

Vergaderjaar 2007–2008

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2007

Mijn voorganger heeft het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in 2005 gevraagd om de effectiviteit van het EHS-beleid te evalueren. Dat heeft geresulteerd in twee rapporten van het MNP¹, die ik u respectievelijk op 15 mei (29 576, nr. 39) en op 18 september (29 576, nr. 42) van dit jaar heb toegezonden. Ook enkele andere publicaties geven nader inzicht in de perspectieven van het EHS-beleid. In het bijzonder noem ik u het rapport «Kosten realisatie milieu- en watercondities EHS en VHR» van het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat u één dezer dagen eveneens wordt toegezonden, de Natuurbalans en Milieubalans 2007 (31 146, nr. 1) van het MNP en het rapport van de Algemene Rekenkamer van juni 2007 over de bescherming van natuurgebieden (31 074, nr. 1–2).

Bij de toezending van de beide MNP-evaluaties heb ik u toegezegd in samenhang hierop te zullen reageren. Beide evaluaties gaan immers in op deels dezelfde aspecten van de realisatie van mijn ambities voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Bovendien vraagt de veranderinge rol van het Rijk bij het natuurbeheer sinds de overgang van de uitvoeringstaken naar de provincies om een samenhangende aanpak op hoofdlijnen. Daarbij hoop ik in deze brief tevens duidelijk te maken welke ambities dit kabinet heeft om de EHS effectiever te realiseren en met name om de kwaliteit van de EHS te verbeteren.

1. Ambities voor de Ecologische Hoofdstructuur

Behoud en op termijn verbetering van de biodiversiteit is een belangrijke doelstelling van het natuurbeleid en van belang voor een leefbare en duurzame samenleving. In het gebiedenbeleid gebeurt dit vooral door realisatie van de EHS als een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Het soortgerichte beleid kan worden gezien als een noodzakelijke aanvulling hierop. Onderdeel van het EHS-netwerk vormen de Natura 2000-gebieden en de robuuste verbindingen, die vooral bedoeld zijn voor verbetering van de ruimtelijke samenhang en robuustheid op hoog schaalniveau. Aan dit concept wordt in Nederland al jaren gewerkt en

¹ Respectievelijk de «Ecologische evaluatie regelingen natuurbeheer» en de evaluatie «Van aankoop naar beheer».

daarmee heeft Nederland ook in internationaal verband aan de weg getimmerd.

Mijn ambitie blijft om dit netwerk met een totale oppervlakte van 728 500 ha in 2018 gereed te hebben. Om dit te bereiken moeten thans nog 36 770 ha nieuwe natuur en robuuste verbindingen worden verworven en 123 680 ha natuur worden ingericht. Natuurlijk moeten ook de planologische bescherming en het beheer van de bestaande en nieuwe natuurgebieden in de EHS worden geregeld. Ik vind het belangrijk voor het draagvlak voor en de uitvoerbaarheid van het natuurbeleid, dat voor het beheer niet alleen de terreinbeherende organisaties verantwoordelijk zijn. Een belangrijke rol is ook weggelegd voor agrarisch natuurbeheer (huidige taakstelling 97 685 ha in de EHS) en particulier natuurbeheer (ruim 42 000 ha van de taakstelling voor nieuwe natuur).

Met de prestatie-afspraken in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) liggen de kwantitatieve doelstellingen in het algemeen redelijk op schema. Hoewel de realisatie daarvan nog grote inzet van alle partijen zal blijven vereisen, heb ik er alle vertrouwen in dat de doelen zullen worden bereikt. De meest uitdagende opgave ligt in het realiseren van de kwaliteit van de EHS. Dit kabinet wil daar stevig op inzetten. De natuurkwaliteit staat zwaar onder druk door het intensieve gebruik van de ruimte in onze maatschappij, zowel voor stedelijke functies en infrastructuur als voor de landbouw. Het beschermen en verbeteren van de kwaliteit vergt een adequate juridische en ruimtelijke bescherming, optimale locatie en ruimtelijke samenhang van natuurgebieden en een op de doelen en potenties afgestemde inrichting en beheer. Essentieel voor het kunnen realiseren van de kwalitatieve doelen is vooral ook het verbeteren van de water- en milieucondities in en om de natuurgebieden.

Binnen de EHS ligt een belangrijke prioriteit bij de Natura 2000-gebieden. Deze gebieden zijn vanuit internationale biodiversiteitscriteria geselecteerd voor de duurzame instandhouding van specifieke habitats en soorten. Daarmee zijn ze onderworpen aan internationale (EU-)regels en krijgen ze in de tijd gezien prioriteit bij het realiseren van de ambities. Dit betekent echter niet persé dat ze belangrijker zijn dan de overige EHS-gebieden. De hele EHS mét de Robuuste Verbindingen en Natura 2000-gebieden alsmede het omringende landelijke gebied en zelfs het stedelijk groen zijn van belang voor het behoud van de biodiversiteit en de natuurkwaliteit in Nederland. Binnen de EHS wordt ernaar gestreefd alle wezenlijke kenmerken en waarden (natuurdoelen, bodemkwaliteit, waterhuishouding en landschapsstructuur) te beschermen. Voor een flexibel omgaan daarmee zijn de spelregels EHS als kader opgesteld. De striktere bescherming voor Natura 2000-gebieden heeft alleen betrekking op de instandhoudingsdoelstellingen van specifieke soorten en habitats waarvoor deze gebieden in Europees verband zijn aangewezen. Kortom: de EHS kent een brede bescherming waarbij meer flexibiliteit mogelijk is en Natura 2000 kent een specifieke bescherming, die strikter is, meer gericht op bepaalde waarden. Het functioneren en het realiseren van de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden is mede afhankelijk van de kwaliteit van daarmee verbonden EHS-gebieden en van de natuur- en landschappelijke kwaliteit van het omringende gebied. Maatregelen voor verbetering van de EHS werken dus door in de Natura 2000-gebieden en andersom.

