

Vergaderjaar 1999–2000

**26 800 XIV**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2000**

**Nr. 126**

### **BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR- BEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 september 2000

Op 7 september 2000 heb ik u de Natuurbalans 2000 aangeboden (LNV-00-698). Dit rapport van het Natuurplanbureau geeft inzicht in de toestand van natuur, bos en landschap en de voortgang van de uitvoering van het vigerende beleid op dit gebied. Daarnaast is dit jaar in de Natuurbalans specifiek aandacht besteed aan het thema milieu, gericht op de noodzakelijke condities en randvoorwaarden voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur. Zoals ik heb toegezegd, geef ik u mijn beleidsreactie op de uitkomsten van de Natuurbalans 2000.

### **Conclusies uit de Natuurbalans 2000**

De algemene conclusie die uit de Natuurbalans 2000 kan worden getrokken, is dat er weliswaar een aantal successen en positieve ontwikkelingen te constateren zijn, maar dat natuur en landschap, zij het langzamer dan voorheen, nog steeds achteruit gaan.

Positieve ontwikkelingen die de Natuurbalans 2000 meldt zijn onder andere:

- De oppervlakte natuur in Nederland neemt gestaag toe. De totale grondverwerving ligt op schema. Wel vraagt de overdracht van gronden aan de eindbeheerders enige tijd.
- Er is grote vooruitgang geboekt bij het opstellen van natuurdoeltypenkaarten door de provincies. Hierdoor is er meer inzicht in de beoogde natuurkwaliteit voor de EHS en is het mogelijk de randvoorwaarden voor de realisatie daarvan in beeld te brengen.
- Realisatie van de EHS leidt, vergeleken met de huidige situatie, voor bos en moeras tot een sterke toename van de ruimtelijke samenhang. Met name voor bossen en heide op de zandgronden zijn er nog veel mogelijkheden de ruimtelijke samenhang te versterken. Voor moeras biedt een versterking van de «Natte As» een perspectief.
- Het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren verloopt voor-  
spoedig.

- Het aantal vrijwilligers dat bezig is met weidevogelbeheer groeit nog steeds. Uit onderzoek blijkt dat hun inspanningen ook daadwerkelijk effect hebben, maar dat desondanks daarmee de achteruitgang van de weidevogels niet tot stilstand is gebracht.
- Bij de grote wateren staan veel (natuurontwikkelings)projecten op stapel. Enkele daarvan laten al positieve resultaten zien.

In de Natuurbalans 2000 worden echter ook de volgende belangrijke knelpunten vermeld:

1. Voor de helft van de oppervlakte natuur, zoals aangegeven in de voorlopige provinciale natuurdoeltypenkaarten, zullen de milieuoedities rond 2020 nog onvoldoende zijn om de beoogde natuurdoelen te realiseren. Het Natuurplanbureau is van mening dat hiervoor aanvullend milieubeleid noodzakelijk is.
2. De aanleg van groen rond steden stagneert. De aanleg van nieuwe groene gebieden («het groen») vindt niet plaats in samenhang met de stedelijke uitbreiding («het rood»). Hierdoor worden er wel nieuwe woonwijken aangelegd, maar komt de realisatie van het groen om de stad niet van de grond. Het Natuurplanbureau acht het niet waarschijnlijk dat het vigerende rijksbeleid hierin voldoende verandering zal brengen.
3. De vervlakking van het landschap zet nog steeds door. Het verleden raakt verloren. Met het vooruitzicht van ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen, is het volgens het Natuurplanbureau vanuit het oogpunt van landschapsbehoud essentieel prioriteiten te stellen met betrekking tot gebieden in Nederland met (inter)nationaal belangrijke landschappelijke waarden. De ontwikkeling van een meer ontwerpende benadering in het landschap waardeert het Natuurplanbureau positief.
4. De realisatie van de EHS loopt achter op schema, vooral m.b.t. natuurontwikkeling.  
De beschikbaar gestelde extra gelden voor grondverwerving wegen niet op tegen het tempo waarmee de prijzen stijgen, aldus het Natuurplanbureau. Uitgaande van de trend van de afgelopen vijf jaar ziet men voor de periode 2000 t/m 2003 een tekort op het verwervingsbudget ontstaan van ruim 600 miljoen gulden. Daarnaast is, gegeven het gehanteerde vrijwilligheidsbeginsel, extra geld nodig voor verwerving van de resterende gronden binnen de begrensde EHS.
5. Het beleid voor de Noordzee verschuift van gebiedsgericht beleid naar koppeling van functies. Het Natuurplanbureau is van mening dat het beschermingsregime van het EHS-kerngebied Noordzee daarmee sterk afwijkt van het beschermingsregime van de land-EHS.

