

Rijk van Oostenbrugge, Saskia Lighthart &amp; Jos Notenboom

Natuurbalans 2001:

# Behoud van natuur en landschap vraagt meer samenhang in beleid

Sinds 1998 brengt het Natuurplanbureau jaarlijks de Natuurbalans uit. Daarin wordt verslag gedaan over de voortgang van het natuurbeleid in Nederland. De vierde Natuurbalans is in september verschenen. Deze keer is met name gekeken naar de internationalisering van het natuurbeleid en naar het beleid voor de realisatie van de kwaliteit van natuurgebieden. Dit artikel gaat in op de belangrijkste conclusies.



Van de dagvlindersoorten die begin vorige eeuw in Nederland voorkwamen, is ongeveer tweederde verdwenen, (ernstig) bedreigd of kwetsbaar. De Grote parelmoervlinder (*Argynnis aglaja*) is een voorbeeld van een bedreigde soort (foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).

## Natuurbeleid blijft nodig

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. Het Biodiversiteitsverdrag uit 1992 is daarbij het meest omvattend. Ook in Nederland geldt, dat de soortenrijkdom in de afgelopen eeuw sterk achteruit is gegaan (fig. 1). Natuurbeleid blijft dus nodig.

## De Ecologische Hoofdstructuur

Nadat het areaal natuur en bos in de eerste helft van de vorige eeuw sterk is afgenomen, blijft dat 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 bouw van woningen, bedrijventerreinen en infrastructuur.

Sinds 1990 beoogt de regering met het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de gronden met een natuurfunctie met ongeveer 40% uit te breiden. Ook in 2000 zijn er weer hectaren aan de EHS toegevoegd. De EHS is dit jaar met 4.200 ha gegroeid; dat is meer dan de afgelopen jaren. Dit blijft echter minder dan nodig is om de streefdatum van 2018, die geldt voor afronding van de EHS, te halen (fig. 2). 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. Er is voldoende 'ruilgrond' buiten de EHS beschikbaar. Uitrusten vraagt echter gerichte aankoop van gronden binnen de EHS. Het wordt steeds lastiger om die essentiële 'puzzelstukjes' te verwerven, bijvoorbeeld omdat dit uitplaatsing van boerderijen inclusief bedrijfsgebouwen vraagt.

Hoewel de realisatie van de EHS niet op schema ligt en het bovendien vaak lang duurt voordat effecten van het natuurbeleid in het veld zichtbaar zijn, vallen er lokaal wel successen te melden. Vooral de natte natuur blijkt op de korte termijn te profiteren van uitbreiding, zoals bijvoorbeeld de moerassen van de Rottige Meente in Friesland. Veel pioniersoorten keren terug. Ook voor beekdalen in Drenthe en Limburg worden successen gemeld. In de duinen leiden herstelmaatregelen tot de terugkeer van bijzondere, van goed grondwater afhankelijke, planten. Dat geldt vooral op plaatsen waar ook de winning van grondwater is teruggedrongen. 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.

## Van hectares naar natuurkwaliteit

De waarde van de natuur in Nederland wordt niet alleen bepaald door het areaal natuurgebied, maar sterker nog door de kwaliteit ervan. Juist de kwaliteit van natuurgebieden is in de tweede helft van de vorige eeuw (1950-2000) sterk afgenomen (fig. 3). Kwetsbare stukken natuur met kieskeurige soorten hebben nu in het algemeen een kleine oppervlakte. Grotere aaneengesloten natuurgebieden zijn zeldzaam geworden. Juist die grotere gebieden zijn belangrijk, omdat de overlevingskans van soorten toeneemt bij een grotere oppervlakte. Sommige soorten zijn zelfs geheel afhankelijk van grote gebieden. Bovendien kunnen alleen de grotere landschappelijke eenheden gradiënten tussen uiteenlopende terreintypen omvatten. Juist in deze gradiënten komen veel internationaal belangrijke soorten voor. Kwetsbare soorten zijn teruggedrongen tot kleine gebieden met veelal lokaal gunstige milieucondities, bijvoorbeeld door het optreden van diepe kwel of doordat zij als