2. Hoofdlijn uit de evaluaties

De evaluaties van het MNP zijn positief in hun conclusie dat de beheerders zich in het algemeen goed houden aan de beheerafspraken en daarmee de afgesproken beheerdoelen realiseren. Ook is met de regelingen in het Programma Beheer de kwaliteit van het beheer en de kennis

van beheerders verbeterd en daarmee de natuurkwaliteit van veel natuurterreinen. De belangstelling voor het agrarisch natuurbeheer is sterk gegroeid en de betreffende taakstelling lijkt haalbaar. Minder positief is dat, ondanks het tempo, de verbetering van natuurkwaliteit te laag is om de gestelde natuurdoelen te realiseren. Met name de kwaliteit van terreinen met agrarische natuurbeheer, in het bijzonder de weidevogelgebieden, blijft achter. Als redenen voor de geringe effectiviteit worden genoemd dat er tekorten zijn in de aansturingsketen en dat het beheer-instrumentarium onvoldoende doelgericht is. Ook ontbreekt door het principe van vrijwilligheid de garantie van continuïteit in het beheer, met name bij het agrarisch beheer. Een andere oorzaak ligt in onvoldoende ruimtelijke samenhang en tekortschietende water- en milieucondities. Ten aanzien van de omslag van aankoop naar meer beheer verwacht het MNP dat de taakstelling hiervoor bij ongewijzigd beleid niet haalbaar is. Het MNP wijt dat aan onvoldoende bereidheid bij de doelgroep om daaraan deel te nemen. Dat heeft weer onderliggende oorzaken, zoals tekortschietende voorlichting, onvoldoende inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en te lage vergoedingen. Daarbij ziet het MNP in de omslag naar meer particulier beheer, risico's voor het bereiken van de kwalitatieve doelen en lijkt de eerder voorziene kostenbesparing niet te worden gehaald. In het IPO-rapport over de kosten van realisatie van de milieucondities EHS wordt berekend dat, zelfs bij handhaving van de huidige financiële inspanning na 2013, de vereiste condities (verdroging, verzuring) de komende decennia niet volledig gerealiseerd worden, maar voor ongeveer 75%.

De aanbevelingen van het MNP omvatten voorstellen voor onder andere:

- a. strakkere ruimtelijke planning en harmonisatie tussen beleid, doel-formulering, beheerregelingen, monitoring en terugkoppeling tussen Rijk, provincies en beheerders;
- b. meer gebiedsgericht maatwerk en sturing van het natuurbeheer op kansrijke locaties en andere gebiedsgerichte maatregelen;
- c. aanpassing van het beheer: verzwarend van het beheer voor agrarische pakketten met botanisch- en weidevogelbeheer en daaraan gekoppeld hogere vergoedingen, betere inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering, etc.;
- d. verbetering van de regelingen gericht op vereenvoudiging van de procedure en administratieve belasting, meer continuïteit;
- e. herbegrenzing van de EHS voor optimalisering van de ruimtelijke samenhang, vorming van grotere eenheden en het beter aansluiten bij water- en milieucondities;
- f. aanpassing van het (agrarisch) landgebruik in de beïnvloedingsgebieden rondom de EHS, afgestemd op nattere omstandigheden ten behoeve van de natuurdoelen van de EHS;
- g. intensiever beleid gericht op selectie en ondersteuning van beheerders, via het opstellen van criteria voor (particuliere en agrarische) beheerders, het bevorderen van samenwerking en uitwisseling en benutting van kennis;
- h. het terugdraaien van de taakstelling particulier beheer als optie.

In het IPO-rapport over de kosten van het realiseren van de milieucondities wordt geconstateerd dat extra maatregelen en investeringen nodig zijn om de water- en milieukwaliteit te realiseren. Maar er zijn ook kostenreducerende maatregelen denkbaar, zoals de hiervoor onder b. en e. genoemde maatregelen.

3. Reactie

Ik ben blij met de verschillende rapporten, die meer inzicht geven in de kansen en knelpunten bij het realiseren van de uitdagende ambities die we hebben gesteld bij het beleid voor de EHS. Hoe ga ik deze resultaten gebruiken?