### **Beleidsreactie**

De conclusies van de Natuurbalans 2000 ondersteunen de mening van het kabinet dat, ondanks de gepleegde grote inspanningen en een aantal duidelijke successen, het natuurbeleid op een aantal onderdelen een extra inzet vraagt.

De ambities van het kabinet zijn neergelegd in de nieuwe natuurnota «Natuur voor mensen, mensen voor natuur; natuur, bos en landschap in de 21e eeuw», welke ik u op 14-07-2000 heb toegezonden. Uiteraard zijn de resultaten van de opeenvolgende Natuurbalansen, en geconstateerde maatschappelijke wensen met betrekking tot natuur en landschap daarbij meegewogen. De inhoudelijke hoofdlijn bestaat uit de realisatie en versterking van de Ecologische Hoofdstructuur (natter, groter met robuuste verbindingen), versterking van de landschappelijke identiteit (krachtiger, groener) en een kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied, en versterking van het duurzaam gebruik van biodiversiteit (grensoverschrijdend, verantwoord omgaan met essentiële voorraden). De genoemde ambities zullen worden geformuleerd in heldere en afreken-

bare doelen en taakstellingen. In het kader van een meer programmatie-sche en samenhangende aanpak zullen concrete uitvoeringsafspraken worden gemaakt met andere overheden en relevante sectoren.

Met het beleid in de nieuwe natuurnota wordt mijns inziens de in de Natuurbalans 2000 geconstateerde achteruitgang van natuur en land-schap verder in de goede richting omgebogen. Voor de in de conclusies van de Natuurbalans genoemde onderwerpen betekent dit het volgende.

#### *Milieucondities*

Goede milieucondities zijn noodzakelijk voor de realisering van de natuur-doelen. Op het gebied van verzuring, vermesting en verdroging vormen de milieudoelen voor 2010 (NMP3) het kader. Terecht spreekt het Natuur-planbureau hierover zijn zorgen uit. Het geeft aan dat in circa de helft van de EHS, zelfs bij realisering van de milieudoelen, de milieucondities onvoldoende zijn om de natuurambitie te realiseren. Ik zie dit als een ondersteuning van mijn analyse in Natuur voor mensen, mensen voor natuur en mijn pleidooi voor verdergaand milieubeleid. Dit betreft in ieder geval de bestaande, maar eventueel ook nieuwe milieuthema's. Besluit-vorming hierover zal plaatsvinden in het kader van het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4).

In het kader van de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht beleid (SGB) zullen met de provincies afspraken worden gemaakt over de gebieds-gerichte aanpak van de milieucondities voor natuur, waarbij de thema's verdroging, verzuring en vermesting in samenhang zullen worden gezien. De SGB gaat begin 2001 van start. Ook de Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GEBEVE) is dan in de regeling opgenomen, waarmee een accent wordt gelegd richting verdroging. Bij de aanpak van de verdrogingsproblematiek zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de voorstellen van de Commissie Waterbeheer 21e Eeuw (ruimte voor water, stroomgebiedsbenadering). Zolang het nodig is en daadwerkelijk resultaat blijft opleveren, ga ik ook door met de effectgerichte maatregelen van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN).

