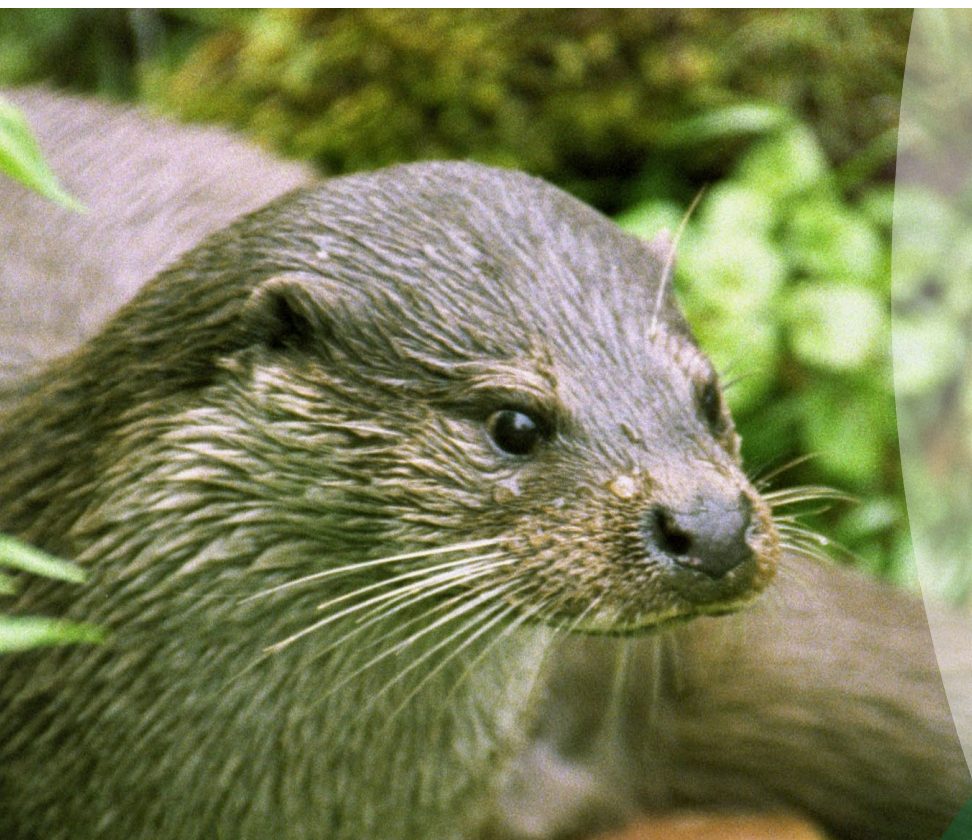


Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur



Interdepartementaal beleidsonderzoek
2008-2009 nr.2

Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur

Interdepartementaal beleidsonderzoek
2008-2009 nr.2

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	9
2 Biodiversiteit en het Nederlandse biodiversiteitsbeleid	10
2.1 Wat is biodiversiteit?	10
2.2 Biodiversiteit in Nederland	11
2.3 Het Nederlandse biodiversiteitsbeleid	11
3 Realisatie van de biodiversiteitsdoelen in Nederland	21
4 Knelpunten in het biodiversiteitsbeleid	25
4.1 Dynamiek	25
4.2 Ruimtelijke inpassing	28
4.3 Sturing	29
4.4 Maatschappelijk draagvlak	32
4.5 Financiële tekorten	34
4.6 Conclusies	36
5 Beleidsopties voor gesignaleerde knelpunten	39
5.1 Twee vergezichten natuurbeleid lange termijn	39
5.2 Van vergezichten op de lange termijn naar beleidsopties voor de korte termijn	43
5.3 Concrete beleidsopties	52
Bijlage 1: Taakopdracht IBO Natuur	55
Bijlage 2: Leden werkgroep	58
Bijlage 3: Natuurdoeltypen, doelsoorten en natuurdoelen	59
Bijlage 4: ILG	61
Bijlage 5: Seminars	62
Bijlage 6: Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie	63
Bijlage 7: Financiële analyse	90
Colofon	94

Samenvatting

De biodiversiteit in Europa staat onder druk. In Nederland zijn natuurgebieden versnipperd en liggen ingebed in intensief gebruikte stedelijke en landbouwgebieden. Verdroging en vermessing leiden tot achteruitgang van de kwaliteit van natuurwaarden. Door klimaatverandering gaan bovendien de water- en milieuecondities verder achteruit. Het verschuiven van plant- en diersoorten is een natuurlijke reactie op deze veranderingen. Zuidelijke soorten kunnen zich uitbreiden naar Nederland, terwijl de omstandigheden voor soorten met een Noord-Europese verspreiding juist ongunstiger worden. De effecten van klimaatverandering op de natuur zijn nu al wereldwijd zichtbaar en ook dat stelt eisen aan het te voeren natuurbeleid.

Tegen deze achtergrond heeft de IBO-werkgroep Natuur de opdracht gekregen te onderzoeken hoe de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk kan worden zeker gesteld.

Stand van zaken

De Natuurbalans 2009 concludeerde dat het huidige natuur- en milieubeleid de gestelde natuurdoelen weliswaar dichterbij brengt, maar dat de vooruitgang nog onvoldoende is. De oppervlakte aan natuurgebieden neemt toe en de milieu- en ruimtecondities verbeteren. Voor Nederland als geheel stabiliseert de natuurwaarde van natuurgebieden, al zijn er op soortniveau winnaars en verliezers. Er zijn dus tekenen van herstel, maar er blijven uitdagingen om biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Ondanks de stappen in de goede richting bij de realisatie van Natura 2000 en de ecologische hoofdstructuur (EHS) zullen de operationele doelen van het rijksbeleid bij voortzetting van het huidige beleid niet tijdig gerealiseerd worden. De IBO-werkgroep is van oordeel dat de aanhoudende druk door exogene ontwikkelingen zoals verstedelijking, bevolkingsgroei en klimaatverandering de realisatie van de biodiversiteitsdoelen bemoeilijkt, en dat het feit dat de achteruitgang van de biodiversiteit enigszins is vertraagd daarom als een belangrijke prestatie mag worden beschouwd.

Natuurbeleid gaat uit van een overtuigend concept...

Om de biodiversiteitsdoelen in Nederland te realiseren zet de overheid op dit moment in op twee sporen: gebiedsgericht beleid en soortenbeleid. Daarnaast zijn er andere vormen van beleid die ook van belang zijn voor de biodiversiteit zoals het landschapsbeleid en het milieubeleid. De basisgedachte van het gebiedsgerichte beleid heeft zijn grondslag in het Natuurbeleidsplan uit 1990. De EHS werd daarin gepresenteerd als onderling samenhangende ecologische netwerken van robuuste natuurgebieden waarbinnen soorten vrijelijk kunnen migreren. Hoewel er weliswaar steeds meer indicatoren beschikbaar zijn over de stand van zaken van de biodiversiteit, is de invloed van het beleid op de biodiversiteit nog steeds lastig vast te stellen. Het ligt al bijna twintig jaar sterk verankerd in de ruimtelijke ordening en heeft een sturende werking bij natuurgerichte maatregelen op lokaal niveau. Het concept dat aan het natuurbeleid ten grondslag ligt is en blijft een overtuigend concept.

... maar er is ruimte voor verbeteringen

Daarmee is niet gezegd dat het huidige biodiversiteitsbeleid in alle opzichten optimaal is. Ook zal geleidelijk aan in de toekomst klimaatverandering zorgen voor een toenemende dynamiek in de natuur en nieuwe eisen stellen aan het beleid.

De IBO-werkgroep onderscheidt een drietal hoofdproblemen waarvan de oplossing kan bijdragen aan een effectiever biodiversiteitsbeleid:

- bij de operationalisering van de doelstellingen wordt te veel gestuurd op soorten en wordt onvoldoende rekening gehouden met de dynamiek van de natuur;
- mede daarmee samenhangend is de gekozen vormgeving van de EHS niet optimaal;
- er zijn praktische problemen bij de uitvoering van beleid die kunnen leiden tot verlies aan maatschappelijk draagvlak.

Naast deze hoofdproblemen vormen financiële tekorten een obstakel voor de realisatie van de huidige operationele doelstellingen door de gestegen kosten van verwerving, inrichting en beheer van de EHS. Het IBO constateert dat er voor het realiseren van de operationele doelstellingen, zowel op de korte termijn als op de lange termijn, forse financiële tekorten bestaan. Het tekort betreffende investeringen voor de EHS (inclusief Natura 2000) tot en met 2018 bedraagt circa € 2,2 miljard. Na 2018 resteren voornamelijk investeringen in milieucondities van € 1,8 miljard. Voor beheer van natuur is er tot en met 2018 een tekort van circa € 400 miljoen en na 2018 jaarlijks structureel een tekort van circa € 100 miljoen.

Vanuit deze hoofdproblemen en op basis van veranderde inzichten over de natuurlijke dynamiek in de werking van ecosystemen en de effecten van klimaatverandering op natuurlijke systemen, schetst de IBO-werkgroep de contouren van een natuurbeleid dat antwoord kan geven op klimaatverandering in een verstedelijkt land als Nederland met een versnipperde natuur. Deze contouren zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Het concept van de EHS blijft als strategisch netwerk de ruggengraat van de natuur.
2. Bij het realiseren van de EHS moet meer de nadruk worden gelegd op de robuustheid en de ruimtelijke samenhang en bij de keuze voor een natuurtype moet rekening worden gehouden met de mate waarin een natuurtype zich kan aanpassen aan natuurlijke dynamiek, dynamiek door menselijk handelen en klimaatverandering.
3. Het beheer, de sturing en de kwaliteitstoetsing laten uitgaan van de natuurlijke eigen dynamiek van ecosystemen in plaats van het tegengaan van de natuurlijke dynamiek vanuit een statisch natuurbeeld.
4. De schaal van sturing gaat van locatieniveau naar het niveau van het netwerk.
5. Sturing op gebieden kan meer gericht worden op resultaat in structuur en robuustheid van het netwerk dan om behaalde prestaties in hectares of budget.
6. Bij de keuze voor het natuurtype kan meer rekening worden gehouden met de mate waarin het natuurtype zich kan aanpassen aan natuurlijke dynamiek en klimaatverandering.
7. De toenemende kennis over de relatie tussen ruimtelijke, water- en milieucondities enerzijds en de biodiversiteit anderzijds maakt het mogelijk steeds minder te sturen op soorten en steeds meer te sturen op gebieden en condities.
8. Het natuurbeleid kan beter worden verbonden met de samenleving door in de doelstellingen niet alleen van intrinsieke waarden uit te gaan, maar ook van de utilitaire waarden van de natuur.
9. Er kunnen 'prikkelers' worden ingebouwd die leiden tot afwegingen op grond van doelmatigheid bij de inrichting en het beheer van gebieden.

Het IBO beschrijft met in achtname van bovenstaande punten de beweging die nodig is om te komen tot een effectief en doelmatig natuurbeleid langs de navolgende invalshoeken: dynamiek, ruimtelijke inpassing, problemen bij de uitvoering en maatschappelijk draagvlak. De werkgroep is van mening dat door nadrukkelijk rekening te houden met doelmatigheidsaspecten getracht kan worden de geschetste tekorten te verminderen. De mate waarin onderstaande maatregelen besparingen voor het Rijk zouden kunnen opleveren is nog niet te overzien.

1 Rekening houden met dynamiek

Bij de operationalisering van de biodiversiteitsdoelstellingen wordt onvoldoende rekening gehouden met de dynamiek van de natuur. Deze natuurlijke dynamiek zal door klimaatverandering alleen maar toenemen. Dit kan tot gevolg hebben dat te lang ingezet wordt op doelen (soorten en natuurtypen) die niet langer haalbaar zijn met welke beheersinspanning dan ook; aan de andere kant worden de kansen die klimaatverandering ook biedt niet benut. Omdat de natuurlijke dynamiek en de gevolgen van klimaatverandering voor de biodiversiteit zich afspelen op een hoger schaalniveau dan dat van een regio of individueel land wordt het belangrijker dat sturing en afstemming ook op datzelfde schaalniveau plaatsvinden.

Het natuurbeleid kan effectiever worden door de sturingsystematiek beter af te stemmen op de natuurlijke dynamiek. Dat kan door de sturing op te schalen van lokaal natuurgebied

naar het regionale netwerk van een ecosysteemtype en door sterker te sturen op ruimtelijke en milieucondities in plaats van op aantallen van soorten en soortensamenstelling van levensgemeenschappen.¹ Soorten blijven daarbij van belang als indicator hoe het met een gebied gaat. Gegeven de inherente dynamiek van biodiversiteit en ecosystemen, zal de soortensamenstelling van natuurgebieden in de loop van de tijd veranderen. Er zullen nieuwe soorten verschijnen terwijl bestaande soorten zich zullen verplaatsen. Dit betekent dat de instandhoudingsdoelstellingen van soorten niet meer strikt te koppelen zijn aan bepaalde lokale gebieden of misschien zelfs aan een EU-lidstaat. Ten aanzien van de soortenbescherming zou sturing vanuit Europees perspectief daarom dienstig kunnen zijn aan een duidelijke prioriteitstelling in de keuzes van de te beschermen kwetsbare en bedreigde soorten die momenteel nog ontbreekt en veelal sterk nationaal gericht is. Afstemming en sturing van gebieden op Noordwest-Europese schaal is een optie om het Europees ecologisch netwerk van gebieden daadwerkelijk als een netwerk te laten functioneren.

2 Vormgeving en ruimtelijke inpassing:

De basisgedachte achter de EHS is dat dynamische natuur om grote aaneengesloten gebieden vraagt. De realisatie is echter nog niet zover dat gesproken kan worden van een robuust netwerk; er is dus nog een grote taakstelling. Ook de vormgeving van de beoogde EHS anticipeert nog onvoldoende op de verwachte dynamiek als gevolg van klimaatverandering. Recente inzichten op basis van berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laten zien dat een meer robuuste vormgeving effectiever is voor de bescherming van de biodiversiteit.

De ruimtelijke samenhang kan worden afgestemd op de natuurlijke dynamiek die nog wordt versterkt door klimaatverandering. Dat wil zeggen dat het netwerk robuust en samenhangend genoeg moet zijn voor een adequate respons van de natuur op de voorspelde klimaatverandering. De doeltreffendheid van de EHS kan worden vergroot door de kwaliteit van de EHS meer gewicht toe te kennen dan de kwantiteit die nu centraal staat. Dat betekent meer sturing op robuustheid en kwaliteit en minder op aantal hectares verworven grond.

Ter inspiratie voor oplossingen op de lange termijn schetst het IBO-rapport twee vergezichten van het natuurbeleid in de komende decennia: *'Nederland bolwerk van deltanatuur in Europa'* en *'Hoog en droog: robuuste nationale ruggengraat'*. Op termijn kunnen op basis van deze vergezichten keuzen worden gemaakt

Bij de variant 'Nederland Bolwerk van deltanatuur in Europa' ligt de nadruk op de potenties die Nederland heeft om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Dit betreft vooral de natuur die verbonden is met het deltakarakter van Nederland. Deze kijkrichting vergt een herijking van de EHS en Natura 2000 met dien verstande dat de natuurwaarden die aansluiten bij de Nederlandse delta prioriteit krijgen. De variant "Hoog en Droog: robuuste nationale ruggengraat" gaat uit van de huidige EHS aangevuld met maatregelen die de EHS klimaatbestendig maken en een strategie om het natuurbeleid te integreren in de ruimtelijke planning. Robuustheid en samenhang zijn leidend voor de vormgeving van de EHS.

Behalve een herijking van de restantaakstelling van de EHS met oog op robuustheid en klimaatverandering wordt in het rapport geconstateerd dat nog onvoldoende wordt ingezet op synergie tussen EHS, agrarisch en stedelijk landschap. De mogelijkheden voor meer biodiversiteit in gebieden buiten de EHS wordt hierdoor nog onvoldoende benut. Een duidelijke keuze voor die gebieden die men - in een voldoende robuuste vorm - vanuit de hoofddoelstelling biodiversiteit, wil ontwikkelen, behouden en beschermen, biedt ruimte voor het benutten van het biodiversiteitspotentieel in de overige gebieden. Natuur komt in de perceptie van veel beleidsmakers en natuurbeheerders alleen voor binnen de EHS. De

¹ Met het nieuwe stelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) wordt overigens al een stap in deze richting gezet.

burger heeft meestal een bredere notie bij het natuurbegrip. Het huidige EHS-beleid dat verantwoord wordt op basis van ecologische criteria geeft onvoldoende bedding voor dit bredere natuurbegrip.

3 Praktische problemen bij de uitvoering en maatschappelijk draagvlak

Het Nederlandse natuurbeleid is op een wat technocratische en verkokerde wijze tot stand gekomen waarbij de doelstelling in louter ecologische termen zijn geformuleerd. De meeste burgers hebben dan ook weinig gevoel bij termen als biodiversiteit en Ecologische Hoofdstructuur. Het beleid richt zich te veel op professionals en ideëel gemotiveerde burgers en is weinig toegesneden op en toegankelijk voor minder ideëel gedreven mensen.

De maatschappelijke verankering van het natuurbeleid kan worden versterkt door de bijdrage van de natuur aan de economie en het welzijn van mensen een grotere plaats te geven en daaraan een economische waarde toe te kennen (betalen voor ecosysteemdiensten). In aanvulling op de ecologische waarde van natuur zullen indicatoren en instrumenten moeten worden ontwikkeld om de 'belevingswaarde' van natuur operationeel te maken en afweegbaar te maken. Op wereldschaal wordt hard gewerkt aan methoden voor het systematisch kwantificeren van de kosten en baten van te leveren ecosysteemdiensten. Op de korte termijn kan dit onderdeel worden ingevuld door de nuttige functies van de natuur voor de mens te verbinden met groene diensten, recreatie en plattelandsontwikkeling.

Praktische problemen in de uitvoering kunnen eveneens leiden tot verlies aan maatschappelijk draagvlak. Deels is dit gebaseerd op de beeldvorming over de vermeende gevolgen van natuurbeleid voor bestaande of toekomstige activiteiten. Voor een ander deel heeft het te maken met de gedetailleerde natuurregeling, de interpretatie van begrippen, de administratieve lasten, de beperkte mogelijkheden voor integrale toetsing en compensatie en de dubbele toetsing bij (stikstof)emissies.

Het is van belang om de interpretatieruimte en flexibiliteit te zoeken binnen de regelgeving zonder daarmee de bedoeling van de wetgeving te ondermijnen. In het IBO worden verschillende opties geschetst over hoe omgegaan kan worden met de onzekerheid in kennis en de onzekerheid in voorspellingen door dynamiek en een meer geïntegreerde aanpak. Een voorbeeld hiervan is 'adaptief management' (leerproces, vinger aan de pols, uitwerken voorzorgprincipe). Dit betekent dat - zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau - de effecten van plannen op natuurwaarden gedurende de uitvoering worden gemonitord zodat rekening kan worden gehouden met de dynamiek en er eventueel aanpassingen kunnen plaatsvinden.

Tot slot

Het IBO Natuur geeft aldus beleidsopties in de vorm van richtingen waarin het natuurbeleid zich op de lange termijn kan ontwikkelen. Deze beleidsopties zijn voornamelijk agenderend van aard, bedoeld om de discussie over de invulling van het toekomstig natuurbeleid te ondersteunen en om te gebruiken als bouwstenen voor de optimalisatie van het huidige beleid. Naast deze opties, biedt dit IBO een aantal beleidsopties die op de kortere termijn benut kunnen worden.



1 Inleiding

In 2008 heeft het kabinet besloten tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar Natuur.

De aan de werkgroep meegegeven probleemstelling is (zie bijlage 1 voor de complete taakopdracht):

“Hoe kan de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk worden zeker gesteld? In hoeverre zijn de doelstellingen haalbaar (bijvoorbeeld met betrekking tot de Natura 2000-gebieden en het soortenbeleid), is aanpassing nodig van het ingezette beleidsinstrumentarium en van de wijze waarop dat instrumentarium in de praktijk wordt toegepast? Hierbij dienen nadrukkelijk ook de externe factoren die van invloed zijn op de biodiversiteit in ogenschouw te worden genomen. Eveneens wordt hierbij de samenhang van het biodiversiteitsbeleid met het Landschapsbeleid en het daarbij ingezette instrumentarium betrokken.”

Bij de analyse van deze vragen heeft de IBO-werkgroep ervoor gekozen gebruik te maken van bestaande onderzoeksresultaten. Om de beschikbare kennis en ervaring zo goed mogelijk te benutten zijn twee bijeenkomsten met deskundigen en verschillende maatschappelijke organisaties georganiseerd.

In de beleidsopties zijn de hoofdlijnen aangegeven van de richting waarnaar het natuurbeleid zich verder kan ontwikkelen. Vanuit een lange-termijn-perspectief van vergezichten zijn mogelijkheden tot accentverschuivingen in het beleid voor de korte termijn geschetst. De beleidsopties van de IBO-werkgroep zijn vooral agenderend van aard en vragen om verdere uitwerking en onderzoek. Dit houdt enerzijds verband met de complexiteit van het onderwerp en anderzijds met het feit dat aanpassing van Europese regelgeving niet op korte termijn kan worden verwacht. Tot slot formuleert de IBO-werkgroep een aantal concrete beleidsopties.

2 Biodiversiteit en het Nederlandse biodiversiteitsbeleid

Dit hoofdstuk gaat in op het begrip biodiversiteit en de waarden die aan biodiversiteit worden toegekend. Vervolgens schetst dit hoofdstuk een beeld van de biodiversiteit in Nederland en van de belangrijkste factoren die daarop van invloed zijn. Tot slot worden de hoofdlijnen van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid beschreven.

2.1 Wat is biodiversiteit?

Voordat tot een analyse van het natuurbeleid kan worden overgegaan is het nodig een duidelijke definitie te geven van het begrip biodiversiteit. Biodiversiteit is een samentrekking van biologische diversiteit. In dit rapport is de definitie die het Biodiversiteitsverdrag gebruikt - een verdrag dat bedoeld is als voornaamste kader voor de regulering van biodiversiteitsbehoud wereldwijd – tot uitgangspunt genomen. Onder biologische diversiteit verstaat het Biodiversiteitsverdrag :

“De variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder meer, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen”.

De verscheidenheid aan soorten is een belangrijke dimensie van biodiversiteit die bovendien relatief goed is uit te drukken in meetbare beleidsdoelen. Individuele soorten kunnen voor mensen op diverse manieren van waarde zijn of dat in de toekomst blijken te zijn. Uitgestorven soorten zijn echter definitief verloren. Wetenschappelijke literatuur laat zien dat de snelheid waarmee wereldwijd soorten verdwijnen honderd tot duizend maal groter is dan de snelheid waarmee nieuwe soorten ontstaan. Ook de verscheidenheid van ecosystemen, waarin bepaalde soorten min of meer in samenhang voorkomen, is een belangrijke dimensie van biodiversiteit. Verschillende ecosystemen worden op zichzelf als waardevol beschouwd, ook vanwege de diverse functies die zij vervullen. Voor de veerkracht van ecosystemen is het van belang dat er voldoende variatie is aan soorten. Bovendien is het cruciaal dat er voldoende genetische variatie binnen soorten bestaat. Behoud van genetische variatie is ook essentieel voor het behoud van de gebruikswaarde van door de mens gecultiveerde soorten en hun variëteiten, zoals onze voedselgewassen.

Biodiversiteit staat dus voor een complexe biologische werkelijkheid met wezenlijke waarden voor mensen, die echter in deze abstracte zin in de beleving van de meeste burgers op dit moment geen grote rol speelt. Specifieke soorten (bijvoorbeeld de grutto of de ijsvogel) of ecosystemen (bijvoorbeeld de Waddenzee) doen dat wel.

Er zijn verschillende invalshoeken van waaruit waarden aan biodiversiteit kunnen worden toegekend. Een daarvan is de utilitaire waarde van biodiversiteit. Hierbij staat het nut voor de mens centraal. Een andere is de intrinsieke waarde, ofwel het eigen bestaansrecht van dieren- en plantensoorten, ongeacht het precieze nut voor de mens, dat aan een soort of een ecosysteem kan worden toegekend.²

2 Zie bijlage 6 voor een nadere duiding van deze waarden.

Uit de definitie van biodiversiteit in het Biodiversiteitsverdrag blijkt dat biodiversiteit een complex begrip is met meerdere dimensies. Het aantal soorten en de diversiteit tussen soorten is daarvan een significante dimensie die bovendien relatief goed gemeten kan worden. In (beleids)praktijk brengt dat het risico met zich mee dat biodiversiteit wordt gereduceerd tot het tellen en sturen op bepaalde soorten, het gaat echter om meer en daarmee ook om een complexere beleidsdoelstelling.

2.2 Biodiversiteit in Nederland

In Nederland zijn momenteel ruim vijfendertigduizend meercellige soorten vastgesteld. Voor het voortbestaan van bepaalde individuele soorten is Nederland internationaal relatief belangrijk. Voorbeelden van vogelsoorten waarvoor Nederland van internationaal belang is, zijn grutto's en overwinterende ganzen. Van de 181 bedreigde vogelsoorten die op de referentielijst van de zogeheten Vogelrichtlijn staan³, komen er 44 in Nederland voor, ongeveer een kwart van de totale lijst in Europa. De referentielijst van habitattypen van de Habitatrictlijn omvat 228 habitattypen in Nederland. In Nederland komen van deze lijst 51 habitattypen voor⁴. Het gaat hierbij onder meer om natuurlijke en halfnatuurlijke graslandformaties, vennen en bossen.

Op het niveau van 'ecosystemen' zijn in Europees perspectief vooral de delta, duingebieden, meren en moerassen, inclusief laagveengebieden en bijbehorende vochtige graslanden, laaglandbeken, kalkarme vennen, heiden, bossen op zandgronden en droge graslanden van grote betekenis. Nederland is in mondiaal en Europees verband van belang als delta, waar de mondingen van verschillende Europese rivieren samenkomen. Belangrijke ecosystemen zijn in dat verband die van kust en wad, laagvenen en moerassen, met zoet- en zoutgradiënten. De Nederlandse delta heeft ook een sleutelrol voor de natuurkwaliteit in moerasgebieden in Noordwest-Europa: de Nederlandse gebieden vormen samen namelijk een buffer en de motor van het internationale netwerk. De Nederlandse delta fungeert als een kraamkamer voor soorten die anders bijna zouden zijn uitgestorven en maakt het mogelijk dat populaties zich kunnen opbouwen. Verder is de delta een schakel in een keten van trekroutes en vormt het voor bijvoorbeeld vogels en vissen een buffer als elders de condities slechter (droger) worden.

2.3 Het Nederlandse biodiversiteitsbeleid

Het biodiversiteitsverlies is een mondiaal vraagstuk dat geplaatst kan worden binnen het kader van globalisering, klimaatverandering, veranderende internationale verhoudingen, de tegenstelling tussen arme en rijke landen en de opkomst van nieuwe markten. Zonder internationale verbanden en samenwerking kan het biodiversiteitsverlies niet effectief worden aangepakt. Bij biodiversiteit gaat het immers niet om biodiversiteit op de vierkante meter maar op mondiaal schaalniveau: het uitsterven van soorten en het verdwijnen van ecosystemen en daarmee ook van de bestaansbasis van grote populaties. Daarbij is het essentieel dat ieder afzonderlijk land zich inspant voor het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit op het eigen grondgebied en tegelijkertijd zijn bijdrage levert voor oplossingen op mondiaal niveau.

Het is denkbaar dat de achteruitgang van de biodiversiteit deels een maatschappelijke keuze is omdat de hang naar welvaart vaak ten koste gaat van de biodiversiteit en er dus een afruil moet plaatsvinden. Maar de competitie tussen het gebruik van ruimte voor landbouw en wonen enerzijds en het gebruik van ruimte voor biodiversiteit anderzijds wordt zonder overheidsingrijpen bijna per definitie verloren door de laatste. Soms zijn namelijk beslissingen die goed zijn voor een individu of bedrijf niet optimaal voor

³ Vogelrichtlijn bevat een lijst van zeldzame of bedreigde vogelsoorten.

⁴ J.A.M. Jansen en J.H.J. Schaminée, Europese Natuur in Nederland, Zee en Kust, Zeist, 2009, pag. 7-8.

de samenleving als geheel. Wanneer productie en/of consumptie gepaard gaan met negatieve externe effecten – zoals schade aan het natuurlijke leefmilieu – en er ongestraft gebruikt kan worden gemaakt van de diensten van biodiversiteit worden niet alle maatschappelijke kosten van een product aan producenten en verbruikers in rekening gebracht. Overheidsingrijpen ligt in dat geval voor de hand. Deze paragraaf gaat in op het Nederlandse biodiversiteitsbeleid, de gestelde doelen en het instrumentarium dat daarbij wordt ingezet.

2.3.1 Doelen

Het Nederlandse natuurbeleid stelt drie doelen centraal die alle betrekking hebben op biodiversiteit of de benodigde condities daarvoor.

- Het scheppen van duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties. In 2020 dient dit doel te zijn gerealiseerd.
- Zekerstelling van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur (geen tijdslimiet).
- In 2010 moet de achteruitgang van de huidige biodiversiteit tot stilstand zijn gebracht.

De internationale zorg over biodiversiteit die in al in de zeventiger jaren van de twintigste eeuw geconcretiseerd werd in internationale verdragen zoals die van Bonn (de bescherming van migrerende soorten) en Ramsar (de bescherming van wetlands), heeft geleid tot de Convention on Biological Diversity (CBD) onder de paraplu van de Verenigde Naties. Uit deze conventie is de doelstelling geformuleerd om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 aanzienlijk te hebben verminderd. In 2001 is de Raad van Ministers van de Europese Unie tijdens de top in Göteborg gekomen tot het verwoorden van de politieke doelstelling om de achteruitgang van de huidige biodiversiteit in 2010 te hebben gestopt.

Ook Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid voor het behoud van biodiversiteit en heeft zich verbonden aan verschillende internationale verdragen die de bescherming van biodiversiteit tot doel hebben of een relatie hebben met biodiversiteit. Deze verantwoordelijkheid betreft vooral het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit op het eigen grondgebied. Nederland heeft deze internationale afspraken vertaald in het doel om in 2020 de condities voor instandhouding van alle in 1982⁵ van nature in ons land voorkomende soorten zeker te hebben gesteld. Nederland heeft zich dus niet vastgelegd op het terugbrengen van de situatie van soorten zoals die in 1982 bestond, maar op het herstellen van de condities (omgevingsfactoren) waaronder deze soorten leefden.

Als EU-lidstaat onderschrijft Nederland bovendien de doelstelling om in 2010 de achteruitgang van de biodiversiteit te hebben gestopt. In het bijzonder de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) van de Europese Unie zijn gericht op de realisatie van deze doelstelling. Gebieden die onder deze richtlijnen zijn aangewezen, vormen samen een stelsel van Europese natuurgebieden, Natura 2000. Het doel van Natura 2000 is een gunstige staat van instandhouding te realiseren voor soorten en habitats die van belang zijn voor de hele Europese Unie.

2.3.2 Instrumenten

Om de biodiversiteitsdoelen in Nederland te realiseren zet de Nederlandse overheid in op twee sporen: (1) gebiedsgericht beleid, (2) soortenbeleid. Daarnaast zijn er verschillende terreinen die ook van belang zijn voor de biodiversiteit. Landschapsbeleid is hiervan een belangrijk voorbeeld en wordt hier daarom kort besproken. De afgelopen jaren zijn ook verschillende nieuwe ontwikkelingen ingezet of geïmplementeerd waarvan de effecten nog

5 Het referentiejaar 1982 houdt verband met het feit dat in dat jaar het mede door Nederland ondertekende verdrag van Bern (verdrag over het behoud van het in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefmilieu in Europa) in werking trad.

“In 2020 zijn voor alle in 1982 in Nederland voorkomende soorten en populaties de condities voor instandhouding duurzaam aanwezig. Het Rijk neemt, volgens het in 1982 door Nederland geratificeerde Verdrag van Bern, maatregelen om de populaties van in het wild voorkomende dier- en plantensoorten te handhaven of op een niveau te brengen dat overeenkomt met hetgeen vanuit ecologisch, wetenschappelijk en cultureel standpunt is vereist. Deze maatregelen moeten naar billijkheid en redelijkheid in verhouding staan tot het na te streven doel en rekening houden met de vereisten op economisch en recreatief gebied.”

merkbaar moeten worden. Genoemd kunnen worden de uitvoering van het natuurbeleid binnen de filosofie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied waarbij door middel van gebiedsgerichte aanpakken synergie wordt gezocht tussen verschillende thema's en tussen nationale en regionale opgaven; dit genereert tevens cofinancieringsmiddelen bij andere partijen dan het Rijk; De ontwikkeling van een nieuw subsidiestelsel voor natuurbeheer met minder natuurdoeltypen en heldere kostprijsberekening; een actief grondbeleid bij provincies en een toenemende tendens om gebruik te maken van het instrument onteigening of aankoop tegen volledige schadeloosstelling; het lopende proces van opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden waarmee meer helderheid wordt verkregen in wat wel en niet mag/kan en welke inspanningen nodig zijn om de beoogde doelen te handhaven of te bereiken.

(a) Gebiedsgericht beleid (inclusief Mariene biodiversiteit)

EHS

In het in 1990 verschenen Natuurbeleidsplan (NBP) is een plan voor het tot stand brengen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geschetst. Met de EHS beoogt het Rijk uitbreiding en versterking van natuurgebieden en het realiseren van een samenhangend netwerk van deze gebieden. Het oorspronkelijke plan is op basis van een eerste evaluatie in het jaar 2000 bijgesteld door er robuuste verbindingen van circa 27.000 hectare aan toe te voegen. De EHS met verbindingen is een onderdeel van het nationaal ruimtelijke beleid (Nota Ruimte). De provincies hebben de taak het plan uit te voeren. Ze stellen op lokaal niveau vast welke natuurtypen gerealiseerd moeten worden. Daarbij wordt zowel gekeken naar de potenties (kansen, mede gelet op de omgeving) als naar de historische referenties. Ook het Rijk heeft hierbij een betrokkenheid en stuurt incidenteel bij. Door inzet van de beschikbare instrumenten en de financiële middelen voeren de provincies de regie over de realisatie van de EHS.

De EHS is er op gericht om in 2018 over een coherent netwerk te beschikken van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden van 728.500 hectare op het land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren. Deze realisatie van de EHS wordt op drie manieren bewerkstelligd. Ten eerste via aankoop en inrichting van grond door het Rijk, gevolgd door overdracht aan het Staatsbosbeheer, de Vereniging Natuurmonumenten of een van de Provinciale Landschappen, die voor het beheer hiervan een jaarlijkse beheersubsidie ontvangen. Ten tweede via particulier natuurbeheer, waarbij grond die in bezit is van particulieren (bijvoorbeeld als landbouwgrond) van functie verandert en de functie natuur krijgt; dit wordt vastgelegd in een planologische bestemmingsverandering en een kwalitatieve verplichting. De grond blijft echter eigendom van de particulier. Deze particulier verandert voor wat betreft deze grond in feite van beroep: voorheen was hij boer, nu wordt hij natuurbeheerder. Hij krijgt daarbij eenmalig een vergoeding voor de waardedaling van zijn grond en een jaarlijkse vergoeding voor zijn werk als beheerder. En tot slot is er het agrarisch natuurbeheer. Agrariërs sluiten voor een deel van hun grond een contract met de overheid. Deze afspraak heeft formeel het karakter van een beschikking van de overheid. Daarin staat hoe de betrokken agrariër het desbetreffende deel van zijn grond moet beheren, bijvoorbeeld zodanig dat weidevogels meer kansen krijgen om te overleven. De agrariër krijgt subsidie voor dit agrarisch natuurbeheer - dat overigens ook plaatsvindt buiten de EHS. Gronden binnen de EHS waarop agrarisch natuurbeheer kan worden toegepast vallen in principe onder het planologisch beschermingsregiem van de EHS (nee, tenzij). Daarbij wordt aangetekend dat bij de bescherming wordt uitgegaan van de actuele natuurwaarden en niet van de potentiële natuurwaarden. Daardoor is een voortzetting van de agrarische bedrijfsvoering mogelijk. Het agrarisch beheer kent geen bescherming via het bestemmingsplan, de bestemming blijft dus agrarisch. Door het realiseren van robuuste verbindingzones, het nemen van ontsnipperingsmaatregelen ten aanzien van doorsnijdingen door infrastructuur en door het verbeteren van milieu- en watercondities wordt bovendien nog geprobeerd de kwaliteit van de EHS te vergroten.

De precieze ligging van de EHS wordt planologisch vastgelegd in bestemmingsplannen van gemeenten en wordt via voorschriften in deze bestemmingsplannen bindend voor burgers en bedrijven. Voor eventuele ingrepen in de EHS is een set spelregels opgesteld en zijn afspraken gemaakt over compensatiemaatregelen.

Kwaliteit en sturing

De door het Rijk nagestreefde natuurkwaliteit wordt beschreven aan de hand van natuurdoelen en natuurdoeltypen. Een natuurdoel is gelieerd aan één of meer clusters van meerdere natuurdoeltypen. Natuurdoeltypen bevatten de definitie van gewenste natuurkwaliteit en slaan een brug tussen beleidsdoelen en terreinkenmerken. Volgens Bal et al. (2001) is een natuurdoeltype *'een nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft'*. Met behulp van de natuurdoeltypen uit het Handboek Natuurdoeltypen kunnen toetsbare doelstellingen voor gebieden geformuleerd worden. Ze ondersteunen daarmee de planvorming, het beheer, de inrichting en de evaluatie van de natuur. In het Handboek Natuurdoeltypen (2001) wordt een stelsel van in totaal 92 natuurdoeltypen gepresenteerd. Dit stelsel geeft een overzicht van ecosystemen die in Nederland gerealiseerd kunnen worden en die een door het natuurbeleid gewenste kwaliteit bezitten.