3.1 *Betere sturing*

Het MNP wijst op de geringe doelgerichtheid in aansturing van het beheer, op onduidelijkheid door verschillende systemen en terminologie en het te weinig benutten van monitoring. Ik onderschrijf dat. Het kenmerkt de fase van ontwikkelende kennis over natuurkwaliteit en de sturing daarvan. Het kan nu beter. Nadrukkelijker dan in het verleden moet worden gestuurd op de kwaliteit van de natuur. Daarbij moet meer rekening worden gehouden met de ecologische potenties van een gebied en de interacties met andere functies. Dit vraagt om gebiedsgericht maatwerk, een harmonieuze samenwerking tussen overheden en beheerders en om eenduidigheid in terminologie.

Samen met de provincies en terreinbeherende organisaties en ondersteund door het MNP werk ik aan een systeem van doelformulering en monitoring om op eenduidige wijze inzicht te krijgen in de kwaliteit van de natuurgebieden in Nederland en om het werken daaraan effectief te kunnen sturen. Dit systeem omvat de hele keten van landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal. Het streven is gericht op het hoogste schaalniveau voor heel Nederland een beperkt aantal, ik denk aan maximaal 20, natuurtypen te onderscheiden. Aan de natuurtypen wordt een kwaliteitsbeoordeling gekoppeld. Daarmee kan de kwaliteit van natuurgebieden worden gekarakteriseerd in termen als hoog, gemiddeld of laag. Het streven is om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze van beoordeling in de Natura 2000-gebieden en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook wordt in dit systeem aangesloten bij de beheer-informatiesystemen van de grote terreinbeheerders. Op gebiedsniveau ontstaat met dit systeem inzicht in de huidige kwaliteit van de natuur. Het is mijn inzet, dat zo per gebied duidelijk wordt gemaakt welke maatregelen en investeringen nodig zijn om de kwaliteit van een gebied naar het gewenste niveau te brengen. De benodigde maatregelen kunnen betrekking hebben op het verbeteren van de ruimtelijke structuur van de gebieden en de ligging van natuurgebieden daarin, op het verbeteren van de abiotische omstandigheden of op een intensivering van het beheer, of op een mix van deze maatregelen.

Met provincies, die het voortouw hebben in deze gebiedsprocessen, kunnen dan afspraken gemaakt worden over welk kwaliteitsniveau met bijbehorende investeringspakketten in de natuurgebieden nagestreefd wordt. Deze afspraken dienen te passen in het nationaal kader van kwaliteitsambities en worden in het ILG verankerd. De provincies zijn vervolgens verantwoordelijk om deze afspraken te vertalen in uitvoeringsmaatregelen op regionaal en lokaal niveau, waaronder ook afspraken met beheerders. Hiermee ontstaat helderheid over het huidige kwaliteitsniveau en de na te streven kwaliteit en over maatregelen die getroffen moeten worden om deze te realiseren. De monitoring moet vervolgens uitsluitend geven of daadwerkelijk de gewenste kwaliteitsverbetering bereikt wordt. Dit najaar start een pilot waarin deze aanpak nader wordt uitgewerkt.

Met dit sturingssysteem ontstaat ook een meer samenhangende keten van informatie over (nationale) beleidsdoelen naar gebiedsdoelen, maatregelen en beheer, prestaties en effecten daarvan. Gekoppeld aan de

afspraken over rapportage en evaluatie in ILG-verband kan daarmee ook de verantwoording van beleid en daarvoor gepleegde investeringen worden verbeterd. Dit mede met het oog op de aanwijzing door de Tweede Kamer van de EHS als groot project.

3.2 Beter beheer

Uiteindelijk moet de kwaliteit van een gebied in stand worden gehouden door adequaat beheer. Ik vind het essentieel dat de regelingen die daarvoor worden getroffen effectief zijn, passend bij de doelen van het beheer en de omstandigheden van de beheerder. Ze moeten de beheerder ook stimuleren tot goede prestaties. Dat geldt voor alle soorten beheerders, zowel terreinbeheerderende organisaties als particuliere en agrarische beheerders.

Het MNP constateert dat het huidige systeem van beheerregelingen wel outputgericht is, maar niet effectief. Het is erg complex en kent een hoge uitvoeringslast, terwijl de vergoedingen niet voor alle typen beheer stimulerend zijn. Het MNP is ook kritisch over de afrekening op resultaat, terwijl de beheerder sommige essentiële factoren (met name water- en milieucodities) niet of maar beperkt kan beïnvloeden. Er is nog onduidelijkheid bij vooral particuliere beheerders over de mogelijkheden en de vergoedingen voor functiewijziging. Het gewenste zwaardere agrarische beheer stuit vaak op onvoldoende inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering.

Aanpassing regelingen

De verantwoordelijkheid voor beheerregelingen ligt vanaf 1 januari 2007 bij de provincies. Zij hebben de intentie om het systeem van beheerregelingen per 2009 aan te passen. Ik ben daarover met hen in gesprek en zal hen daarbij zoveel mogelijk ondersteunen binnen de kaders van het rijksbeleid. Verbetering van effectiviteit, vereenvoudiging en verlaging van uitvoeringslasten zijn voor mij belangrijke doelen voor deze aanpassing. Daarbij zal worden aangesloten bij het te ontwikkelen sturingssysteem zoals hiervoor beschreven. Gebiedsgericht maatwerk en samenwerking tussen beheerders en overheden staan hierin voorop. De uitgangspunten die de provincies hanteren voor de aanpassing van de beheerregelingen, sluiten hier goed bij aan.

