierbij wordt de ontwikkeling van een landschapsdoelenkaart overwogen. Uiterlijk begin 2004 zal de Kamer een evaluatie ontvangen van de ervaringen die met de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie zijn opgedaan. Bepalend voor het resultaat van het beleid zal ook zijn hoe met rode en groene contouren in de praktijk zal worden omgegaan.

Perspectieven voor recreatiewaarde en beleving

De recreatiewaarde en de belevingswaarde blijven volgens de scenario's op hetzelfde niveau als nu; in de Randstad en daarbuiten is in enkele scenario's een verbetering mogelijk.

Om de recreatiemogelijkheden in de Randstad te verbeteren is volgens het Natuurplanbureau een actief beleid nodig waarbij groengebieden worden aangelegd. Het kabinet heeft dit tekort ook geconstateerd in deel 1 van het SGR-2, waarin gesproken wordt over het weer in balans brengen en daarna in balans houden van rood en groen. De bestaande programma's volstaan daarvoor ten dele. Er is een inhaalslag wenselijk voor het groen om de stad.

De inzet van het kabinet is er op gericht om de huidige opgaven tijdig te realiseren (Randstadgroenstructuur en VINAC-strategisch groen) en het tekort aan groen op termijn op te heffen. In de intentiedocumenten die als gevolg van de verstedelijkingsgesprekken met de kaderwetgebieden, provincies en grote steden momenteel worden getekend door genoemde partijen en het Rijk, zijn ten aanzien van groen onder meer afspraken

opgenomen over de vigerende taakstellingen, het tijdig op orde hebben van streek- en bestemmingsplannen en de inzet van onteigening. In verband met de gesignaleerde tekorten aan recreatienatuur is in deel 1 van het SGR-2 de kaart «Tekorten groen om de stad» opgenomen met een indicatie van de beschikbare recreatieve opvangcapaciteit. Deze knelpuntenkaart – gebaseerd op een in opdracht van de ANWB uitgevoerd onderzoek – geeft een indicatie van recreatieve tekorten van groen om de stad (G30) die gezamenlijk ca. 60 000 ha omvatten. De inzet van het kabinet is om een groen-blauwe impuls te geven aan het groen om de stad, gericht op herstructurering van het bestaande groen, het realiseren van groenblauwe verbindingen en de aanleg van nieuw groen. Bij de kabinetsformatie zal bekeken moeten worden of middelen voor deze plannen vrijgemaakt kunnen worden.

In de NVK2 wordt geconstateerd dat de verdichtingsopgave van bestaand stedelijk gebied zo hoog is dat de verhouding groen en rood eerder minder dan meer wordt. Het kabinet heeft in de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening criteria genoemd die bij het bepalen en inrichten van de rode contouren worden gehanteerd. Door de stedelijke regio's wordt het streven, om tot 2015 tenminste 50% van de vraag naar stedelijke functies binnen de grens van bebouwd gebied 1996 te realiseren en het daarbij tevens per saldo gelijk blijven van de oppervlakte groen, als onverenigbaar gezien. Met de stedelijke regio's is in de intentiedocumenten, die naar aanleiding van de verstedelijkingsgesprekken worden opgesteld, daarom afgesproken dat de nadere uitwerking van dit uitgangspunt plaatsvindt in het traject naar de definitieve verstedelijkingsafspraken in 2003 (regioconvenanten), conform de hiervoor relevante criteria zoals opgenomen in de PKB onderdelen «Bepalen van de rode contouren» (C.2c) en «Beleid binnen rode contouren» (C.2d) in deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Specifieke boodschappen NVK2

In de Natuurverkenning is een aantal specifieke punten opgenomen waarop het kabinet graag kort wil reageren.

