

NATUUR EN LANDSCHAP VRAGEN SAMENHANG IN BELEID

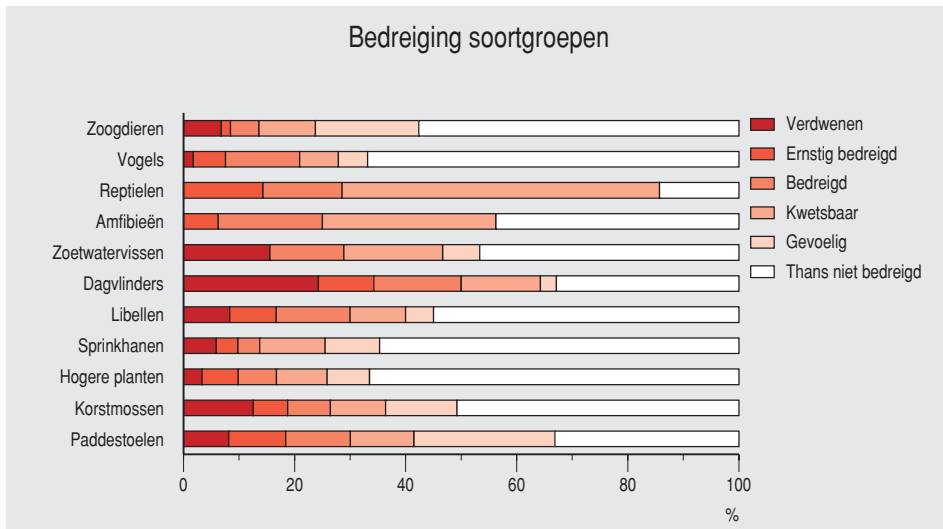
Inleiding

De recent verschenen rijksnota's voor het natuur- en ruimtelijk beleid ademen de geest van actieve Nederlanders, die zich vooral richten op het ontwikkelen van nieuwe natuur en landschappen. Op internationaal niveau ligt de nadruk van het natuurbeleid sterker op het behoud van reeds aanwezige natuurwaarden. Maatschappelijke organisaties grijpen Europese richtlijnen aan om op lokaal niveau bescherming van soorten af te dwingen. Tegelijkertijd spelen decentrale overheden een steeds belangrijkere rol bij de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid. Natuur- en landschapskwaliteit zijn gebaat bij samenhang van beleid op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Er ligt een taak voor de rijksoverheid om deze samenhang te vergroten.

Zo luidt de kernboodschap van de Natuurbalans 2001. De Natuurbalans is een jaarlijks verschijnend product van het Natuurplanbureau. De Natuurbalans heeft als belangrijkste doel de politiek en beleidsmakers te informeren over de actuele toestand van natuur en landschap en over de voortgang van het beleid.

De invloed van verzuring en vermeting op natuurgebieden is groot. Bijzondere soorten kunnen slechts met intensief beheer in stand worden gehouden (Foto: Bert Muller/Foto Natura).





Figuur 1 Percentage Nederlandse planten- en diersoorten op de Rode Lijst.

Regelmatig verschijnen berichten over het verdwijnen van natuurwaarden in bijvoorbeeld tropische regenwouden, moerasgebieden en zeeën. Wereldwijd worden in de nabije toekomst meer dan 10.000 planten- en diersoorten met uitsterven bedreigd. In bijna alle gevallen is dit het gevolg van menselijk handelen. Al enkele tientallen jaren worden internationaal afspraken gemaakt om deze ontwikkeling te stoppen. In 1992 heeft een groot aantal landen, verspreid over de gehele wereld, een belangrijk verdrag aangenomen: het Biodiversiteitsverdrag.

Nederland speelt al sinds jaar en dag een actieve rol bij de ontwikkeling van internationale verdragen voor natuurbehoud. Volgend jaar organiseert Nederland de zesde conferentie van partijen van het Biodiversiteitsverdrag, 10 jaar nadat het is vastgesteld. Op Europees niveau is Nederland eveneens initiatiefrijke als het gaat om internationale afspraken over natuurbehoud. Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn de Habitat- en

Van de dagvlindersoorten die begin vorige eeuw in Nederland voorkwamen, is ongeveer tweederde verdwenen, (ernstig) bedreigd of kwetsbaar. Van de Nederlandse zoetwatervissen behoort bijna de helft van de soorten tot die categorieën. Links: parelmoervlinder (Foto: Jan van der Straaten/Foto Natura); rechts: serpeling (Foto: Roel Hoeve).



Vogelrichtlijn van de Europese Unie. Het laatste deel van deze brochure gaat in op de internationalisering van het natuurbeleid, het thema van de Natuurbalans 2001.

Ook in Nederland geldt, dat de soortenrijkdom de afgelopen decennia sterk achteruit is gegaan. Tal van soorten staan op zogenoemde Rode Lijsten (zie: *figuur 1*). Die worden gemaakt op basis van internationaal vastgestelde criteria.