Attentiepunt hierbij is wel dat het nieuwe stelsel niet leidt tot extra bestuurlijke drukte en coördinatielast bij beheerders. Voor het aanpassen van de regelingen is verder van belang dat de provincies optimaal gebruik maken van de inzichten en ervaringen, die in de praktijk al zijn opgedaan door beheerders en wetenschap via kenniskringen (bijvoorbeeld de Kenniskring Weidevogellandschap en het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)). Waar nodig en mogelijk zal ik hen daarbij ondersteunen. In het bijzonder kan de Regiegroep van het Weidevogelverbond bouwstenen aanleveren voor aanpassing van de regelingen voor wat betreft het weidevogelbeheer. Voor het verminderen van de uitvoeringslast zowel bij beheerders als de overheid kan het ontwikkelen van een vorm van kwaliteitsborging voor beheerders via certificering een oplossing zijn. De provincies verkennen deze vorm en ik zal met hen nagaan, hoe dit gestalte kan krijgen.

Agrarisch natuurbeheer

Met agrarisch natuurbeheer leveren agrariërs een gewaardeerde bijdrage aan het behoud van natuur- en landschapswaarden op het platteland, zowel binnen alsook buiten de EHS, waaronder de bescherming van weidevogels en ganzen. Ondanks het enthousiasme voor deelname aan

de regelingen is er nog steeds sprake van een afname van de kwaliteit van de natuurwaarden in agrarisch gebied. In lijn met de evaluaties van het MNP vind ik het daarom belangrijk dat de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer verbetert. Het MNP wijst er terecht op dat de effectiviteit kan toenemen door een helderder ruimtelijke sturing, met een geconcentreerdere inzet op kansrijke locaties en een betere samenhang van agrarisch natuurbeheer buiten de EHS met het beheer van natuurgebieden binnen de EHS. Het is vooral de taak van provincies om hier vorm aan te geven; dat omvat zowel de gebiedsgerichte sturing als de aanpassing van regelingen. Samen met de provincies zal ik deze uitdagingen oppakken.

Bij de aanpassing van de beheerregelingen, waar de provincies aan werken, moet een oplossing gevonden worden voor de genoemde knelpunten in het agrarisch natuurbeheer: de geringe effectiviteit, de zorg voor continuïteit, de behoefte aan zwaardere beheermaatregelen en de inpasbaarheid daarvan in de bedrijfsvoering. Dit geldt in het bijzonder voor botanisch beheer en het weidevogelbeheer. De doelen en mogelijkheden van het agrarisch natuurbeheer zullen in de gebiedsprocessen nader moeten worden geconcretiseerd. Het agrarisch natuurbeheer dient niet alleen beter bij te dragen aan het realiseren van deze doelen, maar moet daarbij ook praktisch te combineren zijn met een agrarische bedrijfsvoering en voldoende aantrekkelijk zijn. Daarvoor zijn vermindering van de bureaucratie en regeldruk en een marktconforme beloning essentieel. Voor het agrarisch beheer geldt in het bijzonder dat dit moet passen binnen de uitgangspunten en regelingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Met de stijgende voedselprijzen en met de komende herziening van het GLB zullen nieuwe spanningen ontstaan voor het agrarisch natuurbeheer. Ik zet mij ervoor in dat met de komende aanpassingen in het GLB een effectievere koppeling wordt gerealiseerd tussen de GLB-betalingen en maatschappelijke doelen en prestaties van de agrarische sector (onder andere beheer en ontwikkeling van natuur en landschap).

Bij het verbeteren van het weidevogelbeheer kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van het actieprogramma «Een rijk weidevogellandschap» van de Regiegroep van het Weidevogelverbond. Speerpunten daarin zijn het vergroten van de samenhang in het weidevogellandschap, stimulering van een beter beheer, en vergroting van de omvang van het weidevogellandschap. Ik acht het van belang dat in dit verband eerst wordt ingezet op verbetering van de effectiviteit van de huidige investeringen.

Particulier natuurbeheer

Het MNP zet kanttekeningen bij het slagen van de door het kabinet Balkenende I ingezette omslag van verwerving naar meer beheer. Met name geeft het MNP op grond van eigen onderzoek aan dat de bereidheid bij de doelgroep te gering is om de taakstelling te realiseren. Inderdaad heeft de omslag nog niet het gewenste tempo. Ik acht de maatschappelijke verbreding van het natuurbeheer door een grotere betrokkenheid van particulieren, waaronder agrariërs, echter van groot belang voor zowel het verduurzamen van de maatschappij als voor het behalen van doelstellingen van het natuurbeleid. Ik blijf mij daar dan ook voor inzetten en ben geen voorstander van het vooraf uitsluiten van bepaalde groepen beheerders voor een bepaald type beheer, zoals door het MNP wordt gesuggereerd. Mede gebaseerd op positieve signalen uit het veld, ben ik er ook optimistisch over dat de bereidheid bij de doelgroep nog verder kan worden bevorderd. Het MNP geeft daar overigens zelf voorzetten voor. In dit kader heb ik steun toegezegd voor het Servicepunt voor Nieuwe