Ruimere groene contouren

In de NVK2 wordt ervoor gepleit de groene contouren niet om de netto EHS te leggen maar breder op te zetten («ommanteling EHS»). In deze gebieden kan dan extra aandacht aan de milieuen watercondities worden gegeven, bijvoorbeeld via het aldaar nastreven van extensieve vormen van landbouw, zoals biologische landbouw en agrarisch natuurbeheer. Tevens wordt op deze manier een buffer tegen verstedelijking gecreëerd. De intentie achter deze gedachte is waardevol, maar het kabinet steunt niet het instrument van ruimere groene contouren. In feite geeft het beleid voor de beïnvloedingsgebieden aan de benadering in de NVK2 in aanzienlijke mate invulling. In deze gebieden wordt via aanvullend milieubeleid een stevige stap vooruit gezet in het verbeteren van de milieu- en watercondities. Een ruime groene contour als buffer tegen verstedelijking acht het kabinet evenmin gewenst. De groene contour kent een externe werking. Wanneer verstedelijkingsopties in de nabijheid van de groene contour aan de orde zijn vindt in het kader van de in deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening geschetste werkwijze een afweging plaats.

Omgaan met kleine natuurgebieden

Er wordt in de NVK2 aangegeven dat de EHS vaak nog te versnipperd is en dat robuustere systemen duidelijk de voorkeur hebben. Anderzijds

hebben kleinere eenheden vaak wel belangrijke biodiversiteitswaarden en behoeven deze uit dien hoofde een goede bescherming. Het kabinet deelt deze analyse en voert in dit verband een tweesporenbenadering: er wordt èn gestreefd naar een robuustere EHS èn tegelijkertijd wordt tegengegaan dat kleinere eenheden met belangrijke natuurwaarden verloren gaan. Wel kan het aan de orde zijn dat andere kleine eenheden, met minder belangrijke natuurwaarden en een geringe duurzaamheid, bij ontwikkelingen die maatschappelijk onvermijdelijk zijn worden gecompenseerd door nieuwe natuur in grotere eenheden. In deel 1 van het SGR2 is aangegeven dat het kabinet samen met de provincies en maatschappelijke organisaties discussie wil voeren over welke kleine natuurgebieden niet meer tot de EHS moeten worden gerekend en wat dat betekent voor het in te zetten instrumentarium op nationaal en provinciaal niveau.

Groen in en om de stad

In de NVK wordt gesteld dat er grote tekorten zijn aan groen rond de steden, zoals in de Randstad. Het beleid voor de rode contouren kan leiden tot belemmeringen voor het realiseren van voldoende nieuw groen en het in stand houden van het bestaande groen.

Zoals eerder in deze reactie is aangegeven deelt het kabinet de zorg over voldoende groen rond de steden en is het van plan om, samen met de betreffende provinciale, regionale en gemeentelijke overheden, deze tekorten op te heffen. Met name zal het Rijk erop aandringen dat zo spoedig mogelijk invulling wordt gegeven aan de rode contouren en hiermee planologische duidelijkheid wordt gecreëerd. Onderzocht zal worden hoe met «rood voor groen» additionele middelen voor aanleg van groen in en om de stad kunnen worden gerealiseerd. Het kabinet gaat ervan uit dat het beleid voor de rode contouren het realiseren van nieuw groen en het behoud van het bestaande groen niet belemmert. De ontwikkelingen zoals die zich voor gaan doen zullen in ieder geval nauwlettend worden gevolgd.

Water

De NVK2 constateert dat er enerzijds kansen zijn voor de natuur in het waterbeleid maar dat er anderzijds natuurdoelen zijn die op een aantal plekken niet zullen worden gehaald en moeten worden aangepast.

In deze reactie wordt eerder al aangegeven dat er diverse acties gaande zijn om de natuurdoelen voor water te realiseren. Het kabinet is dan ook geen voorstander van het temperen van de ambities voor de natuurdoelen voor water. Zij hecht hier grote waarde aan. Dat wil niet zeggen dat er geen oog is voor eventueel noodzakelijke aanpassingen. In de reactie op de Natuurbalans 2001 (brief DN 2001/3635, d.d. 9-10-2001) is aangegeven dat het Rijk samen met provincies, gemeenten, waterschappen, beheerders en andere betrokkenen gaat onderzoeken of het functioneren van de grote eenheden binnen de EHS nog kan worden verbeterd door een betere afstemming op de watersysteemgrenzen. Hierbij wordt ook onderzocht of en in welke mate herbegrenzing van de EHS, dan wel wijziging van het na te streven natuurdoel, gewenst is. De resultaten van dit onderzoek zullen in deel 3 van het SGR2 worden meegenomen. De combinatie natuur-waterberging lijkt een interessante gedachte. Momenteel is er nog weinig ervaring met de mogelijkheden van deze combinatie. Om ervaring op te doen wordt een programma opgezet waar in pilotprojecten de kansen en randvoorwaarden worden verkend. Het programma wordt gezamenlijk opgezet met het IPO, de Unie van Waterschappen en terreinbeheerders.