Om te bepalen of in een aangewezen terrein het natuurdoel is bereikt worden doelsoorten gebruikt die gerelateerd zijn aan de natuurdoeltypen. Doelsoorten zijn soorten die in het natuurbeleid met prioriteit aandacht krijgen vanwege hun beperkte aanwezigheid en/of hun negatieve trend op internationaal en/of nationaal niveau (Bal et al., 2001). Het zijn dus veelal de aanwezige plant- en diersoorten waaraan de kwaliteit van een gebied wordt afgemeten. Het aandeel doelsoorten is verschillend per gebied. De maat voor de doelbereiking is een opgegeven percentage van de bij het natuurdoel genoemde variëteiten die aanwezig moeten zijn in een gebied. Wanneer hier voldoende van voorkomen, kan geconcludeerd worden dat het doel is bereikt. Bij onvoldoende doelsoorten moet worden bekeken in hoeverre er kans bestaat op verbetering van de situatie.⁶ Het Rijk, de provincies en de terreinbeherende organisaties werken gezamenlijk aan een nieuw, eenduidig systeem voor natuurkwaliteit. Dit in ontwikkeling zijnde nieuwe systeem voor kwaliteitsborging heeft een groter accent op dynamiek en sturende processen en bouwt flexibiliteit in soortensamenstelling in. Zie verder bijlage 3.

⁶ Zie bijlage 3 voor meer informatie hierover.

In 1990 verschijnt het Natuurbeleidsplan (NBP). Deze nota betekent een trendbreuk in het natuurbeleid. Stond tot de jaren negentig natuurbehoud en reservaatvorming centraal, vanaf 1990 is er sprake van een omschakeling van een conserverende naar een ontwikkelingsgerichte aanpak van natuurbeheer.

Hoewel in het NBP alle aspecten van natuurbeleid worden behandeld, variërend van gebiedsgericht natuurbeleid tot soortenbescherming, kan retrospectief toch worden gesteld dat het paradepaardje van het NBP de EHS is. De EHS wordt gepresenteerd als een ruimtelijk stabiele structuur: een samenhangend netwerk van kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, bufferzones en verbindingszones, dat een duurzame basis moet bieden aan de in (inter)nationaal opzicht belangrijk geachte ecosystemen en soorten.

Onder invloed van ontwikkelingen binnen de biologie, de ecologie en de landschapsarchitectuur komt in het natuurbeleid steeds meer het accent te liggen op maakbaarheid. De uitwerking van de EHS is mede gebaseerd op ontwikkelingen binnen de ecologie. Zo heeft de biogeografische eilandtheorie van McArthur & Wilson geleid tot het concept van ecologische hoofdstructuur, en is de kwantificering van de noodzakelijke fysieke condities vooral gebaseerd op ontwikkelingen in de ecohydrologie en de ecologie van ecologische netwerken.

Een voorbeeld van maakbaarheid en de wijze waarop in het natuurbeleid de doelstellingen worden geoperationaliseerd zijn de natuurdoelen en de onderliggende natuurdoeltypen. (Natuurdoeltypen zijn ook een voorbeeld van een toenemende afrekenbaarheid in het natuurbeleid). De natuurdoeltypen vormen een belangrijk hulpmiddel voor de planvorming, het beheer, de inrichting en de evaluatie van de natuur binnen de EHS. (Milieu- en natuurcompendium, 2005).

De realisatie van de EHS is dus primair een rijksverantwoordelijkheid terwijl de uitvoering in handen van de provincies is. De provincies leggen in zogenaamde natuurbeleidsplannen de begrenzing van de EHS en de beoogde kwaliteit in natuurdoeltype vast. Het Rijk stelt budgetten beschikbaar voor grondverwerving en inrichting voor een afgesproken aantal hectares. Sinds 2007 zijn deze budgetten gebaseerd op een meerjarige prestatieafspraken en onderdeel van een brede doeluitering: Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit uitvoeringsregime is meer dan alleen een verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies; het is gebaseerd op de filosofie dat doelen in het landelijk gebied (natuur, water, landinrichting, recreatie, landschap en dergelijke) het meest doelmatig en doeltreffend te realiseren zijn door integrale gebiedsgerichte aanpakken. Daarin wordt synergie tussen doelen bereikt en rijks- en regionale doelen samengebracht. In 2010 zal een tussenstand (Midterm Review) van deze aanpak worden opgemaakt.

Natura 2000

Op Europees niveau zijn gebieden in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen voor bescherming aangewezen met als doel de handhaving en/of het herstel te waarborgen van natuurlijke habitattypen en soorten. Het Europese netwerk van deze gebieden wordt Natura 2000 genoemd en ligt voor wat betreft de Nederlandse onderdelen daarvan nagenoeg geheel binnen de EHS. Nederland dient alle habitattypen en soorten waarvoor zij een verantwoordelijkheid heeft in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. De totstandkoming van Natura 2000 heeft twee pijlers. Enerzijds de aanwijzing van speciale beschermingszones, het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen op landelijk- en gebiedsniveau, die nader uitgewerkt worden in een beheerplan per gebied, en een stelsel van vergunningen.

Anderzijds is het noodzakelijk deze gebieden functioneel met elkaar te verbinden zodat ze als een netwerk gaan functioneren. Deze opgave is verwoord in artikel 10 van de Habitatrichtlijn, waarin de lidstaten worden opgeroepen deze doelstelling te stimuleren. Het belang van dit onderdeel van het Natura 2000 netwerk begin pas recent onderkend te worden, met name in de context van klimaatverandering. De Natura 2000-gebieden zijn ingebed in een ruimtelijk samenhangend netwerk, de EHS.

Voor de Natura 2000-gebieden geldt een strikter beschermingsregime dan voor de

overige EHS-gebieden.⁷ Belangrijk in dit verband is het begrip externe werking, waardoor beperkingen kunnen worden opgelegd op activiteiten buiten het Natura 2000-gebied die negatieve invloed hebben op de betrokken natuurwaarden in het Natura 2000-gebied. In het kader van de op te stellen beheerplannen dient daarom aangetoond te worden dat deze activiteiten geen significant negatief effect hebben op de natuurwaarden binnen het Natura 2000-gebied. Belangrijke wetgeving in deze is de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet regelt de aanwijzing en bescherming van aangewezen gebieden op grond van de Vogel- of Habitatrichtlijnen of eventuele andere internationale verplichtingen. Omdat de gebieden met de meeste ecologische waarde in Nederland binnen de EHS liggen, vallen de Natura 2000-gebieden nagenoeg geheel samen met de EHS. De door Natura 2000 omvatte gebieden op het land beslaan ongeveer de helft van het oppervlak van de EHS op het land. Voor het water vallen alle Natura 2000-gebieden binnen de EHS.

Qua sturing is ook bij Natura 2000 sprake van een samenspel van Rijk en provincies. Het Rijk is verantwoordelijk voor instandhoudingsdoelen en aanwijzingsbesluiten (waaronder de begrenzing); bij het opstellen van beheerplannen is het Rijk bevoegd gezag daar waar het Rijk eigenaar is (denk aan Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Defensie) en is de provincie bevoegd gezag voor de overige gebieden. De kwaliteitsbewaking en handhaving zijn ook verdeeld waarbij de provincies de primaire taak hebben met uitzondering van een aantal welomschreven gebieden/thema's waar het Rijk vergunningverlener is.

Verschillen EHS en Natura 2000

Bij de EHS gaat het primair om het vergroten, verbinden en verbeteren (van de kwaliteit/condities van de natuurwaarden) van natuurgebieden met als doel de biodiversiteit in Nederland duurzaam te waarborgen, zij het dikwijls in combinatie met andere functies van de natuur (bijvoorbeeld recreatie). Het netwerk Natura 2000 bestaat uit meer losse gebieden en is vooral vormgegeven vanuit de bescherming van bestaande gebieden met instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en soorten. De EHS is meer ambitieus dan Natura 2000 in de zin dat hiermee natuurgebieden worden uitgebreid en verbonden. Maar Natura 2000 kent strengere resultaatsverplichtingen en strengere regels wat betreft de zogenaamde 'externe werking'. De EHS werkt door in voorschriften van gemeentelijke bestemmingsplannen zoals hiervoor is aangegeven. Zonder het netwerk en de bufferende werking van de EHS zouden Natura 2000-gebieden afzonderlijke "eilanden" zijn⁸. In combinatie met de Natura 2000-gebieden vormt de EHS een essentiële pijler voor het creëren en borgen van duurzame condities voor instandhouding vanuit nationaal, Europees en internationaal oogpunt relevante soorten en habitattypen.

Mariene biodiversiteit

Onder mariene biodiversiteit wordt verstaan de verscheidenheid aan levensvormen in de wateren, zoals vis, schelp- en schaaldieren. Doel van het beleid in het mariene domein is het bevorderen van een duurzame ontwikkeling en het streven naar duurzaam behoud en gebruik van mariene hulpbronnen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de implementatie van de Europese richtlijnen, in casu de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en is tevens verantwoordelijk voor het beheer en de kwaliteit van de Noordzee. Decentrale overheden (provincies en gemeenten) spelen een belangrijke rol bij het kustbeheer en de ruimtelijke ontwikkeling.

Belangrijke instrumenten om de genoemde doelen te bereiken zijn het aanwijzen van beschermde natuurgebieden en de bevordering van duurzame visserij. Met de aanwijzing van gebieden worden vorderingen gemaakt. De Waddenzee en de Voordelta zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden. De kustzeeën ten noorden van Petten en die tussen Petten en Bergen, de Vlake van de Raan, de Doggersbank en Klaverbank zijn per 22 december 2008 bij de Europese Commissie als een Habitatrichtlijngebied aangemeld. Deze gebieden en de Vogelrichtlijngebieden de kustzee tussen Petten en Bergen en het Friese Front zullen in 2010 worden aangemerkt als Natura 2000-gebieden.

⁷ De externe werking van de Natuurbeschermingswet 1998 is breder van toepassing: niet alleen in Natura 2000-gebieden.

⁸ Milieu en Natuur Planbureau: Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijn, Bilthoven, mei 2007, pag. 60.

Er zullen nationale en communautaire maatregelen voor een duurzame visserij worden getroffen op grond van respectievelijk de Natuurbeschermingswet 1998 en het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Zowel de nationale als de communautaire maatregelen dienen te leiden tot algemene regelgeving van de Europese Commissie, geldend voor zowel Nederlandse als buitenlandse vissers. Over het treffen van deze maatregelen zullen de komende jaren afspraken worden gemaakt tussen de EU-lidstaten die in de Noordzee vissen. Vervolgens zullen deze afspraken door de Europese Commissie worden vastgelegd in algemene regelgeving. Het streven is erop gericht dat deze algemene regelgeving in de Twaalfmijlszone in 2010 tot stand komt en in de Exclusieve Economische Zone in 2012.

(b) Soortenbeleid

Met een gedegen gebiedenbeleid kan de duurzame instandhouding van een groot aantal soorten geborgd worden, maar niet van alle soorten. Voor sommige soort(groep)en in natuurgebieden zijn aanvullende, specifieke maatregelen gewenst; voor weer andere die niet primair in natuurgebieden voorkomen is er behoefte aan aanvullende, specifieke maatregelen. Voor die categorieën van soorten kent het natuurbeleid een tweede spoor: het soortenbeleid.

Het passieve soortenbeleid

Het soortenbeleid bestaat uit een passief en een actief deel. Het passieve deel is de juridische bescherming van soorten via de Flora- en faunawet uit 2002. Deze wet verbiedt activiteiten die schadelijk zijn voor beschermde soorten. In de Flora- en faunawet is onder meer de bescherming van soorten op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen opgenomen. De uitwerking van de Flora- en faunawet vindt deels plaats in lagere regelgeving, zoals bijvoorbeeld in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren en het Jachtbesluit. Ook zijn op grond van de Flora- en faunawet de nationale Rode Lijsten van bedreigde en kwetsbare soortengroepen vastgesteld.

De Rode Lijst draagt bij aan de bescherming van soorten door het creëren van bewustwording over de status van dier- en plantensoorten wereldwijd. Van de internationale Rode Lijst uit 2008 komen er 23 soorten in Nederland voor. Hieronder zijn opvallend veel vissen, zoals de paling (ernstig bedreigd), de (Atlantische) heilbot (bedreigd), de (Atlantische) kabeljauw (kwetsbaar), en de doornhaai (kwetsbaar). Naast de internationale Rode Lijst worden er ook regionale en nationale Rode Lijsten opgesteld. Deze geven informatie over de status van soorten per regio of land. Zo zijn er ook in Nederland voor achttien soortgroepen Rode Lijsten opgesteld, die aangeven welke soorten in Nederland bedreigd zijn; een soort die in Nederland bedreigd is hoeft dat natuurlijk niet wereldwijd of in Europa te zijn. Voor de minister van LNV, die de Rode Lijsten laat opstellen en deze officieel publiceert, zijn de Rode Lijsten een belangrijke bron voor het stellen van prioriteiten in het natuurbeleid. De nationale Rode Lijsten voor achttien soortgroepen bevatten circa 3.363 variëteiten.

Het actieve soortenbeleid

Het actieve soortenbeleid bestond voorheen uit het opstellen van zogenaamde soortenbeschermingsplannen. Eind 2007 is daar een nieuwe aanpak voor in de plaats gekomen: de leefgebiedenbenadering. De kern van de leefgebiedenbenadering is de overstap van de bescherming van individuele soorten van planten en dieren naar leefgebieden met groepen van soorten. Deze leefgebiedenbenadering richt zich op de belangrijkste kwetsbare variëteiten in Nederland⁹ en op (herstel)maatregelen die waar mogelijk ten goede komen aan meerdere soorten. De focus ligt op kansrijke potentiële leefgebieden voor meerdere (bedreigde) soorten. Op deze manier profiteren meerdere species van maatregelen die worden getroffen in een groter geheel. De bevordering van biodiversiteit gaat ook over het beschermen van variëteiten in relatie tot de ecosystemen. Door te kijken waar (potentieel) grote aantallen van een soort zich bevinden en die

⁹ Dit zijn soorten vermeld in de Rode Lijsten en soorten die om andere redenen specifieke bescherming nodig hebben (Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, bijlage 1 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten).

leefgebieden actief te beschermen, heeft een soort als geheel dikwijls meer kans op overleven dan door elke plek te beschermen waar zich enkele individuele variëteiten bevinden. De ratio achter de leefgebiedenbenadering is dat indien sleutelpopulaties worden beschermd, er op andere locaties waar deze soorten mogelijk ook voorkomen, voorrang kan worden gegeven aan economische activiteiten¹⁰.

De uitvoering van de leefgebiedenbenadering ligt bij de provincies. Het maakt onderdeel uit van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG); Rijk en provincies hebben hierover prestatieafspraken gemaakt.

Landschapsbeleid

Ten slotte is er het landschapsbeleid. Dit beleid is er zowel op gericht om voor Nederland karakteristieke landschappen te behouden, te herstellen, te ontwikkelen en te beheren als om een landschappelijke basiskwaliteit te realiseren voor geheel Nederland.

Het eerste doel – het behoud van karakteristieke landschappen - gebeurt onder andere via de aanwijzing en de begrenzing van Nationale Landschappen (met een eerste verantwoordelijkheid voor het Rijk), de concrete uitwerking van kernkwaliteiten in deze Landschappen, de ruimtelijke kaders voor nieuwe ontwikkelingen en het tegengaan van grootschalige ontwikkelingen en de cofinanciering van inrichtings- en beheersmaatregelen voor landschap en natuur is een uitvoeringstaak van de provincies ook weer binnen het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Voorbeelden van Nationale Landschappen zijn het Groene Hart, de Achterhoek en de Stelling van Amsterdam. De Nationale Landschappen worden het meest gewaardeerd om hun natuurlijke en cultuurhistorische landschapskwaliteiten. De natuurlijke groene en blauwe landschapselementen en – patronen zijn het meest relevant voor het behoud van biodiversiteit.

De vier basiskwaliteiten voor het landschap die in de nota Ruimte worden genoemd spelen een belangrijke rol in het landschapsbeleid: de natuurlijke, culturele, gebruiks- en belevingskwaliteit. Verder dragen de Natuurschoonwet, gericht op het behoud van landgoederen, het ruimtelijke ordeningsbeleid gericht op groene/open landschappen tussen steden (bufferzones) en de nota Belvedere (over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijk inrichting) bij aan de realisatie van landschapsdoelen.

In de Agenda Landschap (2008) is de aanpak van het landschapsbeleid, zowel voor de Nationale Landschappen als voor het generieke landschapsbeleid, voor de komende jaren vastgelegd. Langs drie sporen wordt het beleid verder uitgewerkt, in samenwerking met de provincies: zorgvuldig omgaan met de ruimte, het bij de plannen betrekken van burgers en bedrijven en een duurzame financiering van het landschap.

¹⁰ Overigens gelden ook buiten de leefgebieden voor vogels en strikt beschermde andere diersoorten en plantensoorten de limitatieve uitzonderingsgronden van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij de Habitatrichtlijnsoorten zal evenwel door de toepassing van de leefgebiedenbenadering beter onderhouden kunnen worden dat de uitzondering geen afbreuk doet aan het streven naar een gezonde populatie van de betrokken soort.

Beleidsprogramma "Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd" (2008)

Naast de drie pijlers wil het kabinet met het Beleidsprogramma "Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd", een aantal concrete bijdragen leveren aan de EU-doelstelling om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 te stoppen. Deze inzet is onder andere ingegeven door de door de Europese Commissie geuite zorg over het bereiken van de Europese biodiversiteitsdoelstelling en de concrete verwachting dat, volgens de Natuurbalans 2008, Nederland de EU-2010-doelstelling waarschijnlijk niet zal halen. Daarom is in het interdepartementale beleidsprogramma biodiversiteit een aantal beleidsprioriteiten benoemd voor de periode 2009- 2011. Deze prioriteiten die gaan over behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit binnen en buiten Nederland zijn:

1. "handelsketens en biodiversiteit": verduurzaming van handel in hout, soja, palmolie, biomassa en veen;
2. "betalen voor biodiversiteit": het creëren van betalingsmechanismen voor biodiversiteit ("de gebruiker betaalt");
3. "biodiversiteit werkt": het actiever benutten van ecosysteemdiensten, onder meer in de landbouw;
4. "ecologische netwerken": het creëren van ecologische netwerken in binnen- en buitenland;
5. "mariene biodiversiteit": het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit van zeeën en oceanen.

2.3.3 Het budgettaire kader

Nederland geeft circa € 1 miljard per jaar uit aan natuur en landschap. Dat is ongeveer € 62 per inwoner of 0,2% van het bruto binnenlands product (bbp). Daarvan komt ongeveer 80% voor rekening van de overheid, voornamelijk van het Rijk. Van de uitgaven die het Rijk voor natuur en landschap doet worden gronden aangekocht, ingericht en beheerd. De laatste vijftien jaar werd circa 0,1% tot 0,2% van de rijksuitgaven aan natuur en landschap besteed.¹¹ Een uitzondering hierop waren de jaren 2000-2003. In die periode heeft het Rijk extra middelen ingezet om terreinen te verwerven in het kader van het zogenoemde Natuuroffensief.

Voor het huidige natuurbeleid zijn de afgelopen jaren onderstaande budgetten beschikbaar gesteld. Het gaat om het gebiedenbeleid en het soortenbeleid. Voor het beleid gericht op recreatie en landschap zijn ook meerjarige budgetten beschikbaar.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EHS Verwerven	133.196	172.405	177.696	147.871	124.015	114.420
EHS Inrichting	29.998	58.880	137.722	158.830	148.864	143.905
EHS beheer	137.000	152.000	168.000	156.000	160.000	164.000
Nationale Parken	5.000	5.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Soortenbeleid	23.257	34.714	36.649	39.310	41.000	47.000
Landschapsbeleid	11.000	15.000	19.000	21.000	28.000	32.000

¹¹ Natuurbalans 2009.



3 Realisatie van de biodiversiteitsdoelen in Nederland

De centrale probleemstelling van dit IBO is de vraag hoe de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk kan worden zeker gesteld en welke aanpassingen daartoe mogelijk/nodig zijn op het niveau van de doelstellingen en instrumenten. Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de biodiversiteitsdoelen worden bereikt.

De mondiale biodiversiteit gaat achteruit. Dit komt door exploitatie, vernietiging en versnippering van natuurlijke ecosystemen; er wordt steeds meer geproduceerd en geconsumeerd, deels door de groei van de wereldbevolking en verandering van het dieet (meer vlees). Door de groeiende consumptie van vooral voedsel heeft de landbouw steeds meer ruimte nodig en wordt het land steeds intensiever gebruikt. Deze ontwikkeling gaat ten koste van de bestaande biodiversiteit. In de Monitor Duurzaam Nederland 2009 is aangegeven dat er momenteel nog ongeveer 70% over is van de oorspronkelijke mondiale biodiversiteit. In Europa bedraagt de resterende natuurwaarde minder dan 50%. Voor Nederland lijkt het biodiversiteitsverlies de laatste jaren af te nemen.

Voor het meten van de voortgang van het bereiken van de biodiversiteitsdoelstelling zijn indicatoren nodig die kunnen worden gemeten. De IBO-werkgroep heeft gekozen voor een set indicatoren die wordt gebruikt in de jaarlijkse Natuurbalans van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Als belangrijke graadmeters (indicatoren) voor de stand van de biodiversiteit hanteert het Planbureau voor de Leefomgeving: de veranderingen in de oppervlakte natuurgebieden; de kwaliteit van de oppervlakte natuurgebieden; de stand van afzonderlijke planten- en diersoorten. De LNV-begroting kent als indicatoren voor de mate waarin de biodiversiteitsdoelen worden gehaald: het verloop van de bedreigde soorten in Nederland door de jaren heen en de staat van instandhouding van de Europeesrechtelijk belangrijke populaties in Nederland. Een derde indicator die gericht is op de kwaliteit van ecosystemen is nog in ontwikkeling. Op basis van de jaarlijkse Natuurbalansen van het PBL en de indicatoren uit de begroting van LNV kunnen uitspraken gedaan worden over de stand van de biodiversiteit en de mate waarin de geformuleerde doelstellingen worden gehaald.

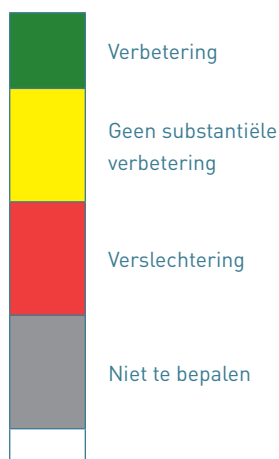
De Natuurbalans 2009 concludeerde dat het huidige natuur- en milieubeleid de gestelde natuurdoelen weliswaar dichterbij brengt, maar dat de vooruitgang onvoldoende is. De oppervlakte aan natuurgebied neemt toe en de milieu- en ruimtecondities verbeteren. Voor Nederland als geheel stabiliseert de natuurwaarde van natuurgebieden, al zijn er op soortniveau winnaars en verliezers. De soorten die minder hoge eisen stellen aan de milieu- en ruimtecondities nemen in aantallen toe. Maar de kwetsbare soorten zijn de verliezers omdat milieu- en ruimtecondities nog niet op het juiste niveau zitten. Daarnaast treedt een proces van homogenisatie van soorten op. Cultuurminnende soorten nemen in aantal toe en nemen de plaats in van oorspronkelijke soorten. Er zijn derhalve tekenen van herstel, maar er blijven uitdagingen om biodiversiteitsverlies en het proces van homogenisatie tegen te gaan. Het PBL heeft vastgesteld dat bij voortzetting van het huidige beleid een derde van de diersoorten niet duurzaam in stand kan worden gehouden.

Onderstaande figuur geeft inzicht in de termijntrend (1990-2006), de korte-termijntrend (2002-2006) en de kansen op een tijdige realisatie van de belangrijke rijksdoelen voor natuur¹².

Trends in de ontwikkeling van natuur en landschap in Nederland en de kans dat de beleidsdoelen tijdig worden gerealiseerd

	Trend 1990 - 2006	Trend 2002-2006	Kans om doel tijdig de realiseren
Biodiversiteit			
Oppervlakte natuurgebieden	Verbetering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel.
Kwaliteit ecosystemen: land	Verslechtering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel.
Kwaliteit ecosystemen: agrarisch gebied	Verslechtering	Verslechtering	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Met intensivering van het beleid is het doel wel realiseerbaar.
Kwaliteit ecosystemen: water zoet	Geen substantiële verbetering	Niet te bepalen	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Vraagt fundamentele herziening van het beleid.
Kwaliteit ecosystemen: water zout	Geen substantiële verbetering	Niet te bepalen	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Vraagt fundamentele herziening van het beleid.
Aantal soorten planten en dieren	Verslechtering	Verslechtering	Geraamde ontwikkeling leidt waarschijnlijk niet tot het halen van het doel. Vraagt fundamentele herziening van het beleid.
Milieu- en ruimtecondities			
Ruimtelijke samenhang	Verbetering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel.
Zuurgraad / voedselrijkdom	Verbetering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel.
Vochttoestand	Geen substantiële verbetering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel.
Waterkwaliteit	Verbetering	Geen substantiële verbetering	Geraamde ontwikkeling ligt rond het doel.

Trend



Kans om doel tijdig te realiseren



- Het blijkt dat de natuurwaarde van natuurgebieden in Nederland stabiliseert, maar dat vooral de situatie voor de kwetsbare soorten niet is verbeterd. Dat zijn - per definitie - de soorten die het meeste last hebben als niet aan de noodzakelijke condities wordt voldaan (omgevingsfactoren). Daarnaast stagneert het realisatietempo van de EHS na een voortvarende start in de jaren negentig. Ondanks de stappen in de goede richting bij de realisatie van Natura 2000 en de EHS blijkt uit de Natuurbalans 2009 dat de doelen van het rijksbeleid bij voortzetting van het huidige beleid niet tijdig gerealiseerd zullen worden.

¹² Bronnen: Natuurbalans 2008 en Natuurbalans 2009.

- De natuur heeft nog niet de beoogde kwaliteit wanneer kwaliteit gedefinieerd is in termen van natuurlijkheid en doelsoorten¹³. Positief is dat de minst veeleisende natuurgebieden zich iets herstellen. Daar staat tegenover dat graslandtypen, zoute wateren, meren en het agrarisch gebied een relatief lage natuurkwaliteit hebben. Vooral de kwaliteit van het agrarisch gebied gaat nog steeds achteruit.
- De Rode Lijst wordt langer. Vooral de zeldzaamste soorten gaan nog steeds in aantal achteruit en sommige staan op het punt om uit Nederland te verdwijnen.
- In de opeenvolgende Natuurbalansen van 2007, 2008 en 2009 wordt geconstateerd dat met de realisatie van het huidige natuurbeleid een ruimtelijke samenhang wordt bereikt waarmee circa tweederde van de faunadoelsoorten in de toekomst duurzaam kunnen worden beschermd. Voor éénderde van de doelsoorten geldt dit niet.
- De kwaliteit van de Noordzee is nog niet verbeterd. De natuurkwaliteit is ongeveer half zo goed als die in een natuurlijke situatie zou zijn. Hieraan ligt mede de druk van visserij op de natuurkwaliteit in de Noordzee ten grondslag. Dit heeft geleid tot een afname van visbestanden. Bovendien is de leeftijdsopbouw van de visbestanden zeer eenzijdig geworden. Er komen vooral jonge vissen voor omdat oudere soortgenoten worden weggevangen. Het visserijbeleid heeft weliswaar bijgedragen aan de vermindering van overbevissing, maar het heeft de meeste vissoorten niet uit de gevarezone kunnen houden. Er zijn experimenten gaande om duurzame vistechnieken toe te passen. Overgang naar ecologisch duurzame visserij lijkt echter nog niet in het verschiet te liggen.
- De natuurkwaliteit van de Waddenzee is de afgelopen twintig jaar licht verbeterd.
- De kwaliteit van het zoete water in Nederland is flink verbeterd sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw. De onnatuurlijke voedselrijkdom van het water is afgenomen door het verbeterde rendement van waterzuiveringsinstallaties en door de verwijdering van fosfaat uit wasmiddelen. Ook is de last aan bestrijdingsmiddelen afgenomen. Dat is duidelijk te zien aan de kwaliteit van de zoetwater-ecosystemen. De hoeveelheid en de soortensamenstelling van vissen en de kleine waterdieren in stromende wateren geven aan dat er verbetering in zit. Toch is gemiddeld genomen de huidige ecologische kwaliteit overwegend matig.
- De overheid en de waterschappen zijn bezig met het uitvoeren van de Europese Kaderrichtlijn Water. Vanwege het feit dat een groot deel van de Nederlandse wateren zo sterk veranderd is dat terugkeer naar de natuurlijke referentie geen realistische doelstelling is, wordt in Nederland voor deze wateren een pragmatische insteek voor de ecologische doelstellingen hiervan gehanteerd.

Conclusies

Gemiddeld genomen stabiliseert het verlies aan natuurwaarden van Nederlandse natuurgebieden. Herstel kan worden waargenomen in een aantal gebieden, vooral in ecosystemen die een snelle natuurlijke ontwikkelingstijd hebben, zoals moerassen. Het herstel in andere typen ecosystemen duurt langer en is nog niet duidelijk zichtbaar. Bovendien blijken vooral de kwetsbare en de internationaal relevante soorten nog achteruit te gaan. Op basis van de fysieke condities voor natuur heeft het Planbureau van de Leefomgeving voorspeld dat het doel om in 2020 duurzame condities te realiseren voor het voortbestaan van de in 1982 in Nederland voorkomende soorten niet zal worden gehaald. Bij voortzetting van het huidige beleid zal ongeveer éénderde van de doelsoorten niet duurzaam in stand kunnen worden gehouden. Ook de stopzetting van de achteruitgang in biodiversiteit in 2010 is niet waarschijnlijk.

¹³ Doelsoorten komen voort uit het soortenbeleid, soorten die vanwege hun internationale betekenis, hun trend, of hun zeldzaamheid een plaats hebben gekregen in het Nederlandse natuurbeleid. Maar dit hoeven niet de variëteiten te zijn die indicatief zijn voor de kwaliteit van de ecosystemen.



4 Knelpunten in het biodiversiteitsbeleid

In hoofdstuk 3 is op hoofdlijnen de stand van zaken in het behalen van de biodiversiteitsdoelen weergegeven. De hoofdconclusie is dat er positieve trends zijn waar te nemen maar dat deze nog onvoldoende zijn en niet snel genoeg gaan om de gestelde doelen tijdig te realiseren. Vanuit deze context zijn in dit hoofdstuk daarom de knelpunten in het biodiversiteitsbeleid geïnventariseerd. Deze knelpunten worden nader toegelicht vanuit de volgende invalshoeken:

- 4.1 Dynamiek
- 4.2 Ruimtelijke inpassing
- 4.3 Sturing
- 4.4 Maatschappelijke verankering
- 4.5 Financiële tekorten.

Dit leidt vervolgens in 4.6 tot conclusies over de hoofdproblemen van het huidige biodiversiteitsbeleid.

4.1 Dynamiek¹⁴

De EHS, het streven naar een netwerk van natuurgebieden die door verbindingszones ecologisch aan elkaar zijn geknoopt, is een infrastructuur van de natuur die moet helpen voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en dat natuurgebieden hun waarde verliezen. Het behoud van bestaande natuur is een belangrijk onderdeel van dit streven. Sinds de jaren negentig is aan de hand van ecologische criteria steeds vaker nieuwe natuur ontwikkeld zodat het natuurbeleid kan worden gerealiseerd. Dit bevorderde een beeldvorming over natuur waarbij deze op basis van ondubbelzinnige wetenschappelijke maatstaven kan worden gepland en gecreëerd.

De wetenschap is in de loop der tijd anders gaan denken over de werking van ecosystemen en populaties, en hoe daarbij de oude "deterministische visie" (met nadruk op "evenwicht in de natuur") zich heeft ontwikkeld naar een "dynamische visie" (met nadruk op "verandering in tijd en ruimte met een sterke rol van toeval"). Deze dynamische visie houdt in dat de natuur het onvoorspelbare en steeds veranderende gevolg is van toeval, evolutie en dynamiek waarbij dynamiek ook veroorzaakt kan zijn door mensen. Als natuurbeheerder is de mens verantwoordelijk voor het in stand houden of scheppen van voldoende voorwaarden zodat de natuur tot ontwikkeling kan komen.

Een zekere mate van dynamiek binnen ecosystemen is noodzakelijk voor het handhaven van de karakteristieke soortenrijkdom. Dynamiek kan daarbij betrekking hebben op fysieke condities, maar ook op de steeds wisselende verspreiding en aantallen van soorten en soortencombinaties. Het handhaven van biodiversiteit vraagt dus om natuurlijke (brand, begrazing, overstroming) of door de mens geïmiteerde dynamiek. De ruimtelijke verdeling van de oppervlakte leefgebied op de schaal van een regio heeft een grote invloed op het voorkomen van een soort op een locatie, bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied. In netwerken kan een soort op een plaats lokaal verdwijnen en elders weer verschijnen. Anders gezegd: instabiliteit op lokale schaal gaat hand in hand met stabiliteit op netwerkniveau. Het ecosysteemnetwerk is dus als het ware een verzekering tegen lokale ongelukken: het risico van uitsterven wordt gespreid over een grotere geografische regio. Bij toenemende versnippering wordt de dekkinggraad van de verzekering minder. Hoe sterker de versnippering, hoe vaker een voor bepaalde soorten geschikt leefgebied tijdelijk onbewoond is en hoe groter de kans op het verdwijnen van soorten.

¹⁴ Zie bijlage 6 voor een nadere duiding van de ontwikkelingen in de wetenschap.

4.1.1 Te weinig ruimte voor natuurlijke dynamiek

De huidige systematiek van doelsoorten en doeltypen is door de dynamiek in de natuur geleidelijk minder bruikbaar. Doelsoorten verdwijnen en nieuwe soorten verschijnen, soortencombinaties veranderen en habitateisen van soorten veranderen, mede onder invloed van klimaatverandering. De instandhoudingsdoelen van het Nederlandse natuurbeleid daarentegen leggen het accent op lokale schaal in termen van voorkomen van bepaalde soortcombinaties en aantallen (als indicatie voor de gewenste draagkracht van het leefgebied), dit is in het bijzonder aan de orde in de Natura 2000-gebieden. De verbeter-, herstel- en instandhoudingsdoelen in de Natura 2000-aanwijzingsbesluiten zijn gericht op het bereiken van een bepaalde situatie, maar bieden weinig ruimte aan natuurlijke dynamiek van ecosystemen en dus ook aan het verdwijnen of verschuiven van soorten. Ook houdt de huidige systematiek van natuur- en instandhoudingsdoelen en de monitoring daarop weinig rekening met weersextremen en opwarming ten gevolge van klimaatverandering. Het huidige systeem van natuur- en instandhoudingsdoelen sluit daardoor niet geheel aan bij de realiteit van ecologische dynamiek. Als gevolg van de natuurlijke dynamiek - nog eens versterkt door klimaatverandering - zal de samenstelling van ecosystemen veranderen, zal een aantal doelsoorten en mogelijk ook ecosystemen in Nederland niet te handhaven zijn, met welke beheersinspanning dan ook.

4.1.2 Dynamiek door menselijk handelen

Nederland is een dichtbevolkt land en de ruimte is schaars. Er moet naast natuurgebieden ook ruimte worden gevonden voor zaken als wonen, werken, recreatie en infrastructuur. De afgelopen decennia hebben zowel de intensieve landbouw als de verstedelijkingsdruk een duidelijke invloed gehad op biodiversiteit en de groene ruimte. Welvaartsgroei en economische ontwikkeling leiden in het algemeen tot een ruimtelijke ontwikkeling waarbij natuurgebieden en de natuur daarbuiten onder een steeds grotere druk komen te staan¹⁵. Deze ontwikkelingen dragen enerzijds bij aan de verhoging van de kwaliteit van het leven (mobiliteit en bebouwde omgeving), maar leggen anderzijds een druk daarop (natuur- en milieukwaliteit). Er is bij ruimtelijke afwegingen een spanningsveld tussen de economisch rendabele functies als woningbouw en infrastructuur en de minder goed in geld uit te drukken functies als natuur en landschap.

De genoemde economisch rendabele gebruiksfuncties winnen het bij ruimtelijke belangenafwegingen meer dan eens van veel minder goed in geld uit te drukken functies als natuur en landschap. Voor de watersystemen geldt dat bij de inrichting van het landelijk gebied (ruilverkavelingen) de landbouw prevaleerde boven natuur. Bij de grote wateren en de kust geldt dit ook voor de visserij. Voor deze wateren komt daar het aspect van de compartimentering en kustlijnverkorting ten gunste van de veiligheid bij. De door het Planbureau voor de Leefomgeving gesignaleerde achteruitgang van de biodiversiteit is dan ook deels terug te voeren tot maatschappelijke keuzes, die niet altijd ten gunste van natuur en landschap uitpakten zijn.