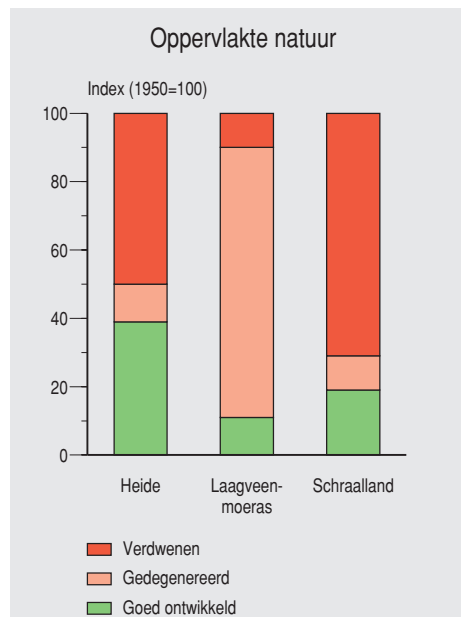
Natuurgebieden op het land

Toestand

Nadat het areaal natuur en bos in de eerste helft van de vorige eeuw sterk is afgenomen, blijft het areaal momenteel min of meer stabiel. Circa 15% van het Nederlandse grondoppervlak bestaat uit bos en natuur. Mede dankzij het natuurbeleid krijgt landbouwgrond een natuurfunctie. Anderzijds verdwijnt er natuur door woningbouw en de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur.

De waarde van de natuur in Nederland wordt echter niet alleen bepaald door het *areaal* natuurgebied dat verloren is gegaan, maar sterker nog door de *kwaliteit* ervan. Juist de kwaliteit van natuurgebieden is in de tweede helft van de vorige eeuw sterk afgenomen (zie: *figuur 2*). De achteruitgang hangt samen met verschillende factoren. Versnippering door de toenemende verstedelijking (inclusief infrastructuur) versmalt de basis voor een gezond ecosysteem. Herstel blijft achter door de blijvend hoge milieudruk en een ongeschikte waterhuishouding. Het areaal natuur dat voldoende beschermd is tegen verzurende en vermestende stoffen wordt ingeschat op ruwweg 10% (zie: RIVM,

Figuur 2 Afname van de oppervlakte en botanische kwaliteit van waardevolle vegetaties in de periode 1950-2000. Het areaal heide is in die periode gehalveerd. Van het schraalland is ongeveer driekwart verdwenen. Laagveenmoeras daarentegen is amper in areaal verminderd, maar dit areaal kent een groot kwaliteitsverlies. Van goed ontwikkeld laagveenmoeras resteert nog slechts een tiende van het areaal uit 1950.



Milieubalans 2001). Kwetsbare soorten zijn teruggedrongen tot kleine gebieden met lokaal gunstige milieucondities, bijvoorbeeld door het optreden van kwel of doordat zij als kern van een grotere eenheid gebufferd worden tegen milieu-invloeden vanuit de omgeving. Slechts dankzij intensief beheer kan de natuurkwaliteit in deze gebieden worden behouden.

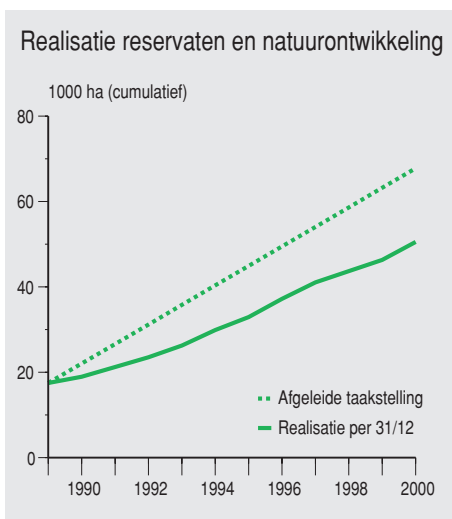
De waardevolle natuurgebieden hebben nu in het algemeen een kleinere oppervlakte. Grotere aaneengesloten natuurgebieden zijn zeldzaam geworden. Juist die grotere gebieden zijn belangrijk omdat de overlevingskans van soorten toeneemt bij een groter oppervlakte. Bovendien bevatten grotere gebieden overgangen tussen hooggelegen en laaggelegen, natte en droge, voedselrijke en voedselarme terreinen. Dergelijke overgangen (gradiënten) blijken relatief veel belangrijke dier- en plantensoorten te bevatten, ook internationaal gezien. Voorbeelden van dergelijke kansrijke gradiënten bevinden zich in de duinen, langs de stuwwallen, langs de rivieren, in beeksystemen en in Zuid-Limburg.

Ondanks enkele lokale successen van het beleid neemt het aantal planten- en diersoorten nog steeds af. Het percentage planten- en diersoorten dat door ruimtelijke ontwikkelingen en slechte milieucondities wordt bedreigd, loopt in de tientallen.

Het recreatief gebruik van natuurgebieden neemt toe. Vooral in en rond de steden is een grote behoefte aan groen. Maar de aanleg van nieuw groen loopt ver achter bij de bouw van nieuwe woningen.

Beleid

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is speerpunt van het natuurbeleid. De regering beoogt met het realiseren van de EHS de gronden met een natuurfunctie ten opzichte van 1990 met ongeveer 40% uit te breiden tot in totaal zo'n 650.000 ha. Buiten de EHS krijgt



Figuur 3 Realisatie van nieuwe natuur, afgemeten aan de oppervlakte grond overgedragen aan de eindbeheerders (Bron: DLG). De voortgang is afgezet tegen de lineaire realisatie, die het Natuurplanbureau heeft afgeleid van de eindtaakstelling zoals het ministerie van LNV die hanteert. Deze taakstelling betekent een jaarlijkse realisatie van ongeveer 5.700 ha.