kern van een grotere eenheid gebufferd worden tegen milieu-invloeden vanuit de omgeving. In het algemeen blijven de milieumomstandigheden voorlopig ongunstig voor de natuur. Bij uitvoering van het NMP4 zal in 2010 naar verwachting slechts 20-30% van de natuurgebieden voldoende beschermd zijn tegen verzurende stoffen en stikstof.

De laatste jaren schenkt het Nederlandse beleid meer aandacht aan doelen voor de kwaliteit van de natuur. De provincies zijn verantwoordelijk voor het toekennen van de natuurdoelen. Zij maken hiertoe natuurgebiedsplannen en beheergebiedsplannen (fig. 4). Veel provincies maken deze plannen op basis van natuurdoeltypenkaarten.

## Wie voert regie?

Er blijken grote onderlinge verschillen te bestaan tussen de ecologische ambities van de provincies. Bij de realisatie van de door de provincies op kaart gezette natuurdoelen spelen beheerders een belangrijke rol. In het kader van het Programma Beheer maakt de overheid afspraken met beheerders over het te behalen natuurresultaat in hun gebieden. Of de op papier gezette natuurdoelen ook werkelijk bereikt zullen worden, hangt echter ook sterk af van de onderlinge samenhang met het milieu-, water- en ruimtelijk beleid. Hier hebben provincies, waterschappen en gemeenten een belangrijke rol. De mate waarin de natuurdoelen richtinggevend (zullen) zijn voor het milieu-, water- en ruimtelijk beleid verschilt per provincie. De landelijke regie op dit vlak is zeer beperkt. Ook hebben de rijksoverheid en de provinciale overheden tot nu toe geen heldere afspraken gemaakt over de rapportage en toetsing met betrekking tot de realisatie van natuurdoelen. Dit terwijl de overheid wel verantwoording moet afleggen aan de Europese Unie over het behoud van natuurdoelen in gebieden die onder de Vogel- en Habitatrictlijn vallen.

## Sturen op hoofdlijnen?

De inspanningen van particuliere beheerders in het natuurbeheer zijn 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

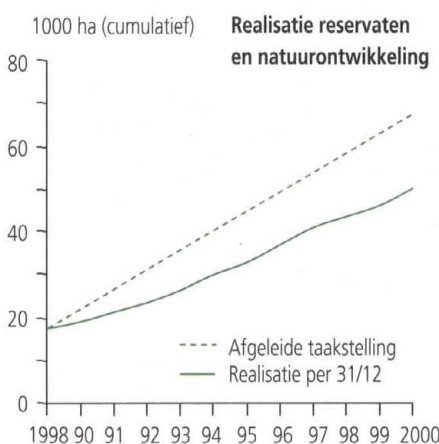
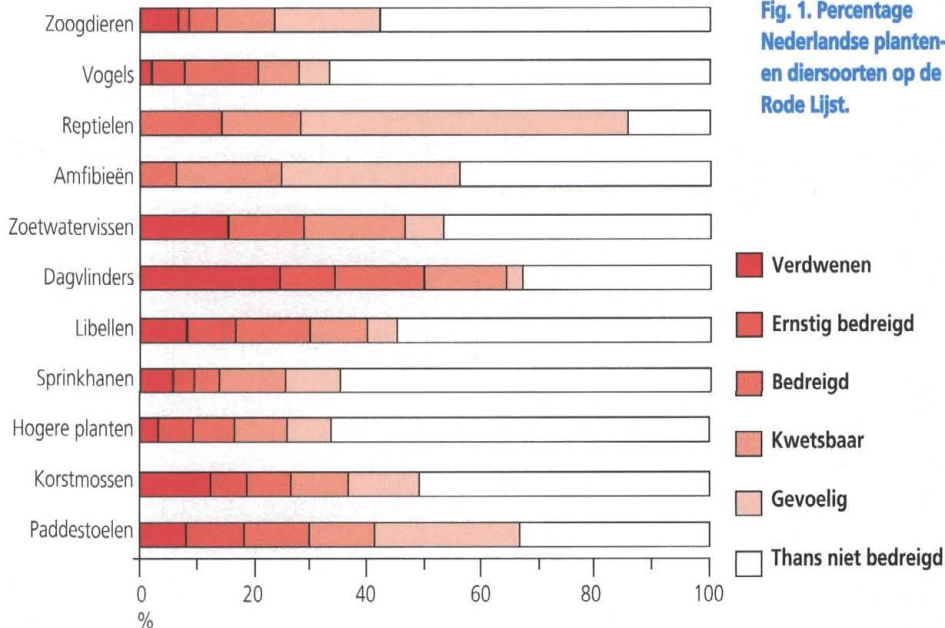