De druk op soorten is in Nederland hoog in vergelijking met andere Europese landen. Daar komt bij dat in toekomstige ontwikkelingen naast de stedelijke druk ook de vraag naar landelijk wonen en recreatiemogelijkheden zal blijven toenemen. De Monitor Duurzaam Nederland 2009 constateert dat landbouw, verstedelijking en de mede hierdoor ontstane versnippering van leefgebieden belangrijke oorzaken zijn voor verlies van habitat.

4.1.3 Klimaatverandering als toenemende drukfactor

Sinds 1950 is Nederland gemiddeld 1,5°C warmer geworden (KNMI, 2008). Sinds 1980 is de gemiddelde watertemperatuur van de noordelijke Noordzee eveneens met circa 1,5°C gestegen en is het aantal strenge winters afgenomen (MNP, 2006; KNMI, 2006b). Het verschuiven van klimaatzones door temperatuurverhoging brengt op de termijn van decaden grootschalige verschuivingen in soortensamenstellingen met zich mee. Vanuit een plek gezien komen er nieuwe soorten vanuit het zuiden of oosten, verdwijnen soorten waarvoor de plek in de zuidrand van hun klimaatzone ligt. Tegelijkertijd is de verwachting dat door het vaker voorkomen van extreme weersomstandigheden lokale populaties sterker

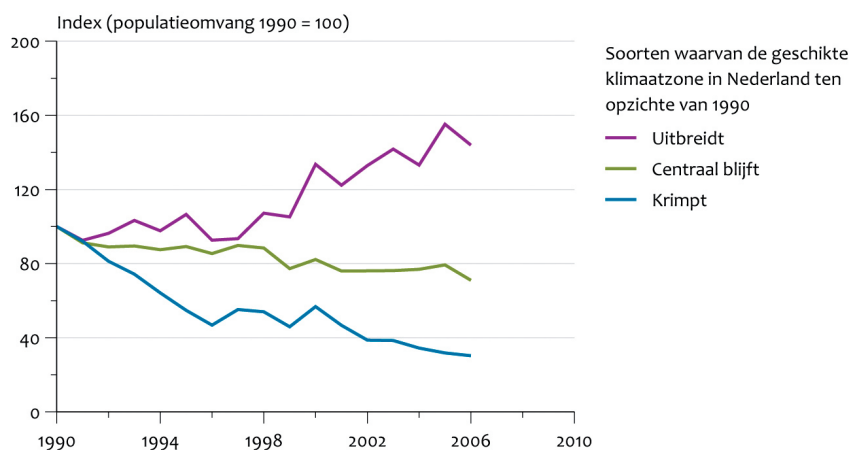
¹⁵ Zie Natuurbalans 2007: buiten de natuurgebieden lopen de aantallen van bepaalde soorten nog sterker terug.

in omvang zullen gaan fluctueren. Deze klimaateffecten op biodiversiteit versterken de nadelige effecten van versnippering.

De effecten van klimaatverandering op de natuur zijn nu al wereldwijd zichtbaar en de wetenschappelijke studies die er bewijzen voor aandragen stapelen zich op. Ook in Nederland.

Voor koudeminnende soorten, waarvoor Nederland zich aan de zuidkant van hun verspreidingsgebied bevindt, worden de leefomstandigheden in Nederland ongunstiger, waardoor ze in aantal achteruitgaan. Voor warmteminnende soorten worden de omstandigheden echter steeds gunstiger, waardoor ze in aantal kunnen toenemen (zie onderstaande figuur). Dit geldt voor soorten uit allerlei soortgroepen, zoals vogels, vlinders en amfibieën. De nieuwe soorten die hier verschijnen zijn variëteiten die zich over grote afstanden kunnen verspreiden. Er zijn ook aanwijzingen dat veel soorten de snelheid waarmee klimaatzones verschuiven niet kunnen bijbenen. Dit achterblijven wordt sterker naarmate ze gevoeliger zijn voor versnippering.

Invloed klimaatverandering op soorten



Figuur 4.1 Koudeminnende soorten gaan de laatste jaren sterk in aantal achteruit en warmteminnende soorten nemen toe. Neutrale soorten blijven min of meer stabiel. Dat komt door veranderingen in het klimaat (Bron: Nijhof et al 2007)

Ruim 10% van de doelsoorten in Nederland behoort tot de koudeminnende groep¹⁶. De verdeling van koudeminnende en warmteminnende soorten verschilt sterk over Nederland en haar natuurtypen (Figuur. 4.1). Natuurtypen met een relatief grote fractie koudeminnende soorten zijn Natte heide en Hoogveen (inclusief vennen), Droge heide, Zandverstuiving, Bos van arme zandgronden en Natte graslanden. De biodiversiteit zal dus in deze natuurtypen verschillend reageren: in sommige systemen is een vervanging van soorten aan de orde, in andere een toename (mits de gebieden bereikbaar zijn) of een verarming. Omdat klimaatverandering ook elders effecten heeft, veranderen routes van trekvogels waarvoor de grote wateren nu belangrijke functies vervullen.

In de Waddenzee en open zeearmen zullen bij een te snel stijgende zeespiegel de arealen aan droogvallende platen afnemen, een belangrijk element in het ecosysteem. Voorzichtige schattingen geven aan dat de Waddenzee een stijging van drie tot zes mm per jaar aan zou kunnen, mogelijk zelfs acht mm per jaar (RWS/Deltares, 2008). Dit zou betekenen dat de Waddenzee houdbaar zou zijn binnen een groot deel van de range van de KNMI-scenario's (35-85 cm deze eeuw). Klimaatverandering leidt tot een verandering van het

16 Zie bijlage voor beschrijving doelsoorten.

rivierafvoerpatroon. Winterafvoeren nemen toe terwijl in de zomer de afvoeren (in de plus-scenario's) afnemen. Dit leidt tot andere overstromingsduren, hetgeen een belangrijke milieuconditie is voor de natuur langs de grote rivieren. Dit heeft gevolgen voor enkele belangrijke karakteristieke vegetatietypen in het rivierengebied (Haasnoot et al 2005). Vegetatietypen die vooral voorkomen in de droge (zoals hardhoutooibos) of juist natte gebieden zullen in areaal afnemen (zoals stroomdalgrasland), terwijl vegetatietypen met een gemiddelde overstromingsduur toenemen.

4.2 Ruimtelijke inpassing

4.2.1 De vormgeving van de EHS

De basisgedachte achter de EHS is dat dynamische natuur om grote aaneengesloten gebieden vraagt. Deze gedachte is op zich juist. Toch zijn er momenteel enkele problemen. Hoewel er al veel verbeterd is ten opzichte van de start van het EHS-beleid, is de realisatie nog niet zover dat gesproken kan worden van een robuust netwerk; er is dus nog een grote taakstelling. Ook de vormgeving van de beoogde EHS anticipeert nog onvoldoende op de verwachte dynamiek als gevolg van klimaatverandering. Maar het gaat verder; recente inzichten op basis van berekeningen van het PBL¹⁷ (zonder de effecten van klimaatverandering mee te nemen) laten zien dat een robuustere vormgeving effectiever is voor de bescherming van de biodiversiteit, zelfs wanneer de totale oppervlakte kleiner is. In hoofdstuk 5 worden voorstellen gedaan hoe tot een betere vormgeving van de restantaakstelling van de EHS kan worden gekomen.

Omdat de gevolgen van klimaatverandering voor de biodiversiteit zich afspelen op een schaalniveau van (West) Europa, wordt het belangrijker dat landen onderling hun doelen op elkaar afstemmen. De Nederlandse EHS moet een functioneel onderdeel van het Europese Natura 2000-netwerk worden. Binnen dat netwerk heeft Nederland een grote betekenis als internationaal bolwerk voor deltanatuur: grote rivieren, moerassen, duinen en kustzones. De grote oppervlakte van dit type natuur draagt in verhouding veel bij aan de duurzame condities van het Europese Netwerk. Voor bossen geldt dat bijvoorbeeld veel minder, het Nederlandse bos is in verhouding klein en bevindt zich aan de rand van het Europese bosareaal. Anderzijds is door deze ligging in een overgangsgebied het Nederlandse bos vanuit biodiversiteitsoverwegingen interessant. Sommige ecosysteemttypen, zoals hoogveen, zijn wellicht aan het eind van de eenentwintigste eeuw niet meer te handhaven en zullen veranderen in natte heide. Op grond van dergelijke overwegingen kan men besluiten tot het leggen van accenten of accentverschuivingen binnen de nog te ontwikkelen EHS, met name als het gaat om het klimaatbestendig maken. Ook kunnen afspraken over het beschermen van Rode Lijstsoorten in het licht van klimaatverandering in internationaal verband plaatsvinden.

4.2.2 De invloed van water- en milieucondities

De kwaliteit van natuur wordt mede bepaald door de milieudruk, die zelf overigens ook verband houdt met de ontwikkeling van de bevolking en de toenemende welvaart en de daaraan verbonden woningbouwactiviteiten, aanleg en het gebruik van infrastructuur, recreatieactiviteiten en emissies naar lucht en water. Al decennia staat de kwaliteit van de natuur onder druk door verdroging en verzurende en vermestende depositie. Verdroging treedt op doordat de grondwaterstand wordt verlaagd ten behoeve van de landbouw en daalt door drink- en industriewaterwinning. Dit is een belangrijk probleem voor natuur die van grondwater afhankelijk is. De meeste ecosystemen liggen in een omgeving die droger en voedselrijker is dan voor het behoud van het ecosysteem toelaatbaar is. Die omgeving heeft dan een negatieve invloed op de biodiversiteit.

De zoete wateren en deltawateren zijn de afgelopen vijftig jaar op ingrijpende wijze heringericht. Voor een belangrijk deel is dit gebeurd met het oog op de veiligheid

¹⁷ PBL, Nederland later.

tegen overstromingen. De wateren zijn hierdoor van systeem veranderd, waardoor ook grote ecologische veranderingen zijn opgetreden. Bovendien zijn deze onnatuurlijke of seminatuurlijke watersystemen in habitatopbouw eenzijdig, hetgeen ook de stabiliteit niet bevordert. Deze ecologische veranderingen hebben een eigen dynamiek die ervoor zorgt dat er nog geen sprake is van een stabiele situatie. Inrichtingsmaatregelen kunnen hierin mondjesmaat verbetering brengen. De visserij heeft door hoge visserijdruk en bijvangst een grote invloed op de grote zoetwatersystemen.

Hoewel de water- en milieucondities in natuurgebieden zich in de goede richting ontwikkelen, zijn ze veelal nog onvoldoende om natuur duurzaam te behouden. Hierdoor zal het moeilijk worden om populaties van planten- en diersoorten duurzaam te beschermen. In het kader van het ILG zijn afspraken gemaakt om de condities van prioritair gebieden te verbeteren. Het zal echter nog een forse opgave zijn om de condities van alle EHS en Natura 2000-gebieden op peil te brengen, zoals blijkt uit het rapport van de stuurgroep milieutekorten (IPO, VROM, LNV, V&W, UvW)¹⁸.

4.2.3 Technische, ecologische invulling beperkt mogelijkheden tot synergie

In de LNV-beleidsnota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" werd nadrukkelijk gekozen voor verbreding van het natuurbeleid. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor beter recht wordt gedaan aan de betekenis van het natuurbeleid voor de samenleving. Deze verbreding heeft betrekking op de belevings- en gebruikswaarden van de natuur, de notie dat natuur zich niet beperkt tot de EHS maar al begint bij de voordeur en het zien van natuur als verantwoordelijkheid van de gehele samenleving.

Geconstateerd wordt dat ondanks dit streven de betekenis van de biodiversiteit voor de samenleving niet voldoende uit de verf komt¹⁹. Dit terwijl de EHS naast ecologische ook andere functies vervult. Veel mensen wonen, werken en recreëren in de EHS. De gebieden in en rond de EHS spelen verder een rol bij behoud en versterking van landschappelijke waarden. Dit brede natuurconcept blijft bij de realisatie van de EHS op de achtergrond. Tot nu toe vindt de verantwoording van het EHS-beleid nog uitsluitend plaats op basis van ecologische criteria – met hectares en doelsoorten die staan voor kwantiteit en kwaliteit.

De doelen van de EHS zijn daarentegen van oorsprong breed gedefinieerd en de samenleving hecht in toenemende mate belang aan die breedte. Anderzijds wordt de biodiversiteitspotentie van gebieden buiten de EHS, zoals Bufferzones, (Nationale) Landschappen, recreatiegebieden en groene gebieden in de stad nog onvoldoende benut. Het instrumentarium dat bij deze uiteenlopende gebiedscategorieën wordt ingezet, is niet primair gericht op het behouden en versterken van biodiversiteit. Ook de integratie van het natuurbeleid met beleid gericht op wonen, bedrijvigheid en infrastructuur krijgt nog onvoldoende vorm.

4.3 Sturing

4.3.1 De sturing van het biodiversiteitsbeleid

Het Nederlandse natuurbeleid is op technocratische en verkokerde wijze tot stand gekomen. Er was weinig oog voor andere beleidsdoelen dan de gebruikelijke zoals water en milieu. Ook kwesties als recreatie, gezondheid, leeftijdsopbouw van Nederland, veiligheid, onderwijs en zorg hebben op de beschrijving van de natuurdoelen in het natuurbeleid weinig invloed gehad.

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam is de algemene doelstelling van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid dat in 2020 de condities van instandhouding voor alle in 1982 van nature in ons land voorkomende soorten zeker gesteld moet worden. Uit deze formulering

¹⁸ Stuurgroep milieutekorten, 2007, Kosten realisatie milieu- en watercondities EHS en VHR.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Langers et al (2008), de recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur.

blijkt dat het gaat om behoud en herstel van de condities (omgevingsfactoren) en niet zozeer om het terugbrengen van alle soorten in de aantallen op die plaatsen die in 1982 aanwezig waren.

De IBO-werkgroep constateert echter dat deze doelstelling met name is geoperationaliseerd door te sturen op het voorkomen van soorten en ecosysteemtypen, waardoor het na te streven eindbeeld statisch is vormgegeven. Dat blijkt duidelijk uit het in het natuurbeheer gehanteerde verfijnde systeem van doelsoorten en doeltypen, dat onvoldoende rekenschap geeft van de dynamiek die de natuur op zich kenmerkt, en waarvan het belang in toenemende mate wordt benadrukt. Dit neemt niet weg dat soorten mogelijk wel als indicator gehanteerd kunnen worden.

4.3.2 Hectares in plaats van samenhang

Het creëren van een functioneel samenhangend en robuust ecologisch netwerk komt in de huidige realisatie van de EHS en Natura 2000-gebieden nog onvoldoende tot uitdrukking. In de afspraken tussen Rijk en provincies wordt ten aanzien van de EHS voornamelijk gestuurd op aantallen hectares en de samenhangende configuratie van de EHS verdwijnt daarbij naar de achtergrond. Doordat primair wordt gestuurd op aantallen hectares is het verleidelijk om een beschikbaar budget sowieso om te zetten in grondaankopen ook al ligt het niet op de goede plek. Het verwerven van hectares op de goede plek binnen de EHS-begrenzing blijkt op basis van vrijwilligheid niet gemakkelijk. Inzet van het wettelijk instrumentarium voor onteigening en wettelijke verkaveling vindt om politieke (en financiële) redenen maar beperkt plaats. Door deze factoren is een praktijk ontstaan waarbij veel hectares ruilgrond buiten de EHS-begrenzing zijn aangekocht en de gerealiseerde hectares binnen de begrenzing op dit moment onvoldoende samenhang vertonen. Bovendien wordt een deel van de subsidies voor agrarisch beheer eveneens buiten de EHS gerealiseerd en is het agrarisch beheer binnen de EHS-begrenzing versnipperd. Agrarisch natuurbeheer kent bovendien relatief kortlopende contracten waardoor de continuïteit niet is gewaarborgd. De realisatie van de robuuste verbindingzones ligt achter op de planning; alleen die tussen de Oostvaardersplassen en het Oostvaarderswold wordt voortvarend opgepakt. De programmering en de uitvoering van het Meerjarenplan Ontsnippering waarin 208 knelpunten worden aangepakt, ligt redelijk op schema.

4.3.3 Sturing op doelmatigheid in de uitvoering nog onvoldoende uitgewerkt

Momenteel staan de subsidies voor aankoop en inrichting van gebieden los van de subsidies voor beheer terwijl hiertussen een sterk verband bestaat. Een gebied dat is verworven en ingericht moet uiteindelijk ook beheerd kunnen worden. Een conglomeraat van publieke en private inrichters en beheerders leidt tot onduidelijkheden en verlies van doelmatigheid. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Rijk en de provincies zich bij de keuze uit de verschillende realisatiewijzen (agrarisch beheer, particulier beheer of verwerving en inrichting met beheer door de grote terreinbeheerders) nog te weinig laten leiden door de vraag welke beheerder op een beoogde EHS-locatie de daar gewenste natuurdoelen het best en tegen de laagste kosten kan realiseren.

De huidige uitvoeringspraktijk leidt er mede toe dat relatief kleine eenheden nieuwe natuur worden toegevoegd en ingericht. De kosten voor het op peil brengen van milieu- en watercondities voor deze gebieden zijn hoger dan die van grotere eenheden natuur. Daarnaast blijkt dat de diverse natuurdoeltypen ook verschillende kosten met zich meebrengen voor wat betreft inrichting en beheer. Zo zijn bossen in het algemeen goedkoper te realiseren en te onderhouden dan bijvoorbeeld hoogveen. Meerdere natuurdoeltypen in één gebied kunnen een gedetailleerde inrichting tegen hogere kosten vergen. Deze aspecten zijn niet overal meegenomen bij de totstandkoming van de natuurdoeltypenkaart. Daarnaast speelt bij de keuze van natuurtypen in relatie tot de huidige en gewenste abiotische omstandigheden op de betreffende locaties kosteneffectiviteit nog onvoldoende een rol. Dit kan tot gevolg hebben dat behalve forse investeringsmaatregelen ook structureel meer beheermaatregelen nodig zijn om het natuurdoel op die specifieke locatie in de gewenste kwaliteit te realiseren. Ook met dit aspect is bij de totstandkoming van de huidige natuurdoeltypenkaart geen rekening

gehouden. De vraag kan worden gesteld of met een andere keuze van natuurdoeltypen niet goedkoper invulling kan worden gegeven aan behoud van de biodiversiteit in Nederland.

4.3.4 Prioriteitstelling in het soortenbeleid onvoldoende duidelijk

Het soortenbeleid is een aanvullend beleid op het gebiedenbeleid. Uiteindelijk vormen de aanwezige soorten in het gebied de graadmeter om de intrinsieke waarde van het gebied te bepalen. Op basis van het Verdrag van Bern zijn Rode Lijsten opgesteld met kwetsbare en bedreigde soorten. Daarnaast bestaan er andere lijsten met te beschermen soorten zoals de VHR-soorten, de internationale Rode Lijsten en de soorten die via de leefgebiedenbenadering worden gestimuleerd. Er ontbreekt echter een duidelijke prioritering in de keuzes van de te beschermen kwetsbare en bedreigde soorten.

Ook ten aanzien van de soortenbescherming zou sturing vanuit Europees perspectief dienstig kunnen zijn aan een duidelijke prioriteitstelling. De focus van de zogenoemde Rode Lijsten waarop de ernstig bedreigde soorten vermeld worden is sterk nationaal gericht. Soorten die in Nederland ernstig bedreigd zijn, maar waarvoor elders in Europa goede condities voor instandhouding aanwezig zijn, dienen nu in Nederland beschermd te worden. Uit oogpunt van prioriteitstelling en doelmatigheid kunnen hier ook andere keuzes gemaakt worden.

Ook op Europees niveau functioneert een Rode Lijst. Elk land met soorten die voorkomen op deze Europese Rode Lijst heeft een inspanningsverplichting ten aanzien van de instandhouding hiervan, ook al liggen bepaalde landen aan de rand van het verspreidingsgebied van de betreffende soorten.

Voor het behoud en beheer van bepaalde types vogels worden forse budgetten beschikbaar gesteld. Voor weidevogelbeheer worden bijvoorbeeld jaarlijks contracten voor circa € 25 miljoen afgesloten, terwijl uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat de effectiviteit van het weidevogelbeheer niet hoog is. Voor ganzenfoerageergebieden en schade door ganzen wordt jaarlijks gezamenlijk € 19 miljoen uitgetrokken, terwijl een recente evaluatie heeft uitgewezen dat de effectiviteit van de huidige aanpak nog niet op het gewenste niveau is. Tot slot wordt door de gescheiden aanpak van het soortenbeleid en de ruimtelijke ontwikkelingen de bescherming van soorten teveel als belemmerend ervaren bij economische ontwikkelingen.

4.3.5 Trage realisatie EHS

Uit het terugblikonderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat met het huidige realisatietempo de EHS niet tijdig gehaald zal worden. De Rekenkamer wijst er in haar onderzoek op dat een aanzienlijke versnelling van de realisatie van de EHS noodzakelijk is om de doelstelling voor 2018 te halen. Dit betreft zowel het tempo van verwerving en inrichting als maatregelen om de aantrekkelijkheid van het particulier en agrarisch natuurbeheer te verhogen. Het Planbureau voor de Leefomgeving komt in de Natuurbalans 2008 tot dezelfde conclusie over het realisatietempo en de haalbaarheid van de EHS. De vertraging heeft verschillende oorzaken.

Hoewel verwerving ogenschijnlijk op tempo ligt, dienen er nog circa vijftienduizend reeds verworven hectares ruilgrond binnen de EHS-begrenzing te worden gebracht. Bovendien moet er in de periode 2014-2015 nog een relatief grote hoeveelheid grond worden aangekocht. Daarnaast is het laaghangend fruit op basis van vrijwillige verwerving reeds geplukt en zullen de resterende hectares moeilijker te verwerven zijn zonder aanvullende maatregelen, zoals verwerving tegen volledige schadeloosstelling of onteigening.

Voorts is er een forse vertraging bij de inrichting van hectares. Van de inrichtingstaakstelling Nieuwe Natuur diende op 1 januari 2008 nog circa 70% gerealiseerd te worden. De achtergrond van deze vertraging is onder meer dat niet alle hectares verworven zijn die nodig zijn om in gebieden adequaat inrichtingsmaatregelen te kunnen treffen. Daarnaast is het binnen de huidige voorschriften niet mogelijk om voldoende doortastend hectares te verwerven en in te richten en kunnen niet alle ter beschikking staande (wettelijke)

instrumenten worden benut, zoals onteigening of wettelijke ruilverkaveling.

De realisatie van particulier beheer blijft fors achter bij de doelstelling omdat daarvoor onvoldoende belangstelling bestaat. Het gebrek aan deelnamebereidheid kan ten dele worden geweten aan de lagere vergoeding in verhouding tot de terreinbeherende organisaties. Deze organisaties krijgen 100% van de verwervingskosten van hectares EHS vergoed, terwijl particulieren die de functie van hun grond wijzigen in natuur 85% van de waarde van de grond vergoed krijgen, wat gelijk staat aan de waardedaling.

Ook de deelname aan de zwaardere beheerpakketten van het agrarisch beheer blijft achter. Als vanaf 2010 de lichtere beheerpakketten van het agrarisch beheer worden uitgefaseerd zal het aantal gerealiseerde EHS-hectares bovendien fors teruglopen waardoor tijdige realisatie van de EHS-doelstelling gevaar loopt. Het ontbreken van een marktconforme vergoeding voor de beheerpakketten die agrariërs in staat stelt de beheermaatregelen in de bedrijfsvoering in te passen, is een van de oorzaken van onvoldoende bereidheid tot deelname. Nog 60% van de taakstelling agrarisch beheer dient gerealiseerd te worden. Na uitfasering van de lichte pakketten zal dit percentage nog hoger liggen. Agrarisch natuurbeheer is voor een beperkt aantal natuurtypen geschikt om de doelstellingen van de EHS te realiseren, maar kan vooral een rol spelen ter ondersteuning van de EHS.

4.4 Maatschappelijk draagvlak

Het succesvolle concept van de EHS wordt geconfronteerd met een keerzijde: een gebrekkige maatschappelijke herkenbaarheid en de dreiging van draagvlakverlies. Het biodiversiteitsbeleid kampt met een imago probleem. Het nut en de noodzaak van het beleid wordt in de samenleving onvoldoende beleefd en bij sommige groepen rondt negatief ervaren, vooral als persoonlijke belangen in het geding zijn.

4.4.1 Technische, ecologische en gedetailleerde invulling

De meeste burgers hebben weinig gevoel bij termen als biodiversiteit, Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000 en milieu- en watercondities. Deze termen staan ver van ze af. Het beleid richt zich te zeer op professionals en ideëel gemotiveerde mensen en is weinig toegesneden op en toegankelijk voor minder ideëel gedreven burgers die zich in hun natuurbetrokkenheid vooral lokaal oriënteren op basis van emotionele, economische of andere motieven. Deze burgers worden te weinig bereikt of zelfs afgestoten door ecologisch beleidsjargon. De relevantie van het beleid voor hen is onderbelicht gebleven. Hierdoor is niet duidelijk geworden dat dit beleid er juist (ook) is voor het welzijn van de mensen en de leefbaarheid van Nederland.

Uit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid, circa 95% van de Nederlanders, de natuur tamelijk of heel belangrijk vindt²⁰. De trend in jaarlijkse charitatieve bijdragen van huishoudens, fondsen, bedrijven en goede-doelen-loterijen aan natuurbehoud, milieu en dierenbescherming is stijgend. De bijdrage aan en de activiteiten in de natuur, zoals het lidmaatschap van een natuurorganisatie, fysieke activiteiten voor natuur, recreatie en een bijdrage aan het natuurbeleid is in het laatste decennium stabiel gebleven²¹. Deze steun is echter vrijblijvend van aard en de maatschappelijke verankering daarvan ontbreekt. Dit verklaart waarom er voor natuur als abstract begrip wel relatief veel steun is maar dat deze vermindert zodra er persoonlijke afwegingen in het geding zijn.

20 TNS NIPO "De Nederlander en de Natuur", september 2009.

21 LNV Consumentenplatform "Van picknickplek tot ecoduct", over mensenwensen voor natuur, 17 april 2009, pag. 37.

4.4.2 Knelpunten in de uitvoering

Uit onderzoek dat is uitgevoerd bij de evaluatie van de natuurwetgeving is gebleken dat de Europese wet- en regelgeving en de internationale verdragen adequaat in de Nederlandse wetgeving zijn omgezet. De uitvoering van het natuurbeleid stuit echter op weerstand. Deze is deels gebaseerd op de beeldvorming over de vermeende gevolgen van natuurbeleid voor bestaande of toekomstige activiteiten. Voor een ander deel heeft het te maken met de gevolgen die het natuurbeleid kan hebben voor bestaande of toekomstige activiteiten door de gedetailleerde natuurregelgeving, de interpretatie van begrippen en de administratieve lasten.

De 'juridisering' van het natuurbeleid en "Eén slakje kan zorgen voor het stilleggen van bouwactiviteiten en jarenlange vertraging" zijn bekende geluiden in dit verband. Er heerst een gevoel dat natuurbeleid geen vriend van de mens is maar eerder een vijand. Overigens zijn dit ten dele ook aanloopproblemen na invoering van de wetgeving. Tegenwoordig wordt natuur vaker in een vroeg stadium in het planproces betrokken. Verder worden in het natuurbeheer zelf de statische natuurdoelen soms als belemmerend ervaren en is er behoefte aan verduidelijking hoe hiermee dynamisch om te kunnen gaan.

In de uitvoering van de natuurwetgeving worden door boeren en het bedrijfsleven de volgende knelpunten ervaren. Allereerst is het lastig om de betekenis van Europeesrechtelijke begrippen zoals 'significante effecten' en 'het voorzorgsbeginsel' in concrete gevallen duidelijk te krijgen, waardoor de invulling ervan uiteindelijk aan de rechter wordt overgelaten. Hier blijkt dat de vaak onvoldoende kennis over natuureffecten, de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het natuursysteem en de veelheid van meningen over natuurwaarden tot een stapeling van onzekerheden leiden, die niet te verenigen is met de zekerheid die het juridisch kader vraagt. Dit leidt tot veel uitstel van besluitvorming. De natuurwetgeving is complex en gedetailleerd van aard en de uitvoering ervan wordt als inflexibel ervaren. Initiatiefnemers worden in veel gevallen geconfronteerd met forse administratieve lasten.

Bij de toetsing van plannen is integrale toetsing vanuit de diverse sectoren nog niet aan de orde. De sectorale wetgevingscomplexen zijn tot op Europees niveau niet geïntegreerd en voorzien in afzonderlijke sectorale toetsing. Ook de schaal waarop plannen getoetst worden is klein en er ontbreken vereveningsmechanismen om effecten op een grotere schaal dan het gebied te salderen, te compenseren en te mitigeren.

4.4.3 Economisch belang versus natuurbelang

Nederland heeft een bijzondere positie als dichtbevolkte delta met een mainport-functie waardoor er veel transport- en logistieke activiteiten plaatsvinden. Daarnaast beschikt Nederland over vruchtbare maar dure landbouwgrond met intensieve landbouw, maar de Nederlandse delta is in mondiaal en Europees verband ook van belang vanwege de unieke natuurwaarden. Deze bijzondere positie leidt tot spanningen bij de implementatie van Natura 2000, met name op het punt van de dynamiek van menselijk handelen (externe werking).

Er is bij de uitvoering van Natura 2000 in Nederland sprake van een gestapeld probleem: op een aantal punten is er een groot verschil tussen de gewenste en de aanwezige water- en milieu condities (o.a. stikstofbelasting); er is in Nederland sprake van een laagdrempelig rechtssysteem in combinatie met een nog onvoldoende stabiele uitvoeringspraktijk; er zijn onvoldoende financiële middelen beschikbaar om de milieucondities te verbeteren waardoor de mogelijkheden om ontwikkelingen/dynamiek toe te kunnen staan, beperkt zijn; het bestaan van de statische elementen in de Europese regelgeving.

Apart probleem voor de industriële activiteiten in Nederland is de zogeheten dubbele toetsing bij (stikstof)emissies. De industrie is op grond van afspraken met de rijksoverheid geïntegreerd aan het systematisch terugbrengen hiervan. Wanneer nu de industrie stikstof uitstoot en de depositie daarvan neerslaat in een Natura 2000-gebied en daar significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen, moet vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 een tweede toetsing plaatsvinden.

4.4.4 Weinig mogelijkheden tot compensatie

Indien na toepassing van het afwegingskader uitvoering van het project is toegestaan en er vervolgens mitigatie van de negatieve gevolgen heeft plaatsgevonden, moet de resterende schade aan natuurwaarden gecompenseerd worden. Bij Natura 2000-gebieden kan alleen fysiek binnen het gebied zelf gecompenseerd worden; dat blijkt in de praktijk een lastige opgave. Bij de EHS mag naast fysieke ook financiële compensatie plaatsvinden, hetgeen vergoeding elders mogelijk maakt. Toch is het op basis van de ecologische netwerktheorie mogelijk elders binnen het netwerk te compenseren, zonder dat biodiversiteitsverlies optreedt. Deze mogelijkheid biedt het juridisch kader niet. In de zogenaamde spelregels van de EHS is wel voorzien in de mogelijkheid van saldering²².

4.5 Financiële tekorten

4.5.1 Investerings verwerven en inrichting

Op basis van extrapolatieramingen voor verwerving en inrichting tot en met 2018 blijkt dat de budgetten voor verwerving en inrichting van EHS-hectares niet toereikend zijn om het gestelde doel van 728.500 hectares EHS te realiseren.

Uitgaande van vrijwillige verwerving en maximaal 10% onteigening of verwerving met volledige schadeloosstelling is er een tekort van € 478 miljoen op het beschikbare budget voor verwerving van hectares EHS. Dit tekort is voornamelijk te wijten aan de stijgende grondprijzen in 2007 en 2008, zoals vastgesteld in de respectievelijk grondprijzmonitors over 2007 en 2008. Voor inrichting is het tekort tot en met 2018 op basis van de huidige normkosten € 274 miljoen²³. De Dienst Landelijk Gebied heeft in 2008 in het rapport *Technische Evaluatie Normkosten Inrichting* de normkosten geëvalueerd en geconstateerd dat als gevolg van indexering, actualisatie van kosten Kadaster en dergelijke de normkosten voor de onderdelen nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur sinds 2003 tussen de 5% en 14% zijn gestegen. Met deze normkosten als uitgangspunt bedraagt het tekort in totaal € 434 miljoen.

4.5.2 Op peil brengen van de water- en milieucondities

Uit het rapport van de Stuurgroep Milieutekorten (IPO, VROM, LNV, V&W, UvW) blijkt dat, met een grove schatting op basis van technische berekening, gegeven de huidige ambities ten aanzien van het kwaliteitsniveau in de EHS en Natura 2000-gebieden, er sprake is van een investeringsbehoefte oplopend tot € 4,3 miljard. Hiervan is € 2,3 miljard nodig voor de aanpak van verzuring, € 2 miljard voor de verdrogingsbestrijding. Uitgaande van extrapolatie van de huidige beschikbare budgetten bij het Rijk en de medeoverheden tot en met 2018 is er € 1,1 miljard beschikbaar. Bij dit beschikbaar budget ontstaat er volgens het rapport van de Stuurgroep Milieutekorten een tekort van € 3,2 miljard om de EHS kwalitatief te realiseren door middel van het op peil brengen van de water- en milieucondities. Bij het vaststellen van het financieel tekort voor het op peil brengen van de milieucondities is uitgegaan van de huidige natuurdoeltypen en van een hoge ambitie: de benodigde condities dienen voor 100% gerealiseerd te worden. Juist herstel van de laatste 25% is erg kostbaar.

4.5.3 Beheer

Voor beheer is in het verleden op basis van een totaalraming voor de in beheer te nemen hectares tot en met 2018 berekend wat het tekort is op basis van de huidige normkosten. Basis hiervoor vormden de taakstelling EHS die in 2018 gerealiseerd dient te zijn en normkosten zoals die zijn opgenomen in de ILG-bestuursovereenkomsten. Dit tekort belooft op basis van deze berekening tot en met 2018 ruim € 416 miljoen. Na 2018 zou het tekort op beheer structureel ruim € 103 miljoen per jaar bedragen.

²² het specifieke vraagstuk van compensatie van verloren gegane natuurwaarden in Natura 2000 en de EHS valt buiten het kader van deze meer generiek gerichte IBO.

²³ Deze cijfers zijn gebaseerd op het rapport "Kosten natuurinrichting anno 2001", Dienst Landelijk Gebied, mei 2001.

Door respectievelijk de Commissie Brabers, Commissie Verheijen en de Commissie Van Dijk is het nieuwe normkostenstelsel voor natuurbeheer dat door de gezamenlijke natuurbeheerorganisaties is opgesteld herijkt en doorgerekend. Op basis van ecologische inzichten en de gewenste kwaliteit zijn voor de natuur- en landschapstypen en de daaronder liggende beheertypen normkosten berekend. Op het moment dat deze herijkte normkosten het uitgangspunt worden voor het beheer van de EHS ontstaat over de periode tot en met 2018 maximaal een tekort van bijna € 1,7 miljard. Structureel is na 2018 het jaarlijks tekort circa € 272 miljoen.

Een belangrijke achterliggende oorzaak van het tekort is het feit dat het budget voor beheer van EHS-hectares structureel is bevroren op het niveau van 2011. Dit terwijl er nog 122.233 hectares in beheer genomen moeten worden, waarvan het merendeel na 2011.

4.5.4 Resumerend

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

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

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

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

4.6 Conclusies

Het blijkt dat de invloed van het biodiversiteitsbeleid op de ontwikkeling van de biodiversiteit lastig is vast te stellen. De ontwikkeling van de biodiversiteit is daarvoor te sterk afhankelijk van de - vaak negatieve - invloed van exogene ontwikkelingen en milieucondities. Om de effectiviteit van het biodiversiteitsbeleid te meten zou bekend moeten zijn hoe de biodiversiteit in Nederland zich zou hebben ontwikkeld zonder dat er een biodiversiteitsbeleid bestond.

Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland maar ook elders. Er zijn wereldwijd maar weinig studies beschikbaar over de effectiviteit van bepaald beleid tot het behoud van biodiversiteit. Zo wordt er in de Millennium Ecosystem Assessment het volgende geconcludeerd: *"Few well-designed empirical analyses assess even the most common biodiversity conservation measures"*. Ook in Nederland is dit dus het geval. Sinds het begin van de jaren negentig zijn er weliswaar steeds meer indicatoren beschikbaar over de stand van zaken van de biodiversiteit en over hoe deze zich ontwikkelt, maar dat is niet voldoende omdat die indicatoren geen onderscheid maken in de effecten van beleid, exogene ontwikkelingen en milieucondities. Ook volgens de Algemene Rekenkamer ontbreken zestien jaar na de start van de EHS de gegevens om de doelmatigheid ervan in beeld te brengen²⁴.

Wel kan worden opgemerkt - zoals eerder geconstateerd - dat de aanhoudende druk betekent dat de realisatie van de biodiversiteitsdoelen door exogene ontwikkelingen wordt bemoeilijkt en dat het tot stilstand brengen van de achteruitgang van de biodiversiteit daarom als een belangrijke prestatie mag worden beschouwd.