Tabel 1 Voortgang realisatie natuur en landschap (in ha). In dit verband wordt onder realisatie verstaan de overdracht van gronden aan de uiteindelijke beheerder, dikwijls nadat de overheid de gronden heeft verworven en ingericht (bovenste deel tabel) of het afsluiten van beheerovereenkomsten (onderste deel tabel).

	Taakstelling	Gerealiseerd per 1-1-2001 ¹	Nog te realiseren	Gepland jaar van afronding
Natuurreservaten	116.800	55.090 ²	61.710	2018
Natuurontwikkeling	50.000	12.130	37.870	2018
Natte natuur ³	9.000 – 10.000	-	9.000 – 10.000	2010/2015
Robuuste en ecologische verbindingen ³	36.000 – 42.000	-	36.000 – 42.000	2020
Recreatiegroen rond steden ³	26.790	5.520	21.270	2013/2020
Bos en landschap	11.660	4.600	7.060	2010/2018
Landschapsimpuls ³	10.000	-	10.000	2020
Totaal verwerving/inrichting	260.250 – 267.250	77.340	182.910 – 189.910	
Particulier beheer reservaten ⁴	19.200	130	19.070	2018
Agrarisch natuurbeheer ³	ca. 130.000	ca. 45.000 ⁵	ca. 85.000	2020
Landschapsimpuls, beheer ³	30.000	-	30.000	2020
Totaal beheerovereenkomsten	ca. 180.000	ca. 45.000	ca. 135.000	

¹ Exclusief zogenoemde ruilgrond; LNV rekent 9.700 ha ruilgrond toe aan 'natuurreservaten', 6.980 ha aan 'natuurontwikkeling', 2.750 ha aan 'groen rond steden' en 2.020 ha aan 'bos en landschap' (situatie 1-1-2001).
² Waarvan naar schatting 17.000 ha al was verworven in 1990.
³ Bij deze categorieën betreft het (een uitbreiding met) dusdanig recente taakstellingen dat de voortgang nog niet kan worden gemeld.
⁴ Lukt realisatie via particulier beheer niet, dan wordt alsnog verwerving ingezet.
⁵ Realisatiecijfer per 1-1-2000.

ruim 50.000 ha een natuurfunctie, waarvan bijna 30.000 ha bestaat uit recreatiegroen rond steden (zie: tabel 1). Daarnaast wordt beoogd om op ongeveer 160.000 ha beheerovereenkomsten met agrariërs af te sluiten ten behoeve van natuur- en landschapskwaliteit. Van die gronden is ongeveer 90.000 ha binnen de EHS gelegd.

In het jaar 2000 zijn weliswaar meer hectaren aan de EHS toegevoegd (4.200 hectare) dan de jaarlijkse uitbreiding in voorgaande jaren, maar dat is minder dan nodig is om de streefdatum van 2018 die geldt voor afronding van de EHS te halen (zie: figuur 3). Uitgaande van het huidige tempo van realisatie duurt het tot 2030 voordat de EHS volledig is ingericht en overgedragen aan de beheerders. De vertraging is vooral te wijten aan de tijd die het kost om verworven gronden in te richten en buiten de EHS verworven gronden te ruilen met gronden die binnen de EHS liggen.

Tot nu toe richtte het beleid zich voornamelijk op het *areaal* van de EHS. Sinds enkele jaren krijgen doelen voor *kwaliteit* van de natuur meer aandacht. Dit is een verworvenheid van het Programma Beheer, dat sterk gericht is op natuurkwaliteit. Voor het Programma Beheer stellen provincies gebiedsplannen op waarin zij aangeven welke natuurdoelen moeten worden gerealiseerd en welk milieu-, water- en ruimtelijk beleid daarvoor nodig is.

Er bestaan echter grote verschillen tussen de ecologische ambities in de gebiedsplannen van provincies. Of de op papier gezette natuurdoelen ook werkelijk bereikt zullen worden, hangt sterk af van de onderlinge samenhang met het milieu-, water- en ruimtelijk beleid.

Bij uitvoering van het NMP4 zal in 2010 naar verwachting 20-30% van de natuurgebieden voldoende beschermd zijn tegen verzurende stoffen en stikstof (zie: RIVM, Milieubalans 2001).

Zolang de toestand van milieu- en watercondities voor natuurgebieden nog niet verbetert, zijn effectgerichte maatregelen (zoals plaggen en baggeren) nodig. Het Rijk verstrekt subsidie om dergelijke maatregelen uit te voeren. Dat gebeurt onder meer via het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN). Op korte termijn blijken de OBN-maatregelen effect te hebben en keren lang verdwenen plantensoorten terug, maar tot een definitief herstel van de natuur leidt dit niet. Voor diverse diersoorten kunnen deze maatregelen een averechts effect hebben. Ook het meermalen herhalen van de OBN-maatregelen brengt risico's met zich mee.