Natuur, dat op 4 oktober jl. van start is gegaan. Ik verwacht dat de komende jaren een hogere deelname zal worden gestimuleerd door een actieve benadering van de doelgroep en de inzet van provincies voor de gebiedsgerichte aanpak, een flexibeler inzet van flankerende instrumenten (bijvoorbeeld de inzet van ruilgronden) en het beter benutten van kansen. Verder zie ik ruimte om de doelgroep verder te verbreden (zoals vermogende particulieren, institutionele beleggers, grote bedrijven) ten opzichte van de door het MNP bestudeerde groep. Zo is er een nog steeds groeiende belangstelling voor het stichten van nieuwe landgoederen.

De ecologische risico's van een versnipperd beheer en minder kwaliteit bij de inzet van particulieren, waar het MNP aan refereert, zijn mijns inziens beperkt. Het MNP constateert terecht dat de periode waarover ervaring is opgedaan, nog te kort is voor het trekken van conclusies over ecologische effectiviteit. Ook signaleert het MNP dat de ambities van particuliere beheerders (gezien de keuze van beheerpakketten) niet afwijken van die van de grote terreinbeheerders. Daarbij is de continuïteit en de doelgerichtheid van het natuurbeheer door particulieren in elk geval verzekerd voor terreinen, waar de Natuurschoonwet van toepassing is en waar een kwalitatieve verplichting op rust voor de omvorming naar natuur. Er is al sprake van een toenemende samenwerking tussen (organisaties van) particulieren en agrariërs met de grote beheerders. Door de gebiedsgerichte sturing en met de nieuwe beheerregelingen wordt deze samenwerking in de toekomst verder gestimuleerd en wordt het beheer beter afgestemd op de ecologische potenties.

Met de provincies en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) zal ik nagaan of het hanteren van voorwaarden bij de doorlevering van door de overheid verworven grond voor natuur effectief is voor het stimuleren van gebiedsgerichte samenwerking. Ik wil er echter ook voor waken dat dit geen onnodige rem zet op het particulier beheer.

Ik houd dus een hoge ambitie op dit punt en houd vooralsnog vast aan het daarvoor afgesproken beleidskader. De periode van uitvoering van de omslag is nog te kort en de evaluatieresultaten te onzeker om tot een aanpassing van de taakstelling hiervoor te besluiten, zoals het MNP onder andere voorstelt. Ik zal de voortgang op dit punt nauwgezet blijven volgen. Wel wil ik binnen het landelijke kader de provincies ruimte bieden om flexibel om te gaan met de provinciale taakstellingen. Ik denk dan aan situaties, waarbij een tegenvallende ontwikkeling in sommige provincies in onderling overleg kan worden gecompenseerd door het extra benutten van kansen in andere provincies. Mocht de komende jaren geen substantiële versnelling in het tempo van het realiseren van de taakstelling optreden, dan zal de totale taakstelling voor particulier beheer bij de Mid Term Review van het ILG alsnog heroverwogen worden.

3.3 Betere water- en milieucondities

De evaluaties van het MNP en de Natuurbalansen maken duidelijk, dat het verbeteren van water- en milieucondities in en rond natuurgebieden een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van de kwalitatieve doelen van de EHS en een effectief beheer. In het bijzonder gaat het daarbij om het terugdringen van de verdroging, verzuring en vermessing. Ik onderken de noodzaak hiervan en zet mij ervoor in om samen met de departementen VROM en V&W en de provincies in deze kabinetsperiode hier een grote stap voorwaarts in te zetten.

Het verbeteren van de milieucondities krijgt vorm via verschillende sporen. Via het generieke milieu- en waterbeleid en het landbouwbeleid wordt gewerkt aan verlaging van de uitstoot van verzurende en vermes-

tende stoffen, de verbetering van de waterkwaliteit en een duurzamer bodembeheer. Dit is een zaak van lange adem en leidt helaas niet snel genoeg tot de gewenste condities voor de natuur.

Een belangrijke weg waarlangs aan verbetering van de watercondities wordt gewerkt is de implementatie van de KRW via de opstelling van stroomgebiedbeheerplannen. Daarin moet duidelijk wordt gemaakt welke stappen kunnen worden gezet voor verbetering van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren en voor de bescherming van natuurgebieden tegen verdere achteruitgang van kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Er is de afgelopen tijd veel energie gestoken in het beter op elkaar afstemmen van processen en doelen van het KRW-traject en het traject van Natura 2000 en dat blijft ook de komende tijd nodig. Ik blijf me er samen met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat voor inzetten om de trajecten van de KRW, Natura 2000 en de verbetering van watercondities van de overige EHS-gebieden optimaal op elkaar te laten aansluiten, teneinde in elk geval de benodigde watercondities voor de Natura 2000-gebieden in 2015 te realiseren.