#### *Groen rond steden*

In de convenanten Grote Stedenbeleid en Investeringsimpuls Stedelijke Vernieuwing – die eind 1999 zijn getekend – is opgenomen dat het Rijk samen met de gemeenten en provincies zal uitwerken welke extra inspan-ningen nodig zijn voor het groen in en om de steden. Het Rijk zal het initiatief nemen om met de betrokken andere overheden te overleggen op welke wijze een tijdige realisatie van de Randstadgroenstructuur en de Strategische Groenprojecten gerealiseerd kan worden, alsmede over de te nemen stappen om de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het groen te vergroten. Zoals uit de Natuurbalans 2000 blijkt, is er in de Randstad een grote behoefte aan goed bereikbaar en toegankelijk groen. Gekoppeld aan de nieuwe bouwopgaven (Vijfde Nota Ruimtelijke Orde-ning) zet ik in mijn nota in ieder geval in op 10 000 hectare extra groen om de stad (programma Stedelijk Natuurlijk), bovenop de huidige nog te realiseren taakstelling van het Structuurschema Groene Ruimte (15 000 hectare).

Het is van groot belang dat de integrale uitwerking van «rood» én «groen» steviger wordt verankerd in de lokale en regionale besluitvorming. Het Rijk zal met de betrokken andere overheden afspraken maken over de bestuurlijk-organisatorische arrangementen die nodig zijn om zowel de besluitvorming met betrekking tot planvorming en financiering als de daadwerkelijke uitvoering slagvaardig ter hand te nemen.

Daarbij zal ik onderzoeken in welke mate en op welke wijze het groen meer uit de «rode» functies gefinancierd kan worden.

### *Grondverwerving*

Gebleken is dat de hier gestelde ambitie voor groen rond de stad moeilijk te realiseren is onder de huidige omstandigheden ten aanzien van grondverwerving. De oorzaak hiervan is de snelle en continue stijging van de grondprijzen en de geringe grondmobiliteit. Het Natuurplanbureau wijst er terecht op dat door de planologische onduidelijkheid over nieuwe bouwlocaties grondspeculatie in de hand wordt gewerkt. In combinatie met het feit dat de vraag naar grond veel groter is dan het aanbod wordt de grondmobiliteit beperkt. Daarnaast speelt de bestuurlijke problematiek van de «stads»gemeenten ten opzichte van de plattelandsgemeenten. De grote groengebieden, die vooral voor de stedeling zijn bedoeld, worden vaak net buiten de stedelijke gemeenten gepland. De naburige plattelandsgemeenten ervaren dit in een aantal gevallen als een belasting, waardoor het bestuurlijk draagvlak voor realisatie van het groen in het geding is. Dit punt zal ik aan de orde stellen in het eerder genoemde, door het Rijk te initiëren, overleg over het groen rond de stad.

Voor de realisatie van de EHS heeft het kabinet recent tweemaal extra geld beschikbaar gesteld om de stijgende grondprijzen te compenseren. In de Najaarsnota 1999 werd 50 miljoen gulden extra uitgetrokken en met ingang van 2000 is er structureel circa 80 miljoen gulden toegevoegd aan het artikel grondverwerving. Bovendien heeft bij voorjaarsnota 2000 een prijsbijstelling van 17,5 miljoen plaatsgevonden voor het totaal van de grondverwerving.

Inmiddels heb ik het verzoek van de Kamer ontvangen zo mogelijk voor Prinsjesdag schriftelijke informatie te verstrekken over de taakstelling, kosten en beschikbare middelen per beleidscategorie (zoals uitvoering onderdelen EHS, inclusief particulier natuurbeheer, versnelling Strategische Groenprojecten, Randstadgroenstructuur en bosbeleid). Binnen mijn departement is reeds onderzoek daarnaar gaande. Ik zeg u toe dat de rapportage van dit onderzoek u tijdig voor het Nota-overleg over Natuur voor mensen, mensen voor natuur wordt toegezonden. Overigens wordt aan dit onderwerp ook aandacht besteed in de Rijksbegroting 2001.

### *Realisatie EHS*

De Natuurbalans 2000 geeft de kwantitatieve voortgang van de EHS goed weer. Ik handhaaf de taakstelling om in 2018 de kwantitatieve realisatie van de EHS, exclusief de nieuwe uitbreidingen, te hebben afgerond. Dit betekent dat jaarlijks gemiddeld 6500 hectare EHS, al dan niet ingericht, moet worden overgedragen aan de beoogde beheerder. De begrenzing van de EHS is grotendeels (bijna 90%) gereed. Ik verwacht dat dit in 2001 geheel is afgerond.