De rijksoverheid probeert al langere tijd om meer groen in en rond de steden te realiseren, met name in de Randstad. In het jaar 2000 heeft de overheid ruim 800 ha verworven voor de zogenoemde Randstadgroenstructuur. In voorgaande jaren lag de verwerving vrijwel stil. De lokale successen in het afgelopen jaar zijn vooral geboekt in gebieden

Lokale successen

Hoewel de realisatie van de EHS nog niet op schema ligt en het bovendien vaak lang duurt voordat effecten van het natuurbeleid in het veld zichtbaar zijn (een hoogveen ontstaat niet van vandaag op morgen, maar vergt tientallen tot honderd jaren) vallen er lokaal successen te melden. Vooral natere locaties blijken te profiteren van toevoeging van nieuwe natuur aan bestaande gebieden, zoals bijvoorbeeld de moerassen van de Rottige Meente in Friesland. Ook voor beekdalen in Drenthe en Limburg worden successen gemeld. Het gaat dan

In duingebieden komen door effectgerichte maatregelen hier en daar aan grondwater gebonden plantensoorten weer terug (Foto: Eric Wanders/Foto Natura).



om de terugkeer van diverse kwetsbare en bedreigde planten- en diersoorten.

In de duinen leiden herstelmaatregelen tot de terugkeer van bijzondere, van goed grondwater afhankelijke, planten. Dat geldt vooral op plaatsen waar ook de waterwinning aan banden is gelegd.

Een soort als de das heeft duidelijk geprofiteerd van het aanleggen van ecologische verbindingen en het afsluiten van overeenkomsten voor het beheer van dassenburchten en voedselgebieden.

Dankzij het aanleggen van faunapassages en ecologische verbindingen heeft de das in verschillende provincies zijn leefgebied kunnen uitbreiden (Foto: Roel Hoeve).





De behoefte aan groen om in te recreëren is groot. De aanleg van dergelijk groen loopt, zeker in de Randstad, ver achter bij de uitbreiding van steden en dorpen (Foto links: Bert Muller/Foto Natura; foto rechts: Roel Hoeve).

waar alle overheden op één lijn zitten (planologische duidelijkheid), wat in sommige gebieden is onderstreept door het inzetten van het onteigeningsinstrument.

Evenals voor de EHS geldt ook voor de Randstadgroenstructuur dat de inrichting van de gronden ver achterblijft bij de taakstelling. Het aantal jaarlijks ingerichte hectares zal zeker moeten verdubbelen, wil de Randstadgroenstructuur tijdig gereed zijn. Onlangs heeft het kabinet de ambities voor het realiseren van groen in en om de stad nog verder verhoogd met 10.000 ha.

Op zich is het landelijk grondaanbod voor het realiseren van de EHS en recreatiegroen toereikend; in veel provincies is het beschikbare budget onvoldoende om optimaal van het grondaanbod te profiteren. Een grotere uitdaging is nog om uiteindelijk gronden op de juiste plek te verwerven, zodat ze effectief bijdragen aan verhoging van de ecologische kwaliteit (door ecologisch hoogwaardige kerngebieden te vergroten) en recreatief gebruik (door natuur in de directe omgeving van steden te creëren).

Opties voor het beleid

- Om gebieden met een hoge biodiversiteit te beschermen, is het niet genoeg om alleen een bepaald areaal te beschermen. Het verbeteren van de milieukwaliteit, waterhuishouding en ruimtelijke inrichting is noodzakelijk, bijvoorbeeld door bufferzones rond de (nu vaak kleine) resterende kernen met hoge biodiversiteit te creëren.
- Voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur is niet alleen voldoende geld nodig, maar ook de doorwerking van natuurdoelen in het water-, milieu- en ruimtelijk beleid. Waar het bereiken van een grotere ruimtelijke samenhang door kavelruil niet mogelijk blijkt, zou voor essentiële onderdelen van de EHS onteigening mogelijk moeten zijn.
- Om groen rond de stad te realiseren, zou de overheid planologische duidelijkheid moeten bieden. Zo lang een bestemming niet definitief vastligt, is de waarde van grond onduidelijk en blijven grondeigenaren speculeren op een bouwbestemming met de daarbij behorende hoge grondprijs. Planologische duidelijkheid is eveneens een vereiste voor het betrekken van private investeringen in de realisatie van groen.

Natuur in en rond het water

Toestand

Evenals voor 'landnatuur' geldt voor natuur in en rond het water dat overgangsgebieden met gradiënten het meest waardevol zijn, bijvoorbeeld kwelders en schorren, stroomdalgraslanden en oeverzones. Ook deze gebieden staan onder druk vanuit het milieu, de waterhuishouding, de aanleg van infrastructuur en de visserij.

De kustzone is ecologisch het meest waardevolle deel van de Noordzee. In de Noordzee heeft de visserij nog steeds een grote invloed op bodemfauna en visgemeenschappen.

In de Waddenzee en de Delta zijn er positieve en negatieve ontwikkelingen te melden. De zehondenpopulatie neemt verder toe, sommige schelpdieren doen het redelijk goed en er is een afnemend aantal stookolieslachtoffers. Anderzijds is zeegras vrijwel uitgestorven, neemt het areaal schorren en zandplaten in de Oosterschelde af en kampen scholeksters met een ernstige voedselschaarste.