Aanvullend aan het generieke spoor zetten Rijk en provincies in op het gebiedsgerichte spoor. Dit krijgt vooral vorm in de opstelling en uitvoering van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en via de afspraken over maatregelen en middelen in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) 2007–2013. In het bijzonder wordt daarmee een forse stap gezet naar een meer doelgerichte aanpak van de verdroging in de gebieden op de provinciale TOP-lijsten. De Natura 2000-gebieden krijgen in dit verband prioriteit, maar ook de verdroging in andere ecologische waardevolle en kwetsbare gebieden wordt in deze periode aangepakt. Zo veel mogelijk worden de maatregelen voor verdroging gebiedsgericht gecombineerd met maatregelen voor de andere milieuproblemen (verzuring, vermesting) en andere gebiedsdoelen. Daarbij kan het gewenst zijn om het (agrarisch) landgebruik in beïnvloedingsgebieden rond de EHS meer af te stemmen op nattere omstandigheden, die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de natuurdoelen. Dit dient in de gebiedsgerichte aanpak te worden nagegaan, waarbij ook een effectievere begrenzing van de EHS en combinatie met andere doelen aan de orde kunnen zijn. Om te zorgen voor voldoende draagvlak en een goed perspectief voor de betrokken bedrijven is een actieve benadering en de beschikbaarheid van flankerende maatregelen van belang. In dat verband dient het instrumentarium van groen-blauwe diensten verder te worden ontwikkeld. Hierbij is vrijwilligheid het uitgangspunt. Waar echter een individueel belang de realisatie van gezamenlijk overeengekomen doelen dreigt te verstoren, is als uiterste remedie ook de inzet van onvrijwillige maatregelen, zoals onteigening, aanvaardbaar en mogelijk. In de ILG-afspraken is beperkte financiële ruimte geboden voor verwerving op onteigeningsbasis.

De voortzetting van de regeling voor effectgerichte maatregelen in het kader van het netwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) is van groot belang. Dat stelt beheerders in staat om door specifieke maatregelen bepaalde natuurwaarden te herstellen en vervolgens via het reguliere beheer langer in stand te houden, ook bij tekortschietende condities. Ook hier dienen de Natura 2000-gebieden prioriteit te krijgen, voor zover deze de inzet van dit instrumentarium behoeven.

Met de via het ILG voor dit doel per 2007 beschikbare en ten opzichte van de voorliggende periode sterk toegenomen middelen en de daaraan gekoppelde afspraken wordt een belangrijke impuls gegeven aan het gebiedsgericht verminderen van de verdroging, verzuring en vermesting van de natuurterreinen. Het IPO-rapport over de kosten van het realiseren

van de water- en milieucondities voor de EHS waarschuwt, dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn om de gewenste kwaliteit te bereiken. De berekeningen in het rapport laten nog flinke marges zien, maar de richting is duidelijk. In de praktijk zullen de feitelijke kosten sterk afhangen van de uitwerkingen in de beheerplannen en van de feitelijk gekozen doelen en maatregelen in de gebiedsgerichte aanpak. Zo is het lokaal slimmer begrenzen van de EHS voor meer effectiviteit en lagere uitvoeringskosten – bijvoorbeeld door beter aan te sluiten bij de grenzen van het watersysteem – al mogelijk binnen de kaders van de afgesproken spelregels voor de EHS.

Vanwege deze onzekerheden vind ik het nu belangrijker dat provincies de uitvoering van de huidige afspraken met de beschikbare middelen voortvarend ter hand nemen volgens een goed geregisseerde aanpak en in de praktijk leren, dan nu alle energie in te zetten op een papieren exercitie van het vooraf verder detailleren van de financiële voorwaarden voor de lange termijn. Met de provincies is daarom afgesproken, dat zij in deze ILG-periode voortvarend aan de slag gaan op grond van de gemaakte afspraken. Als de komende jaren (bij de Mid Term Review ILG) blijkt, dat in deze periode de beschikbare financiën daadwerkelijk een knelpunt vormen voor de overeengekomen ambitie, zal gezamenlijk worden gekeken naar oplossingsmogelijkheden. In het Algemeen Overleg over de verdrogingsbestrijding van 25 september jl. is deze lijn nogmaals bevestigd.

4. Klimaatverandering en natuurbeheer

In het natuurbeheer moeten we rekening houden met klimaatverandering en de consequenties daarvan voor planten en dieren in Nederland. Hoe kunnen we bij een veranderend klimaat, en de daarvoor benodigde ruimtelijke en maatschappelijke aanpassingen, de biodiversiteit en functionaliteit van de natuur voor onze maatschappij in stand houden? Welke soorten kunnen we in Nederland een duurzame leefomgeving garanderen? Welke nieuwe soorten vinden door klimaatverandering in Nederland een goed habitat, maar kunnen mogelijk een bedreiging vormen voor de inheemse ecosystemen. Wat kunnen we daaraan doen, hoe beïnvloeden ze het natuurbeheer?