Fig. 2. Voortgang van de uitbreiding van de EHS, afgemeten aan oppervlakte grond overgedragen aan de eindbeheerders (Bron: DLG). De voortgang is afgezet tegen de lineaire realisatie, die het Natuurplanbureau heeft afgeleid van de eindtaakstelling van het ministerie van LNV. Deze taakstelling betekent een jaarlijkse realisatie van ongeveer 5.700 ha.

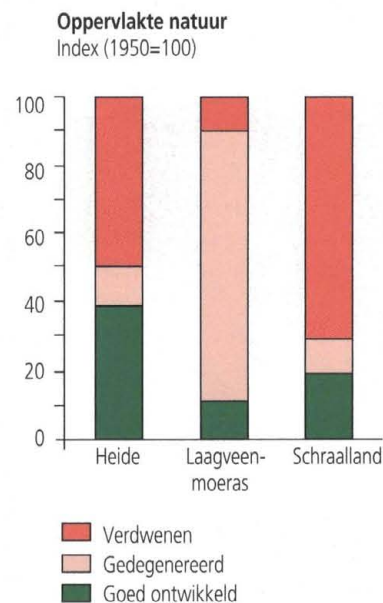


Fig. 3. Afname van de oppervlakte en botanische kwaliteit van waardevolle vegetaties in de periode 1950-2000.

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 deinken 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.

## Internationaal natuurbeleid

Wat de aansturing van het natuurbeheer betreft wijkt het Nederlandse natuurbeleid op een aantal punten af van de Europese Unie. De Europese Unie legt namelijk het accent op behoud van leefgebieden en van planten- en diersoorten binnen en buiten natuurgebieden, terwijl het Nederlandse beleid het accent legt op de ontwikkeling van nieuwe natuur. Deze verschillen hebben al geleid tot conflicten. Het conflict over de Korenwolf in Limburg is een voorbeeld van het accentverschil rond bescherming van soorten buiten natuurgebieden. Conflicten over natuurontwikkeling in Friesland-buitendijks en compensatie van natuur in de Westerschelde zijn beide voorbeelden van het accent dat de Europese Unie legt op behoud van leefgebieden versus het Nederlandse accent op ontwikkeling van nieuwe natuur.

Aangezien het Europees recht een juridisch harde bescherming biedt aan de Europese natuurwaarden en Nederland afrekent op behoud van natuurwaarden, is het van belang dat Nederland natuurontwikkeling, milieu- en waterbeleid gericht inzet op behoud en versterking van natuurkwaliteit in de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden.

## Natuur aan het infuus?

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 (van Turnhout et al., 2001; Ketelaar, 2001; van Kleef et al., 2001). Ook het meermalen herhalen van de OBN-maatregelen brengt risico's met zich mee. Of OBN de natuur kan redden over de lange periode die nog overbrugd moet worden, zolang de milieukwaliteit niet verbetert, is dus zeer de vraag.