Lokale successen

Net als voor de natuurgebieden op het land kunnen ook voor natuur in en langs het water enkele lokale successen worden gemeld. Voorbeelden in de kustzone zijn de uitbreiding van kwelders in de Waddenzee bij Friesland, het Plan Tureluur in Zeeland en natuurontwikkeling bij Tholen.

Het reguliere beheer van de zeereep wordt steeds vaker vervangen door dynamisch kustbeheer. Een voorbeeld daarvan is de 'Kerf' bij Schoorl, waar een gat in de duinenrij is gemaakt. De effecten op de natuur zijn nog niet te beoordelen, maar de belevingswaarde van het landschap is toegenomen.

Met buitendijks gelegen natuurprojecten probeert de overheid het areaal kwelders en schorren te vergroten. Anderzijds worden bestaande kwelders en schorren bedreigd door onder meer havenuitbreiding op de Maasvlakte (Foto: Gerard de Hoog/Foto Natura).



In de uiterwaarden zijn de resultaten van natuurontwikkeling soms spectaculair: er vindt vestiging plaats van nieuwe plantensoorten en er is een opleving van de ernstig bedreigde kwartelkoning. Of deze successen lang stand houden, dan wel van tijdelijke aard zijn (het gaat vaak om pioniersoorten), zal de komende jaren moeten blijken.

In enkele regionale wateren zijn dankzij verbetering van de waterkwaliteit en de aanleg van visstrappen typische trekvissen teruggekeerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Regge, waar soorten als sneep, winde en kopvoorn weer worden aangetroffen.

In de regionale wateren van hoog Nederland zijn ongeveer 220 vispassages gepland. Daarvan is inmiddels 85% aangelegd. De foto laat een vispassage zien (Foto: Roel Hoeve).



Beleid

In 1990 is de Noordzee kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur geworden. Evenals voor de natuurgebieden op het land, zullen voor de Noordzee doelen geformuleerd worden voor de natuur. Gebruiksfuncties, zoals visserij en grondstofwinning, kunnen dan beter afgestemd worden op de eisen die de biodiversiteit stelt. In 1999 is gestart met het project 'Ecosysteendoelen Noordzee'; de politieke vaststelling van deze doelen is gepland in 2002.

Rond de grote rivieren is natuur vaak secundair naast veiligheid. Dit is voor het behoud van biodiversiteit in kleinschalige bijzondere gebieden niet onverdeelde positief. De grootschalige aanpak van inrichtingsprojecten is waarschijnlijk wel gunstig voor vogels, maar zal voor planten en minder mobiele dieren een achteruitgang betekenen.

Eind 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water van kracht geworden, een richtlijn voor de kwantiteit en kwaliteit van oppervlakte-, kust- en grondwater. Blijkens de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is LNV van plan de richtlijn voortvarend te implementeren, door als streefbeeld in de meeste gevallen een 'goede' ecologische kwaliteit te definiëren.

Opties voor het beleid

- De kustzone, die tot de ecologisch meest waardevolle delen van de Noordzee behoort, is kennelijk een aantrekkelijk planologisch alternatief voor het volle vasteland, maar de specifieke waarden ervan komen hierdoor in gevaar.
- Het formuleren van biodiversiteitsdoelen voor de Noordzee in 2002 is een positieve ontwikkeling. De doelen zullen voorzien moeten worden van uitvoeringsinstrumenten om voldoende richtinggevend te kunnen zijn voor de gebruiksfuncties van de Noordzee, zoals visserij, grondstofwinning en aanleg van infrastructuur.
- Het kabinet heeft ambitieuze doelen gesteld voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland. Belangrijk is dat deze positieve opstelling direct wordt vertaald naar te nemen maatregelen, zodat Nederland toezeggingen in de richting van de Europese Unie kan waarmaken.
- Bij de koppeling van veiligheid en natuur in het rivierengebied bestaat het risico dat men letterlijk bestaande natuur- en landschapswaarden met het rivierwater wegspoelt. Grootschalige inrichtingsprojecten kunnen gemakkelijk tot verlies van botanische natuurwaarden leiden.

In het rivierengebied zoekt de rijksoverheid naar een koppeling tussen 'veiligheid' (waterberging) en 'natuur' (herstel en inrichting van rivierbegeleidende systemen). Soorten die een grote dynamiek kunnen verdragen, zijn hierbij gebaat. Een te grootschalige aanpak vormt echter een bedreiging voor bijzondere vegetaties, zoals stroomdalgraslanden, en weinig mobiele diersoorten (Foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).