De IBO-werkgroep is overigens van oordeel dat de basisgedachte, een robuust netwerk van het natuurbeleid dat zijn grondslag heeft in het Natuurbeleidsplan uit 1990, goed is en in beginsel nog steeds houdbaar. Zo vormen de EHS en Natura 2000 - als ecologische netwerken van met elkaar verbonden robuuste natuurgebieden waarbinnen soorten vrijelijk kunnen migreren - hoe dan ook een sterk concept. Het is al bijna twintig jaar sterk verankerd in de ruimtelijke ordening en heeft een sturende werking bij natuurgerichte

24 Algemene Rekenkamer (2007), EHS, p 19: "Het is echter op grond van de op dit moment beschikbare gegevens en methoden niet mogelijk om aan te geven hoe groot het effect van de EHS op de biodiversiteit is. Behalve de EHS zijn namelijk nog veel andere factoren van invloed op de biodiversiteit, zoals klimaatverandering en toenemende bebouwing. We hebben het effect van het EHS-beleid op de biodiversiteit niet kunnen vaststellen, omdat daarvoor geen empirische gegevens beschikbaar zijn."

maatregelen op lokaal niveau. Er is steeds meer wetenschappelijk bewijs dat zonder het creëren van samenhangende ecologische netwerken het verlies aan biodiversiteit groter zou zijn geweest of zal worden.

Uiteraard is daarmee niet gezegd dat het huidige biodiversiteitsbeleid in alle opzichten optimaal is. Er is een drietal hoofdproblemen waarvan de oplossing kan bijdragen aan een effectiever biodiversiteitsbeleid:

- bij de operationalisering van de doelstellingen wordt teveel gestuurd op soorten en wordt onvoldoende rekening gehouden met de dynamiek van de natuur;
- mede daarmee samenhangend is de gekozen vormgeving van de EHS niet optimaal;
- er zijn problemen bij de uitvoering van beleid die kunnen leiden tot verlies aan maatschappelijk draagvlak.



5 Beleidsopties voor gesignaleerde knelpunten

De centrale probleemstelling van dit IBO is de vraag hoe de biodiversiteit in Nederland zo doeltreffend en efficiënt mogelijk kan worden zeker gesteld. In het vorige hoofdstuk werden de belangrijkste knelpunten van het huidige beleid nader toegelicht. In dit hoofdstuk worden beleidsopties geschetst voor de aanpak van deze knelpunten.

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld, zijn de beleidsopties van de IBO-werkgroep voornamelijk agenderend van aard en richten deze zich op de beschrijving van de richtingen waarnaar het natuurbeleid zich op de lange termijn kan ontwikkelen. Ze zijn bedoeld om de discussie over de invulling van het toekomstige natuurbeleid te ondersteunen en bouwstenen aan te reiken voor optimalisatie van het huidige beleid. Vanuit deze vergezichten voor de lange termijn worden vervolgens voor de korte termijn mogelijkheden tot accentverschuivingen in het beleid aangegeven en waar mogelijk concrete beleidsopties geformuleerd.

Contouren toekomstig natuurbeleid

Uit de ontwikkelingen en knelpunten zoals beschreven in hoofdstukken 3 en 4 worden de contouren afgeleid voor een efficiënt en effectief natuurbeleid dat antwoord kan geven op klimaatverandering in de context van een verstedelijkt land met een versnipperde natuur. Deze contouren zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het concept van de EHS blijft als strategisch netwerk de ruggengraat van de natuur.
- Bij het realiseren van de EHS moet meer nadruk komen op de robuustheid en de ruimtelijke samenhang en bij de keuze voor het natuurtype moet rekening worden gehouden met de mate waarin het natuurtype zich kan aanpassen aan natuurlijke dynamiek en klimaatverandering.
- Het beheer, de sturing en de kwaliteitstoetsing moeten uitgaan van de natuurlijke eigen dynamiek van ecosystemen in plaats van het tegengaan van de natuurlijke dynamiek vanuit een statisch natuurbeeld.
- De schaal van sturing op soorten gaat van niveau locatie naar niveau netwerk.
- Sturing op gebieden wordt meer gericht op resultaat in structuur en robuustheid van het netwerk dan om behaalde prestaties in hectares of budget.
- Bij de keuze voor het natuurtype moet rekening worden gehouden met de mate waarin het natuurtype zich kan aanpassen aan natuurlijke dynamiek en klimaatverandering.
- De toenemende kennis over de relatie tussen ruimtelijke, water - en milieucondities enerzijds en biodiversiteit anderzijds maakt het mogelijk steeds meer te sturen op condities.
- Het natuurbeleid kan beter worden verbonden met de samenleving door in de doelstellingen niet alleen van de intrinsieke waarden uit te gaan, maar ook van de utilitaire waarden van de natuur.
- Er moeten 'prikkelers' worden ingebouwd die leiden tot afwegingen op grond van doelmatigheid bij de inrichting en het beheer van gebieden.

5.1 Twee vergezichten natuurbeleid lange termijn ²⁵

Hieronder worden twee vergezichten voor de lange termijn beschreven. Tot die tijd kan bij begrenzingsvraagstukken en keuzes met betrekking tot investeringen in water- en milieucondities met betrekking tot de EHS houvast worden gevonden in de vergezichten. Beide kijkrichtingen gaan uit van een klimaatbestendige strategie waarbij grote eenheden natuur worden gerealiseerd en de ruimtelijke samenhang wordt versterkt. Hiermee wordt een antwoord gegeven op belangrijke geschetste knelpunten.

²⁵ Zie bijlage 6 voor meer informatie.

Bij de variant 'Nederland Bolwerk van deltanatuur in Europa' ligt de nadruk op de instandhouding van de internationaal significante biodiversiteit waarbij de intrinsieke waarde van de natuur centraal staat. Vanwege het internationale belang is de rijksoverheid hiervoor primair verantwoordelijk. Daarnaast speelt ook de utilitaire waarde van de natuur een rol. Dit vraagt om deltanatuurgebieden met een voldoende grote omvang (met voor zover nodig een heldere zonering van medegebruik zoals recreatie) en aangevuld met natuurgebieden buiten deze variant met een meer multifunctioneel karakter en een gedeelde publieke en/of private verantwoordelijkheid.

De variant 'Hoog & droog: robuuste nationale ruggengraat' gaat uit van de huidige EHS, aangevuld met maatregelen die de EHS klimaatbestendig maken en een strategie om het natuurbeleid te integreren in de ruimtelijke planning. De huidige doelen (nationaal en Europees) van het natuurbeleid en de daarop gebaseerde indicatoren gelden als uitgangspunt.

Voor beide varianten geldt voor de begrenzing van de EHS dat er in het nationaal perspectief sprake zal zijn van optimalisatie van de ruimtelijke condities en uitbreiding voor vergroten van sleutelgebieden en sterkere verbindingen. In hoofdzaak wordt de huidige vaak al gerealiseerde EHS gevolgd. De uitbreiding zal over het gehele land plaatsvinden, maar zal verschillen per type ecosysteem. In het Europees perspectief zal de nog resterende verwerving worden geconcentreerd in ecosystemen van de natte EHS in laag Nederland, de kustsystemen en het rivierengebied. Dat gaat ten koste van ecosystemen op de zandgronden van de EHS.

5.1.1 Nederland bolwerk van deltanatuur in Europa

In deze kijkrichting ligt de nadruk sterk op de potenties die Nederland heeft om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Uitgangspunt bij deze invalshoek is dat dit vooral de natuur betreft die verbonden is met het deltakarakter van Nederland. Dat geldt voor moerasnatuur, maar bijvoorbeeld ook voor kwelders, duinen en heiden voor zover deze direct met de Delta samenhangen. Van deze natuur bevat Nederland bovengemiddeld veel in vergelijking met de rest van Europa waardoor Nederland een groot bolwerk is dat een belangrijke bijdrage levert aan de veerkracht van het Europese netwerk voor deze ecosystemen. Een tweede uitgangspunt is dat meer ruimte wordt geboden voor dynamische processen die in die deltanatuur voorkomen, in Nederland gaat het dan vooral om verstuiving (duinen/heide) en overstroming (en daarbij behorende processen als erosie, sedimentatie en meandering) en wisselingen in waterpeil.

Soorten en habitats

Bij de keuze van de habitats die extra accent krijgen in deze kijkrichting gaat het om herstel van dynamische kustmilieus, zoals zoet-zout overgangen. Deze kijkrichting zal vooral de dynamische natuur opleveren die van nature bij een deltagebied hoort. Internationaal sterk bedreigde habitats en soorten zoals kweldermilieus, brakwatermilieus en zeegras zullen hier sterk van profiteren. Daar staat tegenover dat soorten en habitats die aan meer statische milieus zijn gebonden en die op de hogere zandgronden zoals hoogveen voorkomen, in deze kijkrichting minder goed af zijn.

Wat gebiedskeuze betreft, betekent dit een accent op de kustzone (inclusief zeearmen Zeeland, binnenduinenranden Holland), het Waddengebied, het rivierengebied en de gradiëntzones tussen stuwwallen en laaggelegen gebieden (bijvoorbeeld de gradiënt van het Drents plateau naar het IJsselmeer en de Waddenzee).

Intrinsieke waarde en utilitaire waarde van biodiversiteit

Deltanatuur biedt veel mogelijkheden voor het aan elkaar koppelen van veiligheid, waterberging, recreatie en groen (of blauw) wonen en werken. Via deze verbanden kan de EHS worden versterkt met multifunctionele landschapszones met groenblauwe dooradering (klimaatmantels). De Deltagebieden zijn niet alleen dynamisch voor de natuur, maar ook voor andere menselijke gebruiksfuncties. Door strategische keuze van

gebieden en inrichting kan een verbinding gelegd worden tussen enerzijds EHS-natuur en de landelijke en stedelijke omgeving en anderzijds tussen natuur, waterveiligheid en watervoorziening. Door het creëren van gebieden van voldoende omvang kunnen meerdere functies gecombineerd worden en elkaar versterken. Deze kijkrichting biedt bij uitstek de mogelijkheid om creatieve ruimtelijke oplossingen te creëren waarin het realiseren naar natuurdoelen positief meewerkt aan het realiseren van andere maatschappelijke doelen.

Deze kijkrichting kan bovendien profiteren door de koppeling met de aanpassing van met name laag Nederland aan de doelen van het "Deltaplan van de commissie Veerman" en de door klimaatverandering afgedwongen aanpassingen in landbouw en stedelijke inrichting van laag Nederland.

Herijking EHS en Natura 2000

Deze kijkrichting vergt een herijking van de EHS en Natura 2000 met dien verstande dat de ecosysteemttypen die aansluiten bij de Nederlandse delta in de ontwikkeling en bescherming meer prioriteit krijgen. De Nederlandse delta is een bolwerk van deltagebonden ecosystemen, zoals die langs de grote rivieren, in de laagveengebieden en langs de kust. Dit bolwerk ondersteunt de biodiversiteit van vergelijkbare ecosystemen in Noordwest-Europa. Dit is van belang bij de toenemende dynamiek als gevolg van klimaatverandering. Cruciaal in deze variant zijn natuurlijk de grensoverschrijdende verbindingen en aansluitingen.

In dit kader kan ook een discussie worden gevoerd over saldering en mitigatie van externe effecten en compensatie van natuur op een grotere schaal dan het lokale gebied. Tevens kan een discussie gevoerd worden over de EHS en Natura 2000-gebieden met ecosysteemttypen waarvoor Nederland in Europees verband een marginale rol vervult.

Sturing

Vanwege de grotere nadruk op de internationale betekenis is een mogelijkheid de rijksverantwoordelijkheid in deze optie sterker te benadrukken dan in de andere variant. Dat kan via aangepaste ILG-prestatiecontracten met de provincies. Het kan ook door meer accent te leggen op sturing via het Deltaprogramma, de stroomgebieden van de Kaderrichtlijn water en het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). De verantwoordelijkheid voor de natuur buiten de deltanatuur waarvoor Nederland een marginale rol vervult in Europese optiek (en/of waar meer sprake is van regionale natuur) ligt dan meer bij de decentrale overheden. De rijksbetrokkenheid richt zich dan alleen hierop voor zover ze aanvullend op de EHS bijdragen aan de nationale en internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Het Rijk zal de decentrale overheden wel financieel in staat moeten stellen deze taak over te nemen.

Maatschappelijke impact

Prioriteit geven aan de bescherming van de deltanatuur betekent bescherming van de natuur in een gebied dat het meest verstedelijkt is en gerekend mag worden tot het hart van economisch Nederland. De maatschappelijke impact en de interferentie met economische activiteiten van een dergelijke keuze kan aanzienlijk zijn. Veel zal echter afhangen van de mate waarin deze kijkrichting aansluit bij de ontwerpen van Randstad 2040. Opgemerkt wordt dat deze kijkrichting kansen biedt om de ruimtelijke kwaliteit van de Randstad te bevorderen. De groen-blauwe gebieden zijn van belang voor het woon- en leefklimaat en de duurzaamheid van het stedelijk gebied en kunnen voorkomen dat deze gebieden onder zoveel druk komen te staan en dusdanig versnipperen dat ze aan waarde en functionaliteit verliezen.

5.1.2 Hoog & droog: robuuste nationale ruggengraat

In deze kijkrichting wordt op twee manieren ingespeeld op klimaatverandering. Er wordt maximaal ingezet op de realisatie van robuuste eenheden natuur. Binnen grote eenheden zijn dier- en plantenpopulaties beter in staat om extremen in weer en waterbeschikbaarheid op te vangen. In deze eenheden kan ook beter heterogeniteit worden ontwikkeld om de effecten van klimaatextremen te dempen terwijl natuurlijke dynamiek beter kan worden toegepast. Verder zijn robuuste eenheden minder gevoelig voor negatieve

milieucondities van buiten het natuurgebied. Voorts wordt de ruimtelijke samenhang in knelpuntzones versterkt door het met voorrang uitvoeren van de robuuste verbindingen en het ontwikkelen van groenblauwe dooradering in multifunctioneel landschap op strategische plekken nabij de EHS (klimaatmantels). Voor de (grote) wateren kan daarbij gedacht worden aan vergroten van de interne variabiliteit. Dit ligt in het verlengde van op bescheiden schaal ingezette inrichtingsmaatregelen (zoals meandering beken, oeverzones, moerassen). Hiermee wordt de natuur ruimte gegeven om zich aan te passen aan klimaatverandering, ook in genetisch opzicht.

Soorten en habitats

In deze kijkrichting is de duurzame instandhouding van zowel 'Natura 2000-soorten en -habitats' als het merendeel van 'nationale doelsoorten' mogelijk, waar dat niet lukt met de huidige realisatiepraktijk van de EHS²⁶. Zoals hierboven aangegeven zullen op de langere termijn waarschijnlijk enkele doelen onder druk komen te staan door klimaatverandering. Een natuurtype waarvoor dit concreet zou kunnen gelden is het hoogveen.

Met het vergroten van de omvang en samenhang van gebieden en van de interne heterogeniteit kan de achteruitgang van natuur worden gestopt. Voor robuustere gebieden zijn de condities eenvoudiger te realiseren en te sturen. Robuuste natuurgebieden dragen in belangrijke mate bij aan natuurbeleving en de waarden rust en ruimte. Naarmate gebieden robuuster zijn, ontstaan ook meer mogelijkheden voor combineren van maatschappelijke nutsfuncties, wat weer belangrijk bijdraagt aan de legitimatie van natuur.

Sturing

Om deze invalshoek te realiseren dient bij de begrenzing van de EHS de robuustheid en samenhang leidend te zijn. Het is mogelijk dat gebiedsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden hierdoor moeten verschuiven. Uitgangspunt hierbij is dat de kwaliteit, samenhang en klimaatrobustheid van het ecologisch netwerk verbeterd wordt. In het kader van de herbegrenzing van de EHS tot robuuste eenheden is een sterkere rijkssturing bij de begrenzing – net als bij de introductie van de huidige EHS - een beleidsoptie. Dit wordt gecombineerd met een aansturing van de uitvoering van de restanttaakstelling op basis van prestatieafspraken over het realiseren van robuuste eenheden in plaats van louter hectares. Voor zover er sprake is van gerealiseerde EHS die vanwege te kleine omvang of ligging minder functioneel is, zal gezocht moeten worden naar minder kostbare en intensieve beheervormen, andere kostendragers of zelfs andere bestemmingen. De verantwoordelijkheid ligt ook hier dan meer bij de decentrale overheden. De rijksbetrokkenheid richt zich dan alleen hierop voor zover ze aanvullend op de EHS bijdragen aan de nationale en internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Het Rijk zal de decentrale overheden wel financieel in staat moeten stellen deze taak over te nemen.

Multifunctionaliteit

De robuuste eenheden en verbindingzones kunnen verder worden versterkt door het creëren van een klimaatbuffer waarin:

- de groenblauwe dooradering groenblauwe diensten levert;
- een landschappelijk beheer wordt gevoerd waarin biodiversiteitsaspecten worden meegenomen;
- agrarisch beheer gebiedsgericht wordt ingezet ter ondersteuning van EHS en Natura 2000- gebieden;
- het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ook wordt ingezet voor de bescherming van biodiversiteit als het gaat om landbouwgronden met een hoge natuurkwaliteit.

Bij het groen in en om de stad worden ook biodiversiteitsaspecten meegenomen. Bij het inrichten van de buffer kan met behulp van de leefgebiedenbenadering een soortenondersteunende aanpak worden toegepast. Bij het vormgeven van de buffer en

²⁶ Hetgeen niet impliceert dat er ook op deze soorten gestuurd zou moeten worden. Meer informatie hierover is te vinden in paragraaf 5.2.1

het combineren van instrumentarium in het gebied ligt het voortouw bij de regionale overheden.

Maatschappelijke impact

Deze kijkrichting zal minder maatschappelijke impact hebben omdat deze voortbouwt in de richting van het huidige beleid. Echter bij aanzienlijke herbegrenzing van de EHS zal de maatschappelijk impact aanzienlijk zijn.

5.2 Van vergezichten op de lange termijn naar beleidsopties voor de korte termijn

De vergezichten leveren inspiratie voor een strategie gericht op de korte termijn. Deze wordt gekenmerkt door de weg van geleidelijkheid. Er worden geen ingrijpende aanpassingen in het huidige natuurbeleid voorgesteld vanuit de gedachte dat geen oude concepten moeten worden weggedaan alvorens nieuwe concepten zijn geïntroduceerd en zich in voldoende mate hebben bewezen. De beleidsopties voor de korte termijn zijn daarom vooral accentverschuivingen in het huidige beleid. De vergezichten van de lange termijn en de beleidsopties op de korte termijn worden met elkaar verbonden door een beschrijving van de beweging die nodig is om te komen tot een doelmatig natuurbeleid. Daarbij wordt gekozen voor de invalshoeken zoals beschreven bij de knelpunten in hoofdstuk vier.

5.2.1 Dynamiek

De dynamiek van de natuur zelf, nog versterkt door onder meer klimaatverandering noodzaakt tot het anders omgaan met natuurbeleid en doelen. Het concept van samenhangende netwerken van natuurgebieden blijft een goede basis voor klimaatbestendige natuur, maar, zoals uit de toelichting in hoofdstuk 4 bleek, is het bij de operationalisering van het beleid, vanuit praktisch oogpunt verstandiger om rekening te houden met de dynamiek van de natuur en streven naar een statisch eindbeeld los te laten. Dit kan door meer te sturen op gebiedsvoorwaarden zoals fysieke kenmerken (condities) en minder op natuurwaarde (aantallen soorten en soortensamenstelling van levensgemeenschappen) zodat ruimte voor natuurlijke processen ontstaat. Ook ligt het voor de hand wat soorten betreft te sturen op het schaalniveau waarop de natuurlijke dynamiek plaatsvindt, dus op het (lokaal tot regionaal) niveau van netwerken in plaats van op het niveau van individuele natuurgebieden.

Soorten blijven belangrijk voor het functioneren van ecosystemen, en kunnen dus als indicator worden gebruikt; soorten zijn - uitzonderingen daargelaten - geen doel op zich. Particuliere organisaties kunnen zich uiteraard voor het behoud van specifieke soorten blijven inzetten en ook de rijksoverheid – dan wel de decentrale overheden – kan/kunnen uiteraard beslissen om voor bepaalde bijzondere soorten een specifiek soortenbeleid te voeren. Maar voordat behoud van een specifieke soort een doel op zich wordt, wordt aangeraden eerst de praktische haalbaarheid en de bijbehorende kosten goed in beeld te brengen. De kans op onverwachte tegenvallers wordt dan in ieder geval zo klein mogelijk gehouden²⁷.

Gegeven de inherente dynamiek van biodiversiteit en ecosystemen, zal de soortenrijkdom van natuurgebieden in de loop van de tijd veranderen. Er zullen nieuwe soorten verschijnen terwijl bestaande zich zullen verplaatsen. Dit betekent dat de instandhoudingsdoelstellingen van soorten niet meer strikt te koppelen zijn aan bepaalde lokale gebieden of misschien zelfs aan een EU-lidstaat.

Afstemming en sturing op Noordwest-Europese schaal is een optie om het Europees ecologisch netwerk van gebieden daadwerkelijk als één netwerk te laten functioneren. Daarbij dient ook voldoende aandacht te zijn voor het creëren van verbindende (multifunctionele) zones met groene infrastructuur. De huidige Habitatrictlijn biedt

²⁷ Zie bijlage 6 voor meer informatie over dynamiek en sturing.

onvoldoende ruimte voor een dergelijk dynamisch beleid. Met name de criteria die bepalend zijn voor de aanwijzing van gebieden alsmede de verplichting de gebieden in stand te houden ten behoeve van soorten en habitattypen en de definitie van 'gunstige staat van instandhouding', zijn daarvoor veel te statisch. In dit verband verdient het eveneens aanbeveling de Nederlandse bijdrage aan het Natura 2000-netwerk te doordenken vanuit een visie op de functionele rol van de Nederlandse Deltanatuur. Dit sluit aan bij het advies van de Commissie Veerman en het Nationaal Waterplan. Zoals gezegd, is het vanuit een oogpunt van natuurlijke dynamiek gewenst sterker dan voorheen te sturen op de ruimtelijke, water- en milieucondities en minder op soorten en natuurtypen. Dit vereist vanzelfsprekend inzicht in de huidige stand van de condities en in de mogelijkheden deze vanuit de meer dynamische opvatting van biodiversiteit te verbeteren. Hierdoor wordt het ook mogelijk de biodiversiteitsdoelen mee te laten bewegen met de gevolgen van de toekomstige klimaatverandering.

Specifieke aandacht dient in dit kader uit te gaan naar de Natura 2000-instandhoudingsdoelen. Nederland heeft ervoor gekozen om per gebied gedetailleerde behoud- en hersteldoelen te formuleren en deze vast te laten leggen in de aanwijzingsbesluiten die de basis gaan vormen van de beheerplannen. Dit biedt zekerheid over de bescherming van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en geeft duidelijkheid in het kader van vergunningverlening. Het biedt ook een uniform uitgangspunt bij het formuleren van maatregelen om deze doelen te beschermen. Dit laat onverlet dat ruimte voor natuurlijke dynamiek en klimaatverandering vraagt om een genuanceerde aanpak waarbij doelen per definitie geen eeuwigheidswaarde kunnen hebben. De nieuwe inzichten in de natuurlijke dynamiek en de gevolgen van klimaatverandering kunnen in de volgende generatie beheerplannen worden verwerkt. In dit verband wordt ook verwezen naar de adviesgroep Huys²⁸ die stelt dat noch de richtlijn noch de wet verbieden om rekening te houden met autonome ontwikkelingen met betrekking tot de natuur, zoals klimaatverandering.

Met het nieuwe Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) wordt overigens al een flinke stap in de goede richting gezet. Binnen dit stelsel wordt een systeem voor kwaliteitsbeoordeling ingevoerd, gebaseerd op vijf kwaliteitsaspecten: flora en fauna; structuurkenmerken van het terrein; water- en milieucondities; ruimtelijke samenhang en tenslotte landschapsvormende en natuurlijke processen. De feitelijke kwaliteitsontwikkeling wordt bij alle vijf aspecten gevolgd. Met dit instrument kan worden gestuurd op water- en milieucondities. Aandachtspunt hierbij is wel de kwaliteitsmaatlat voor flora en fauna. Deze is gebaseerd op soortenlijstjes en vegetatietypen. Periodieke evaluatie, zeg iedere vijf of tien jaar, van de maatlat is nodig, omdat door klimaatverandering soorten verschuiven. Ook dient er voor gewaakt te worden dat dit nieuwe stelsel niet te complex uitwerkt. Dit heeft namelijk directe consequenties voor de administratieve en uitvoeringslasten.

5.2.2 Ruimtelijke inpassing

Robuustere vormgeving van de EHS

De dynamiek van de natuur, nog versterkt door klimaatverandering, en de invloed van het menselijk handelen noodzaken tot een robuustere en samenhangende vormgeving van de EHS. Het concept van samenhangende netwerken biedt in een land waar natuur sterk versnipperd is de beste strategische basis voor klimaatbestendige natuur, de EHS en Natura 2000 vormen in dit verband de ecologische ruggengraat van Nederland. De ruimtelijke samenhang van netwerken dient echter wel te worden afgestemd op de natuurlijke dynamiek die nog wordt versterkt door klimaatverandering. Dat wil zeggen dat het netwerk robuust en samenhangend genoeg wordt voor een adequate respons van de natuur op de voorspelde klimaatverandering. Zie onderstaand kader voor een voorbeeld. De vormgeving van de huidige EHS/Natura 2000 is vanuit die optiek niet optimaal. De vergezichten schetsen beelden van een meer robuuste vormgeving.

28 "Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving", adviesgroep Huys, 19 juni 2009.

De Weerribben-Wieden

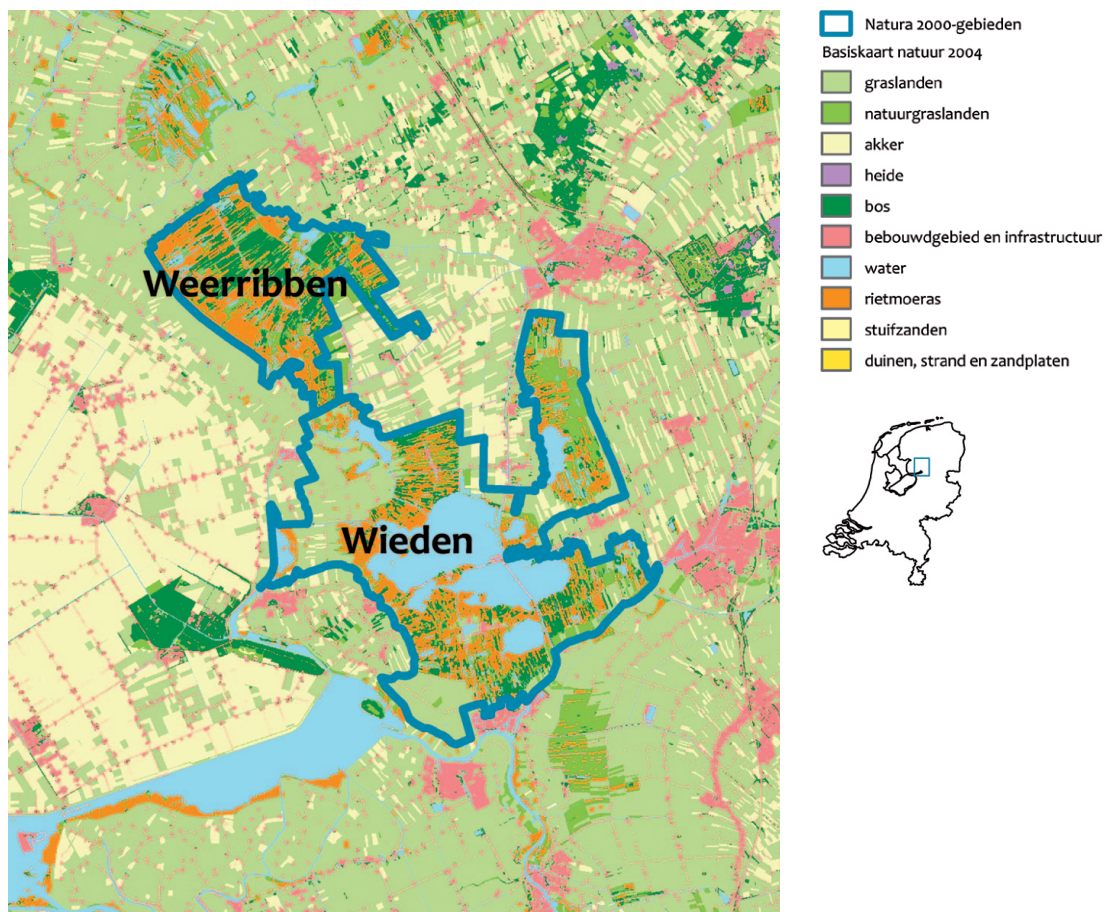
Nationaal Park en Natura 2000-gebieden De Weerribben-Wieden is een van de grootste aaneengesloten laagveenmoerassen van Noordwest-Europa. Turfwinning, in vooral de achttiende en negentiende eeuw, creëerde een landschap van lange smalle wateren, petgaten genaamd. Tijdens enkele stormen in de achttiende eeuw sloeg het water grote stukken land weg waardoor er grote meren, de Wieden, ontstonden en het dorpje Beulake in de golven verdween. De Weerribben is daarna verveend met smallere petgaten en bredere ribben ertussen om dergelijke catastrofes te voorkomen. Deze verveningspatronen vormen nog steeds de landschappelijke structuur van het gebied.

Alle successiestadia van open water en trilveen tot en met moerasheide en moerasbos zijn momenteel in het gebied aanwezig. Het gebied herbergt daardoor veel zeldzame soorten zoals de grote vuurvlieder, de otter en de groenknolorchis.

Door de EHS-doelstelling van het natuurbeleid is uit De Weerribben en De Wieden één groot natuurgebied ontstaan van meer dan twaalfduizend hectare met verbindingen naar andere gebieden als het Zwarte Water ten zuiden en de Rottige Meente ten noorden. Het gebied is daardoor groot en robuust genoeg om fluctuaties in populatiegrootte, als gevolg van frequenter optreden van weersextremen, op te vangen. Om soorten die als gevolg van klimaatverandering wegtrekken of uitbreiden voldoende gelegenheid daartoe te geven, is de ontwikkeling van een klimaatcorridor die aansluit op moerasgebieden over de grens nodig. De Weerribben vormt een belangrijk bolwerk in deze klimaatcorridor.

Om verdroging te voorkomen wordt er bij droge zomers onder meer IJsselmeerwater in het gebied toegelaten opdat het waterpeil constant blijft. Hogere temperaturen en droogte door klimaatverandering kunnen leiden tot verdere verdroging en vermindering van de waterkwaliteit. Het belang om iets te doen aan de waterkwaliteit van het oppervlaktewater wordt door klimaatverandering dus alleen maar groter.

Natura 2000-gebieden De Weerribben-Wieden.



Het benutten van het biodiversiteitspotentieel buiten de EHS/Natura 2000

Als er een duidelijke keuze wordt gemaakt voor die gebieden die men – in een voldoende robuuste vorm – vanuit de hoofddoelstelling biodiversiteit wil ontwikkelen, behouden en beschermen kan vervolgens een discussie worden gevoerd over het benutten van het biodiversiteitspotentieel in de overige gebieden²⁹. In dergelijke gebieden zoals recreatiegebieden en kleinschalige landschappen is een synergie te bereiken tussen verschillende beleidsopgaven. In het kader van gebiedsgerichte aanpakken en het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt dit al sterk gestimuleerd maar er zijn nieuwe kansen.

Uit een studie³⁰ is gebleken dat het Landschapsbeleid er nog niet in slaagt om een effectieve bescherming en kwalitatief hoogstaande ontwikkeling van het landschap te bereiken. De positie van het landschap in het ruimtelijk beleid is niet sterk omdat vaak niet duidelijk is wat het referentiebeeld is, of omdat niet duidelijk is welke elementen of patronen beschermd moeten worden. Weliswaar vormt de bescherming van de biodiversiteit een van de onderdelen uit het landschapsbeheerpakket, maar door (de uitvoering van) deze beleidsterreinen beter op elkaar af te stemmen kan synergie worden bereikt. Zo kan bijvoorbeeld het stimuleren van het behoud en herstel van landschapselementen sterker gericht worden op de robuuste verbindingen zodat de landschapselementen als ondersteuning dienen voor de werking hiervan.

De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt kansen voor versterking van de biodiversiteit omdat het zich, naast het verzekeren van voedselzekerheid, voedselveiligheid en voedselkwaliteit, met name zal richten op de beloning van bestaande en nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van landbouw en natuur.

In stedelijke gebieden dringt meer en meer het besef door dat deze slechts aantrekkelijke woon- en vestigingsgebieden kunnen zijn bij voldoende groenvoorzieningen in en rondom de stad. Groen zorgt voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kennisintensieve en internationale bedrijven die op hun beurt weer andere bedrijvigheid aan zich binden voor zowel hogere als lagere inkomens. Deze functie wordt meer en meer gecombineerd met waterbergings- en waterkwaliteitsfuncties en recreatieve functies³¹. Groenvoorzieningen in stedelijke gebieden zijn goed in staat een bijdrage te leveren aan de biodiversiteit. Met de leefgebiedenbenadering kan hierop worden aangesloten.

5.2.3 Sturing

Meer en sterkere sturing op doeltreffendheid.

In de huidige aansturing van het natuurbeleid is de prestatieovereenkomst in het kader van ILG het scharnierpunt. Uit de knelpunten en de toekomstverkenningen komt het meer sturen op robuustheid van de EHS als belangrijkste aandachtspunt naar voren. Kwaliteit van het netwerk is belangrijker dan de kwantiteit die nu centraal staat; daarmee kan de doeltreffendheid worden vergroot. Bij het zogenaamde Mid Term Review van het ILG die 2010 op het programma staat kan al worden gezien in hoeverre de restantaakstelling van de EHS opnieuw kan worden geprioriteerd en aangestuurd met grotere nadruk op die robuustheid. In een volgende periode vanaf 2013 zou hierop kunnen worden voortgebouwd. Ook is het mogelijk bij de gebiedsagenda's in het kader van het MIRT de 'robuustheid' van de EHS te laten meewegen in de daarin opgenomen grote projecten. Sturen op robuustheid en netwerkstructuur vraagt ook een grotere slagvaardigheid in verwerving.

De verwerving van hectares EHS op basis van vrijwilligheid heeft tot op heden redelijk gewerkt. Nu echter vooral de moeilijk te verwerven hectares resteren, is deze aanpak niet langer succesvol. Bovendien zal meer nadruk op 'de goede locatie' de

29 Zie bijvoorbeeld de vierdeling die in bijlage 6 naar voren komt.: "Intrinsieke waarde primair (bijvoorbeeld de Natura 2000-gebieden), combinatie van intrinsieke waarde en nutsfuncties (overige EHS), ecosysteem- en landschapsdiensten aangevuld met intrinsieke waarde (klimaatmantels en buffergebieden), ecosysteem en landschapsdiensten (urbane en voedselproductielandschappen)."

30 Landschap beschermen en ontwikkelen, beleidsstudie Planbureau voor de Leefomgeving, december 2008.

31 Nota Ruimtelijk Economische Beleid, 1999. Recht op Groen I, advies Raad voor Landelijk Gebied, 2005.

verwervingsproblematiek niet eenvoudiger maken. Vaak vormen de laatste nog te verwerven hectares een blokkade om tot inrichting van het totale gebied over te gaan. Toepassing van het wettelijk instrumentarium (onteigening, wettelijke herverkaveling) kan nodig zijn om tot een snellere realisatie van de inrichting te komen. Een combinatie van het verwerven met zachte hand (schadeloosstelling, aankoop bedrijfsgebouwen, subsidiëren van nieuwbouw) en met harde hand (onteigening) lijkt het meeste effectieve scenario om de realisatie van de EHS in 2018 te bereiken. Van belang is dat deze instrumenten, die geld en bestuurlijke durf (keuzes) vragen, nadrukkelijker worden ingezet in gebieden waar werkelijk kansrijke grote eenheden natuur gerealiseerd kunnen worden. Verwerving voor natuurdoeleinden zal dan niet veel anders moeten worden beschouwd dan verwerving voor andere doeleinden (stedelijke ontwikkeling, infrastructuur, recreatie etc.) met een breed maatschappelijk belang; alleen de meerwaarde van de grond voor natuur uit zich niet direct in een verhandelbare grondprijs. Het toegestane maximum van 10% van de voor EHS te werven gronden op basis van onteigening zal moeten worden verlaten.

In de kijkrichting 'Hoog & Droog' wordt gepleit voor het creëren van buffers rond de EHS met een groen-blauwe dooradering. Meer in het algemeen kan de EHS aan effectiviteit winnen door maatregelen in het kader van leefgebiedenbenadering, landschap en in het bijzonder agrarisch en particulier natuurbeheer waar mogelijk te situeren nabij natuurkerngebieden of verbindingszones teneinde de EHS verder te ondersteunen. Agrarisch natuurbeheer is voor een beperkt aantal natuurtypen geschikt om de doelstellingen van de EHS te realiseren, maar kan vooral een rol spelen ter ondersteuning van de EHS. Hieraan zijn natuurlijk wel extra kosten verbonden die overigens het rendement van het beleid sterk zullen verhogen. Vanzelfsprekend is hiervoor een adequate beloning een noodzakelijke voorwaarde voor succes. Overwogen kan worden om in de prestatieafspraken rond de leefgebiedenbenadering, landschap en agrarisch en particulier natuurbeheer meer nadruk op deze toepassing op te nemen.