Veranderingen in gedrag en samenstelling van soorten zijn al overal waarneembaar. Dat kan ingrijpende gevolgen hebben voor de soorten zelf, maar ook voor de ecologische ketens. Zo komt bijvoorbeeld de wintervlinder tegenwoordig al uit het ei, als de bladeren van de zomereik zich nog niet hebben ontwikkeld. Maar de koolmees en de bonte vliegenvanger hebben hun legtijd (nog) onvoldoende vervroegd om het verschijnen van de jongen te laten samenvallen met de vervroegde piek in het rupsenaanbod. Ondanks veel waarnemingen hebben we de consequenties nog niet scherp in beeld, want de ecologische impact van klimaatverandering is van veel verbanden afhankelijk. Bovendien is klimaatverandering slechts één van de factoren die de ontwikkeling van ecosystemen bepalen. Daarom moet worden geïnvesteerd in kennis. Zo wordt onderzocht of het natuurbeleid voldoende klimaatrobust is en welke knelpunten en kansen klimaatverandering oplevert voor het natuurbeleid. Daarbij is onderwerp van studie of klimaatverandering moet leiden tot flexibeler omgaan met soortgerichte doelen. Door terreinbeherende organisaties worden met het rijk pilots uitgewerkt voor het vorig jaar gelanceerde concept «Natuurlijke Klimaatbuffers».

Voor het natuurbeleid zie ik als reactie op klimaatverandering de volgende hoofdpunten:

- De huidige hoofdlijn van beleid (samenhangende EHS met robuuste verbindingen, behoud en herstel van habitats en leefgebieden van

soorten, verbeteren van water- en milieuocondities) blijft bij veranderend klimaat onverkort van belang. Deze hoofdlijn bevordert de kansen van soorten om te migreren in het landschap en nieuwe vestigingsplaatsen te vinden en om zich te herstellen van calamiteiten en vermindert de kans op voortijdig (lokaal) uitsterven.

- We moeten meer ruimte bieden aan natuurlijke processen en dynamiek in het landelijk gebied en de veerkracht van ecosystemen vergroten. Natuur moet robuuster worden. Daarbij past het streven naar grotere eenheden natuur en het realiseren van robuuste verbindingen, het werken aan natuurlijker watersystemen en het verminderen van de milieubelasting op natuurterreinen.
- Voor de wateropgave door klimaatverandering en voor verbetering van het leefklimaat zijn op termijn ruimtelijke aanpassingen en reserveringen nodig. Natuurgebieden spelen daarbij een belangrijke rol. Veel natuur is immers verbonden met watersystemen (rivieren, delta, kust, meren, moerassen, beken). In specifieke gebieden kan dit leiden tot de wens om natuur in te zetten voor het opvangen van de klimaatverandering (bijvoorbeeld waterberging, verbetering leefklimaat). Daarbij kunnen aanpassingen in gebruik, begrenzingen of doelen van natuurgebieden en zelfs in inrichting en beheer aan de orde zijn. Hier wil ik in principe ruimte voor gebieden binnen de geldende randvoorwaarden van behoud van natuurambities, wettelijke regels en bescherming van specifieke natuurwaarden en habitats. Het verhoogt immers het maatschappelijk rendement van natuur. Maar het biedt ook kansen voor verbetering van de ruimtelijke samenhang, milieuocondities en inbedding van natuurgebieden in de omringende multifunctionele ruimte (klimaatbuffers, groen-blauwe netwerken). Dat bevordert het effectief functioneren van de EHS en heeft ook positief effect op de biodiversiteit buiten de EHS. De provincies, als spil bij de regionale integratie van ruimtelijk beleid, waterbeleid, milieubeleid en natuurbeleid, vervullen bij de uitwerking hiervan een centrale rol.
- Het MNP heeft in zijn verkenning «Nederland Later» een alternatieve opzet van de EHS verkend. Deze zou de samenhang in de EHS kunnen versterken vanuit een absolute prioriteit in het natuurbeleid voor de Natura 2000-gebieden en beter kunnen inspelen op de klimaatontwikkeling. Ik onderken het belang van het versterken van de samenhang en het creëren van grotere eenheden voor de effectiviteit van de EHS. Daar bied ik ook ruimte voor binnen de bestaande kaders van financiële middelen en de spelregels van de EHS. Ik wil voorts met provincies en het MNP overleggen hoe voor enkele strategische en kwetsbare delen van de EHS pilots kunnen worden uitgewerkt om te komen tot verdere optimalisatie van de EHS met meekoppeling met klimaatadaptatie en veiligheid.
- De consequenties van aanpassing van natuurbeleid aan klimaatverandering in termen van taakstellingen en kosten en baten zijn voorts nog niet in beeld. De komende tijd zal het Rijk dan ook blijven investeren in verdere verkenning, kennisontwikkeling en in monitoring van de klimaateffecten op de natuur.

5. Financiering

In principe zijn de uitgaven voor het realiseren van de EHS op grond van de huidige taakstellingen voor verwerving, inrichting en beheer gedekt via de afspraken in het ILG voor 2007–2013 en via de bestaande afspraken over het bezien van grondprijscompensatie bij prijsstijgingen. Bij de Mid Term Review van het ILG zal worden bekeken in hoeverre met deze

middelen de taakstellingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd en of de kwantitatieve ontwikkeling van de EHS nog steeds op schema voor 2018 ligt, of dat aanpassing van taakstelling of middelen nodig is.