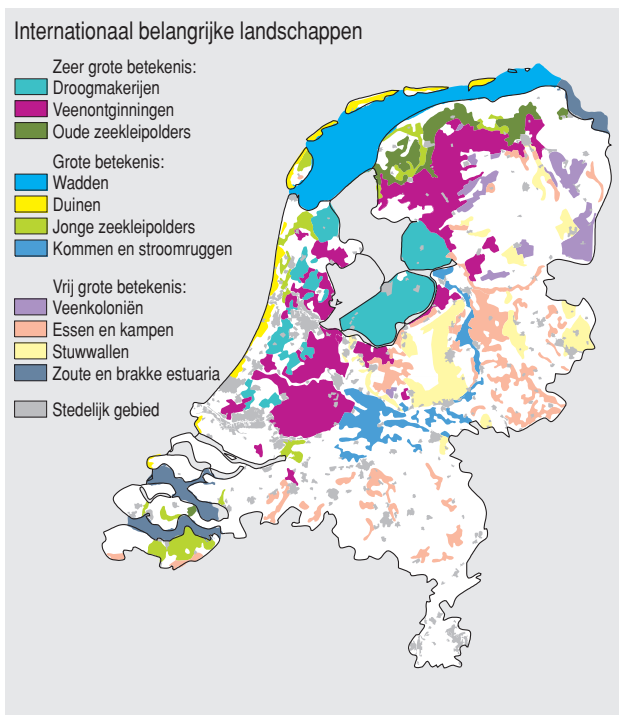
Landschap

Toestand

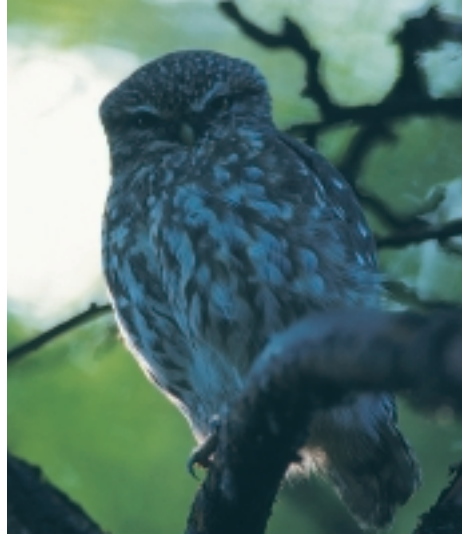
De regionale identiteit van voor Nederland kenmerkende landschappen wordt steeds minder herkenbaar. In internationaal verband wordt juist aan deze identiteit, onder meer als ‘cultuurhistorisch erfgoed’, veel waarde gehecht.

Vanuit internationaal perspectief liggen de meest waardevolle Nederlandse landschappen in laag-Nederland: onder meer veenontginningen, droogmakerijen, wadden en duinen (zie: *figuur 4*). Daartegenover staat dat juist de landschappen van hoog-Nederland hoog worden gewaardeerd door recreanten vanwege een grote mate van afwisseling.

Sommige kenmerkende landschappen zijn nog redelijk gaaf, maar dreigen hun karakter snel te verliezen. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal open veenweidegebieden. Vooral de sluipende verstedelijking blijkt hier een belangrijke oorzaak te zijn van het verdwijnen van het open karakter. In deze gebieden hebben kenmerkende vogelsoorten, zoals de grutto, het zwaar te verduren. Ook kleinschalige landschappen, die juist veel afwisseling kennen, zijn in de afgelopen eeuw fors veranderd. Dat geldt bijvoorbeeld voor het kampenlandschap in het oosten van het land. Door het wegvallen van houtwallen en erfbeplanting wordt niet alleen het landschapsbeeld aangetast, maar staan ook veel dier- en plantensoorten onder druk.



Figuur 4 Nederlandse landschappen van Noordwest-Europese betekenis, beoordeeld aan de hand van twee factoren: de ontginningsgeschiedenis en de terreinvorm. De kaart laat grotere gebieden zien waar de ontginningsgeschiedenis en terreinvorm nog herkenbaar zijn.



Het aantal broedparen van de steenuil, een soort van het kleinschalige cultuurlandschap, is de afgelopen 15 jaar gehalveerd (Foto: Roel Hoeve).

Beleid

Het restrictieve ruimtelijke beleid heeft in sommige gebieden gewerkt, zeker wanneer dat samen gaat met landschapsontwikkeling. Dit beleid blijkt in staat om de verstedelijking aanzienlijk af te remmen, maar niet om die geheel te keren. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de omvang van dit restrictief beleid afgenomen ten opzicht van eerdere ruimtelijke nota's. Van de waardevolle landschappen komt namelijk slechts 20% in de zogenoemde groene contour terecht; de overige waardevolle landschappen liggen in de 'balansgebieden'. Dit betekent dat het in belangrijke mate aan provincies en gemeenten wordt overgelaten om deze landschappen bescherming te bieden, zeker zolang het ontbreekt aan een landelijke ontwikkelingsvisie voor de balansgebieden. Bijna 20% van de waardevolle landschappen in balansgebieden wordt geconfronteerd met een hoge verstedelijkingsdruk. Een aanzienlijk deel van de (inter)nationaal belangrijke landschappen met een open karakter ligt dichtbij de Randstad. De verdergaande verstedelijking, zoals die mogelijk wordt gemaakt binnen de balansgebieden van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, betekent een belangrijke bedreiging voor deze landschappen. Dit wordt versterkt door de behoefte aan recreatiegroen in de nabijheid van de stad.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' kondigt aan ongeveer 400.000 ha waardevol landschap te willen opknappen door herstel van landschapselementen. Het voornemen is 10.000 ha op te kopen en voor 30.000 ha beheersafspraken te maken.

Opties voor het beleid

- Kenmerkend voor het 'oude' landschapsbeleid was het vrijblijvende karakter ervan. Voor herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van het landelijk gebied is een koppeling nodig van landschapsdoelstellingen met financiële middelen en het ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen), waarbij in de landschapsdoelstellingen recht wordt gedaan aan de regionale identiteit.