Sturing in de uitvoering op doelmatigheid

Aan de keuze van de locatie in combinatie met de staat van milieu- en watercondities van het betreffende gebied, de beoogde omvang van het gebied en het gewenste natuursysteem zou een integrale kostenafweging ten grondslag moeten liggen met de biodiversiteitsdoelen als uitgangspunten. De consequenties van de keuze voor een locatie en natuursysteem kunnen hierdoor in termen van grondprijzen, inrichtingskosten, investeringen in milieu- en watercondities en structurele beheerskosten in beeld worden gebracht en vergeleken worden met alternatieve mogelijkheden, zodat een doelmatige realisatie van nieuwe natuur mogelijk wordt. Dit laat onverlet dat de keuze op gebiedsniveau moet bijdragen aan robuustheid op een hoger schaalniveau.

Scherpere prioriteitstelling in het soortenbeleid en een betere afstemming op het gebiedenbeleid.

Het gebiedsgerichte beleid van de EHS en Natura 2000 dient te voorzien in duurzame condities voor de instandhouding van soorten. Voor bedreigde soorten die buiten deze gebieden voorkomen kunnen via de leefgebiedenbenadering aanvullende maatregelen getroffen worden. Met deze twee instrumenten zouden in principe duurzame condities voor instandhouding gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast dient bij prioritering van soorten die bijzondere beschermingsmaatregelen behoeven, zowel binnen als buiten de EHS uit oogpunt van doelmatigheid scherper te worden gelet op het meewegen van criteria zoals bijvoorbeeld de verspreiding van de soort op Europese schaal, de mate waarin de beschermingsmaatregelen in Nederland kansrijk zijn dan wel elders meer effect hebben. Daarbij moet rekening gehouden worden met de bijzondere positie van Nederland in trekroutes, maar ook de mate waarin de bescherming vorm kan krijgen via het gebiedenbeleid dan wel de leefgebiedenbenadering. Een "Alleingang" van Nederland is in dit verband niet zinvol.

Rol rijksoverheid, andere overheden en private partijen

In de vergezichten wordt stilgestaan bij de rol van de overheid. Binnen de taakverdeling waarbij de rijksoverheid primair verantwoordelijk is voor de bepaling van de doelen van

het beleid en de provincies uitvoering geven aan het rijksbeleid en daaraan regionale opgaven verbinden, kan er wel sprake zijn van accentverschillen. De rol van de rijksoverheid is sterker wanneer sprake is van bescherming waarbij meer nadruk ligt op internationale waarden. Buiten deze gebieden zijn de decentrale overheden primair verantwoordelijk voor de bescherming van de biodiversiteit. Daarmee gaan deze concepten uit van een (proactief) sturende overheid die werkt vanuit het beginsel 'centraal wat moet, decentraal wat kan' en waarbij de overheidsrol - binnen vooraf gestelde kaders - faciliterend en voorwaardenscheppend is.

Dit vergezicht ligt in het verlengde van een trend waarbij in het veld van ruimtelijke ontwikkelingen zich nieuwe rolverdelingen tussen overheden en bedrijfsleven aandienen. Discussies over verschillende vormen van publiekprivate samenwerking en taakverdeling komen voort uit de behoefte aan vernieuwing, meer kwaliteit en versnelling van procedures. Publiekprivate samenwerking kan - mits doelgericht vormgegeven - werken als stimulans voor creativiteit voor ondernemers en de overheid en bevordert de innovatiekracht van de markt en het ondernemerschap. Dit biedt kansen voor versterking van efficiency en effectiviteit.

Hiervoor is al aangegeven wat dat bijvoorbeeld kan betekenen voor agrarisch en particulier natuurbeheer. Een ander onderwerp waarbij nagedacht dient te worden over een andere rolverdeling is die tussen overheid enerzijds en grote terreinbeherende anderzijds met name waar het gaat om een integrale kijk op inrichting en beheer en om de vermaatschappelijking van het natuurbeleid. Bij dat laatste onderwerp - vermaatschappelijking en ook het vermarkten van natuurbeleid onder meer via ecosysteemdiensten (zie hierna paragraaf 5.2.4) komen meer private partijen in het gezichtsveld.

Sturen op integratie van beleidssectoren

In Nederland is nog veel ruimte nodig voor wonen, werken, natuur, water, mobiliteit en recreatie. Het is daarom van belang te sturen op een integrale gebiedsaanpak waardoor het mogelijk wordt om op een duurzame en efficiëntere manier met de inrichting van de schaarse ruimte om te gaan. Daarbij zal meer gebruik gemaakt moeten worden van de mogelijkheden die slimme combinaties van rode, groene en blauwe functies bieden om een duurzame ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Behoud en versterking van natuurwaarden maken onderdeel uit van het ontwerpproces en vormen een integraal onderdeel van activiteiten zoals het nemen van maatregelen van beheer en onderhoud. Dit vraagt om meer integratie in verschillende beleidssectoren zoals biodiversiteit, economische ontwikkeling, landbouw en water. Met het ILG is in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied de eerste stap gezet.

Maar al bij de visievorming en ook op rijksniveau kan deze integratie nadrukkelijker worden vormgegeven. Momenteel worden ook stappen gezet om voor bovenregionale projecten in het kader van het Meerjaren Investeringsprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) tot verdere beleidsintegratie te komen door het opstellen van gebiedsagenda's. Hier rijst de vraag of het opnemen van natuurdoelen in het MIRT met als oogmerk de natuur een volwaardige positie te geven in de planning van projecten en in de gebiedsagenda's gericht op ruimtelijke investeringen, een geschikt instrument is om de natuurdoelen te bereiken. Door tijdig het wensbeeld voor natuur (EHS/Natura 2000) en landschap te verbinden met andere ruimtelijke investeringen kan kwaliteitswinst en doelmatigheidswinst worden behaald. Overigens kent 'integratie' wel begrenzing daar waar het de slagvaardigheid gaat beperken; immers hoe meer dingen met elkaar verbonden zijn, des te lastiger is het om plannings en belangen nog synchroon te houden.

5.2.4 Sterkere maatschappelijke verankering

*Ecosysteemdiensten*³²

De beeldvorming rond natuur en biodiversiteit bij het brede publiek of bij specifieke

³² Zie voor meer informatie ook bijlage 6 en dan vooral paragraaf 5.5.

doelgroepen is nu nog vaak alleen en rechtstreeks gebaseerd op een ecologische invalshoek. Opgemerkt wordt dat buiten de natuurfunctie 'het groen' van de biodiversiteit voor de mens allerlei nuttige (economische) functies vervult. Daarbij kan worden gedacht aan voedsel, klimaatregulering, opvang van wateroverschotten, koolstofopslag, natuurlijke plaagbestrijding en bron voor grondstoffen. Biodiversiteit is verder van belang vanwege de behoefte van mensen aan een groene leef/woon/werkomgeving, de relatie tussen groen en gezondheid, natuurspeelplekken voor kinderen, sport, rust, ruimte en ontspanning, recreatie en dergelijke.

De maatschappelijke verankering van het natuurbeleid kan worden versterkt door de bijdrage van de natuur aan de economie en het welzijn van mensen een grotere plaats te geven en daaraan een economische waarde toe te kennen (betalen voor ecosysteemdiensten.) Het denken over het beleid op basis van ecosysteemdiensten is op wereldschaal in ontwikkeling (UN: Millennium Assessment), op EU-niveau en in een aantal omringende landen is beleid in het stadium van voorbereiding³³. Op wereldschaal wordt hard gewerkt aan methoden voor het systematisch kwantificeren van de kosten en baten van te leveren diensten. Op de korte termijn kan dit onderdeel worden ingevuld door de nuttige functies van de natuur voor de mens te verbinden met groene diensten, recreatie en plattelandsontwikkeling.

Behalve een nuttige gebruiksfunctie heeft natuur ook nog een belangrijke belevingswaarde voor mensen. Niet beleefbare natuur (denk bijvoorbeeld aan onderwaternatuur) wordt heel anders ervaren dan beleefbare natuur die men kan zien en voelen. Voor het maatschappelijk draagvlak is dat van groot belang. Bij de afweging voor inrichting van natuurgebieden dient de beleefbaarheid van verschillende natuurdoeltypen dan ook expliciet te worden afgewogen.

5.2.5 Knelpunten in de uitvoering aanpakken

De knelpunten die bij de uitvoering van de natuurwetgeving worden ervaren, dragen niet bij tot een versterking van de maatschappelijke verankering van het natuurbeleid. Van belang is dat de knelpunten, voor zover mogelijk, worden weggenomen. Zo moet de betekenis van onduidelijke begrippen in de Europese wetgeving, zoals het begrip significante effecten en voorzorgsbeginsel, worden verduidelijkt. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat er een precieze maat of getal wordt genoemd. Duidelijkheid is vooral van belang in de zin van voorspelbaarheid en ecologisch te duiden. Bij vele betrokkenen bestaat het gevoel dat in lijn met de gedetailleerde wet- en regelgeving de strikt juridische uitleg het wint van de ecologische. Dit gevoel wordt gevoed door diverse concrete ervaringen. Een gezaghebbend ecologisch forum van wetenschappers en beheerders zou een rol kunnen spelen bij het versterken van ecologische kennis ten behoeve van de uitvoering. De functie van een dergelijk orgaan is te adviseren over de ecologische onderbouwing bij bijvoorbeeld het opstellen van beheerplannen in het licht van de toepassing van het voorzorgsbeginsel en de beoordeling van significante effecten. Door meer ecologische kennis zou de discussie wat meer uit de juridische sfeer getrokken kunnen worden. Ook inconsistenties in de wijze van toetsen van plannen in vergelijking met andere beleidsectoren dienen weggenomen te worden. Bij voorkeur dient hierbij gestreefd te worden naar integrale toetsing van plannen in plaats van afzonderlijke sectorale toetsing.

Een ander punt betreft het rekening kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen die zich na vaststelling van het beheerplan voordoen. Het huidige instrumentarium van de plantoets en de beheerplannen biedt ruimte om met nieuwe ontwikkelingen rekening te houden. Dit kan op de volgende wijzen: door een tussentijdse wijziging van het beheerplan of een afzonderlijke plantoets, met saldering van positieve en negatieve effecten van planonderdelen, om de activiteiten snel doorgang te kunnen laten vinden. Te zijner tijd kan het plan dan worden opgenomen in een nieuw beheerplan.

Meer dynamiek in de uitvoering kan ook worden gevonden door het opstellen van een koepelbeheerplan voor verschillende Natura 2000-gebieden. De bestaande regelgeving

33 Meer informatie over ecosysteemdiensten is te vinden in de bijlage "Wegen voor een nieuw natuurbeleid".

staat hier niet in de weg. Hiermee wordt ruimte geboden om knelpunten efficiënt en effectief op te lossen in aangrenzende gebieden met eenzelfde problematiek, of dichtbij elkaar in de buurt liggende afzonderlijke gebieden die veel overeenkomsten vertonen, of als er een eenheid van beheer wordt nagestreefd. Dit biedt mogelijkheden om zaken op een hoger schaalniveau te bekijken, hetgeen kan leiden tot het uitruilen van doelen of maatregelen. De gezamenlijke bijdrage vanuit de verschillende gebieden aan de landelijke doelstellingen geldt hierbij als uitgangspunt. Als de noodzaak daartoe bestaat kunnen Natura 2000-gebieden om deze reden ook worden samengevoegd.

Voor wat betreft het dynamische karakter van de natuur biedt de regelgeving in principe voldoende ruimte om hiermee rekening te houden. Mits ecologisch onderbouwd kan met natuurlijke ontwikkelingen rekening worden gehouden door wijziging van het aanwijzingsbesluit dan wel door (tussentijdse) aanpassing van het beheerplan. Ook door het gebruik van de zogenaamde 'ten gunste formulering' waarin de ene natuurwaarde zich ten gunste van een andere kan ontwikkelen, wordt recht gedaan aan het bestaan van dynamische ontwikkelingen.

In aanvulling hierop is een beleids optie om een aanpak te ontwikkelen waarbij in de uitvoering nadrukkelijker ruimte wordt geboden voor de natuurlijke dynamiek en de te verwachte dynamiek door klimaatverandering. Dit betekent dat – zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau – de effecten van plannen op natuurwaarden gedurende de uitvoering worden gemonitord zodat rekening kan worden gehouden met de dynamiek en er eventueel aanpassingen kunnen plaatsvinden. Dit kan betekenen dat er in voorkomend geval toch kan worden begonnen met de uitvoering van een plan ondanks het feit dat sprake kan zijn van onzekerheden. De monitoring zorgt ervoor dat gaandeweg de bestaande kennislacunes worden ingevuld en onzekerheden worden verkleind respectievelijk worden weggenomen. Door de benadering van dit zogenaamde adaptief management krijgt het voorzorgsbeginsel een minder statische toepassing. Het biedt perspectief bij het wegnemen van knelpunten en het overwinnen van weerstanden.

Wat betreft de knelpunten bij de implementatie van Natura 2000 ten algemene en de problemen rond (uitbreiding van) economische activiteiten in/rond Natura 2000-gebieden, wordt verwezen naar het advies van de Adviesgroep Huys. Deze beveelt aan dat de instandhoudingsdoelen ook stapsgewijs kunnen worden gerealiseerd - de EU-richtlijn noemt immers geen termijnen waarbinnen realisatie van de doelen dient plaats te vinden - waardoor ruimte wordt geboden aan andere gebruiksfuncties in het gebied. Het kan hier in voorkomende gevallen een periode van tientallen jaren betreffen, mits goed onderbouwd in het Natura 2000-programma. Daarnaast wijst het advies op de mogelijkheid om bij de formulering van de instandhoudingsdoelen rekening te houden met het dynamische karakter van de natuur. De aanbeveling van deze Adviesgroep om in het licht van bovenstaande de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden nog eens tegen het licht te houden wordt onderschreven.

In lijn met de Adviesgroep Huys is het gewenst de zogenaamde programmatische aanpak verder te ontwikkelen en te stimuleren voor nader te begrenzen gebieden. Dit zou niet alleen moeten gelden voor stikstof en ammoniak afkomstig van de landbouw maar ook voor stikstofemissie afkomstig van industrie, verkeer en vervoer.

5.2.6 Doelmatigheid

De tekorten bij voortzetting van het huidige beleid (bij huidig vastgestelde normkosten) bedragen voor de investeringen circa € 2,2 miljard in de periode tot en met 2018. De tekorten in de situatie waarin herijkte normkosten als uitgangspunten worden genomen bedragen voor de investeringen € 2,3 miljard in de periode tot en met 2018 en na 2018 € 1,8 miljard. De structurele tekorten voor het beheer van de EHS bedragen € 416 miljoen (huidig vastgestelde normkosten) en € 1,7 miljard. (herijkte normkosten). Na 2018 bedraagt het tekort voor het beheer structureel tussen de € 103 miljoen (vastgestelde normkosten) en € 272 miljoen (herijkte normkosten) per jaar.

Uit het rapport van de Stuurgroep Milieutekorten (IPO, VROM, LNV, V&W, UvW) blijkt tevens dat juist herstel van de laatste 25% van de milieuecondities erg kostbaar is. De cumulatieve kostencurve laat dus zien dat de duurste 25% van het areaal bijna 55% van de kosten omvat. Hierbij laat het rapport ook zien dat er nog ruimte is voor een verdere optimalisatie van de maatregelen waardoor de kosten dalen. Het creëren van grote aaneengesloten gebieden is een dergelijke optimalisatiemogelijkheid, net als het achterwege laten van de duurste en minst effectieve maatregelen. Ook een optie is het verlies aan biodiversiteit te compenseren door natuurherstel en natuurontwikkeling in gebieden waar geschikte milieuecondities eenvoudiger zijn te realiseren. De kosten (t/m 2027) dalen met € 2,3 miljard wanneer wordt uitgegaan van het op peil brengen van 75% van de milieuecondities.

De werkgroep is van mening dat door nadrukkelijk rekening te houden met doelmatigheidsaspecten getracht kan worden de geschetste tekorten te verminderen. De mate waarin onderstaande maatregelen besparingen voor het Rijk zouden kunnen opleveren is nog niet te overzien. Zo zijn er maatregelen die de effectiviteit bevorderen maar mogelijk meer kosten met zich meebrengen. Bovendien zijn de effecten van recent geïmplementeerd instrumentarium nog niet bekend. De werkgroep ziet de volgende doelmatigheidsopties:

1. Door een aangepaste vormgeving van de EHS zal deze op den duur efficiënter worden.
2. Door anders en handiger gebruik te maken van sturingsinstrumentarium kan (synergie) winst worden geboekt.
3. Door meer gebruik te maken van private bronnen zal het financiële tekort van het Rijk worden teruggebracht.
4. Door het vermarkten van ecosysteemdiensten zullen gebruikers betalen voor de nuttige (economische) functie van de natuur. Hieruit kunnen de kosten voor het natuurbeheer gedeeltelijk worden betaald.

Ad 1. Andere vormgeving van de EHS met efficiencywinst.

Berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving tonen aan dat een andere begrensde EHS en Natura 2000 op termijn efficiënter en effectiever is. Derhalve is het zinvol om een overgangsstrategie te ontwikkelen om van de huidige begrensde EHS naar een aangepaste EHS te groeien. Dat begint met een prioritering van de restanttaakstelling. Voor zover er op termijn door herbegrenzing ook sprake is van het afstoten van reeds gerealiseerde EHS-gebieden dan zal daarvoor een herstructureringsstrategie voor moeten worden ontworpen. Verkoop of beheer op een lager kwaliteitsniveau of vormen van medegebruik kunnen daarbij leiden tot besparingen.

Ad 2. Ander gebruik instrumentarium leidt tot (synergie)winst.

Door het bestaande en te ontwikkelen instrumentarium handiger en slimmer in te zetten kunnen kosten worden bespaard. In dit verband zou vooral gekeken kunnen worden naar:

1. In het verlengde van de ILG-sturingsfilosofie dient gestreefd te worden naar synergiewinst door werk met werk te maken, kwaliteit te verbeteren en het gelijktijdig gebruikmaken van meerdere financieringsbronnen binnen de overheid; met de eerste opgedane ervaringen kan dat verder worden uitgebouwd zowel op regionaal nivo als bovenregionaal nivo. Bijvoorbeeld in de vorm van zogenoemde 'pilots klimaatbuffers', die momenteel worden uitgevoerd door een aantal landelijke natuur- en milieuorganisaties, in samenwerking met VROM. De insteek hierbij is om klimaatadaptatie op te pakken in integrale gebiedsgerichte processen, waarbij zoveel mogelijk andere gebiedsdoelen worden meegenomen. Ook het GLB kan hierbij worden betrokken.
2. Meer sturing op robuustheid en kwaliteit en minder op aantal hectares verworven grond waardoor onnodige aankoop van ruilgrond wordt ontmoedigd. Dit kan gecombineerd worden met een veel selectievere strategie van aankoop.
3. Bij het opstellen van inrichtingsplannen en daarbij behorende beheertypen een doelmatigheidstoets opnemen waarin zichtbaar wordt gemaakt wat de 'kosten/baten' verhouding is (leveren extra kosten extra natuurkwaliteit?) en hoe de verhouding inrichtings- en beheerkosten wordt afgewogen. Op termijn moet wellicht worden gedacht aan een grotere verantwoordelijkheid van de terreinbeherende organisaties bij de inrichting en een verbinding tussen inrichtings- en (Natura)-beheerplannen.

4. Ruimere toepassing van het wettelijk instrumentarium van onteigening; tegelijk vraagt het wel om een selectieve aanpak van welomschreven gevallen of omstandigheden om te voorkomen dat 'volledige schadeloosstelling' de standaard- en dus dure norm wordt. Selectieve én slagvaardige toepassing kan anderzijds het proces van minnelijke aankoop in het algemeen juist bevorderen.
5. Selectieve inzet van agrarisch natuurbeheer ter ondersteuning van de EHS. Juist de wat lagere beoogde kwaliteit en grotere vrijheidsgraden in gebruik en beheer zullen beter passen bij de lagere vergoedingen. Voor zover dit middel wel wordt ingezet voor de hoogwaardige EHS of met name de verbindingszones kan gekeken worden naar betere vergoedingen en andere contractvormen; daarbij kan bijvoorbeeld aangesloten worden bij pilots van 'Boeren voor Natuur'.

Ad 3. Meer gebruik van private bronnen en ad 4. Vermarkten van ecosysteemdiensten.

Hierbij kan gedacht worden aan financiering door projectontwikkelaars, maar ook particulieren die natuur willen aanleggen en beheren. In de Task Force Landschap (Advies Rinnooy Kan) worden voorstellen gedaan om door middel van private financiering het landschap in Nederland van een impuls te voorzien. Doordat landschap ook in belangrijke mate bijdraagt aan de biodiversiteit in Nederland, kunnen deze voorstellen ook worden uitgewerkt ten behoeve van de natuurdoeleinden.

Op regionale schaal wordt een diversiteit aan instrumenten uitgeprobeerd variërend van directe realisatie van natuur- en landschapsopgaven binnen grote ruimtelijke investeringsprojecten tot overhevelingsmechanismen als 'verevening' en 'rood voor groen'. Ook is een breed spectrum aan zogenaamde groenblauwe diensten aan het ontstaan. Het zal de kunst zijn deze veelheid aan innovatieve instrumenten en initiatieven om te zetten in structureel en algemeen werkbaar concepten.

Voorts kan overwogen worden de realisatie van natuurontwikkeling in concessieverband aan private partijen uit te geven. Onderzoek naar een dergelijke vorm van EHS-realisatie is een optie om, naast de hiermee gepaard gaande kosteneffectieve uitvoering, ook een versnelling in het tempo van de EHS te verkrijgen.

Ten slotte heeft de natuur, naast de functie voor biodiversiteit, ook een nuttige (economische) functie zoals recreatie, waterberging, koolstofopslag, houtproductie en plaagregulatie in de landbouw³⁴. Door deze functies als diensten te beschouwen en tegen betaling aan te bieden aan de gebruikers ervan, kunnen gelden voor het natuurbeleid worden gegenereerd die weer kunnen worden ingezet voor de financiering van de EHS. Het is aan te bevelen experimenten met ecosysteemdiensten te starten om in de praktijk te toetsen of dergelijke diensten tegen betaling kunnen rekenen op draagvlak in de samenleving.

5.3 Concrete beleidsopties

Op basis van de knelpunten uiteengezet in hoofdstuk 4 en de voorgestelde accentverschuivingen in het natuurbeleid op de korte termijn uit paragraaf 5.2. komen de volgende beleidsopties naar voren. Deze worden onderscheiden in sturing, beleidsinstrumenten en onderzoek.

5.3.1 Sturing

- Onderzoek in het kader van de verdere verkenning van de vergezichten; welke soorten, natuur en habitattypen zullen als gevolg van natuurlijke dynamiek, ingrijpen van de mens in het verleden en toekomstige klimaatverandering op termijn uit Nederland verdwijnen en welke soorten zullen nieuw of sterker in Nederland vertegenwoordigd zijn. Onderzoek vervolgens op welke wijze het natuurbeheer hierop gefaseerd kan inspelen.
- Agendeer op Europees niveau de sturing en prioritering van natuurdoelen, rekening houdend met de toekomstige klimaatverandering, natuurlijke dynamiek en

³⁴ Zie ook bijlage 6.

dynamiek door menselijk handelen. Dit zowel ten aanzien van de invulling van de gebiedsbescherming als de soortenbescherming.

- Breng in kaart welke synergiemogelijkheden er zijn in de gebieden buiten de EHS (incl. Natura 2000) om ecosysteemdiensten met natuur te combineren met bijbehorende geldstromen. Hierbij kunnen het Landschapsbeleid, het beleid gericht op Recreatie om de Stad, de mogelijkheden in de eerste en tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Waterbeleid betrokken worden.
- Experimenteer met een integrale gebiedsaanpak door het uitvoeren en evalueren van pilot projecten en ontwikkel instrumenten op basis van aldus opgedane ervaringen zoals methoden voor salderen.
- Onderzoek of het MIRT een geschikt integraal sturingsinstrument is voor het bereiken van de gestelde natuurdoelen.

5.3.2 Beleidsinstrumenten

- Ontwikkel een beleid waarin meer ruimte zit voor toepassing van het wettelijk instrumentarium (onteigening) zonder dat dit al te drastische effecten heeft op de verwervingskosten in het algemeen.
- Ontwikkel een beleid waarbij de nuttige functies van de natuur voor de mens worden geconcretiseerd en worden verbonden met groene diensten (onder meer waterberging, waterveiligheid), recreatie en plattelandsontwikkeling). Laat aan de hand van concrete voorbeelden zien welk nut ecosysteemdiensten hebben voor de samenleving. Werk daarbij ook het 'profijtbeginsel' verder uit.
- Ontwikkel concrete handvaten voor de uitvoeringspraktijk : kwalitatieve begrippen uit natuurwet- en regelgeving zoals het voorzorgprincipe; significante effecten moeten worden geoperationaliseerd zodat men er in de praktijk - beter dan nu - mee uit de voeten kan en dientengevolge de rol van de rechter afneemt. De wijze van effectbepaling wordt geoperationaliseerd door het opstellen van een 'meet- en rekenvoorschriften' Natuur. Onderzoek de mogelijkheid van het instellen van een gezaghebbend ecologisch forum van wetenschappers en beheerders dat adviseert over ecologische vraagstukken.
- Adaptief management: ontwikkel een aanpak waarbij in de uitvoering meer ruimte is voor de natuurlijke en de te verwachte dynamiek door klimaatverandering.
- Zorg voor een actieve communicatie over de mogelijkheden die het huidige instrumentarium al kan bieden om in bepaalde situaties flexibel te kunnen handelen.

5.3.3 Onderzoek

- Onderzoek in het kader van de volgende generatie beheerplannen of de mogelijkheid om Natura 2000-beheerplannen op te stellen op een hoger ruimtelijk schaalniveau kan worden geoptimaliseerd. Betrek daarbij in hoeverre en voor welke ecosysteemttypen op zo'n hoger ruimtelijk schaalniveau tot saldering, mitigatie en compensatie kan worden overgegaan.
- Ontwikkel een methodiek waardoor het mogelijk is de keuze van de locatie van de resterende EHS mede te laten bepalen door de omvang van de investeringskosten en structurele beheerslasten.
- Onderzoek of natuurontwikkeling in overzichtelijke deelopgaven (naar tijd en functie) in concessieverband aan private partijen kan worden uitgegeven.
- Onderzoek welke thema's rond biodiversiteit die om maatschappelijke oplossingen vragen, geleverd kunnen worden door het bedrijfsleven, welke technische doorbraken kansrijk zijn om oplossingen te bieden voor het behoud en het herstel van de biodiversiteit en welke sectoren daarbij kansrijk zijn.
- Bij een verdere verkenning van de vergezichten moeten de ruimtelijke uitwerking en de gevolgen hiervan op de biodiversiteit en de economie verder worden uitgewerkt. Bij Deltanatuur is een optie om de mogelijkheden te onderzoeken van een zelffinancierbaar integraal beleidsplan waarin de doelen van natuur, economie, recreatie en veiligheid met elkaar zijn verbonden.



Bijlage 1: Taakopdracht IBO Natuur

Aanleiding

Het Rijk streeft naar het zeker stellen van de biodiversiteit door behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van de natuur en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. Het algemene beleidsdoel is dat er in 2020 duurzame condities zijn voor het voortbestaan van alle in 1982 van nature in Nederland voorkomende soorten en populaties. De EU streeft op de korte termijn naar het stoppen van de achteruitgang van de - huidige - biodiversiteit per 2010.

Zekerstelling van de biodiversiteit gebeurt door bescherming van natuur en plant- en diersoorten en het beheren en creëren van (netwerken van) natuurgebieden en landschappen in Nederland:

1. Op nationaal niveau geldt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als kader. Nieuwe natuur wordt bij de EHS ontwikkeld, waarmee natuurgebieden met elkaar worden verbonden. Zo kunnen planten en dieren van het ene naar het andere gebied gaan, waardoor planten en dieren niet in geïsoleerde gebieden uitsterven en natuurgebieden niet hun waarde verliezen. De EHS dient in 2018 te zijn gerealiseerd.
2. Op Europees niveau zijn er de Natura-2000 gebieden. De Natura-2000 gebieden zijn gebieden om het voortbestaan van de kwetsbaarste soorten en habitattypen te verzekeren. Op dit moment worden deze gebieden in Nederland aangewezen en worden de beheerplannen opgesteld, waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura-2000 gebieden worden uitgewerkt. Hierin worden de resultaten beschreven die bereikt dienen te worden om het behoud of het herstel van deze natuurlijke habitats en soorten mogelijk te maken. De Natura 2000-gebieden liggen vrijwel geheel binnen de EHS en beslaan ongeveer de helft van de oppervlakte EHS op het land.
3. Ter bescherming, behoud en herstel van de biodiversiteit worden voor soorten de leefgebieden in Nederland bepaald en wordt de natuur buiten de EHS en Natura 2000 beschermd en hersteld.
4. Ter realisatie van de kwalitatieve doelen in de EHS, Natura 2000-gebieden en de natuur daarbuiten worden milieu- en watermaatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat de abiotische omstandigheden zodanig zijn dat de doelstellingen van het natuurbeleid (bescherming, behoud en herstel van biodiversiteit) kunnen worden bereikt.
5. Omdat de economische activiteiten een impact hebben op de omgeving (onder andere landbouw, bosbeheer, energieopwekking) worden duurzame productieketens bevorderd.
6. Het beleid ter realisatie van de biodiversiteitsdoelen vertoont veel samenhang met het Landschapsbeleid. Ook het ingezette instrumentarium ter realisatie van de doelen is op onderdelen vergelijkbaar, bijvoorbeeld het beheer van gebieden en de financiering daarvan.

De EU heeft recent de zorg geuit dat het niet waarschijnlijk is dat de doelstelling om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen wordt gehaald. Alterra heeft eind mei een rapport gepresenteerd over het niet halen van de 2010-doelstelling. Als voornaamste oorzaken van de (mondiale) achteruitgang van biodiversiteit worden genoemd: bevolkingsgroei, toename van het energiegebruik en de economische ontwikkeling inclusief de voedselproductie. Hieruit kan worden opgemaakt dat het halen van de biodiversiteitsdoelen behalve van het biodiversiteitsbeleid ook afhankelijk is van bredere mondiale ontwikkelingen en beleid gericht op duurzaamheid. In de Natuurbalans 2007 komt ook het MNP (de voorganger van het Planbureau van de Leefomgeving) tot de conclusie dat alle Nederlandse inspanningen waarschijnlijk onvoldoende zijn om de Europese afspraak, om het verlies aan biodiversiteit te stoppen in 2010, na te komen. Het MNP noemt als belangrijke oorzaak de versnippering van natuurgebieden en presenteert het alternatief Robuuste Natuur dat meer perspectief biedt.

Probleemstelling

Hoe kan de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk worden zeker gesteld? In hoeverre zijn de doelstellingen haalbaar (bijvoorbeeld met betrekking tot de Natura 2000-gebieden en het soortenbeleid), is aanpassing nodig van het ingezette beleidsinstrumentarium en van de wijze waarop dat instrumentarium in de praktijk wordt toegepast? Hierbij dienen nadrukkelijk ook de externe factoren die van invloed zijn op de biodiversiteit in ogenschouw te worden genomen. Eveneens wordt de samenhang van het biodiversiteitsbeleid met het Landschapsbeleid en het daarbij ingezette instrumentarium hierbij betrokken.

Onderzoeksaanpak en onderzoeksvragen

Het onderzoek is gericht op de belangrijkste beleidsinstrumenten en nationale doelen die worden ingezet om de Europese biodiversiteitsdoelen te halen. In het onderzoek moet rekening worden gehouden met (mogelijke) beleidsontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen zoals het Nederlandse landschapsbeleid en het Gemeenschappelijke landbouwbeleid. Van belang is bijvoorbeeld de in het najaar van 2008 uit te brengen Agenda Landschap – waarin het kabinet de koers zal uitzetten voor het Rijksbeleid ten aanzien van behoud, herstel en ontwikkeling van het Landschap – en het advies van de Taskforce Financiering Landschap. In het onderzoek wordt de evaluatie van de natuurwetgeving, waarvan het rapport recent op 11 juli 2008 aan de Kamer is aangeboden, tot uitgangspunt genomen.

Het onderzoek zal plaatsvinden mede op basis van literatuurstudie, interviews en eventueel empirisch onderzoek. Het IBO kan zodanig worden vormgegeven dat hiermee voldaan is aan de voor 2009 geprogrammeerde beleidsdoorlichting van art. 23 van de LNV-begroting. Relevante ervaringen van buitenlandse overheden zullen bij het onderzoek worden betrokken.

Het onderzoek start met de beschrijving van de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden, budgetten («de voorgeschreven standaard doorlichtingsvragen»). Vervolgens zal worden ingegaan op de onderstaande deelvragen:

- In hoeverre wordt de doelstelling van het stopzetten van biodiversiteitsverlies bereikt?
- Is de realisatie van de EHS nog steeds de beste manier om de bovenstaande doelstellingen te bereiken of zijn andere manieren meer doeltreffend en meer efficiënt?
- Zijn de ingezette instrumenten de beste manier om de doelen duurzaam te realiseren (dat wil zeggen ook bij bijvoorbeeld veranderende klimaatomstandigheden) of zijn andere manieren meer doeltreffend en efficiënt?
- Als het huidige instrumentarium de beste manier blijft om de doelstellingen te bereiken, wordt dit dan ook op de meest efficiënte manier vormgegeven?
- Wordt er gezorgd voor een evenwichtige benadering voor de bescherming van bepaalde soorten door de selectie van gebieden gegeven de totale hoeveelheid middelen?
- Gegeven de vormgeving van de EHS, worden de doelen van de EHS op een efficiënte manier bereikt?
 - Ligt de kwantitatieve beleidsdoelstelling met betrekking tot het realiseren van de EHS op schema?
 - Is de kwaliteit van de verworven gebieden voldoende? Wordt bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met de milieukwaliteitseisen?
 - In hoeverre zijn de gebruikte instrumenten van de EHS en Natura 2000 doelmatig?
 - Is de inrichting van de gebieden doelmatig?
 - Is het beheer van de gebieden doelmatig, mede in relatie tot de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden en de op te stellen beheerplannen? Zijn er overwegingen te komen tot andere vormen van beheer of in een andere samenstelling van particulier beheer, agrarisch beheer en beheer door terrein- en natuurbeherende organisaties?

- Op welke wijze wordt het instrumentarium voor het natuurbeleid (verwerving, inrichting, beheer, aanwijzen van en het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden, effectgerichte maatregelen, bedrijfsmaatregelen en planologische verankering van natuur) gekoppeld aan natuurbeheer en gebeurt dit doelmatig en efficiënt? Bij het realiseren van het biodiversiteitsbeleid zijn een drietal instrumenten van belang: verwerving, inrichting en beheer EHS. In welke mate worden deze instrumenten voldoende in samenhang ingezet?
- Wat kan er verbeterd worden aan deze instrumenten?
- In hoeverre belemmeren hoge landbouw- en grondprijzen de realisatie van de EHS? Welke mogelijkheden zijn er om met het beschikbare instrumentarium van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid – en eventuele aanpassingen daarin – de realisatie van de EHS dichterbij te brengen?
- Hoe gaan provincies om met hun taken ten aanzien van verwerving, inrichting en beheer? Liggen de taken op het juiste bestuurlijk niveau?
- Draagt het voorgestane beleid met betrekking tot de EHS en Natura 2000 bij aan de sociaaleconomische doelen van dit Kabinet.
- Wat is na de beantwoording van alle voorgaande vragen het resulterende eindbeeld voor wat betreft de mogelijkheid om de doelen te realiseren en de financiële middelen die dat vergt? Welke besparingen zijn mogelijk? Indien besparingen niet mogelijk zijn, maar gegeven de doelen, een financieel tekort resulteert, welke opties zijn dan beschikbaar voor aanpassing van ambities, van het financiële kader en de gehanteerde financieringsconstructies?

Samenstelling werkgroep

Ministeries van LNV, VROM, V&W, BZK, AZ, EZ en Financiën, het Planbureau voor de Leefomgeving, Centraal Plan Bureau en (eventueel) nog twee externe deskundigen.

Bijlage 2: Leden werkgroep

Voorzitter	prof. dr. H. Verbruggen	<i>Vrije Universiteit Amsterdam</i>
Leden	drs. R.P. van Brouwershaven	<i>ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>
	drs. J.M.A. Uytendewilligen	<i>ministerie Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer</i>
	drs. R. Peters	<i>ministerie van Verkeer en Waterstaat</i>
	ir. Th.F.J. van de Gazelle	<i>ministerie van Verkeer en Waterstaat</i>
	drs. H.S.K. Boerboom	<i>ministerie van Binnenlandse Zaken</i>
	ir. C. Moonen	<i>ministerie van Algemene Zaken</i>
	drs. C. Kortleve	<i>ministerie van Economische Zaken</i>
	drs. B. van Burken	<i>ministerie van Financiën</i>
	Drs. D.C. Kruis	<i>Interprovinciaal Overleg</i>
	drs. K. Wieringa	<i>Planbureau voor de Leefomgeving</i>
	dr. Ir. H.J.J. Stolk	<i>Centraal Planbureau</i>
	Prof. Dr. P. Opdam	<i>Wageningen Universiteit</i>
Secretariaat	drs. G.J. Holterman	<i>ministerie van Financiën</i>
	drs. P.J. van der Vliet	<i>ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</i>

Verder hebben aan de vergaderingen van de IBO-werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

drs. O. Bitter	<i>ministerie van Economische Zaken</i>
Ing. C.M. Moons	<i>ministerie Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer</i>
drs. M. Smallegange (tot 07/09)	<i>ministerie van Financiën</i>
ir. S. de Wit	<i>ministerie van Verkeer en Waterstaat</i>

Bijlage 3: Natuurdoeltypen, doelsoorten en natuurdoelen ³⁵

Natuurdoeltypen

Een natuurdoeltype is gedefinieerd als een in het beleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft. Het begrip natuurlijkheid is geoperationaliseerd in termen van de mate en de schaal van het menselijk ingrijpen. Op basis hiervan zijn vier hoofdgroepen onderscheiden: (1) nagenoeg-natuurlijk, (2) begeleid-natuurlijk, (3) halfnatuurlijk en (4) multifunctioneel. Voor de natuurdoeltypen van de hoofdgroepen 1, 2 en 3 is uitgegaan van een optimale natuurkwaliteit. Hoofdgroep 4 betreft van de hoofdgroepen 1, 2 en 3 afgeleide natuurdoeltypen waar een zodanig menselijk gebruik plaats vindt dat de natuurkwaliteit uit de eerste drie hoofdgroepen niet kan worden gehaald. De nagenoeg en begeleid natuurlijke natuurdoeltypen zijn onderscheiden op landschapsschaal waarbij is aangesloten op het onderscheid in fysisch-geografische regio's. De ecotopen waaruit deze natuurdoeltypen zijn samengesteld zijn vergelijkbaar met de halfnatuurlijke natuurdoeltypen. De halfnatuurlijke typen zijn beschreven op het niveau van landschapsonderdelen cq. ecotopen. Op basis van vooral abiotische indelingscriteria zijn in totaal 92 natuurdoeltypen onderscheiden, waarvan zes nagenoeg natuurlijk, zeventien begeleid-natuurlijk en 69 halfnatuurlijk.