In de NVK2 wordt gesteld dat er nogal wat kennis ontbreekt over de verspreiding van soorten en de vereiste milieucondities. Het soortenbeleid heeft in de praktijk veel invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van andere sectoren. Voorgesteld wordt bij voorgenomen ontwikkelingen in afwegingen ook het relatieve belang van nationale populaties ten opzichte van de internationale populaties te betrekken. Dit maakt het wenselijk het soortenbeleid internationaal nog eens goed onder de loep te nemen. Het kabinet onderkent dat er niet altijd voldoende kennis over de verspreiding van soorten en de vereiste milieucondities voor de soorten voorhanden is. Wel komt hierover steeds meer kennis beschikbaar. Het Natuurloket, dat dit jaar is geopend, voorziet in het beschikbaar stellen van de aanwezige kennis voor degenen die hierover willen beschikken. Het loket is voor iedereen toegankelijk. Dit voorjaar zal voorts nog advies worden ontvangen over uitbreiding van de gegevensverzameling over soorten. Het kabinet ondersteunt het idee van het Natuurplanbureau om de bescherming van soorten meer dan tot nu toe in een brede internationale context te plaatsen. Het kabinet wil haar internationale verplichtingen op het gebied van soortenbescherming blijven waarmaken. Wel is het kabinet er voorstander van om flexibeler om te gaan met de wijze waarop de bescherming ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Wanneer deze bijzondere waarden bijvoorbeeld realiseerbaar zijn op een andere locatie – eventueel buiten Nederland – waar een betere en duurzamere situatie te verwachten is, moet dit in afwegingen ten aanzien van voorgenomen ingrepen kunnen worden betrokken. Omdat het om internationale verplichtingen handelt, is het kabinet van mening dat dit onderwerp in internationaal verband aan de orde moet worden gesteld.

Sturing

Doordat veel overheidslagen betrokken zijn bij de uitvoering van het natuurbeleid is er, zo stelt de NVK2, het gevaar dat strakke nationale ambities uiteindelijk op lokaal niveau niet gehaald worden. Hernieuwde afweging van belangen maken dan dat natuur en landschap en recreatie nogal eens aan het kortste eind trekken.

De uitvoering van het natuurbeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies en gemeenten. Allen dragen hierin in belangrijke mate bij. Het kabinet onderkent dat, om de doelen te halen, er veel nodig is. Een strakke regie op de doorwerking van het beleid en het toezicht daarop is essentieel voor het welslagen van het natuurbeleid. In de komende jaren zal hier, meer dan in het verleden, de nadruk op worden gelegd vanuit het Rijk, onder meer door andere overheden daarbij waar nodig te faciliteren. Dit laat onverlet dat andere overheden in deze hun verantwoordelijkheden hebben en dienen te nemen. In dit kader is ook van belang dat het kabinet in deel 3 van het SGR2 zal aangeven hoe een grotere financiële betrokkenheid van onder meer andere overheden gerealiseerd kan worden, mede in relatie tot de verantwoordelijkheidsverdeling.

Overwaarde wonen in groene omgeving benutten voor extra natuur

De NVK2 suggereert om tegemoet te komen aan de wensen om in het buitengebied te wonen en daarbij extra woningen toe te laten in qua natuur en landschap minder waardevolle gebieden. De overwaarde van deze woningen kan benut worden voor de realisatie van extra openbaar groen in de omgeving.