Een onzekere factor in dit verband is de aanpassing van de normkosten voor beheer, die thans door Staatsbosbeheer wordt uitgewerkt. Dit is niet alleen van belang voor Staatsbosbeheer. Dit zal ook moeten worden afgestemd met de door de provincies op te stellen beheerregelingen en zo een belangrijke informatiebron vormen bij de bepaling van beheervergoedingen. Ook de mondiaal stijgende landbouwprijzen zullen doorwerken, vooral in de kosten van het agrarisch natuurbeheer. Op de consequenties van deze aanpassingen in kosten van regulier beheer kom ik in het voorjaar van 2008 terug.

Binnen het kader van de huidige financiële afspraken zijn nog niet alle financiële consequenties van de kwalitatieve opgaven, zoals in deze Beleidsvisie benoemd, verwerkt. Zo zijn de financiële consequenties van het streven naar een effectiever agrarisch beheer, bijvoorbeeld door zwaardere pakketten en een eventuele uitbreiding van het areaal weidvogelgebieden nog niet helder. Daar doe ik dan ook nog geen toezeggingen over. De provincies gaan de komende jaren voortvarend aan de gang met de afgesproken taakstellingen en middelen en bij de Mid Term Review zal duidelijk moeten worden of extra inspanningen noodzakelijk zijn.

In het kader van de voorbereiding voor de begroting 2009, zal ik de verschillende kosten in relatie tot de beschikbare intensiveringsmiddelen uit het coalitieakkoord wegen.

6. Toekomst

Er staan veel veranderingen op stapel voor het natuurbeheer. De diverse evaluaties en rapporten bevestigen dat er een noodzaak is om stevig in te zetten om onze ambities voor de natuur te realiseren. Ik ga daar ook voor. Gelukkig zijn er nu ook grote kansen om een omslag te maken. Toegevoegde kennis en bewustwording, meer bereidheid bij burgers en andere doelgroepen om hieraan mee te werken, meer integratie tussen beleidsvelden, bereidheid bij de overheid en ook bedrijven om hierin te investeren.

Daarmee zie ik een toekomst ontstaan, waarin het natuurbeheer midden in de samenleving staat. Verschillende soorten beheerders werken dan gelijkwaardig samen aan het beheer van natuur en landschappelijke waarden in het landelijke gebied, waarmee een grote rijkdom aan biodiversiteit in stand wordt gehouden. Deze natuur is te vinden in zowel grote, goed samenhangende eenheden als in de groen-blauwe netwerken in het landelijk gebied, die ook verbonden zijn met stedelijk groen en ruime gelegenheid biedt voor natuurbeleving aan een diversiteit van bevolkingsgroepen. Zo worden ook de condities voor duurzame instandhouding van soorten en habitats in de Natura 2000-gebieden gerealiseerd. Dit binnen een structuur van robuuste natuurgebieden en waardevolle landschappen, waarmee ook klimaatinvloeden worden opgevangen.

Voor elk gebied wordt onder regie van de provincies gebiedsgericht een kwaliteitscyclus doorlopen waarbij beleid, bestemming, inrichting en beheer voor verschillende functies op elkaar worden afgestemd, maatregelen uitgevoerd en de effecten gemonitord. Beheer en maatregelen voor inrichting en verbetering van wateren milieucondities voor de natuur zijn daarbij op elkaar afgestemd. Provincies maken met beheerders beheerafspraken op basis van een goed ontwikkeld kwaliteitssturingssysteem.

De beheervergoedingen zijn kostendekkend en prikkelen tot kwaliteit. De professionele terreinbeheerders werken daarbij nauw samen met particuliere (in het bijzonder agrarische) beheerders in hetzelfde gebied, ze delen kennis en stemmen beheeractiviteiten op elkaar af.

De particuliere beheerders, in het bijzonder de agrariërs, die zich inzetten voor deze maatschappelijke diensten worden daarvoor beloond via een goed afgestemd systeem van:

- subsidievoorwaarden in het GLB, die bijdragen aan maatschappelijke diensten stimuleren;
- vergoedingen voor het accepteren en in stand houden van natuurlijke beperkingen;
- vergoedingen voor het beheer van landschappelijke waarden, zowel gefinancierd door overheden als uit private bronnen;
- kostendekkende (en stimulerende) vergoedingen voor functiewijziging en het beheer van natuurterreinen en van natuurwaarden in agrarisch gebied.
- bijpassende fiscale regelingen, zoals de bestaande fiscale vrijstellingen.

Voor het realiseren van dit toekomstperspectief moet nog veel gebeuren, maar de tijd is er rijp voor. Ik zal mij er in deze kabinetsperiode voor inzetten om de kwantitatieve en kwalitatieve ambities voor de EHS binnen de grenzen van wat haalbaar en betaalbaar is, waar te maken en waar nodig verder uit te werken. Met name zullen ook de provincies de komende periode voor een grote uitdaging staan, om de gebiedsgerichte integratie van het voor de natuur relevante beleid en het beheer van natuurgebieden binnen de context van het ILG vorm te geven. Voor veel in deze beleidsvisie genoemde acties ligt bij hen een belangrijke taak. Ik zal de komende tijd daarom ook met hen in overleg treden om deze punten verder uit te werken en afspraken over te maken.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
G. Verburg