Thans richt de aandacht zich steeds meer op de kwalitatieve realisering van de EHS. De kwaliteitsverdeling van de EHS is door de provincies uitgewerkt in (voorlopige) natuurdoeltypenkaarten. Naar aanleiding daarvan is voor de zomer met de provincies overeenstemming bereikt over de gewenste kwaliteitsverdeling op hoofdlijnen, zoals is opgenomen in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. In het komende halfjaar worden deze afspraken nader uitgewerkt door de provincies en vindt afstemming plaats met Rijkswaterstaat over de doelen voor de grote wateren en met Defensie over de doelen voor militaire oefenterreinen. Daarnaast worden voor de EHS kwalitatieve tussendoelen opgesteld.

De in de Natuurbalans gesignaleerde ruimtelijke versnippering van de EHS zal voor een groot deel het hoofd worden geboden met het voorgestelde beleid voor de robuuste verbindingen. In mijn nieuwe nota heb ik neergelegd dat het Rijk in 2020 zeven nieuwe robuuste verbindingen gerealiseerd wil hebben met een oppervlakte van circa 27 000 hectare. Voor een eerste tranche van 13 000 hectare zijn de benodigde middelen in de begroting opgenomen. Hiermee wordt geïnvesteerd in grotere, met elkaar verbonden, eenheden natuur. In samenspraak met het Rijk ontwikkelen de betrokken provincies per verbinding een plan (inclusief een goed ontwerp). Op basis van dit plan zullen Rijk en provincies afspraken maken over (het tempo van) begrenzing en realisering. De randvoorwaarden voor zo'n plan zullen vooraf door het Rijk worden aangegeven. Realisatie van de provinciale plannen wordt mogelijk nadat in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening definitief is besloten over de aanwijzing van de betreffende robuuste verbindingen.

Daarnaast wijs ik er op dat ik met andere overheden en terreinbeheerders ga onderzoeken op welke wijze het kwalitatieve functioneren van de grote kernen van de EHS kan worden verbeterd.

Naast de landnatuur geef ik in mijn nota extra aandacht aan de natte natuur. De zogenaamde «Natte As» is een robuuste verbinding die prioriteit krijgt. Daarnaast zet ik ook in op (indicatief) 10 000 hectare nieuwe natte natuurontwikkeling. In dit kader zal vanzelfsprekend zoveel mogelijk worden ingespeeld op de beleidsontwikkeling en planontwikkeling ten aanzien van het waterbeheer (ruimte voor water). Hierover heb ik recent afspraken gemaakt met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

#### *Landschappelijke kwaliteit*

In het landschapsbeleid sta ik een offensieve benadering voor. Met een gerichte kwaliteitsimpuls wil ik de vervlakking van het landschap ombuigen. Deze impuls bestaat uit drie delen.

1. Ik zet in op een meer ontwikkelings- en ontwerpgerichte landschapsstrategie. Op alle schaalniveaus zullen ruimtelijke ontwikkelingen getoetst gaan worden op landschapskwaliteit. De landschapskwaliteit zal expliciet inzet worden bij het maken van ruimtelijke keuzes en niet langer alleen als voertuig worden gebruikt om gemaakte keuzes in te passen. Plannings- en besluitvormingsprocessen zullen zo worden ingericht dat de kwaliteit van het landschappelijk ontwerp beter wordt gewaarborgd. De nadere uitwerking van deze aanpak zal in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening plaats vinden.
2. In het kader van het behoud van (inter)nationaal waardevolle landschappen overweegt het kabinet Nationale Landschappen in te stellen. Besluitvorming over de Nationale Landschappen, alsmede over de selectie van gebieden die een PKB-bescherming krijgen, vindt plaats in het kader van Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en SGR2. Dit gebeurt in het verlengde van de nota Belvedere en de aanwijzing van gebieden die op de Werelderfgoedlijst van de UNESCO zijn of worden geplaatst.
3. Door middel van groen-blauwe dooradering moet in 2020 ongeveer 400 000 hectare agrarisch cultuurlandschap een kwaliteitsimpuls hebben gekregen. Voor de helft hiervan zijn al middelen in de begroting opgenomen. Dit betekent een grote opknopbeurt voor een groot deel van Nederland. Ik ga er hierbij van uit dat bij het beheer van de nieuwe landschapselementen de agrarische sector een belangrijke rol zal spelen.