- De verantwoordelijkheid die Nederland heeft voor landschappen met een internationale betekenis vindt in de rijksbeleidsnota's, zoals de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte maar gedeeltelijk uitwerking.
- Het behoud en herstel van landschappen met internationale betekenis die in de nabijheid van steden liggen, is gebaat bij het langjarig vastleggen van de rode contouren (inclusief recreatiegroen) van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Mensen voor natuur

Afgemeten aan de lidmaatschappen van en giften aan natuur- en milieuorganisaties is er een groot potentieel aan draagvlak en mensen die een bijdrage kunnen en willen leveren aan het natuurbeleid. Zo zijn er de tienduizenden actieve vrijwilligers die jaarlijks de flora en fauna monitoren, aan landschapsbeheer doen, als natuurgids optreden of andere activiteiten ondernemen die natuur en landschap ten goede komen. Dit aantal blijft redelijk stabiel, maar is wel aan vergrijzing onderhevig.

De groep van particuliere beheerders in het natuurbeheer is van groeiende betekenis. Agrarische natuurverenigingen bijvoorbeeld ondernemen samen met burgers activiteiten op het gebied van soortenbeheer, perceelsbeheer en beheer van kleine landschapselementen. Deze initiatieven zouden vanuit de overheid effectiever ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door

de nieuwe regelingen van het Programma Beheer meer 'klantvriendelijk' te maken. De filosofie achter het Programma Beheer, 'sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat', vindt onder beheerders weliswaar brede steun maar door de zeer gedetailleerde toetsingscriteria deinen met name particuliere beheerders terug om aan de regelingen van het Programma mee te doen. Ook de grotere terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen, ondersteunen het uitgangspunt 'sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat'. Zij vragen zich onder meer af hoe zij worden 'afgerekend' wanneer afgesproken resultaten, buiten hun schuld om, niet worden gerealiseerd bijvoorbeeld door achterblijvend milieubeleid. Een te rigide toepassing van de regels van het Programma Beheer zou tot conflicten kunnen leiden die voor de rechter moeten worden uitgevochten.

Veel informatie over de toestand van de natuur is afkomstig van vrijwilligers (Foto: Jos Notenboom).



Agrarisch natuurbeheer bestaat onder meer uit aangepast maaien zodat weidevogels worden ontzien (Foto: Danny Ellinger/Foto Natura).



Internationalisering van het natuurbeleid

Toestand

In toenemende mate is de Europese Unie het niveau waar natuurbeleid wordt geformuleerd; landen worden geacht hun eigen beleid daarop af te stemmen. Anderzijds zijn, onder invloed van decentralisatie en participatie van maatschappelijke organisaties, steeds meer partijen betrokken bij het natuurbeleid. De sturingskracht van de nationale overheid staat hierdoor onder druk.

Beleid

Het internationale natuurbeleid heeft in de jaren zeventig een forse impuls gekregen, leidend tot diverse verdragen en richtlijnen van de Europese Unie. Aanvankelijk zijn deze verdragen vooral gericht op natuurbehoud, waarbij de nadruk ligt op de bescherming van specifieke bedreigde en trekkende soorten en hun leefgebieden. Voorbeelden van de eerste generatie van verdragen zijn het Wetlandsverdrag, dat zich in het bijzonder op watervogels richt en het verdrag van Bonn dat zich op trekkende soorten richt.

In de loop van de tijd is de aandacht verschoven naar een duurzaam gebruik van biodiversiteit. Het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro uit 1992 speelt daarin een belangrijke rol. Met het Biodiversiteitsverdrag is het klassieke internationale natuur- en landschapsbeleid niet verdwenen, maar verbinden de aangesloten landen zich om meer aandacht te besteden aan de samenhang tussen het behoud van natuur en landschap en het streven naar duurzame ontwikkeling.

Nederland speelt in de internationale arena op het gebied van biodiversiteit een actieve initiërende rol. In het voorjaar van 2002 organiseert Nederland de zesde *conference of parties* van het Biodiversiteitsverdrag. Ook de Nederlandse (financiële en personele) bijdrage aan natuurprojecten en biodiversiteitsbeleid in ontwikkelingslanden is groot.



Natuur houdt niet op bij landsgrenzen. Een goed voorbeeld hiervan is de grutto. De grutto broedt in Nederland en trekt via Portugal naar de rijstvelden van Mauritanië waar hij overwintert. Al lange tijd bestaat het besef, dat bescherming van de grutto alleen goed lukt bij internationale samenwerking (Foto: Chris Schenk/Foto Natura).



Nederland speelt in de internationale arena een actieve rol, en levert een grote bijdrage aan projecten in het buitenland (Foto links: ANP; foto rechts: Jan van der Straaten/Saxifraga).

Van Nederland wordt echter ook verwacht dat de biodiversiteitsdoelen doorwerking vinden in het nationale economische beleid, bijvoorbeeld voor de internationale handel, landbouw, visserij en toerisme. In recente beleidsnota's worden nu, bijna tien jaar na 'Rio', plannen van aanpak aangekondigd.