Doelsoorten

Ten aanzien van de biodiversiteit staat het behoud van het totale scala aan inheemse planten- en diersoorten centraal. Het beleid richt zich in het bijzonder op 1042 doelsoorten uit 22 taxonomische groepen, die vanwege de beperkte aanwezigheid en/of een negatieve trend op internationaal en/of nationaal niveau geselecteerd zijn. Alle in Nederland voorkomende soorten uit de Vogel- en Habitatrictlijn zijn doelsoort. Per natuurdoeltype zijn alleen die doelsoorten aangegeven die in meer of mindere mate afhankelijk zijn van het natuurdoeltype, waarbij een onderscheid is gemaakt in groot en klein belang. Daarnaast is van diersoorten aangegeven welke functie het natuurdoeltype in de levenscyclus heeft: voortplanting, activiteiten van het volwassen dier winterrust van het volwassen dier. Als lokale kwaliteitseis geldt dat een bepaald percentage van de soorten met een bepaald aantal aanwezig moet zijn. Voor multifunctioneel afgeleide typen geldt dat de helft van dat percentage nodig is. Voor faunasoorten zijn oppervlakte-eisen voor een sleutelgebied gegeven op basis van optimale kwaliteit. Daarnaast moet de beheersstrategie voldoen. Uitgangspunt is dat realisatie van het lokale biodiversiteitsdoel van alle natuurdoeltypen en op een groot aantal locaties resulteert in duurzame populaties voor alle doelsoorten op nationaal niveau.

Om te kunnen beoordelen of aan de behoudsdoelstelling is voldaan wordt gefocust op doelsoorten. In de natuurdoeltypen is de mate van voorkomen van doelsoorten de belangrijkste indicator voor de natuurkwaliteit. Per natuurdoeltype worden de doelsoorten genoemd die daarvan voor hun voortbestaan afhankelijk zijn. De beleidsdoelstelling per natuurdoeltype is geformuleerd in de vorm van een percentage van het aantal soorten dat op een locatie aanwezig moet zijn.

Natuurdoelen

De natuurdoeltypen zijn geclusterd tot natuurdoelen, waarbij elk natuurdoeltype aan slechts één natuurdoel is toegekend. In totaal zijn 32 natuurdoelen onderscheiden (inclusief subdoelen). Van elk doel is een te realiseren areaal aangegeven. De natuurdoelenkaart geeft een eerste uitwerking van te verwachte arealen van natuurdoelen en de nadere invulling hiervan met de natuurdoeltypen.

35 Bal et al. (2001), Handboek natuurdoeltypen.

Index Natuur Landschap en Recreatie

Rijk, provincies en terreinbeherende organisaties werken op dit moment gezamenlijk aan een nieuw, eenduidig systeem voor natuurkwaliteit. De huidige 27 natuurdoelen (zoals verankerd in Natuur voor mensen, Mensen voor natuur) worden omgezet in natuurtypen, onderverdeeld in beheertypen. Dit systeem voorziet in een beschrijving van de bestaande en de gewenste natuurkwaliteit (voorzien van een classificering), zodat op basis daarvan concrete afspraken kunnen worden gemaakt om de kwaliteit van de EHS te verbeteren. Het nieuwe kwaliteitssysteem kan naar verwachting, in nauwe samenhang met de hierboven beschreven nieuwe beheerssystematiek van de provincies, in 2010 gereed zijn. Er is een audit uitgevoerd op deze systematiek en de bijbehorende normkosten zoals die door de terreinbeherende organisaties zijn berekend (zie onder beheer EHS).

In het beleid en de praktijk van het natuurbeheer hanteren de betrokken partijen (overheden en beheerders) tot nu toe verschillende termen en monitoringssystemen voor doelrealisatie. Deze systemen sluiten niet goed op elkaar aan en werken niet eenduidig door in verantwoording, monitoring en evaluatie. Het gezamenlijk werken aan natuurkwaliteit en een heldere verantwoording en beleidsevaluatie worden hierdoor bemoeilijkt. In de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies in het kader van het ILG is daarom opgenomen dat Rijk en provincies voor de mid-term review van het ILG invulling geven aan een nieuw kwaliteitsborgingsysteem van de EHS, inclusief Natura 2000-gebieden.

De Index NLR is in dit kader door (alle) beheerders (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen, Unie van Bosgroepen, Federatie Particulier Grondbezit), de provincies en het Rijk ontwikkeld als een gezamenlijke 'taal'-structuur van doelen, kwaliteitsniveaus (nog in ontwikkeling) en standaardkosten. Daarmee kunnen eenduidige afspraken gemaakt worden over de gewenste kwalitatieve ontwikkeling van natuurgebieden en de daaraan gekoppelde kosten voor het beheer (van die gebieden) en kan daarover verantwoording worden afgelegd. De Index kan door de beheerders ook worden gebruikt voor interne sturing en voor samenwerking. Bijkomend doel is een betere ordening en ontsluiting van de beschikbare kennis over het natuurbeheer.

De **Index** zal waarschijnlijk bestaan uit de volgende onderdelen:

1. een beschrijving van de typologie, bestaande uit twintig Natuur- en Landschapstypen en daaronder circa 58 Beheertypen (voor natuur, landschap en cultuurhistorie, en recreatie);
2. een beschrijving en onderbouwing van de standaardkostprijzen;
3. een beschrijving van de kwaliteitsbeoordeling van de beheertypen;
4. een technisch gedeelte, met beschrijving van wenselijke maatregelen;
5. monitoring.

Bijlage 4: ILG

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) veranderde vanaf 1 januari 2007 de aansturing van het landelijke gebied. Met de WILG krijgen de provinciale overheden verantwoordelijkheden voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid met de inzet van rijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, de regie voeren bij de programmering en uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijke gebied. Dit betekent dat vanaf 1 januari 2007 de provincies voor de taak staan om samen met het Rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisatie en andere betrokken gebiedspartners invulling te geven aan het ILG. Onder gebiedsgericht beleid wordt, volgens de WILG, beleid verstaan gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied. Daaronder valt het beleid voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft de inrichting, gebruik en beheer van het landelijk gebied en het beleid voor de zogenaamde reconstructiegebieden

Het investeringsbudget bestaat uit een bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan de provincies ter tegemoetkoming in de kosten van de uitvoering van het tussen Rijk en provincie overeengekomen beleid en de bijdragen van de provincies en van derden. Het ILG bestaat uit een budget van circa € 3,6 miljard in de periode 2007-2013, bedoeld voor het uitvoeren van gebiedsgericht beleid. Het geeft, zoals gezegd, ook uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en het staat voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Voorts veronderstelt het een grotere slagvaardigheid bij de uitvoering van het beleid, meer samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties en private personen, vereenvoudiging van regels en meer flexibiliteit in de wijze waarop en waarin projecten worden aangepakt.

Met de WILG en het ILG geeft de overheid voor de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid aan voor een meer decentrale aanpak te kiezen. Het Rijk beperkt zich tot het stellen van de doelen, en het beschikbaar stellen van budgetten en instrumenten zoals wetgeving om die doelen te realiseren. In dit proces van decentralisatie van de uitvoering is een belangrijke regierol weggelegd voor de provincies.

Bijlage 5: Seminars

Eerste Expertmeeting IBO Natuur

dinsdag 26 juni 2009

Onderwerp:

Inventarisatie van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen

G. Bulten, Dienst Landelijk Gebied, directie Oost
J. Roemaat, LTO – voorzitter NPN, Boer voor Natuur Twente
H. Lindeboom, IMARES, Hoogleraar Mariene Ecologie, WUR
R. Leuven, Radboud Universiteit Nijmegen, Department of Environmental Science Institute for Water and Wetland Research
H. Kloen, Stichting Centrum voor Landbouw en Milieu
J. Dekker, Universiteit van Utrecht, Science, Technology and Society
G. Holterman, secretaris IBO Natuur, ministerie van Financiën)
B. van Leeuwen, Raad Landelijk Gebied
R. v. Brouwershaven, Directie Natuur
S. Middelkamp, Provincie Noord Brabant, directie Ecologie
F. Wouters, Vogelbescherming
T. Slob, Natuurlijk Platteland West, melkveehouder
P.J. van der Vliet, secretaris IBO Natuur, ministerie van LNV, directie FEZ
H. Verbruggen, voorzitter IBO Natuur, Vrije Universiteit van Amsterdam, faculteit Economische Wetenschappen
C. Bastmeijer, Universiteit van Tilburg, faculteit Rechtsgeleerdheid, Departement Staats- en Bestuursrecht
J. Spijkerboer, Natuurmonumenten
W. Lammers, Staatsbosbeheer
R. Hiel, C. Peeck en M. Slot, Schuttelaar & Partners

Tweede expertmeeting IBO Natuur

vrijdag 3 juli 2009

Onderwerp:

Hoe kan het natuurbeleid beter aangesloten worden op de wensen van de maatschappij?

Genodigden:

N Beun, Innovatienetwerk
L. Meuleman, RMNO
B. van de Klundert, VROM-Raad
H. Kuijpers, Gemeente Apeldoorn
F. Saris, Sovon
H. Silvis, LEI
J.W. Sneep, Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken
R. Oldejans, Gemeente Enschede
D.J. Joustra, SenterNovem
P.J.J. Kome, melkveehouder
J. Thönissen, RECRON
A. van 't Zelfde, BAM
H. Hillebrand, Habitura
C.S.A Van Koppen, WUR
H. Boeschoten, SBBR. Hidra, Natuurmonumenten
W.H.J. de Beaufort, Federatie Particulier Grondbezit
B. Huisman, IVN regio Zuid

Bijlage 6: Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie ³⁶

Paul Opdam (Wageningen UR-Alterra) en Keimpe Wieringa (Planbureau voor de Leefomgeving)

Met bijdragen van: Rijk van Oostenbrugge, Petra van Egmond en Arjen van Hinsberg (allen PBL) en Kees Hendriks (Wageningen UR-Alterra)

Oktober 2009

Toelichting

Deze notitie is geschreven op verzoek van de Stuurgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Natuur (IBO). Het doel is om een aantal bouwstenen aan te reiken die de effectiviteit en de doelmatigheid van het natuurbeleid kunnen verbeteren, mede in het licht van bijvoorbeeld de klimaatverandering. De pijlers van een nieuwe strategie worden geplaatst tegen de achtergrond van een aantal normatieve visies, die richtinggevend zijn in het natuurdebat. Op basis van deze normatieve visies is een voorstel gedaan voor 'kijkrichtingen'. De notitie vervult een rol in het proces dat de IBO-stuurgroep organiseert, inclusief maatschappelijke en wetenschappelijke toetsing.

In de notitie is gebruikgemaakt van inzichten die worden ontwikkeld in het kennisbasisonderzoekprogramma *Duurzame ontwikkeling van de Groene en Blauwe Ruimte*, dat Wageningen UR voor het ministerie van LNV uitvoert. Daarnaast is deze notitie gebaseerd op de publicaties *Nederland Later; Tweede Duurzaamheidsverkenning* (MNP 2007), *de Natuurbalans 2009* (PBL 2009) en de *Natuurverkenning 2011* (PBL te verschijnen).

³⁶ Aan de hier gebruikte figuren kunnen geen rechten worden ontleend.

1 Welke problemen spelen er bij het natuurbeleid?

1. Doel van het huidige Nederlandse natuurbeleid is om de achteruitgang van de in Nederland resterende biodiversiteit te stoppen of om te buigen. Dit doel wordt niet tijdig gerealiseerd. Ook internationaal treedt verlies aan biodiversiteit op en zelfs in een hoger tempo dan in Nederland. Naast klimaatverandering wordt biodiversiteitsverlies als grootste duurzaamheidsprobleem gezien voor de toekomst. Gebleken is dat klimaatverandering de oorzaken van het verlies versterkt.
2. Bij de uitvoering van het huidige natuurbeleid zijn er allerlei knelpunten. Voorbeelden zijn:
 - te versnipperde aanleg van de ecologische hoofdstructuur (EHS) door onvoldoende ruimtelijke samenhang vanwege vrijwillige verwerving,
 - trage realisatie van de EHS door achterblijven van inrichting en particulier beheer en door gebrek aan continuïteit en kwaliteit bij agrarisch beheer
 - achterblijven van de verbetering van milieucondities.
3. Natuur komt in de perceptie van veel beleidsmakers en natuurbeheerders alleen voor binnen de EHS. De burger heeft meestal een ruimere kijk op het begrip 'natuur'. Het huidige natuurbeleid scheidt de natuur van de samenleving. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor synergie tussen EHS, agrarisch landschap en stedelijk landschap, afgesneden. Natuur speelt buiten de EHS een ondergeschikte rol in ruimtelijke ontwikkeling.
4. De legitimatie van natuurbehoud op nationale schaal is gebaseerd op de intrinsieke waarde van (schaarse) soorten en natuurtypen, voortkomend uit ethische motieven. De sociale, economische en ecologische nutswaarden van natuur spelen echter geen rol in ruimtelijke ontwikkeling.
5. Nederland is een dichtbevolkt land en de ruimte is schaars. Er wordt daarom een continue afweging gemaakt tussen natuur (binnen en buiten de EHS) en andere ruimtevragers, zoals wonen, recreëren, infrastructuur en bedrijvigheid. Die afweging wordt in gebiedsontwikkeling onvoldoende gemaakt, mede doordat de speelruimte in gebiedsprocessen beperkt is. Doelen van natuuraanpassingen in gebiedsontwikkeling zijn vaak niet toetsbaar en ruimtelijk onvoldoende belegd.
6. Voor Natura 2000-gebieden zijn de doelen wel concreet. De huidige juridische interpretatie van Natura 2000 laat echter weinig speelruimte voor creatieve ruimtelijke oplossingen waarbij de natuur een volwaardige rol speelt. Wanneer het conflict tussen Natura 2000 en ruimtelijke ontwikkeling wordt 'uitgevochten' via de rechter, ontstaat het beeld van 'natuur als hindermacht'. Dit gaat ten koste van het imago en de uitvoering van het natuurbeleid.
7. Natuurbeleid wordt als complex ervaren, met name de regelgeving, de stapeling van doelen en het soortenbeleid. Vanuit de samenleving en het beleid is een sterke behoefte om het regelsysteem te vereenvoudigen (better regulation).

2 Normatieve keuzes en waarden

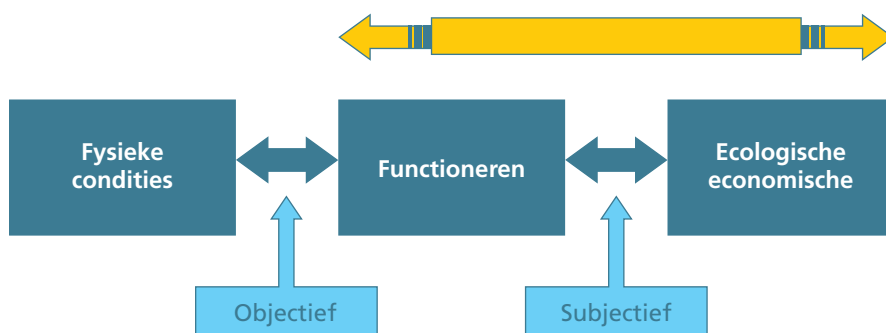
Uit de bovenstaande probleembeschrijving kan de indruk ontstaan dat het natuurbeleid vooral een technische kwestie lijkt, terwijl het natuurbeleid wordt gekenmerkt door keuzes over waarden die worden geambieerd. Gaan we bijvoorbeeld voor zeldzame soorten of voor nutsfuncties (ecosysteemdiensten)? Zetten we onze middelen in gelijke mate in en verspreid over heel Nederland (zoals op dit moment) of stellen we prioriteiten vanuit internationaal perspectief? Als we de EHS klimaatbestendig maken, kennen we dan aan alle ecosysteemttypen gelijke waarde toe?

Hierna geven we eerst een denkschema en vervolgens verwerken we dit in een aantal normatieve keuzes.

Denkschema

In de discussie over wat we willen met natuur worden enerzijds objectief meetbare relaties benadrukt, anderzijds is de discussie beladen met emoties en waardeoordelen. De discussie wordt helderder wanneer objectieve en subjectieve zaken worden gescheiden. Het volgende denkschema kan daarbij helpen (figuur 1.1).

Natuur is een fysiekecologisch systeem: ecosysteem. Maar omdat mensen er waarde aan toekennen, is natuur ook op te vatten als een sociaalecologisch systeem. Biodiversiteit is een onderdeel van de ecosystemen en afhankelijk van de fysieke kenmerken van die systemen. Ecosystemen functioneren dankzij de fysieke kenmerken en de processen die daarvan afhankelijk zijn. De samenstelling van oppervlaktewater verandert bijvoorbeeld onder invloed van biota: waterzuivering. Aan deze functie kennen mensen waarde toe, daar hebben we geld voor over. Functies waaraan waarde wordt toegekend noemen we een dienst: een ecosysteemdienst. Functies zijn er ook zonder mensen, maar een dienst is er alleen doordat de mens deze waardeert, in geld of in een andere waardemaat (bijvoorbeeld gekoppeld aan welbevinden).



Figuur 1.1 Denkschema voor beschouwing ecosystemen.

Natuurbeleid gaat over het handhaven of juist beïnvloeden van fysieke condities voor het realiseren van een bepaalde waarde, via het functioneren van het ecosysteem. Door het bovenstaande toe te passen op deze keten, komen we tot een aantal inzichten:

Waarde is niet gegarandeerd. Het bovenstaande laat zien dat deze relatie onderhevig is aan natuurlijke dynamiek en toeval. Het voorkomen op een locatie van een soort wordt niet alleen bepaald door de lokale condities, maar ook door weersomstandigheden en door de ruimtelijke structuur van ecosystemen in de regio. Lokale sturing op natuurresultaat is dus beladen met onzekerheid en is bovendien afhankelijk van factoren buiten de lokale beïnvloedingsfeer. Of je de natuurwaarde krijgt die bij de fysieke condities past, is niet

gegarandeerd of ten minste niet altijd. Op grond van objectieve kennis kan worden bepaald bij welke condities de kans op een bepaalde waarde voldoet aan de afspraken (bijvoorbeeld het vóórkomen van een doelsoort).

Biodiversiteit is middel en doel tegelijk. Biodiversiteit maakt deel uit van het systeem. Dankzij biodiversiteit kunnen ecosystemen functioneren en kunnen ze ecosysteemdiensten leveren die worden gewaardeerd. In dat geval is biodiversiteit een middel en zit het in het objectieve deel van de keten. Het subjectieve deel is dan de vertaling naar de gewenste ecosysteemdienst. Biodiversiteit wordt echter zelf ook gewaardeerd: we kennen er een intrinsieke waarde aan toe. In dat geval is biodiversiteit een doel en zit het in het subjectieve deel van de keten.

Door klimaatverandering verandert de eerste schakel: de relaties tussen fysieke condities en functioneren veranderen systematisch, en dus ook de doorvertaling naar waarde. Als we toch dezelfde waarde willen, moeten de fysieke condities worden aangepast.

Wetenschap speelt een hoofdrol in de eerste schakel, maar in de tweede schakel ligt het primaat bij de politiek. Het denkschema leert verder dat de schakel tussen fysieke condities (vorm) en het functioneren van ecosystemen (functie) objectief kan worden beschreven door wetenschappelijk onderzoek. Echter, de tweede schakel is het resultaat van een subjectief proces: mensen kennen waarde toe, en doen dat afhankelijk van onder andere hun culturele achtergrond, ervaring, informatie, sociale context en tijdsbeeld. Wetenschap kan in dat subjectieve proces een rol spelen, maar het is aan de politiek om een koers te varen tussen uiteenlopende en in de tijd veranderende waardeopvattingen. Natuurprocessen zijn langetermijnprocessen, en natuurbeleid moet dus een langetermijnoniëntatie hebben. Het verliest aan effectiviteit en rendement als de politieke koers grillig wordt door sturing op te korte termijn.

Normatieve keuzes

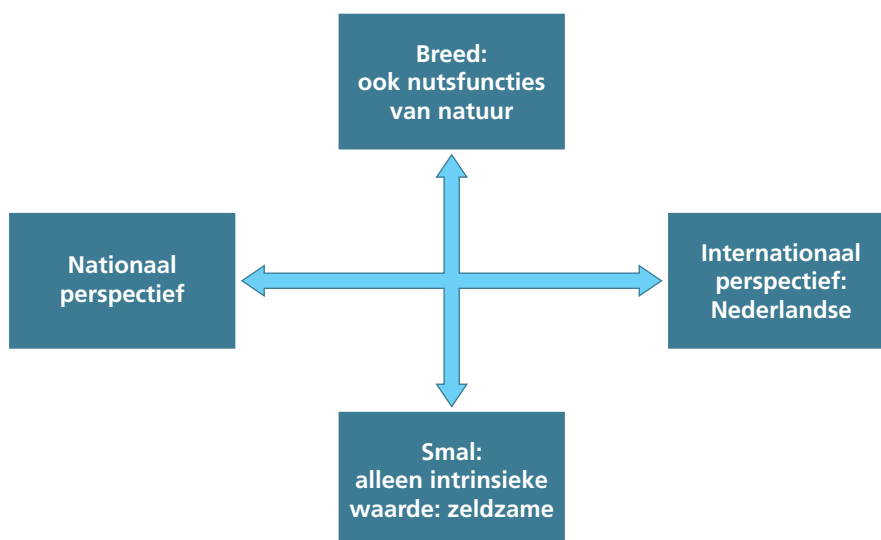
Natuur is overal. Natuur heeft nut. Natuur is nodig voor de kwaliteit van ons leven en voor het voortbestaan van de aarde. Kiezen voor natuurdoelen is kiezen voor waarden en normen over de kwaliteit van ons bestaan. Daarnaast kennen mensen bestaansrecht toe aan natuurlijke soorten planten en dieren. Op grond van relatieve schaarste in een omschreven regio en op grond van (cultureel bepaalde) schoonheid en aantrekkelijkheid, wordt aan sommige soorten een hoge prioriteit gegeven. Die normatieve keuze kan vanuit een Nederlands perspectief worden gedaan, maar ook vanuit een Europees perspectief: we kunnen bijvoorbeeld de rol van Nederlandse natuurgebieden in het overeind houden van de Europese biodiversiteit zwaar laten wegen. Op grond van deze overwegingen stellen we de volgende normatieve keuzes tegenover elkaar (zie figuur 1.2).

De utilitaire waarde versus de intrinsieke waarde. Natuur wordt gewaardeerd vanuit twee fundamenteel verschillende perspectieven: de utilitaire waarde en de intrinsieke waarde. Bij de utilitaire waarde staat het nut voor de mens voorop. Bij de intrinsieke waarde krijgt het bestaan van natuur en soorten een eigen bestaansrecht. Bij intrinsieke waarde zijn doelen van natuurbeleid gevat in termen van het vóórkomen van specifieke soorten of natuurtypen, die gewaardeerd worden om hun zeldzaamheid of aaibaarheid. Bij de utilitaire waarde gaat het om het type natuur dat gewenste diensten levert, met voldoende 'kwaliteit' en 'bedrijfszekerheid'. Beide keuzes zijn goed te combineren. Een belangrijk deel van de utilitaire waarde is afhankelijk van de biodiversiteit: de soortensamenstelling van een ecosysteem is de machinerie die voor de utilitaire waarde zorgt. Een natuurgebied kan dus zowel een utilitaire waarde hebben als een intrinsieke: dezelfde soortensamenstelling wordt met verschillende criteria gewogen. Aan de andere kant kan de utilitaire waarde conflicterend zijn met de intrinsieke waarde. Een natuurgebied met een hoge recreatieve waarde gaat niet altijd samen met een gebied waar veel soorten voorkomen.

Nationale versus internationale oriëntatie. Ecosystemen in Nederland en in aangrenzende landen zijn afhankelijk van elkaar. Dit is de samenhang die wordt nagestreefd in het Europese Natura 2000-netwerk. In dit perspectief is Nederland een zeer grote delta in

het Noordwesten van Europa, terwijl we voor bossen aan de uiterste rand liggen van een zeer groot samenhangend bosareaal. In termen van biogeografische processen is de Nederlandse delta een bolwerk van deltagebonden ecosystemen, zoals die langs de grote rivieren, in de laagveengebieden en langs de kust. Dit bolwerk ondersteunt de biodiversiteit van vergelijkbare ecosystemen in Noordwest-Europa. Dit is van belang bij de verwachte dynamiek als gevolg van klimaatverandering. Onze bossen worden juist ondersteund door die in de omringende landen. Vanuit het Europese perspectief ligt het voor de hand om meer prioriteit te geven aan het investeren in het klimaatbestendig maken van deltanatuur. Door extra oppervlakte en samenhang kan deze natuur op een dusdanig niveau worden gebracht, dat het ook de bijbehorende natuursystemen in Noordwest-Europa klimaatbestendig maakt.

Het *huidige beleid* gaat uit van een primaire intrinsieke waardeoriëntatie met een sterk nationaal perspectief. Het zijn weliswaar de Europese Natura 2000-doelen die in Nederland zijn uitgewerkt, maar dit is gedaan vanuit de stand van zaken in de huidige Nederlandse natuur. Recreatieve waarden worden als nutsfunctie nagestreefd, maar het beleid is niet zo ver uitgewerkt dat er toetsbare kwalitatieve en kwantitatieve doelen worden gesteld. Sommige gebieden hebben een drinkwaterfunctie.



Figuur 1.2 Normatieve keuzes.

3 Nieuwe wetenschappelijke inzichten

Wetenschap ontwikkelt zich, de wereld verandert en paradigma's verdwijnen en verschijnen. Sinds de lancering van het natuurbeleid in 1991 heeft de wetenschap niet stilgestaan. Mede door de ontwikkeling van computertechnieken is veel meer inzicht ontstaan in de complexiteit van de natuur, in het belang van grootschalige ruimtelijke processen, en in de wisselwerking tussen het natuurbeleid en de maatschappij. Hieronder geven we kort aan hoe de wetenschap anders is gaan denken over de werking van ecosystemen en populaties. We zien daarbij hoe de oude 'deterministische visie' (met nadruk op evenwicht in de natuur) zich ontwikkelt naar een 'dynamische visie' (met nadruk op verandering in tijd en ruimte met een sterke rol van toeval). Die ontwikkeling in denken was er al zonder klimaatverandering; nu we de laatste vijf jaar steeds meer begrijpen over hoe klimaatverandering doorwerkt op natuurlijke systemen, blijkt dat ecosystemen en populaties dynamischer worden.

Dynamiek is een verzamelwoord voor verandering in tijd en plaats van processen en patronen. Dynamiek kan betrekking hebben op fysieke condities en op de verspreiding en aantallen van soorten en soortencombinaties. We onderscheiden hier drie typen dynamiek met fundamenteel verschillende oorzaak:

1. Natuurlijke dynamiek in het ecosysteem.
2. Door klimaatverandering versnelde dynamiek in weersfactoren.
3. Dynamiek veroorzaakt door menselijke aanpassingen aan het landschap.

Eén definitie van dynamiek is bijvoorbeeld dat aantallen van een soort veranderen in de tijd, en de verspreiding verandert in de ruimte, onder andere door afwisseling van gunstige en ongunstige jaren met wisselende weersomstandigheden. Dynamiek is ook de vernietiging en het herstel van ecosystemen ten gevolge van natuurlijke oorzaken, zoals overstroming en brand. Dynamiek is ook het gevolg van het handelen van een natuur- of waterbeheerder. Dynamiek kan ook zijn: het vernietigen en weer elders ontwikkelen van ecosystemen (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein met natuurcompensatie).

Hieronder volgt puntsgewijs een reeks nieuwe inzichten in de ontwikkeling naar een meer dynamisch natuurbeeld.

Natuurlijke dynamiek in het ecosysteem

1. Natuur is veranderlijk. De aantallen en verspreiding van soorten op een locatie veranderen voortdurend, op korte en lange termijn. Dit komt niet door ingrepen van de mens, maar door de complexe wisselwerking van weersvariatie, de verschillende reacties daarop van soorten, en de afhankelijkheden tussen die soorten.
2. Voor een soort is een leefgebied niet elk jaar even gunstig. Soms is het droog, soms nat, soms koud en soms warm. Gunstige omstandigheden in het voortplantingsseizoen zorgen voor toename van aantallen, slechte omstandigheden betekenen stagnatie of zelfs achteruitgang. Ruimtelijke afwisseling van fysieke kenmerken in het ecosysteem (heterogeniteit), bijvoorbeeld afwisseling van natte en droge heide, dempen deze fluctuaties. Stukken van het leefgebied zijn nu eens goed, dan weer ongunstig, maar er zijn altijd wel plekken goed. Heterogeniteit kan een natuurlijke oorzaak hebben, maar ook door beheer worden versterkt.
3. Wetenschap heeft laten zien dat dynamiek binnen ecosystemen nodig is voor het handhaven van de karakteristieke soortenrijkdom. Anders gezegd: lokale vernietiging van begroeiing en bodem is goed voor lokale soortenrijkdom. Beheerders passen dat inzicht toe, bijvoorbeeld wanneer ze plaggen in gesloten heidebegroeiing. De verklaring is dat sommige soorten zich snel vestigen en dat andere soorten goed zijn in het benutten van bestaansmiddelen. De snelle types delven het onderspit in de concurrentie, en moeten er dus snel bij zijn als er zich nieuwe plekken voordoen. Het ruimtelijk samengaan van veel soorten wordt bevorderd wanneer er vaak genoeg nieuwe plekken ontstaan die snelle soorten op tijd kunnen bereiken, voordat de sterke soorten verschijnen en de snelle soorten het systeem uitwerken. Het handhaven van biodiversiteit vraagt dus om natuurlijke (brand, begrazing, overstroming) of door de mens geïmiteerde dynamiek. Dit

werkt alleen wanneer de snelle types snel ter plaatse zijn, dus wanneer ze in de nabijheid aanwezig zijn. Dit lukt het best binnen grote natuureenheden. Bij te grootschalige storings of storings in te kleine eenheden is dat niet het geval en zijn er risico's op onherstelbaarheid.

4. De ruimtelijke verdeling van de oppervlakte van een leefgebied op de schaal van een regio heeft een grote invloed op het voorkomen van een soort op een locatie, bijvoorbeeld een Natura 2000-plek. Daarbij spelen kansprocessen een grote rol, vooral in kleine eenheden en in netwerken van kleine eenheden (dus bij versnippering). In deze netwerken kan een soort lokaal verdwijnen en elders weer verschijnen, als op een controlebord met knipperende lampjes. Het 'weer verschijnen' is dankzij een kolonisatie vanuit de plekken waar nog een lokale populatie voorkomt. Anders gezegd: instabiliteit op lokale schaal gaat hand in hand met stabiliteit op netwerk niveau (het metapopulatieprincipe). Het ecosysteemnetwerk is dus als het ware een verzekering tegen lokale ongelukken: het risico van uitsterven wordt gespreid over een grotere geografische regio. Bij toenemende versnippering wordt de dekkingsgraad van de verzekering minder. Hoe sterker de versnippering, hoe vaker een geschikt leefgebied tijdelijk onbewoond is. Als gemiddeld meer dan de helft van het netwerk leegstaat, dan neemt de kans op verdwijnen van de soort uit het hele netwerk snel toe.
5. Bij versnippering, zoals in netwerken, worden deze processen door weersomstandigheden versneld en uitvergroot. De verzekering krijgt ook hierdoor een lagere dekkingsgraad. De wisselwerking tussen weersfluctuaties en versnippering vergroot de kans dat de verzekering tegen lokale ongelukken niet meer werkt. Door versnippering herstellen populaties zich namelijk minder snel. Het duurt langer voordat een populatie weer tegen een stootje kan. Als het herstel langer duurt dan de frequentie waarmee slechte jaren optreden, dan is er risico voor uitsterven.

Versterkte dynamiek door klimaatverandering

6. Het verschuiven van klimaatzones door temperatuurverhoging, brengt op de termijn van decaden grootschalige verschuivingen in soortensamenstelling met zich mee. Vanuit een plek gezien komen er nieuwe soorten vanuit het zuiden of oosten, en verdwijnen soorten waarvoor de plek in de zuidrand van hun klimaatzone ligt.
7. Door klimaatverandering kunnen de 'gemiddelde' leefomstandigheden verbeteren of verslechteren. Verbetering van het microklimaat kan tot gevolg hebben dat de versnippering afneemt, maar het omgekeerde komt ook voor. De timing van afhankelijkheden tussen soorten kan worden verbroken. Risico's daarvan zijn in soortenarme ecosystemen groter, omdat soorten daar geen terugvalopties hebben.
8. Door klimaatverandering zijn er vaker en heftiger weersextremen: daardoor nemen de fluctuaties toe. Versnippering (zie de verschijnselen onder de punten 4 en 5) en klimaatverandering versterken elkaar. Ook vergroot klimaatverandering de fluctuaties in abiotische condities. Bijvoorbeeld: verschillen tussen natte en droge jaren kunnen worden uitvergroot.

Dynamiek door menselijk handelen

9. Mensen passen hun landschap aan. Ze vernietigen plekken leefgebied, en zorgen ook weer voor nieuwe. Vaak zijn de nieuwe plekken kwalitatief niet goed, of duurt het lang voordat ze dat zijn. Sommige natuurtypen (zoals bossen en hoogvenen) kunnen de snelheid waarmee het ruimtegebruik verandert, niet bijhouden omdat hun ontwikkeltijd zich op een andere tijdschaal voltrekt. Andere natuurtypen, die minder tijd nodig hebben om zich te ontplooiën, kunnen beter met de dynamiek in ruimtegebruik meegroeien. Naarmate de versnippering van ecosystemen afneemt, de oppervlaktes van ecosystemen toenemen en de afstanden ertussen kleiner worden, neemt hun vermogen toe om dynamiek door de mens ruimtelijk bij te houden. Het toelaten van sociaaleconomische dynamiek in de EHS is dus beter mogelijk in ecosysteemtypen die van zichzelf al dynamisch zijn, indien de ruimtelijke samenhang van netwerken sterk genoeg is om die dynamiek te compenseren.

Effecten op beleidsdoelen

Wat zijn de gevolgen voor de beleidsdoelen van de bovengenoemde nieuwe inzichten?

- Voor de meerderheid van ecosysteemtypen (via een stapeling van effecten) zal het leiden tot achteruitgang van de soortenrijkdom van ecosysteemlocaties. Door versnippering wordt een deel van geschikt leefgebied al niet benut, wat verlies van rendement van natuurbeschermingsmiddelen betekent (per eenheid oppervlakte minder soortenrijkdom). De toegevoegde dynamiek door klimaatverandering versterkt dit effect, en zal leiden tot vaker uitsterven van soorten op lokale en regionale schaal.
- Afname van lokale soortenrijkdom betekent (nog ongekende) risico's op minder goed functioneren van ecosysteemprocessen en dus een lagere betrouwbaarheid van het leveren van ecosystemediensten. Waarschijnlijk neemt het herstelvermogen van ecosystemen af. Biodiversiteit is immers een belangrijke motor en regelaar van ecosystemediensten.
- De huidige systematiek van doelsoorten en doeltypen wordt geleidelijk onbruikbaar. Dit komt omdat doelsoorten verdwijnen en nieuwe soorten verschijnen, en soortencombinaties zullen veranderen. Tevens komt dit omdat habitateisen van soorten kunnen veranderen onder invloed van klimaatverandering.

Ecosysteemdiensten

In de wetenschappelijke literatuur is er een sterke groei in de aandacht voor ecosystemediensten. Daarin zijn verscheidene lijnen aan te wijzen.

- De verscheidenheid aan diensten en hoe deze te verbinden met fysieke kenmerken van ecosystemen en de daarmee gerelateerde ecosystemefuncties;
- De rol die biodiversiteit speelt in het functioneren van ecosystemen, en nieuwe benaderingen om biodiversiteit te beschrijven;
- Diensten op verschillende ruimtelijke schaalniveaus;
- Het maatschappelijk en economisch waarderen van diensten;
- De bedrijfszekerheid van ecosystemen in het leveren van diensten bij variabele omstandigheden;
- De mate waarin burgers en bedrijven door ecosystemediensten anders tegenover natuur komen te staan;
- Het verschil in de effectiviteit van beleid gebaseerd op intrinsieke waarde of diensten

Al het onderzoek zit nog in het begin van de levensfase en is vooralsnog kwalitatief toepasbaar.