Rondbladig wintergroen (*Pyrola rotundifolia*) is een soort die profiteert van OBN-maatregelen in duinvalleien (foto: Jan van der Straaten/Saxifraga).

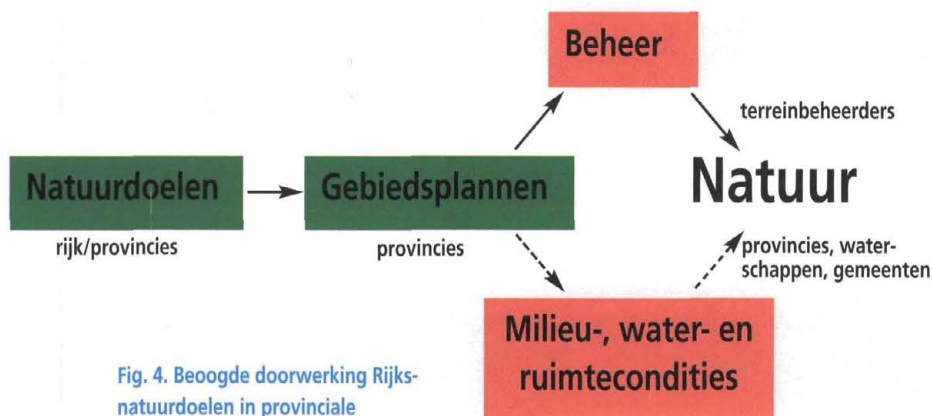


Fig. 4. Beoogde doorwerking Rijks-natuurdoelen in provinciale gebiedsplannen. Deze gebiedsplannen sturen op de afspraken die het Rijk maakt met terreinbeheerders maar hebben een veel minder duidelijk sturende rol in de afstemming met het milieu-, water- en ruimtebeleid.

## Literatuur

**Ketelaar, R., 2001.** Verspreidingsgegevens van libellen als instrument bij het herstel van vennen. De Levende Natuur 102 (4): 166-170.

**Kleef, H.H. van, R.S.E.W. Leuven, H. Esselink, R.P.W.H. Felix & G. van der Velde, 2001.** Herstelbeheer in vennen: macrofauna in gevaar? De Levende Natuur 102 (4): 171-172.

**RIVM, 2001.** Natuurbalans 2001. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

**Turnhout, C.A.M. van, S.C. Stuijzand & H. Esselink, 2001.** Is het huidige herstelbeheer toereikend voor de heidefauna? De Levende Natuur 102 (4): 183-188.



## Summary

### Nature Balance 2001: Conservation of nature and landscapes asks more coherence in policy

The recently published annual Nature Balance by the Dutch Nature Policy Assessment Office spends this year special attention to the internationalisation of nature policy and the required administrative tasks for reaching nature quality objectives. A yearly recurring topic is the progress made in the development of the Dutch National Ecological Network (EHS). Large areas of demarcated nature areas in the Netherlands are still strongly suffering from acidification, eutrophication and unfavourable hydrological conditions. Therefore reaching nature quality objectives for the EHS depends to a large extent on the coherence of policy on environmental quality, water regimes and land use. In the Dutch nature policy emphasis exists on the development of new habitats and landscapes. At the international level, however, policy places greater emphasis on the conservation of habitats and plant- and animal species in and outside nature reserves. The lack of consistency of the national and international policies has already originated in conflicts on the goals of nature policy at the regional level.

Drs R. van Oostenbrugge & dr. J. Notenboom  
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu,  
Natuurplanbureau  
Postbus 1  
3720 BA Bilthoven  
email: Rijk.van.Oostenbrugge@RIVM.NL  
email: J.Notenboom@RIVM.NL

Drs S.S.H. Ligthart  
Stichting DLO, Alterra b.v.  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
email: S.S.H.Ligthart@Alterra.Wag-ur.nl