Al met al wordt met de hier voorgestelde maatregelen een aantal tekortkomingen van de Nota Landschap (geen heldere doelen, nauwelijks middelen en instrumenten) opgeheven.

De Noordzee is een kerngebied van de EHS. Deze status is de basis voor haar bescherming. Dit betekent dat het «nee, tenzij- principe» uit het SGR hier van toepassing dient te zijn. Er wordt formeel geen fundamenteel andere benadering gekozen ten aanzien van de Noordzee dan voor de rest van de EHS. De Noordzee is echter ook een gebied dat intensief wordt gebruikt terwijl, in vergelijking tot het natuurbeleid op het land, het beleid voor de Noordzee nog maar beperkt is uitgewerkt. In de praktijk leidt dit tot de in de Natuurbalans 2000 geconstateerde situatie.

In 1999 ben ik gestart met het project Ecosysteendoelen Noordzee. Op basis van richtinggevende ecosysteendoelen zullen afspraken over duurzaam gebruik van de Noordzee worden gemaakt met de betrokken economische sectoren, overheden en natuur- en milieuorganisaties. De Noordzee moet een zo natuurlijk mogelijk functionerend ecosysteem zijn met een voor de Noordzee en haar kustzone karakteristieke biodiversiteit en landschappelijke identiteit. Het gebruik van zee en kust moet hiermee in balans worden gehouden of, waar nodig, worden gebracht. Maatschappelijke functies en economisch gebruik moeten duurzaam zijn, waarbij zonering en beperking nadrukkelijk opties zijn. Hierbij wordt rekening gehouden met de internationale verplichtingen die Nederland heeft. Op basis van het project Ecosysteendoelen Noordzee verwacht ik in de eerste helft van 2001 een Plan van Aanpak gereed te hebben voor de verdere uitwerking van het natuurbeleid voor de Noordzee en vervolgens in 2002 de ecologische kwaliteitsdoelen voor de Noordzee te hebben geformuleerd.

### **Tot slot**

De Natuurbalans 2000 constateert dat de aandacht voor natuur en landschap in de samenleving groeit. Dit vind ik verheugend. Het ondersteunt de keuze van het kabinet voor een verbreding van het natuurbeleid, gebaseerd op de overtuiging dat investeren in natuur niet alleen belangrijk is voor de natuur, maar ook voor het welzijn van de mens. Hiermee wordt recht gedaan aan de betekenis van natuur voor de samenleving. Natuur moet meer aansluiten bij de wensen van mensen, maar natuur dient ook door mensen beschermd, beheerd en ontwikkeld te worden. Dit impliceert tevens dat het kabinet verwacht dat de verantwoordelijkheid voor de natuur in de samenleving breed wordt opgepakt. Waar nodig zal het kabinet zelf zijn verantwoordelijkheid nemen, maar ook meer dan voorheen anderen op hun verantwoordelijkheden aanspreken.

De nieuwe nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur draagt oplossingen aan voor de in de Natuurbalans 2000 genoemde knelpunten in het natuurbeleid.

Voor de nieuwe beleidsopgaven (in hoofdzaak de robuuste verbindingen en de groen-blauwe dooradering) stelt het kabinet tot 2020 circa twee miljard gulden extra beschikbaar. Met dit geld wordt de helft van de nieuwe ambities gedekt. Hiermee kan een voortvarende start van de realisatie van deze ambities worden gemaakt door een eerste en substantiële tranche in gang te zetten. Het kabinet zal voorts de overige maatregelen nemen die nodig zijn om zijn groene ambities van Natuur voor mensen, mensen voor natuur waar te maken.

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