4 Bouwstenen voor een klimaatbestendig natuurbeleid

Conclusies uit de nieuwe wetenschappelijke inzichten

Wat betekenen deze nieuwe wetenschappelijke inzichten voor het ontwikkelen van een natuurbeleid dat wil inspelen op klimaatverandering, in de context van een metropolitaan land met versnipperde natuur? Wij stellen de volgende conclusies voor:

- Het concept van de EHS, als ruimtelijk samenhangend netwerk, biedt in een land waar natuur sterk versnipperd is de beste strategische basis voor klimaatbestendige natuur.
- Het beheer, de sturing en de kwaliteitstoetsing kunnen beter uitgaan van de natuurlijke eigen dynamiek van ecosystemen dan van het tegengaan van die dynamiek vanuit een statisch natuurbeeld. Natuurlijke processen die systeemeigen dynamiek en heterogeniteit bevorderen, moeten daarom meer worden bevorderd.
- De ruimtelijke samenhang van netwerken moet worden afgestemd op de extra dynamiek door klimaatverandering. Dat wil zeggen dat het netwerk robuust en samenhangend genoeg wordt voor een adequate respons van de natuur op de voorspelde klimaatdynamiek.
- De EHS kan makkelijker meebewegen met sociaaleconomische dynamiek naarmate robuustheid en ruimtelijke samenhang worden versterkt. De snelheid van meebewegen neemt toe naarmate de systeemeigen dynamiek van ecosysteemtypen toeneemt (moerassen kunnen bijvoorbeeld sneller meebewegen dan bossen).
- Natuurdoelen en ruimtelijke strategieën van natuurbeleid moeten op alle schaalniveaus beter worden geïntegreerd in de uitvoering van ruimtelijk beleid.
- Natuur kan worden verbonden met de samenleving door in de doelstellingen niet alleen van de intrinsieke waarde uit te gaan, maar ook van nutswaarden.

Ten aanzien van de sturingsfilosofie betekent dit het volgende. De huidige, op statische natuurbeelden gebaseerde doelsystematiek past niet bij bovenstaande inzichten. De doelsystemen zoals die zijn uitgewerkt in het Programma Beheer worden vooral lokaal toegepast, en gaan uit van momentopnamen (uit een variabele reeks) waaruit een statisch beeld voor doelsturing wordt geconstrueerd. Daardoor verdwijnt de natuurlijke dynamiek van een systeem uit beeld, en dus ook de eventuele wenselijkheid die dynamiek toe te laten of zelfs op te roepen. De huidige evaluatiesystemen houden evenmin rekening met weersextremen en opwarming ten gevolge van klimaatverandering.

Ten aanzien van de ruimtelijke strategie betekent dit het volgende. Voor de versterking van de robuustheid en ruimtelijke samenhang van de EHS bestaan vier oplossingen: verbeteren milieukwaliteit, vergroten deelgebieden, verdichten en versterken van de verbindingen. Deze oplossingen kunnen elkaar versterken, maar ook als alternatieven worden gezien. Het realiseren van de oplossingen kan door aankoop van het rijk, maar er zijn ook mogelijkheden voor multifunctionele ontwikkeling van het landschap rondom de EHS. Groenblauwe netwerken in het multifunctionele cultuurlandschap nabij de EHS blijken namelijk een rijkere biodiversiteit te hebben dan vergelijkbare landschappen verder weg, maar ook het omgekeerde komt voor. Er is sprake van wederzijdse synergie. Het combineren van beleid op het gebied van landschap en EHS, mits op strategische plekken, versterkt de draagkracht van de nabije EHS, en kan ook de verbindingen tussen natuurgebieden versterken. Op basis hiervan is het concept 'klimaatmantel' als oplossing voorgesteld. Bij dit concept wordt multifunctionele landschapsontwikkeling nabij de EHS bevorderd en gekoppeld aan andere ruimtegebruiksfuncties, als ruimtelijke adaptatiestrategie voor de gevolgen van klimaatverandering.

Hoe zeker is dit fundament? Veel van bovenstaande inzichten zijn nieuw en theoretisch goed te onderbouwen. Toepassing in de praktijk vraagt echter verdere specificaties van verschillende typen ecosystemen, soortengroepen, ecosysteemdiensten, schaalniveaus, snelheden van verandering en klimaatscenario's.

Conclusies voor aanpassing van het natuurbeleid

Voor het nieuwe natuurbeleid betekent dit het volgende.

Ruimtelijke strategie

- De EHS blijft als strategisch netwerk de ruggengraat van de natuur.
- De flexibiliteit en aanpasbaarheid van dit concept worden daar waar zinvol en mogelijk beter benut voor het meegroeien met ruimtelijke ontwikkeling en klimaatverandering.
- Bij de klimaatadaptatie van de EHS wordt de ondersteunende rol van het omringende landschap benut, en tevens wordt het landschapsbeleid hierdoor gestuurd.

Sturingsfilosofie

- Het bouwwerk van doelsoorten en vegetatietypen voor doelsturing wordt aangepast aan de natuurlijke dynamiek en aan de dynamiek veroorzaakt door klimaatverandering.
- De schaal van sturing gaat van locatie- naar netwerk niveau.
- De toenemende kennis van de relatie tussen ruimtelijke en milieucondities enerzijds en biodiversiteit anderzijds maakt het mogelijk te sturen op condities.

Verbinden natuur met belangen samenleving

- De link tussen biodiversiteit en ecosysteemdiensten maakt het mogelijk de nutsfunctie van biodiversiteit uit te werken als legitimatie en als doel, naast de intrinsieke waarde. Daardoor sluit het natuurbeleid beter aan bij de maatschappij.

Omgaan met onzekerheid

- Het gebrek aan kennis en de onzekerheid in voorspellingen door de systeemeigen dynamiek tezamen met de onzekerheid over klimaatscenario's zijn zo groot dat een vorm van 'adaptief management' is gewenst (leerproces, controle, uitwerken voorzorgprincipe).

Bouwstenen voor een nieuwe natuurstrategie bij klimaatverandering

Bovenstaande punten leveren de volgende bouwstenen op voor toekomstig beleid.

Ruimtelijke aspecten

1. *De ecologische hoofdstructuur is een robuuste basis bij meer dynamiek.* Het netwerk van ecosystemen biedt in een land waar natuurlijke ecosystemen versnipperd zijn, kansen voor duurzame populaties op de lange termijn (terwijl duurzaamheid lokaal niet haalbaar is). Het biedt ook ruimte voor biodiversiteit om zich aan te passen aan klimaatverandering, en voor meer risicospreiding en veerkracht van ecosystemen. Het gevolg hiervan is een grotere effectiviteit van ingezette natuurmiddelen. De wetenschap leert dat netwerken van ecosystemen duurzaamheids- en efficiëntiewinst opleveren. Daarom moet de EHS worden beschouwd als de ruggengraat van klimaatbestendige, duurzame natuur. In dit beeld is de EHS een middel, geen doel.
2. *Aanpassen aan meer dynamiek.* Het ontwerp en het beheer van de EHS kunnen worden aangepast aan verwachte dynamiek als gevolg van klimaatverandering, en/of aan gewenste dynamiek om de EHS te laten meegroeien met het ruimtegebruik in Nederland, bijvoorbeeld bij het oplossen van de opgaven voor het waterbeheer. De toenemende dynamiek van de natuur, door onder andere klimaatverandering, nodigt uit tot een andere omgang met natuur in de ruimtelijke ordening en in het beheer. Hoe sterker de dynamiek, hoe meer ruimtelijke samenhang nodig is voor het op peil houden van risicospreiding en herstelvermogen: de EHS is als het ware het 'geheugen van de natuur'.
3. *Door EHS te koppelen aan landschap neemt de ruimtelijke samenhang toe.* Rondom de ruggengraat bevindt zich de rest van het organisme. Nederlandse multifunctionele landschappen met een hoge dichtheid aan groenblauwe dooradering of met de mogelijkheid deze te ontwikkelen, ondersteunen een klimaatbestendige EHS, en zijn een schakel tussen de EHS en stedelijke en voedselproductielandschappen. Dit is belangrijk voor het natuurbeleid. Hierdoor ontstaat bijvoorbeeld een grotere bedrijfszekerheid van ecosysteemdiensten buiten de EHS. Omgekeerd wordt de EHS ondersteund door dergelijke landschappen.



4. *Ruimte met Europese dimensie.* In verhouding tot de schaal waarop ecologische processen zich afspelen, is Nederland erg klein. Dit geldt dus ook bij maatregelen met betrekking tot klimaatverandering. In Nederland kan natuur worden verrijkt vanuit de omliggende landen (zoals bosgebieden). Omgekeerd geldt dat ook voor ecosysteemttypen die relatief veel in Nederland voorkomen (zoals moeras en andere deltanatuur).

Sturing op fysieke condities

Sturing van natuurbeleid kan gericht worden op waarde (bijvoorbeeld schaarse soorten), op functioneren (aanwezigheid van voor het functioneren belangrijke soorten of processen), of op fysieke vorm (grenswaarden in milieu- en ruimtelijke condities). De fysieke condities zijn het best te beïnvloeden, en verandering in deze condities is eenduidig te interpreteren. Sturen op waarden is lastig, want deze zijn onderhevig aan ruimtelijke en temporele variatie, en bovendien maar ten dele beïnvloedbaar door de beheerder of ruimtelijke ontwikkelaar. Sturen op functioneren is technisch moeilijk en tijdrovend. Sturen op fysieke condities die worden afgeleid van het ambitieniveau die voor de biodiversiteit wordt gekozen, is daarom aan te bevelen. Een nadeel van sturen op condities is dat nog diverse onzekerheden bestaan in de kennis daarover. Adaptief management op basis van goede monitoring biedt daarvoor een oplossing, en kan ook het niveau van kennis verbeteren.

Wanneer een soort doel is, volgen de te realiseren condities uit het gewenste functioneren in een afgesproken gebied. De schaal is daarbij belangrijk: het ligt voor de hand deze aan te passen aan de natuurlijke dynamiek van (meta)populaties in netwerken. Dat is eerder op regionaal dan op lokaal niveau. De condities die daarvoor nodig zijn, zijn te vertalen in fysieke kenmerken waarop moet worden gestuurd.

Wanneer ecosystemendiensten doel zijn, is het gewenste niveau van deze diensten (waarde) leidend. Dit vereist een functionele soortensamenstelling, waarbij het niet zozeer om de precieze identiteit van soorten gaat, maar om hun functie. Van de fysieke condities die deze soortensamenstelling vereist, kunnen normen en sturingsdoelen worden afgeleid.

5 Ontwikkeling van een nieuw natuurbeleid

5.1 Vraagstelling

Volgens planning moet de EHS in 2018 gereed zijn. Het is niet zeker of de kwalitatieve doelen van de huidige EHS wel worden gehaald. In de planning is bovendien geen rekening gehouden met klimaatverandering. Bij klimaatverandering zijn drie vragen belangrijk:

- Hoe passen we de sturingsystematiek aan de toenemende dynamiek aan?
- In welke mate, voor welke ecosysteemtypen en waar in Nederland willen we de EHS klimaatbestendig maken door hem ruimtelijk aan te passen?
- Hoe kunnen de nutsfuncties van de natuur maatschappelijke betekenis krijgen en hoe kan daardoor de aanpassing van het natuurbeleid en de EHS worden gerealiseerd?

5.2 Stappen in de heroriëntatie

Bij deze heroriëntatie kan het huidige natuurbeleid in drie stappen (die gedeeltelijk naast elkaar lopen) worden ontwikkeld:

1. Van lokale, soortgerichte naar regionale, gebiedsgerichte grondslag. Aanpassing van de sturingsystematiek: opschalen van lokaal natuurgebied naar het schaalniveau dat is aangepast aan natuurlijke dynamiek, namelijk het regionale netwerk van een ecosysteemtype. Daarbij sturen op ruimtelijke en milieucondities in plaats van aantallen van soorten en soortsaanpak van levensgemeenschappen. Deze condities worden afgeleid uit doelsoorten en habitattypen en worden periodiek aangepast aan de klimaatverandering. Deze aanpassing (elke drie tot vijf jaar) kan op korte termijn en moet (en kan) sporen met de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn.
2. Klimaatbestendige aanpassing van de EHS. Het gaat hierbij om vier ruimtelijke aanpassingen.
 - Sterker ontwikkelen van de ruimtelijke heterogeniteit. Dit kan door het bevorderen van natuurlijke processen, waarbij wordt ingespeeld op wat klimaatverandering teweegbrengt.
 - Inzetten op grote eenheden.
 - Versterken van verbindingen, waarbij gebiedsgericht te werk moet worden gegaan en synergie gehaald moet worden uit maatregelen voor andere belangen, zoals waterbeheer.
 - Inbedden van de EHS in een multifunctionele klimaatmantel die de draagkracht vergroot, de samenhang versterkt en de milieucondities verbetert. Deze klimaatmantel wordt gebiedsgericht en multifunctioneel ontwikkeld, kan goed worden gecombineerd met waterregulerende maatregelen, en kan voor landbouwbedrijven een interessante kans bieden op een versterking van een regionale markt. Deze aanpassing kan deels op een termijn van vijf tot tien jaar plaatsvinden, maar is een langetermijnproces waarbij wordt ingespeeld op de ontwikkelingen rond klimaatadaptatie van de ruimte, onder meer voor waterbeheer en waterveiligheid.
3. Vermaatschappelijking van het natuurbeleid door het ontwikkelen van een visie op nutsfuncties en de uitwerking van een beleid hiervoor in aanvulling op de intrinsieke waarde van biodiversiteit. Deze aanpassing kan op korte termijn worden gestart, maar heeft een lange doorlooptijd, tot ongeveer tien jaar.

5.3 Van lokaal soortgericht naar regionaal gebiedsgericht: opties voor sturing

We gaan ervan uit dat sturing op condities op het niveau van netwerken wordt gezien als de beste strategie die recht doet aan de systeemeigen dynamiek van ecosystemen en de verwachte klimaatdynamiek.

Deze condities zijn een middel voor het realiseren van het gewenste niveau van biodiversiteit. De ambitie van natuurkwaliteit kan alleen worden vastgesteld door normatieve keuzes voor soorten. Dit kunnen zeldzame soorten zijn binnen Nederland, waardevolle soorten binnen Europa, of soorten die nodig zijn voor het functioneren van ecosystemen op een gewenst niveau en op een gewenste bedrijfszekerheid. Daarvoor zijn er de volgende mogelijkheden.

Kwaliteitsdoelen als basis voor condities

Flexibilisering van kwaliteitsdoelen. Bij Programma Beheer dient elke zeven jaar actualisatie en herijking van doelsoorten en doeltypen plaats te vinden. Daarbij moet worden gedacht aan het veranderen van de samenstelling van soortkeuze van de indicatoren, afhankelijk van verschuivingen van bedreigdheid (vergelijk ook de AEX waarin regelmatig de selectie van opgenomen bedrijven aangepast wordt).

Intrinsieke waarde als uitgangspunt. Doelsoorten en typen kunnen worden gekozen in *Nederlands perspectief en in Europees perspectief*. In het tweede geval ligt het voor de hand afspraken te maken in samenwerking met landen in Noordwest-Europa.

Nutswaarde als uitgangspunt. Doelsoorten en typen kunnen voor de levering van ecosysteemdiensten ook worden gekozen vanuit het perspectief van goed functionerende ecosystemen en bedrijfszekerheid.

Sturen op condities

Sturen op klimaatbestendige condities voor ruimtelijk duurzame netwerken. Voor bovengenoemde soorten en typen dient op het niveau van ecosysteemnetwerken te worden vastgesteld welke abiotische en ruimtelijke condities worden vastgesteld om op te sturen. In de beheersplannen (met name voor grote eenheden) wordt daarbij uitgegaan van het bevorderen van dynamiek in lokaal beheer.

Sturen op condities voor dynamische netwerken. Wanneer we meer willen meegroeien met sociaaleconomische dynamiek, moet er een visie komen op de speelruimte die er is voor de verschillende typen ecosystemen. Zo kan op netwerkniveau ruimtelijke dynamiek gecombineerd worden met behoud van biodiversiteit.

5.4 Intrinsieke waarde natuur: ruimtelijke kijkrichtingen voor klimaatbestendige aanpassing

Bij de tweede stap zou een keus gemaakt moeten worden tussen twee ruimtelijke alternatieven: gaan we bij klimaatadaptatie voor de gehele EHS, of geven we prioriteit aan het deel dat vanuit Europees perspectief de grootste bijdrage levert? Hieronder een beschrijving van de twee 'kijkrichtingen'.

Kijkrichting 'hoog & droog': robuuste nationale ruggengraat (robuuste natuur)

Deze kijkrichting stelt de huidige EHS centraal, en is in feite het huidige beleid aangevuld met maatregelen die de EHS klimaatbestendig maken en met een strategie om het natuurbeleid te integreren in ruimtelijke planning. De huidige landelijke en Europese doelen van het natuurbeleid en de daarop gebaseerde indicatoren (rode lijsten, soorten- en habitatselectie Natura 2000 enzovoort) gelden als uitgangspunt. In andere woorden, in deze kijkrichting heeft de huidige EHS maximale biodiversiteit.

Binnen deze kijkrichting wordt op twee manieren ingespeeld op klimaatverandering:

1. Maximaal inzetten op realisatie grote eenheden natuur. Binnen grote eenheden zijn dier- en plantenpopulaties beter in staat om extremen in weer en waterbeschikbaarheid op te vangen. In deze eenheden kan ook beter heterogeniteit worden ontwikkeld om de effecten van klimaatextremen te dempen. Tevens kan natuurlijke dynamiek beter worden toegepast. Verder zijn grote eenheden minder gevoelig voor negatieve milieuoedities van buiten het natuurgebied.
2. Versterken van ruimtelijke samenhang in knelpuntzones. Dit kan door het met voorrang uitvoeren van de robuuste verbindingen en door het ontwikkelen van groenblauwe dooradering op strategische plekken nabij de EHS in multifunctioneel landschap (klimaatmantels). Effect: natuur ruimte geven om zich aan te passen aan klimaatverandering, ook in genetisch opzicht.

In deze kijkrichting is duurzame instandhouding van Natura 2000-soorten en -habitats mogelijk. Ook is duurzame instandhouding van het merendeel van nationale doelsoorten

mogelijk waar dat niet lukt met de huidige realisatiepraktijk van de EHS. Ten opzichte van het huidige natuurbeleid vallen sommige natuurtypen af, zoals multifunctionele bossen en natuur in kleinschalige landschapselementen. Zoals hierboven aangegeven zullen op langere termijn enkele doelen waarschijnlijk onder druk komen te staan door klimaatverandering. Een natuurtype waarvoor dit kan gelden, is hoogveen.

Met het vergroten van de omvang en samenhang van gebieden en van de interne heterogeniteit, kan de achteruitgang van natuur worden gestopt. Voor grotere gebieden zijn de condities eenvoudiger te realiseren en te sturen. Grote natuurgebieden dragen in belangrijke mate bij aan natuurbeleving en de waarden rust en ruimte. Naarmate gebieden groter zijn, ontstaan ook meer mogelijkheden voor het combineren van maatschappelijke nutsfuncties, wat weer bijdraagt aan de legitimatie van natuur. Deze kijkrichting biedt goede mogelijkheden om creatieve ruimtelijke oplossingen te creëren waarin het realiseren van natuurdoelen helpt bij het realiseren van andere maatschappelijke doelen.

Figuur 5.1 geeft een eerste indruk van de ruimtelijke uitwerking van de kijkrichting robuuste natuur. Alhoewel het totale areaal ongeveer even groot is als de nu geplande EHS, zijn er aanzienlijke verschillen in de ruimtelijke verdeling van de hectares.

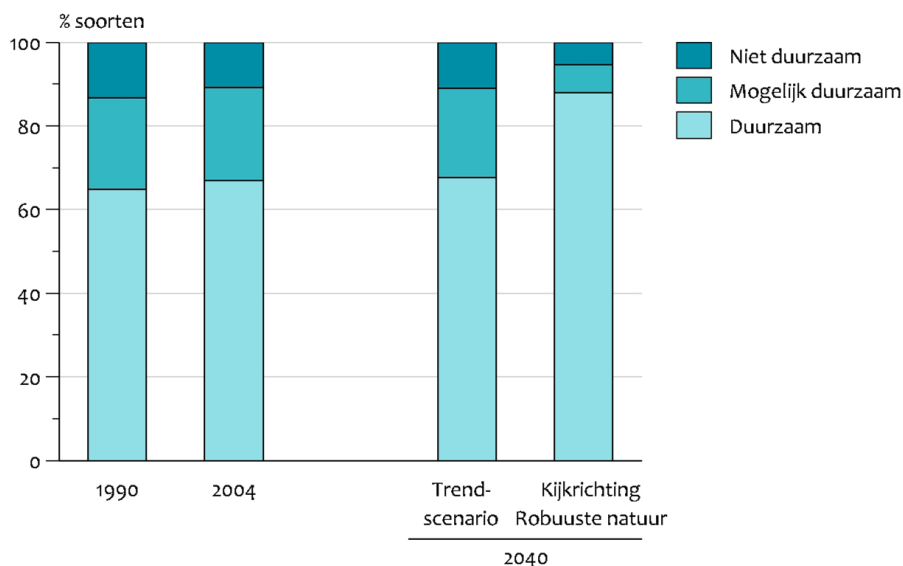
Kijkrichting Robuuste natuur, 2040



Figuur 5.1 Voor de duurzame instandhouding van Natura 2000-habitats en -soorten, is bescherming van de Natura 2000-gebieden onvoldoende. Op diverse plekken is uitbreiding van natuur nodig. Daarnaast zijn zones nodig waar gebruiksfuncties worden afgestemd op de doelen van de Natura 2000-gebieden. Die zones zijn hier aangeduid als beïnvloedingsgebieden. (Bron: MNP 2007: Nederland Later; Tweede Duurzaamheidsverkenning)

Duurzaam voortbestaan van veel soorten is niet gegarandeerd, ook niet als de EHS wordt gerealiseerd en alle milieucondities op orde worden gebracht. Ook voor de Natura 2000-natuur blijven na realisatie van de EHS ruimtelijke knelpunten bestaan. Wanneer meer wordt ingezet op een robuustere samenhang en grotere gebieden is realisatie van nationale en internationale doelen wel mogelijk (zie figuur 5.2).

Ruimtelijke condities faunadoelsoorten



Figuur 5.2 De kijkrichting robuuste natuur leidt tot verbetering van de ruimtelijke condities voor zowel de Natura 2000-faunasoorten als voor de faunadoelsoorten van het nationale beleid. Faunasoorten die (mogelijk) niet duurzaam blijven, zijn soorten die zo'n groot leefgebied hebben, dat zij ook van gebieden buiten Nederland afhankelijk zijn. (Bron: MNP 2007: Nederland Later; Tweede Duurzaamheidsverkenning)

Kijkrichting Nederland, bolwerk van deltanatuur in Europa

In deze kijkrichting ligt de nadruk sterk op de potenties die Nederland heeft om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van internationaal belangrijke biodiversiteit. Het eerste uitgangspunt is dat dit vooral de natuur betreft die verbonden is met het deltakaracter van Nederland. Dat geldt voor moerasnatuur, maar bijvoorbeeld ook voor kwelders, duinen, rivier- en heidennatuur. Van deze natuur bevat Nederland bovengemiddeld veel in vergelijking met de rest van Europa. Het tweede uitgangspunt is dat meer ruimte wordt geboden aan dynamische processen die in die deltanatuur voorkomen (en zelfs essentieel zijn). In Nederland gaat het dan vooral om de volgende processen: verstuiving (duinen/heide), overstroming (en daarbij behorende processen als erosie, sedimentatie en meandering) kwel en natuurlijke wisselingen in waterpeil.

Ook hier zijn de strategieën voor klimaatbestendigheid het realiseren van grote eenheden natuur en het versterken van de ruimtelijke samenhang. Het gaat hierbij met name om moerasgebieden, duinen en rivier(beek)stroomgebieden. Daarbij moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de ruimtelijke rangschikking ten opzichte van diezelfde ecosysteemttypen in de grensgebieden van Duitsland en België. Deze kijkrichting kan ervan profiteren als deze wordt gekoppeld aan voorstellen van de commissie Veerman. Daarbij gaat het om het aanpassen van de inrichting van vooral laag-Nederland, zodat negatieve effecten van de verwachte zeespiegelstijging en grotere fluctuaties in waterafvoer kunnen worden beperkt.

Bij het bepalen van de habitats die extra accent krijgen in deze kijkrichting moet niet alleen rekening gehouden worden met de actuele relatieve betekenis van Nederland

(bijvoorbeeld uitgedrukt in percentage oppervlakte per habitatype, vergeleken met andere EU-lidstaten), maar ook met de nog mogelijke realisatie van potenties. Dan moet vooral worden gedacht aan herstel van dynamische kustmilieus, zoals zoet-zout-overgangen. Het accent ligt in deze kijkrichting op landschapsecologische samenhang. Dit betekent bijvoorbeeld dat volledige stroomgebieden een natuurlijker karakter krijgen, en relaties tussen bijvoorbeeld het Drents Plateau enerzijds en de Waddenzee en het IJsselmeer anderzijds worden hersteld. Deze kijkrichting zal vooral de dynamische natuur opleveren die van nature bij een deltagebied hoort. Internationaal sterk bedreigde habitats en soorten (kweldermilieus, brakwatermilieus, zeegras enzovoort) zullen hier sterk van profiteren. Ook de aan gradiënten (zoet-zout, nat-droog) gebonden soorten zullen profiteren. Daar staat tegenover dat soorten en habitats die aan meer statische milieus zijn gebonden en soorten en habitats die op de hogere zandgronden voorkomen, zoals hoogveen, natte heide en bossen, minder goed af zijn in deze kijkrichting. Dit geldt ook voor een aantal Natura2000 gebieden. Verder zijn er in deze kijkrichting veel mogelijkheden voor het meekoppelen van (kust)veiligheid, waterberging en -zuivering, recreatie en groen (of blauw) wonen en werken. Door gebieden en inrichting strategisch te kiezen kan een verbinding gelegd worden tussen EHS-natuur en de landelijke en stedelijke omgeving. Door het creëren van gebieden van voldoende omvang kunnen meerdere functies gecombineerd worden en elkaar versterken. Deze kijkrichting biedt goede mogelijkheden om creatieve ruimtelijke oplossingen te creëren waarbij het realiseren van natuurdoelen positief meewerkt aan het realiseren van andere maatschappelijke doelen.

Als Nederland in Europa een grotere verantwoordelijkheid neemt voor het duurzaam behoud van deltanatuur is, zeker na klimaatverandering, extra inspanning vereist. Belangrijk zijn daarbij de aansluiting van de Nederlandse natuur aan de Europese natuur en het verbeteren van de ruimtelijke condities van de Nederlandse natuur. Figuur 5.3 geeft een eerste schets voor een deltanatuur als kijkrichting. Een ander illustratief voorbeeld is voor het Waddengebied weergegeven in figuur 5.4.





Figuur 5.3 In de kijkrichting Deltanatuur gaat het vooral om inheemse natuur die elders in Europa of de wereld relatief weinig voorkomt. Het gaat dan om meer dan alleen natuur van kust en rivieren. Uniek is ook de aanwezigheid van de hogere stuwwallen in het laagland, zoals de Veluwe met internationaal belangrijke stuifzanden en heiden. In deze eerste schets ontbreekt nog de unieke natuur die voorkomt in de Noordzee. De omvang van natuurgebieden maakt het mogelijk dat natuurlijke dynamiek, zoals verstuiving en natuurlijk waterregiem, steeds zorgt voor de noodzakelijke verjonging van de te behouden natuur. Bron: PBL in prep., Natuurverkenning.

Een ander meer illustratief voorbeeld van een ruimtelijke opgave voor de kijkrichting deltanatuur voor het Waddengebied is weergegeven in figuur 5.4.



Figuur 5.4 Voor het Waddengebied kan de kijkrichting deltanatuur betekenen dat er op grote schaal ruimte is voor geleidelijke overgangen van zoet naar zout en van nat naar droog. Deze geleidelijke overgangen bieden meer ruimte voor behoud en herstel van zowel buitendijkse als binnendijkse natuur. In deze visie zijn er ook meer mogelijkheden voor natuurlijke morfologische processen als gevolg van klimaatverandering. Een op natuur- en landschapsbeleving gerichte duurzame recreatie is onderdeel van deze visie. (Bron: Hajer, M., 2009. Grenzen verleggen in het Waddengebied. Presentatie op het Symposium van de Waddenacademie, 1-2 juli 2009, Leeuwarden. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/Den Haag)

5.5 Nutswaarde natuur: kijkrichting ecosysteemdiensten

In beide voornoemde kijkrichtingen is de vermaatschappelijking van natuur niet afzonderlijk uitgewerkt. Voor de vermaatschappelijking van de natuur zou een aanvullend beleid ontwikkeld kunnen worden dat gebaseerd is op ecosysteemdiensten. Het kan worden gezien als een voorwaarde om natuur een volwaardige plaats te geven in afwegingen met sociaaleconomische belangen in besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast kan het worden gezien als een voorwaarde om private partijen en burgers te betrekken bij investeringen in de natuur (met name buiten de EHS).

Het beleid dat de nadruk legt op de utilitaire waarden van natuur streeft naar maximaal nut van de natuur voor de mens. Men kan daarbij denken aan functies van ecosystemen zoals recreatie, spirituele beleving, gezondheid, waterberging en -retentie, koolstofopslag, houtproductie, natuurlijke bodemvruchtbaarheid of plaagregulatie in de landbouw. Ecosysteemdiensten zijn functies van ecosystemen die door mensen worden gewaardeerd. Beleid op basis van ecosysteemdiensten is op wereldschaal in ontwikkeling (UN: Millennium Assessment). Op EU-niveau en in een aantal omliggende landen is het beleid in het stadium van voorbereiding. Bij die natuurwaardering onderscheidt men doorgaans vier hoofdfuncties van de natuur: de draagfunctie, de productiefunctie, de regulatiefunctie en de informatiefunctie. Wanneer aan deze functies waarde wordt toegekend, spreken we van diensten.

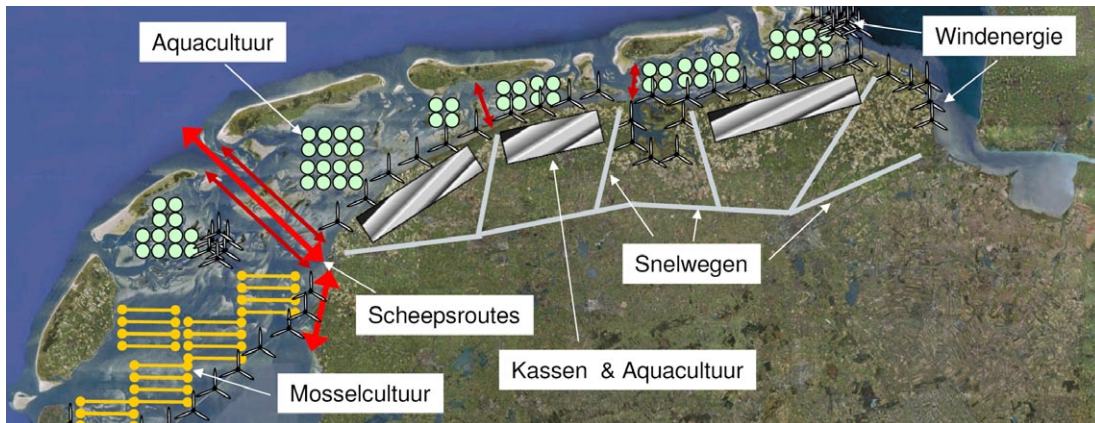
Voor sommige diensten bestaat al langer beleid, vaak zonder dat de term wordt gebruikt. Duurzame voedselproductie (in de landbouw) kan beschouwd worden als dienst die door het landschap wordt geleverd. Dit geldt ook voor CO₂-opslag door klimaatbossen. Voor waterzuiveringmoerassen is er geen nationaal beleid. Recreatie maakt onderdeel uit van het natuurbeleid, maar het leveren van recreatieve kwaliteit of economische waarde wordt vaak niet als dienst gezien en er zijn geen toetsbare doelstellingen voor.

Natuurbeleid op basis van ecosysteemdiensten verschilt in een aantal specificaties van beleid gericht op soorten en natuurtypen. Op al deze punten zijn nog veel onduidelijkheden en gebrek aan kennis en inzicht. Bovendien vraagt het om een aanzienlijke verschuiving in denkpunten, bijvoorbeeld bij de volgende punten.

- De **rol van biodiversiteit** als motor en regulator van veel ecosysteemdiensten. Deze rol is theoretisch-wetenschappelijk wel duidelijk, maar voor de uitwerking naar de beleidspraktijk moet er nog veel gebeuren. De wetenschap zoekt naar de relatie tussen een functionele beschrijving van biodiversiteit en het herstelvermogen van ecosystemen bij klimaatdynamiek en maatschappelijke dynamiek. Voor de belangrijkste ecosysteemttypen zullen kenmerken van de biodiversiteit moeten worden ontwikkeld tot indicatoren voor bedrijfszekere ecosysteemdiensten, waarop vervolgens beleidsdoelen kunnen worden gebaseerd.
- **EHS+**. De EHS is ook de ruggengraat voor functionele biodiversiteit, en zal bij doelstellingen gebaseerd op ecosysteemdiensten de robuuste ruimtelijke basis zijn. De EHS zorgt voor 'stabiliteit in de bezetting van het ecosysteembedrijf'. De EHS levert zelf veel ecosysteemdiensten, maar ook groenblauwe structuren in het agrarische en stedelijke landschap doen dat. Nabij de EHS zou het rendement van investeringen in groenblauwe structuren wel eens hoger kunnen zijn. Een natuurbeleid op basis van ecosysteemdiensten biedt voor regionale en lokale ruimtelijke ontwikkeling vele mogelijkheden om aan te haken bij de EHS.
- Het **profijtbeginsel**. Een dienst betekent dat partijen er profijt bij hebben. Wie zijn dat en waar zitten die? Hoe mogen ze meebeslissen? Wordt het profijt vertaald in een financiële bijdrage?
- **Waardering**. Op wereldschaal wordt er gewerkt met generieke waarde-indicatoren, maar wanneer we ecosysteemdiensten gaan uitwerken voor natuurbeleid zullen we rekening moeten houden met regionale verschillen, en met verschillen tussen partijen.
- **Ambitieniveau**. Voor een dienst kan een hogere vergoeding worden gegeven naarmate meer wordt bijgedragen aan de realisatie van doelen.
- **Schalen**. Sommige ecosysteemdiensten kunnen op grote afstand van de vrager worden gelokaliseerd (CO₂-vastlegging door bos), maar waterzuivering vindt plaats in de regio van de belanghebbende.
- **Publiekprivate samenwerking**. Ecosysteemdiensten zijn bij uitstek geschikt om private partijen en burgers te betrekken bij de uitwerking van het natuurbeleid. Dat roept echter wel een aantal vragen op over juridische aspecten, beleidsverantwoordelijkheid, financiële verevening en dergelijke.
- De uitwerking van het beleid zal meer **regionale variatie** vertonen dan het huidige. De grove natuurtypen die we nu hanteren zijn waarschijnlijk bruikbaar, wellicht in geaggregeerde vorm. Maar het ambitieniveau en de keuze voor de diensten zal regionaal variëren.
- Het in beeld brengen van de te leveren diensten is wetenschappelijk nog niet ver ontwikkeld en vergt nog een flinke onderzoekinspanning. Op wereldschaal wordt er echter hard aan gewerkt.

In deze notitie is de kijkrichting ecosysteemdiensten als een aparte kijkrichting gepositioneerd, maar deze kijkrichting is minder ver uitgewerkt dan de andere twee. De kijkrichting ecosysteemdiensten is legitimerend ten opzichte van een natuurbeleid gebaseerd op intrinsieke waarden, omdat biodiversiteit een sleutelrol speelt in ecosysteemdiensten. Daarnaast is deze kijkrichting ook complementair (of zelfs strijdig), daar waar het accent verschuift van zeldzame soorten naar functionele soorten. Hier zijn dus nog keuzes te maken. Ook zou deze kijkrichting zowel nationaal als internationaal ingevuld kunnen worden. Waar de kijkrichting ecosysteemdiensten overlapt met de intrinsieke waarden gelden dezelfde overwegingen als bij de twee kijkrichtingen uit paragraaf 5.4. Waar de kijkrichting ecosysteemdiensten complementair is en de nutsfunctie het enige criterium, kan Nederland eigen diensten genereren voor de eigen bevolking. Maar Nederland kan ook gezien worden als regio binnen Europa. Op basis van (comparatieve) voordelen zou Nederland dan een Europese dienst kunnen genereren, zoals watergebonden recreatie.

Figuur 5.5 geeft als illustratie een ruimtelijke impressie van de wijze waarop deze kijkrichting uit zou kunnen pakken voor het Waddengebied.