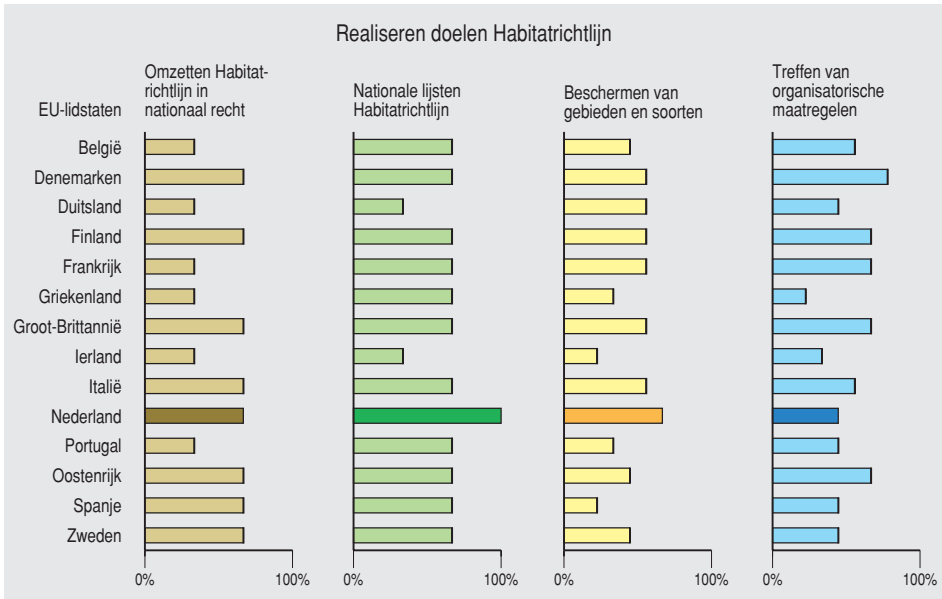
Net als andere lidstaten heeft Nederland de deadlines overschreden die gelden voor de uitvoering van de Habitat- en Vogelrichtlijn. Vergeleken met de andere lidstaten scoort Nederland echter nog goed als het gaat om het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht en het het aanwijzen en beschermen van speciale beschermingszones. Nederland scoort relatief minder goed op het treffen van organisatorische voorzieningen die nodig zijn om de doelen van de richtlijnen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk te bereiken (zie: *figuur 5*).

Zowel het Nederlandse natuurbeleid als het natuurbeleid van de Europese Unie is gericht op de vorming van ecologische netwerken. In het EU-beleid ligt de nadruk echter op de juridische bescherming van op dit moment - binnen en buiten natuurreservaten - aanwezige natuurwaarden, terwijl het Nederlandse beleid sterker inzet op een nog te ontwikkelen toekomstige toestand. De bestaande en te realiseren natuurkwaliteit wordt daardoor onderhandelbaar gemaakt met andere maatschappelijke functies en kwaliteiten (zoals wonen, werken, infrastructuur).

De rijksoverheid heeft te weinig aandacht voor deze verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van de Europese Unie. Maatschappelijke organisaties grijpen de Europese regelgeving aan om via juridische procedures op regionaal en lokaal niveau bescherming van soorten en gebieden af te dwingen bij de rijksoverheid.

Opties voor het beleid

- De Nederlandse overheid speelt een voortrekkersrol in het internationale natuurbeleid. Deze rol kan worden versterkt door het internationale biodiversiteitsbeleid volledig te laten doorwerken in het nationale beleid.



Figuur 5 Voortgang van de implementatie van de Habitatrichtlijn in de lidstaten van de Europese Unie (Bron: Wereldnatuurfonds).

- De internationalisering van het natuurbeleid en de gelijktijdige decentralisatie vergt een betere afstemming tussen overheidslagen bij de formulering, uitvoering en handhaving van het beleid. De rijksoverheid zou haar positie versterken wanneer zij de instrumenten, die de Europese Unie biedt voor de realisatie van een ecologisch netwerk, combineert met middelen die in Nederland meer gangbaar zijn. Dat betekent niet alleen juridische verankering van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden in nationale wetgeving, maar ook een gerichte inzet van natuurontwikkeling, milieu- en waterbeleid zodat de natuurkwaliteit van de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden wordt vergroot.



Gebrek aan samenhang tussen het beleid van de Europese Unie en het nationale beleid leidt tot conflicten bij de rechter, zoals rond de korenwolf (Foto: Roel Hoeve).

Colofon

- Algemeen: Samenvatting Natuurbalans 2001
- Natuurplanbureau, september 2001
- Deze brochure is gratis verkrijgbaar bij het RIVM
(tel. 030-2743704)
- De Natuurbalans is verkrijgbaar bij Kluwer, Postbus 4, 2400 MA
Alphen aan den Rijn.
- De Natuurbalans is een product van het Rijksinstituut voor
Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Alterra (Research Instituut voor
de Groene Ruimte) en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) met
medewerking van het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het
Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
(RIZA).
- Eindredactie: Rijk van Oostenbrugge, Saskia Ligthart, Jos Notenboom en Karin Sollart
- Vormgeving en lay-out: Studio RIVM/ Martin Middelburg, Karin Janmaat
- Drukwerk: Wilco bv, Amersfoort