Er kan worden geconstateerd dat de gedachtegang hierachter in sterke mate overeenkomt met de «ruimte voor ruimte» benadering zoals deze momenteel in het kader van het mestbeleid wordt gehanteerd. Het kabinet

beschouwt de suggestie van het Natuurplanbureau als een aantrekkelijke gedachte die nader onderzoek vergt. Op deze manier kunnen extra middelen voor het natuur- en landschapsbeleid worden gegenereerd. Bij dat onderzoek zal ook de mogelijkheid van extensieve woningbouw in combinatie met extra groen in bijvoorbeeld robuuste verbindingzones en de beïnvloedingsgebieden rond de natuurkernen betrokken moeten worden. De combinatie van extensieve woningbouw met particulier gefinancierd extra groen kan bijdragen aan de doelstelling van het natuurbeleid in deze gebieden.

Natuuroffensief

Het versneld aankopen van natuurterreinen is, zo stelt het Natuurplanbureau, afhankelijk van de ontwikkeling van de grondprijzen. Berekend is dat, uitgaande van een reële rentevoet van 4%, pas bij een reële grondprijsstijging van meer dan 7% per jaar, de realisatie van de EHS in 2010 goedkoper is dan realisatie in 2018. Gezien de toekomstige ontwikkelingen wordt een dergelijke grondprijsstijging, anders dan rond stedelijk gebied, niet waarschijnlijk geacht. Ten aanzien van het ecologisch perspectief van versnelde grondaankoop wijst het Natuurplanbureau op de factor tijd: gezien de lange ontwikkeltijd van een aantal doelen (enkele decennia) is een versnelling met circa 5 jaar voor die doelen niet echt van grote invloed zijn op het eindresultaat. Het ecologisch rendement is daarentegen groot, zo stelt het Natuurplanbureau, wanneer zich mogelijkheden voordoen dan wel mogelijkheden worden gecreëerd voor strategische, gerichte aankopen op locaties waar door verwerving van grond de ruimtelijke samenhang of de milieucondities sterk kunnen worden verbeterd.

Toekomstige ontwikkelingen, onder meer ten aanzien van de grondprijsstijgingen, zijn onzeker. Het is dan ook de vraag of een versnelling zonder meer financieel aantrekkelijk is.

Dit lijkt ook af te hangen van de plaatselijke situatie. Voor het kabinet speelt eveneens mee dat naast deze kostenoverwegingen het beschikbare budget en wensen voor alternatieve toepassingen van het budget van belang zijn. Het is de vraag of een dergelijke situatie zich de komende jaren zal voordoen. Overigens is het kabinet van mening dat versnelling niet alleen uit financiële optiek moet worden beschouwd. Een versnelling kan betekenen dat eerder gestart kan worden met inrichting, waardoor de natuurdoelen sneller kunnen worden gerealiseerd.

Besluitvorming over een versnelling is ons inziens een zaak voor de kabinetsformatie, waarbij de dan geldende financiële uitgangspunten en de doelstellingen van het natuurbeleid een rol spelen bij de beoordeling van de voor- en nadelen van een versnelling.

Tweedeling in de EHS

In de EHS dreigt, volgens NVK2, een tweedeling voor wat betreft de EHS: enerzijds gebieden met een striktere bescherming (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en Nbwet-gebieden), anderzijds gebieden met een geringere beschermingsstatus (de overige gebieden in de EHS). De effecten van deze tweedeling zijn onduidelijk.

De ruimtelijke bescherming van de natuur krijgt gestalte via de groene contourenbenadering in de 5e nota ruimtelijke ordening en het SGR2 en via de aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998. Het kabinet is van opvatting dat de internationaal belangrijkste gebieden de sterkste bescherming behoeven, conform de Europese richtlijnen. Voor de overige EHS-gebieden is het beschermingsregime vergelijkbaar zwaar, met een iets lichtere toets op de maatschappelijke noodzaak van de voorgenomen activiteit. Met het oog op de hoge ruimtedruk in Nederland vindt het

kabinet enige flexibiliteit wenselijk ten aanzien van nationale afwegingen in deze gebieden. Het kabinet wijst erop dat de compensatieplicht onverminderd van kracht blijft. Het is in een aantal situaties denkbaar dat een ingreep in de EHS met een adequate compensatie tot nettowinst kan leiden voor de natuur. Gedacht kan worden aan ingrepen in versnipperde gebieden, waarbij compensatie plaatsvindt in grote robuuste eenheden. Het kabinet zal de concrete invulling van het beschermingsregime door provincies en gemeenten monitoren en evalueren.

Agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit

De NVK2 geeft aan dat agrarisch natuurbeheer vooral nuttige effecten heeft op landschapsbeheer. De directe bijdrage aan de biodiversiteit is nog beperkt, vooral als het om sterk versnipperd gelegen percelen gaat. De constatering dat agrarisch natuurbeheer niet voor alle natuurdoelen geschikt is, sluit aan bij het beeld dat het kabinet heeft. Dit laat onverlet dat agrarisch natuurbeheer een belangrijke bijdrage levert aan een beperkt aantal natuurdoelen en aan de landschappelijke kwaliteit. Het tegengaan van een te versnipperd gelegen agrarisch natuurbeheer is in deel 1 van het SGR2 opgenomen. Het kabinet vraagt daarin de provincies om de oppervlakte «ruime jas» begrenzing met een lage dichtheid (dat wil zeggen: met een relatief beperkt aantal beheershectares per gebied) niet meer te laten groeien. Ook onderzoekt het Rijk samen met de provincies de mogelijkheden om de middelen voor het agrarische natuurbeheer, nu van toepassing buiten de bruto EHS, in te zetten ter versterking van het robuuste en samenhangende karakter van de EHS.

Kosteneffectiviteit van het natuurbeleid

Het Natuurplanbureau heeft een korte verkenning uitgevoerd naar de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. In deze verkenning wordt een aantal kaderstellende noties gepresenteerd en wordt op hoofdlijnen een globaal oordeel gegeven over de relatieve effectiviteit van een reeks beleidsinstrumenten. Het Natuurplanbureau stelt dat de vraag naar de verhouding tussen de kosten en de bereikte doelen een politieke vraag is. Gegeven een door de politiek vastgesteld budget voor natuurbeleid dienen vervolgens de combinaties van effectieve beleidsinstrumenten geoptimaliseerd te worden. Voorts is het welslagen van het natuurbeleid in belangrijke mate afhankelijk van de afstemming met en inzet op de aanpalende beleidsterreinen, zoals het milieubeleid, het waterbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Een beoordeling van de effectiviteit van de natuurinstrumenten dient daarom in dit brede perspectief te worden gezien. Vervolgens is een helder, kwalitatief toetsingskader nodig om de effectiviteit van instrumenten en maatregelen te kunnen beoordelen. Gedetailleerde kwalitatieve informatie is daarom vereist. De monitoringsinspanningen hiervoor gaan verder dan wat tot nu toe gebruikelijk is. Als vierde wijst het Natuurplanbureau op de verschillende bestuurlijke schaalniveaus die bij het natuurbeleid zijn betrokken en die, in hun samenspel, de effectiviteit van het natuurbeleid beïnvloeden. Tot slot wordt aangegeven dat de factor tijd van groot belang is. Als voorbeeld wordt genoemd dat het realiseren van hoogwaardige natuur decennia kan vergen.

Na deze analyse wordt een voorlopige inschatting gemaakt van de relatieve bijdrage van een achttal beleidsinstrumenten aan de realisering van een achttal doelen van het natuurbeleid. Met plussen en minnen is een matrix opgesteld, waarbij tevens suggesties worden gedaan om de effectiviteit van instrumenten te vergroten.