Figuur 5.5 Uitwerking van de kijkrichting ecosysteemdiensten voor het Waddengebied. Hierin is het toerisme geheel verplaatst naar de Waddeneilanden en is de Waddenzee efficiënt ingericht voor een optimale productie van voedsel en duurzame energie. Voedselproductie vindt plaats in grootschalige aquacultuurbedrijven in zee en op het land. Energie wordt opgewekt door middel van windturbines op dijken en geconcentreerd in windparken, zonnepanelen op de dijken en getijdencentrales. Verkeer- en scheepvaartroutes zijn verregaand gerationaliseerd. (Bron: Hajer, M., 2009. Grenzen verleggen in het Waddengebied. Presentatie op het Symposium van de Waddenacademie, 1-2 juli 2009, Leeuwarden. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/Den Haag)

6 Instrumentering van het beleid

In het vorige hoofdstuk zijn drie kijkrichtingen ontwikkeld. Wat betekent dit voor het huidige beleid? Welke nieuwe beleidsinstrumenten zijn noodzakelijk?

Voor de EHS als strategisch concept

Geen consequenties: in alle kijkrichtingen is de EHS de ruggengraat.

De omvang en begrenzing van de EHS kan wel variëren tussen de kijkrichtingen.

Zonering in doelstellingen

Overwogen kan worden om de verschillende normatieve keuzes regionaal gedifferentieerd uit te werken.

Het huidige beleid kent al twee regimes: Natura 2000 en overige EHS. Buiten de EHS is er ook een leefgebiedenbeleid voor soorten. Het is denkbaar dat deze categorieën worden omgebogen naar een zonering op basis van de volgende vierdeling van Nederland:

- intrinsieke waarde primair (bijvoorbeeld de Natura 2000-gebieden);
- combinatie van intrinsieke waarde en nutsfuncties (overige EHS);
- ecosysteem- en landschapsdiensten aangevuld met intrinsieke waarde (klimaatmantels en buffergebieden);
- ecosysteem- en landschapsdiensten (urbane en voedselproductielandschappen).

Meetbare doelen

De belangrijkste consequentie is dat er meetbare doelen op drie schaalniveaus moeten worden geformuleerd, die onderling consistent zijn. Daarbij moet flexibiliteit op lokaal niveau worden gecreëerd in ruil voor gemeenschappelijk belang van beheerders, die daardoor gestimuleerd worden op netwerkniveau samen te werken.

Er is een relatie tussen meetbare doelen op de drie schaalniveau's en eventuele ruimtelijke differentiatie in doelstellingen.

Nationaal niveau. De doelrealisatie van de EHS wordt door het PBL nu al afgeleid van condities op nationaal niveau. Deze kunnen zonder veel consequenties worden vertaald naar sturingsdoelen voor nationaal beleid.

Provinciaal. Vaststellen van ecosysteemnetwerken en ruimtelijke en milieucondities daarvan afleiden. Deze als gecombineerde doelstelling neerzetten, zodat op gebiedsniveau oplossingsruimte ontstaat. Bijvoorbeeld: oppervlakte, dichtheid, verbondenheid en abiotische kwaliteit zijn tot op zekere hoogte uitwisselbaar.

Gebiedsniveau: Meetbare doelen worden geformuleerd in termen van de bijdrage van het beheersgebied aan de gecombineerde ruimtelijke en milieukwaliteit. Alle deelgebieden die tot een netwerk behoren, moeten samen voldoen aan de vereiste norm. Daardoor ontstaat flexibiliteit.

Omdat de meeste ecosysteemdiensten op regionale of zelfs lokale schaal zullen worden gewaardeerd, zullen meetbare doelen eerder regionaal dan nationaal worden uitgewerkt.

In het laagveengebied van Nederland zal de waardetoekenning door de stedelijke bevolking en bedrijven worden gedomineerd. Te denken valt aan vestigingsvoorwaarden van internationale bedrijven, milieukwaliteit in de stad, gezondheid en ouderenverzorging, dagrecreatie, streekproducten, waterveiligheid, wateropslag en waterzuivering. Op het Drents Plateau zal waardetoekenning worden gedomineerd door recreatieondernemers en hun klanten, door agrarische bedrijven voor duurzame landbouw, natuurlijke plaagregulatie en bodemproductiviteit, watervasthoudend vermogen, drinkwaterbedrijven, zorgaanbieders en bewoners.

Begrenzing van de EHS

In het nationaal perspectief zal er sprake zijn van optimalisatie van de ruimtelijke condities en uitbreiding voor vergroten van sleutelgebieden en sterkere verbindingen. In hoofdzaak wordt de huidige EHS gevolgd, en de uitbreiding zal over het hele land plaatsvinden, maar zal verschillen per ecosysteemtype.

In het Europees perspectief zal de nog resterende verwerving worden geconcentreerd in ecosystemen van de natte EHS in laag-Nederland, de kustsystemen en het rivierengebied. Dat gaat ten koste van ecosystemen op de zandgronden.

Voor verwerving, inrichting en beheer

Verwerving, particulier beheer en agrarisch natuurbeheer strategischer inzetten. Een voorbeeld is: in gebieden waar hydrologische samenhang noodzakelijk is, moet beheer niet worden versnipperd. Een ander voorbeeld: in gebieden waar groenblauwe dooradering wordt nagestreefd, ligt de nadruk op samenwerking tussen een groot aantal actoren (gecoördineerde en strategische inzet van agrarisch en particulier natuur- en landschapsbeheer). Deze voorbeelden laten zien dat veranderingen nodig zijn in de afspraken binnen de overheid (Rijk, provincies) en tussen de overheid en de beheerders.

In het nationaal perspectief zal onteigening veelvuldig moeten worden toegepast. In het Europees perspectief met concentratie op deltanatuur zal dit veel minder het geval zijn.

Het programmabeheer zal in alle kijkrichtingen ingrijpend moeten worden hervormd. Het ligt ook voor de hand sterker in te zetten op de milieukwaliteit van grote eenheden en gebieden met meer biodiversiteit (hotspots) dan elders in de EHS.

Voor het instrumentarium ten behoeve van meekoppelen

Subsidies voor agrarisch natuurbeheer, landschapsbeheer en duurzame landbouw moeten vooral worden ingezet in landschap ten behoeve van het ontwikkelen van een klimaatmantel rondom grotere of strategisch gelegen natuurgebieden en robuuste verbindingen.

Subsidies voor groene diensten kunnen sterk worden uitgebreid in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dat geldt zowel voor subsidies voor investeren in 'nieuwe natuur' als om subsidies voor het in stand houden van bestaande natuur. Vraag en aanbod van groene en blauwe landschapsdiensten kunnen op gebiedsniveau worden afgestemd. Een aanpak via voorbeelden kan hierbij stimulerend werken.

Voor het instrumentarium ten behoeve van maatschappelijke betrokkenheid

Het advies is om de budgetten voor waterbeheer, duurzame landbouw - en landschapsdiensten te herschikken en daar gebiedsfondsen van te maken (benut gedachtegoed Taskforce Rinnooy Kan).

Ook ruimte bieden aan experimenten (door middel van regelgeving, subsidie, begeleiding) en het organiseren van een monitoringsysteem behoort tot de mogelijkheden.

De kijkrichting deltanatuur biedt meer kans op meekoppeling dan de kijkrichting robuuste ruggenraat. Onderzocht zal moeten worden waar zich potenties voor deltanatuur voordoen, waarbij er gebruik wordt gemaakt van alle ruimtelijke plannen die er al worden ontwikkeld. Die plannen kunnen worden benut als kansen voor meekoppeling. Het advies is om ontwikkelingen vooral te beschouwen als kansen ('Hoe kan Nederland hierop inspelen?') en minder als bedreigingen ('Hoe kunnen we de overlast voor het huidige Nederlandse beleid beperken?').

Voor de verdeling van verantwoordelijkheden

Bij een internationale oriëntatie heeft de rijksoverheid een belangrijke rol als waarborger van de internationaal belangrijke natuur. Bij een meer nationaal georiënteerd beleid kunnen regionale en lokale overheden een grotere rol spelen. Bij de kijkrichting ecosysteemdiensten hebben regionale en lokale overheden een verantwoordelijkheid, maar kunnen private partijen ook een rol spelen, eventueel op basis van door de overheid gecreëerde markten.

De sturingsfilosofie van het kabinet is 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Wordt deze filosofie toegepast op de kijkrichting deltanatuur, dan zou centrale sturing (dus vanuit het Rijk) zich moeten richten op het herstel van condities die essentieel zijn voor het optimaal

benutten van de potenties die Nederland heeft voor dynamische deltanatuur. Sturing vanuit het Rijk ligt voor de hand omdat het gaat om grootschalige processen die het niveau van de provincie (ver) te boven gaat. Voorbeelden:

- Afspraken maken waar multifunctionele landschapsontwikkeling kansrijk is om rondom de EHS een klimaatmantel te vormen, waardoor de EHS klimaatbestendig kan worden en waardoor er tevens voor nieuwe economische dragers in agrarische landschappen kan worden gezorgd.
- Herstellen van zoet-zoutgradiënten in de Waddenzee (tot aan Drents Plateau) en de Zuidwestelijke Delta.
- Ruimte bieden aan natuurlijke processen (overstromingen, verstuingen) in duingebieden, inclusief herstel van gradiënten in de binnenduinrand.
- Ruimte bieden aan natuurlijke processen in (delen van) het rivierengebied.
- Afstemming met buurlanden, zodat de kansen in totale stroomgebieden optimaal worden benut. Dit geldt bij uitstek ook voor zeereservaten in de Noordzee en de Waddenzee.
- Integraal beleid voor beheer van zoetwatervoorraden, zodanig dat de kansen voor de natuur (bijvoorbeeld in en rond het IJsselmeer) optimaal worden benut.

Daadwerkelijke optimalisatie van de dynamische deltanatuur is waarschijnlijk alleen mogelijk als er sprake is van meekoppeling met andere gebruiksfuncties. Kansen doen zich vooral voor als er voor functies als 'veiligheid bij overstromingen', 'verstedelijking' en 'landbouw' op een dynamische wijze wordt ingespeeld op klimaatverandering (voorbeeld: accent op gecontroleerd toestaan overstromingen in plaats van op verzwaren dijken). Het advies is om gebruik te maken van diverse bestaande initiatieven (klimaatbuffers, advies Raad voor de Wadden over herstel zoet-zoutgradiënten enzovoort).

Dit vraagt intensieve afstemming tussen de diverse beleidsvelden, en dus tussen departementen.

In gebieden die minder relevant zijn voor de dynamische deltanatuur kan het accent sterker worden gelegd op 'decentraal wat kan'. De consequenties zijn: minder rijkssturing, meer eigen verantwoordelijkheid van provincies (en gemeenten), ruimte voor particulier natuurbeheer en particuliere investeringen ('recreatienatuur', nieuwe landgoederen enzovoort).

Vermaatschappelijking: ecosysteemdiensten

Marktpartijen zouden sterker uitgedaagd moeten worden om (potentiële) ecosysteemdiensten te benutten. De overheid heeft hierbij een rol in het nemen van initiatieven in gebiedsontwikkeling, en in het verstrekken van informatie. Die informatie moet reëel zijn en geen missionair karakter hebben (irreële verwachtingen ondergraven het gedachtegoed). Belangrijker nog is dat de overheid experimenten met ecosysteemdiensten mogelijk maakt. Dit betekent vooral dat bedrijfsrisico's in een dergelijke experimentele situatie worden ingedekt (subsidie, garantstelling). Ook betekent dit een flexibele hantering van regelgeving (minder sterk accent op bescherming van specifieke soorten).

Een combinatie van ecosysteemdiensten met de kijkrichting deltanatuur vraagt vooral veel creativiteit en een procesmatige aanpak. Van marktpartijen wordt gevraagd dat zij investeren in het reageren op dynamische omstandigheden (verzilting in relatie tot landbouw, behoud veiligheid zonder terug te vallen op louter technocratische oplossingen zoals dijkverhoging enzovoort). Van de overheid vraagt het een flexibel gebiedsgericht opereren: experimenteren met dynamiek in combinatie met ecosysteemdiensten. Sterke voorbeelden zijn belangrijk om bottom-upprocessen los te maken. Bij experimenteren hoort ook het accepteren van mislukkingen. Deze combinatie vraagt een monitorsysteem waarin zowel de ervaringen met ecosysteemdiensten als de effecten op biodiversiteit worden gevolgd. Terugkoppeling is bijvoorbeeld nodig als internationale afspraken rond biodiversiteit onder druk komen te staan.

Voor het borgen van het natuurbelang in het ruimtelijk beleid

Dat wil zeggen dat het natuurbeleid hier moet worden geïntegreerd met het ruimtelijke beleid (gebiedsontwikkeling), en dat doelkeuze en ambitiekeuze in een

vraagaanbodverhouding tot stand komen. De rol van de overheid is dan vooral het uitdragen van de visie op de nutsfunctie van natuur (en landschap), het organiseren van het vraagaanbodproces, het creëren van voorwaarden daarvoor (bijvoorbeeld subsidies of verhandelbare rechten) en het wegnemen van juridische belemmeringen. Goede voorbeelden tot stand (helpen) brengen en deze uitdragen hoort daar zeker bij.

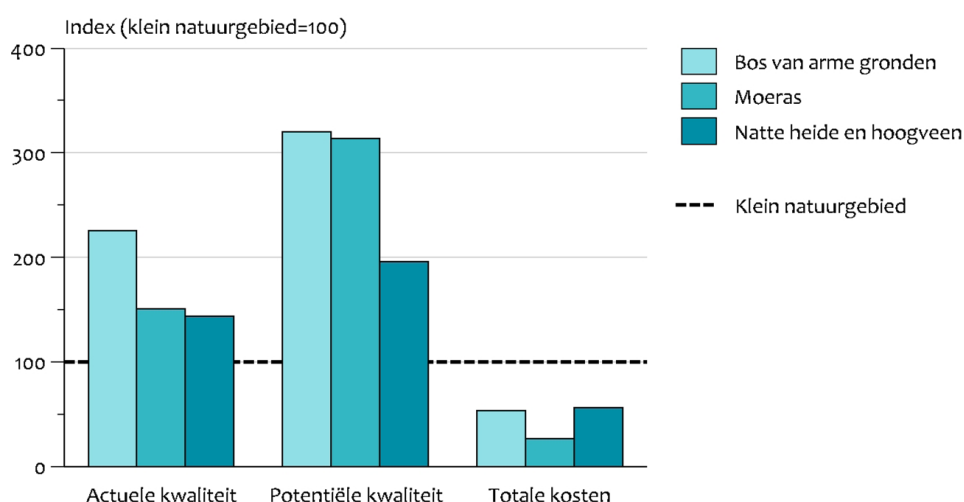
Voor de kosteneffectiviteit van het beleid

De kijkrichting robuuste natuur is kosteneffectiever dan het huidige natuurbeleid (zie figuur 6.1). In de eerste plaats komt dat doordat de natuurgebieden groter zijn. De hiervoor noodzakelijke milieucondities zijn eenvoudiger te realiseren. In de tweede plaats zijn de biodiversiteitsdoelen buiten de huidige EHS grotendeels te realiseren binnen de grotere natuurgebieden in deze kijkrichting. Dit betekent dat de subsidies voor agrarisch natuurbeheer minder doelmatig zijn uit oogpunt van biodiversiteitsverlies.

De kijkrichting deltanatuur zal mogelijk kosteneffectiever zijn dan de nationale kijkrichting. Dit komt vooral doordat de milieucondities voor natte natuur minder strikt zijn dan die voor droge ecosystemen (met enkele uitzonderingen).

De kijkrichting ecosysteemdiensten scoort mogelijk neutraal. In deze kijkrichting zijn er meer grote verschuivingen te verwachten tussen de publieke en private uitgaven, maar welvaartstheoretisch is er geen verschil.

Kwaliteit en kosten van grote natuurgebieden



Figuur 6.1 Uit gegevens over de kosten die nodig zijn om de gebieden te beheren en om de juiste milieu- en watercondities te realiseren, blijkt dat de kosten voor grote gebieden grofweg de helft bedragen van die voor kleine gebieden. Deze lagere kosten zijn het gevolg van een geringere lokale invloed van ammoniakemissie uit stallen (bij 'natte heide en hoogveen' en 'bos van arme gronden') of van geringere lokale verdroging en/of geringere beheerkosten (bij 'moeras'). Percelen natte heide, arm bos en moeras in grote natuurgebieden hebben een hogere natuurkwaliteit en lagere kosten per hectare dan percelen van vergelijkbare omvang in kleine natuurgebieden (stippellijn). (Bron: MNP, 2007: Natuurbalans 2007)

Internationale afspraken

Nederland is een relatief klein gebied binnen een grotere biogeografische eenheid. Het vertalen van een dynamischer denken over natuurdoelen heeft dan ook alleen zin als dat in groter verband gebeurt, zoals in Noordwest-Europa. De betreffende EU-lidstaten zouden regelmatig (bijvoorbeeld tienjaarlijks) de koppeling tussen natuurdoelen en de 'ontwikkelingen buiten' (bijvoorbeeld klimaatverandering) moeten herijken. Dit geldt voor alle kijkrichtingen.

Er kunnen op Europees niveau procesafspraken worden gemaakt over aansturing van natuurdoelen op Noordwest-Europese schaal, inclusief afspraken over de frequentie van de bijstelling van de doelen. Dit geldt zowel voor landdoelen (denk ook aan de relatie met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Kaderrichtlijn Water) als voor zeedoelen (relatie met het Gemeenschappelijk Visserijbeleid en de Kaderrichtlijn Marien).

7 Sterke en zwakke punten van de kijkrichtingen

In de vorige twee hoofdstukken zijn de drie kijkrichtingen uitgewerkt, waarbij is aangegeven hoe dit geïnstrumenteerd zou kunnen worden. Deze strategieën zouden de geconstateerde problemen uit het eerste hoofdstuk in beginsel moeten oplossen. Om dit te kunnen toetsen, beoordelen we de strategieën op een aantal criteria (indicatoren). Gekozen is voor de volgende indicatoren.

- Biodiversiteit. Biodiversiteit is in onze filosofie zowel doel als middel, dus in die zin moet deze indicator gehanteerd worden. Als indicator is de ecosysteemkwaliteit genomen, dat wil zeggen de mate waarin karakteristieke doelsoorten gelijktijdig en in voldoende mate voorkomen.
- Internationaal belangrijke natuur. De Nederlandse natuurkwaliteit kan beoordeeld worden op de mate waarin internationale belangrijke natuur voorkomt in Nederland.
- Areaal natuurgebied. Hoewel deze indicator ook impliciet zit in de biodiversiteitsindicator is deze indicator meegenomen omdat het een goede indicator is om de afweging met andere ruimtevragers in beeld te brengen.
- Ruimtelijke samenhang. De versnipperde aanleg van de huidige EHS is één van de grootste knelpunten in de uitvoering van het huidige natuurbeleid (naast het op orde brengen van de milieucondities). Ruimtelijke samenhang is ook noodzakelijk om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen.
- Recreatieve waarde natuur. Het is nog moeilijk om de nutswaarde van natuur vast te stellen. Als versimpeling is deze indicator opgenomen. Ook geeft deze indicator inzicht in het draagvlak voor de gekozen oplossingstrategie: hoe meer mensen in de natuur kunnen recreëren, hoe breder het draagvlak.

Om tot een integrale beoordeling te komen moeten de strategieën ook beoordeeld worden op de gevolgen voor andere maatschappelijke doelen. Niet alle maatschappelijke doelen kunnen tegelijk worden bereikt. Om de kijkrichtingen te kunnen beoordelen zullen de belangrijkste afruilen in beeld gebracht moeten worden. Als indicatoren zouden hiervoor gebruikt kunnen worden:

- Overheidsuitgaven. Opgenomen vanwege het doel van het IBO om te komen tot een doelmatiger overheidsbeleid.
- Bruto Binnenlands Product (BBP). Opgenomen als indicator voor het economische domein. De door het natuurbeleid ontstane beperkingen in productiesectoren zoals landbouw en visserij kunnen leiden tot een lager BBP.
- Ruimtegebruik in buitenland. Oplossingen in Nederland kunnen leiden tot een afwenteling in het buitenland doordat er een groter ruimtebeslag wordt gelegd elders, bijvoorbeeld door grotere voedselimport. Ruimtegebruik is een belangrijke indicator voor biodiversiteit.

De laatste twee indicatoren zijn in deze notitie niet meegenomen vanwege gebrek aan informatie. Hiervoor is een verdere uitwerking van de kijkrichtingen nodig.

Ter vergelijking is ook het huidige natuurbeleid beoordeeld, met daarbij de veronderstelling dat de milieuocondities volledig op orde zijn. Voor een beoordeling in de zin van 'beter of slechter' is een referentie nodig. Daarvoor is de huidige situatie genomen.

	Huidig beleid ¹⁾	Robuuste natuur	Bolwerk deltanatuur in Europa	Ecosysteem diensten
Biodiversiteit	+	+++	++	-
Internationaal belangrijke natuur	+	++	+++	-
Areaal natuurgebied	+	+	+/-	(Afhankelijk van dienst)
Ruimtelijke samenhang	-	++	+++	(Afhankelijk van dienst)
Recreatieve waarde natuur	+	-	+/-	(Afhankelijk van dienst)
Rijksuitgaven (extra)	€ 3 - 4 mld.	<	<	<

¹⁾ *Inclusief volledige realisatie vereiste milieuocondities*

Tabel 7.1 Overzicht effecten van de drie kijkrichtingen en het huidige natuurbeleid in vergelijking met de huidige situatie (2000-2005), een eerste globale verkenning.

Uitvoering van het huidige natuurbeleid zorgt voor een verbetering van de natuurkwaliteit en de recreatieve waarde in de toekomst ten opzichte van de huidige situatie. Door de versnipperde aanleg is de ruimtelijke samenhang onvoldoende. Hierdoor zullen de gestelde natuurkwaliteitsdoelen niet worden gerealiseerd. De nog benodigde rijksuitgaven voor het huidige beleid worden geschat op 3 tot 4 miljard in de periode tot 2027 (zie hoofdrapport IBO).

De uitvoering van de kijkrichting robuuste natuur zorgt wel voor het halen van de natuurkwaliteitsdoelen. De focus in deze strategie ligt op het vergroten van Natura 2000-gebieden die te klein zijn voor het duurzaam in stand houden van soorten die daar voorkomen. Van deze aanpak profiteren ook andere soorten. Het areaal natuur is gelijk aan de huidige plannen met de EHS, maar een deel van het areaal ligt wel op een andere plek. Er komen grotere aaneengesloten natuurgebieden. Door die grotere gebieden is het makkelijker om milieuocondities te verbeteren waardoor de rijksuitgaven lager zijn dan bij de uitvoering van het huidige beleid. De strategie scoort relatief laag op recreatieve waarde omdat het accent ligt op grote aaneengesloten natuurgebieden en minder op multifunctionele bossen in de nabijheid van steden.

Uitvoering van de kijkrichting bolwerk deltanatuur betekent een verdere focus op het type natuur waar Nederland uniek in is, ook na klimaatverandering. Bij de uitvoering van het huidige Europese beleid heeft Nederland gekozen voor die natuurtypen waarin Nederland meer dan 5% bijdraagt. In de kijkrichting bolwerk deltanatuur ligt die grens beduidend hoger (15-20%). Daardoor zijn sommige natuurtypen en soorten minder prioritair in deze kijkrichting, zoals droge heide en bossen. De strategie scoort door die verdere focus beter op internationaal belangrijke natuur en ruimtelijke samenhang. De score op biodiversiteit is beter dan bij het huidige beleid doordat doelen gehaald worden. De score op biodiversiteit is echter lager dan bij de kijkrichting robuuste natuur doordat een aantal natuurtypen minder prioritair zijn geworden. De kijkrichting scoort plussen en minnen op recreatieve waarde. Het areaal natuur bij steden in het westen van het land neemt toe, evenals relatief

aantrekkelijke natuur als duinen. Aan de andere kant ontstaat er meer moerasnatuur met een lagere recreatieve waarde. Op korte termijn zijn er rijksuitgaven nodig voor de inrichting van gebieden. Bij het realiseren van grotere gebieden zullen de beheeruitgaven op de langere termijn lager zijn.

De kijkrichting ecosysteemdiensten is moeilijk te beoordelen omdat het afhangt van de concrete invulling van deze strategie. Zo zal een focus op recreatie op dat aspect een forse impuls geven. Als er voor een andere ecosysteemdienst wordt gekozen zal die op dat aspect beter scoren. Door de aansluiting bij andere maatschappelijke vraagstukken zullen de rijksuitgaven wel lager zijn. De focus op ecosysteemdiensten zorgt er wel voor dat natuurkwaliteit minder centraal komt te staan. Daarom scoort deze strategie minder op internationaal belangrijke natuur en biodiversiteit.



Bijlage 7: Financiële analyse

In deze bijlage zijn de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de berekeningen van de tekorten opgenomen en zijn op hoofdlijnen de achterliggende cijfers bijgevoegd.

Verwerving

Het berekende tekort bij de verwerving van de resterende gronden EHS is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

- Bij de berekening is uitgegaan van de doelstelling om in 2018 728.500 hectares EHS inclusief robuuste verbindingzones te realiseren. Om deze doelstelling te halen dienden er volgens de rapportage EHS Groot Project per 1 januari 2009 nog 29.265 hectares EHS, natte natuur, nurg en maaswerken verworven te worden.
- Voor het realiseren van deze doelstelling is bij Rijk en provincies voor de periode 2009 tot en met 2018 nog € 825 miljoen beschikbaar, rekening houdend met extrapolaties tot en met 2018.
- Jaarlijks wordt op basis van de door DLG opgestelde grondprijmonitor vastgesteld wat de kosten zijn voor het verwerven van de resterende hectares. Deze grondprijmonitor maakt op basis van kadastrale gegevens inzichtelijk wat de ontwikkelingen zijn op de grondmarkt en wat de trend is van de grondprijzen. De grondprijmonitor 2008 is de meest recente grondprijmonitor, deze ligt ten grondslag aan de hier gepresenteerde berekeningen.
- De kosten van een te verwerven hectare worden gesteld op de grondprijs plus 7% bijkomende kosten. Deze bijkomende kosten bestaan uit notariskosten, kadasterkosten, onteigeningsvergoeding, overnamekosten (bijvoorbeeld een gebouw), vrijmaken van pacht, toeslagen, kosten van flankerend beleid en sloopkosten.
- Op basis van de grondprijmonitor 2008 is de gemiddelde marktprijs vastgesteld op € 40.916 inclusief de bijkomende kosten komen de kosten per hectare uit op € 43.780. De kosten voor het verwerven van natte natuur liggen op een hoger niveau, nl. op € 53.084.
- Op basis van deze uitgangspunten komen de totale kosten uit op € 1.303 miljoen en resteert er derhalve een tekort van in totaal € 478 miljoen. De grondprijsstijging over 2007 en 2008 is in het bijzonder de verklarende factor van dit tekort. Daarnaast hebben er in het laatste decennium ombuigingen op dit begrotingsartikel plaatsgevonden.
- De doorrekening hiervan treft u aan in bijgevoegde tabel.
- De Raad voor het Landelijk Gebied heeft geadviseerd om het onteigeningsinstrumentarium in te zetten om de EHS-doelstelling tijdig te realiseren. De Raad heeft berekend dat hiermee jaarlijks circa € 22 miljoen extra kosten gemoed zijn.

Overzicht Tekort Verwerving

Restanttaakstelling	29.265	ha	Tarief	Kosten in mln €
w.v. EHS ILG	24.827	ha	€ 43.780,00	1.087
w.v. Natte Natuur	2.373	ha	€ 53.084,00	126
w.v. EHS niet-ILG	2.066	ha	€ 43.780,00	90
Totale kosten verwerving				1.303
Budget op de LNV-begroting				362
Budget buiten begrotingsverband				374
Bijdrage andere departementen en provincies				89
Totale dekking				825
Tekort				478

Inrichting

Het berekende tekort op inrichting is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Bij de berekening is uitgegaan van de restantopgave per 1 januari 2009 dat tot en met 2018 nog 119.190 hectare EHS nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur zal moeten worden ingericht.
- Voor het realiseren van de inrichting van deze hectares is voor de periode 2009 tot en met 2018 € 987 miljoen beschikbaar bij het rijk en provincies, rekening houdend met extrapolaties tot en met 2018.
- Voor het bepalen van kosten van inrichting wordt gewerkt met normkosten per hectare. De afspraken in het kader van het ILG zijn gebaseerd op normkosten zoals die per 1 januari 2004 golden, € 9.600 per hectare voor EHS Nieuwe natuur, € 13.341 per hectare voor robuuste verbindingen en € 23.571 per hectare voor natte natuur. Op basis van deze normkosten bedraagt het tekort € 274 miljoen.
- In 2007 heeft DLG een evaluatie van de normkosten uitgevoerd op basis van concrete projecten en de resultaten daarvan vastgelegd in het rapport 'Technische Evaluatie Normkosten Inrichting'. Uit deze evaluatie blijkt dat de normkosten voor inrichting zijn gestegen. Deze zijn op basis van deze evaluatie € 10.911 per hectare voor EHS Nieuwe Natuur, respectievelijk € 14.582 per hectare voor EHS Robuuste Verbindingen en € 28.847 per hectare voor EHS Natte Natuur.
- Op basis van deze herijkte normkosten voor inrichting zijn de totale kosten € 1.421 miljoen en resteert er een tekort van € 434 miljoen.
- Een doorrekening hiervan treft u aan in de bijgevoegde tabel.
- De nog te verkrijgen loon- en prijscompensatie zijn niet meegenomen in de financiële dekking.

Overzicht tekort Inrichting huidige normkosten

Restanttaakstelling	119.190	ha	Tarief	Kosten in mln €
w.v. EHS nieuwe natuur	91.209	ha	9.600	876
w.v. Robuuste verbindingen	24.368	ha	13.341	325
w.v. Natte Natuur ILG	1.934	ha	23.571	45
w.v. Natte Natuur niet ILG	1.679	ha	-	15
Totale kosten inrichting				1.261

Budget op de LNV-begroting				868
Beschikbaar budget SN-inrichting op OD23.13 Beheer				75
Bijdrage andere departementen en provincies				44
Totale dekking				987

Tekort				274
---------------	--	--	--	------------

Overzicht tekort Inrichting herijkte normkosten

Restanttaakstelling	119.190	ha	Tarief	Kosten in mln €
w.v. EHS nieuwe natuur	91.209	ha	10.911	995
w.v. Robuuste verbindingen	24.368	ha	14.582	355
w.v. Natte Natuur ILG	1.934	ha	28.847	56
w.v. Natte Natuur niet ILG	1.679	ha	-	15
Totale kosten inrichting				1.421

Budget op de LNV-begroting				868
Beschikbaar budget SN-inrichting op OD23.13 Beheer				75
Bijdrage andere departementen en provincies				44
Totale dekking				987

Tekort				434
---------------	--	--	--	------------

Beheer

- Aan het berekende tekort op beheer liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:
- Per 1 januari 2009 is 606.267 hectare EHS gerealiseerd. Buiten de EHS is 116.668 hectare in beheer. Binnen de EHS dient nog 122.233 hectare gerealiseerd te worden. Deze hectares zijn onderverdeeld in de categorieën nieuwe natuur, natte natuur, robuuste verbindingen en agrarisch beheer.
- Er is uitgegaan van een geraamde groei van de EHS per jaar, zodat in 2018 alle hectares in beheer genomen zijn. Uiteraard betreft het hier een raming. Veel zal afhangen van de mate waarin de komende jaren de realisatie van de EHS versneld kan worden. Een minder snelle realisatie betekent automatisch een verlaging van het hier gepresenteerde tekort.
- Voor het realiseren van deze hectares is van 2009 tot en met 2018 binnen en buiten begrotingsverband circa € 1,8 miljard beschikbaar. Het budget voor beheer op de rijksbegroting is structureel op het niveau van 2011 geëxtrapolerd. Op basis van een extrapolatie van de vastgestelde normkosten in de ILG-bestuursovereenkomsten bedraagt het tekort tot en met 2018 € 416 miljoen en na 2018 jaarlijks structureel € 103 miljoen. Voor de periode 2009-2018 is in het budget voor Beheer € 7,5 miljoen per jaar (totaal € 75 miljoen) beschikbaar voor de subsidieregeling natuurbeheer (SN-inrichting). Ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de tabellen, is dit bedrag in de tabellen van dit rapport opgenomen bij de dekking van de inrichtingskosten en niet meegenomen in de tabel "Overzicht tekort beheer huidige normkosten".
- De samenwerkende terreinbeherende organisaties hebben een nieuw normkostenstelsel ontwikkeld. Dit stelsel is door de Commissie Brabers en de Commissie Verheijen (Advies 'Herberekening standaardkostprijzen natuurbeheer') geanalyseerd en herijkt, waarmee de benodigde kosten voor een verantwoord beheer in beeld zijn gebracht. Op basis van deze bevindingen heeft de Commissie Van Dijk (Rapport: 'Programmakosten Stelsel Natuur- en Landschapsbeheer') doorgerekend wat de totale kosten voor beheer zijn op basis van de nieuwe normkosten, die zijn gebaseerd op de begroting 2009. In de tabellen wordt uitgegaan van een 100% vergoeding normkosten. De kosten voor Staatsbosbeheer zijn hierin niet meegenomen. Voor het in beeld brengen van het meerjarenperspectief van de SBB-kosten is de offerte voor 2010 gebruikt waarin een doorkijk tot 2014 is opgenomen. Worden deze herijkte normkosten geëxtrapolerd, dan is het maximale tekort voor beheer van bijna € 1,7 miljard tot en met 2018 en na 2018 jaarlijks € 272 miljoen structureel.
- Bij de doorrekening van de kosten van beheer is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo is deze gebaseerd op de aanname dat alle EHS hectares in 2018 in beheer zijn genomen. Een lager realisatietempo heeft consequenties voor de hoogte van het tekort. Het scenario van de herijkte normkosten gaat uit van 100% van de normkosten van de nieuwe index natuurbeheer. Het kabinet dient zich nog uit te spreken over de hoogte van de normbijdrage vanuit het Rijk. Tot slot zijn de ambities ten aanzien van het gewenste kwaliteitsniveau van beheer maatgevend voor de hoogte van de kosten. Ook hier kan het kabinet kiezen om bijvoorbeeld voor de prioritair gebieden een hoger kwaliteitsniveau te ambiëren dan voor andere natuurgebieden. Deze keuzes hebben een direct effect op de omvang van het tekort.
- De nog te verkrijgen loon- en prijscompensaties zijn niet meegenomen in de financiële dekking.

Overzicht tekort beheer huidige normkosten (bedragen x € 1000)

Natuur	Totaal 2009-2018	2019 e.v.
Dekking EHS	1.261.351	123.644
Dekking buiten EHS	209.940	20.511
Dekking overige doelen	298.966	28.346
Budget buiten begrotings verband (POP)	75.000	
Totale dekking	1.845.257	172.501
Totale kosten	2.260.889	275.032
Tekort	415.632	102.531

Overzicht tekort beheer herijkte normkosten (in €)

Kosten beheer (exclusief Staatsbosbeheer)*	Totaal 2009-2018	2019 e.v.
Natuurgebiedenbeheer	535.458.209	62.500.000
Landschapsbeheer	84.358.770	9.027.204
Agrarisch natuurbeheer	809.493.071	105.000.000
Functiewijziging en inrichting	773.543.074	113.200.000
Probleemgebieden vergoedingen	94.006.260	9.400.626
Totale kosten	2.296.859.384	299.127.830
Beschikbaar (Rijk + EU)	1.216.154.000	110.000.000

Tekort	1.080.705.384	189.127.830
---------------	----------------------	--------------------

Kosten Staatsbosbeheer	Totaal 2009-2018	2019 e.v.
Beheer zowel EHS als buiten EHS	746.379.394	86.677.077
Recreatie	320.910.836	39.762.920
Totale kosten SBB	1.067.290.230	126.439.997
Beschikbaar (Rijk) voor beheer en recreatie	602.003.909	58.372.315

Tekort	465.286.321	68.067.682
---------------	--------------------	-------------------

Kosten Ganzen	Totaal 2009-2018	2019 e.v.
Beheer	130.000.000	13.000.000
Faunafonds	60.000.000	6.000.000
Totale kosten Ganzen	190.000.000	19.000.000
Dekking (Rijk)	36.000.000	2.000.000
Dekking (Faunafonds)	20.000.000	2.000.000

Tekort	134.000.000	15.000.000
---------------	--------------------	-------------------

Totaal tekort	1.679.991.705	272.195.512
----------------------	----------------------	--------------------

Colofon

Eindrapportage werkgroep IBO-Natuur

Tekstuele redactie: Ciska Gomperts-Spanjaard, Compris Projectorganisatie

Lay-out: Ruud Vocking, Zwartlicht.nl

Fotografie:



Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

De biodiversiteit in Europa staat onder druk. In Nederland zijn natuurgebieden versnipperd en liggen ingebed in intensief gebruikte stedelijke en landbouwgebieden. Verdroging en vermisting leiden tot achteruitgang van de kwaliteit van natuurwaarden. Door klimaatverandering gaan bovendien de water- en milieuocondities verder achteruit. Het verschuiven van plant- en diersoorten is een natuurlijke reactie op deze veranderingen. Zuidelijke soorten kunnen zich uitbreiden naar Nederland, terwijl de omstandigheden voor soorten met een Noord-Europese verspreiding juist ongunstiger worden. De effecten van klimaatverandering op de natuur zijn nu al wereldwijd zichtbaar en ook dat stelt eisen aan het te voeren natuurbeleid.

Tegen deze achtergrond heeft de IBO-werkgroep Natuur de opdracht gekregen te onderzoeken hoe de biodiversiteit zo doeltreffend en efficiënt mogelijk kan worden zeker gesteld.