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de analyse, de voorlopige inschatting over de kosteneffectiviteit van de belangrijkste

instrumenten van het natuurbeleid en de suggesties voor vergroting van de effectiviteit door het Natuurplanbureau. Het kabinet is zeer geïnteresseerd in de definitieve beoordeling van de instrumenten. Op een aantal suggesties voor verbetering is hiervoor in deze beleidsreactie inhoudelijk ingegaan door het kabinet. In het algemeen kan worden gesteld dat het vraagstuk van de kosteneffectiviteit van beleidsinstrumenten niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden is. Wel kan worden geconstateerd dat belangrijke instrumenten uit het natuurbeleid, zoals verwerving, inrichting en beheer door terreinbeherende instanties, breed positief worden beoordeeld in het licht van de te realiseren beleidsdoelen. Ook het particuliere natuurbeheer wordt positief beoordeeld. Agrarisch natuurbeheer komt positief te voorschijn bij het behoud van landschapselementen. Het Natuurplanbureau geeft verder aan dat agrarisch natuurbeheer een waardevol instrument kan zijn in buffergebieden rond de natuurskeden. Zoals al eerder in deze beleidsreactie is aangegeven neemt agrarisch natuurbeheer dus een specifieke positie in.

Naar de toekomst is het gewenst het inzicht in de kosteneffectiviteit van het instrumentarium te versterken. Daarbij is het analyseren van praktijk-situaties een belangrijke hulpmiddel en is ook verdere methodiek-ontwikkeling (waaronder het opzetten van een monitoringsysteem) noodzakelijk. In deel 3 van het SGR2 zal de methodiek voor het meten van de kosteneffectiviteit van de natuurbeleidsinstrumenten nader worden uitgewerkt.

Tot slot

In de NVK2 wordt aangegeven dat er goede kansen liggen om de kwaliteit van natuur en landschap te verbeteren, maar dat daarvoor nog een stevige beleidsmatige inspanning op verschillende terreinen nodig is. De NVK2 pleit verder voor duidelijkheid over doelen gekoppeld aan arealen en voor een stevige overheidssturing om de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden en de EHS-gebieden te verwerven en duurzaam te beschermen.

Het kabinet is het met het Natuurplanbureau eens dat op onderdelen van het beleid een nadere doelformulering nodig is. Dit geldt met name voor het landschapsbeleid. In het bovenstaande is al aangegeven dat overwogen wordt een landschapsdoelenkaart te gaan ontwikkelen. In het natuurbeleid zijn de doelen in kwantitatieve zin helder. Voor wat betreft de kwalitatieve kant wijst het kabinet op de natuurdoelenkaart, zoals in deel 1 van het SGR2 is aangekondigd.

Zoals ook uit de NVK2 blijkt zal er vooral op het kwalitatieve vlak nog een forse stap vooruit moeten worden gezet. Sturing op deze kwaliteit zal een belangrijk element zijn in de uitvoering van het beleid de komende jaren.

Het kabinet beseft dat het in de afgelopen jaren geformuleerde beleid een absolute voorwaarde is om de verschillende doelen te halen. Wel zal een stevige sturing van het Rijk en het oplossen van de onder meer in de NVK2 gesignaleerde knelpunten nodig zijn om de doelen te kunnen realiseren.

Het kabinet is er geen voorstander van om de natuurambities te temperen of naar achter in de tijd te verplaatsen. De natuurdoelenkaart geeft de gewenste kwaliteiten weer voor de langere termijn. Mede naar aanleiding van de uitvoering van het aanvullend milieubeleid en de ontsnipperings-aanpak kan het in de praktijk blijken dat de bijzondere natuurdoelen, die vaak ook internationaal van groot belang zijn, in bepaalde gebieden beter handhaafbaar en/of realiseerbaar zijn dan in andere gebieden. Op basis van deze ervaringen kunnen gedurende de realisatie nadere afspraken

over re-allocatie nodig zijn, waarbij uitgangspunt is dat de totale nagestreefde kwaliteit hier niet onder lijdt.

Algemeen uitgangspunt is dat bij een beperkte beschikbaarheid van financiële middelen voor een aanpak wordt gekozen waarbij prioriteit wordt gegeven aan projecten en gebieden waarin de inzet het meeste effect oplevert. Dit uiteraard met inachtneming van de internationale verplichtingen.

Indien in de komende jaren blijkt dat de realisatie van de doelen onder druk komt te staan, dan zal op onderdelen van het beleid ge(her)prioriteerd dan wel geïntensiveerd moeten worden.

Het in de NVK2 geconstateerde grote draagvlak voor natuur en landschap zal ongetwijfeld een belangrijke factor vormen in de politieke besluitvorming daarover op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber