

Voor een dubbeltje op de eerste rang

Briefadvies van de Raad voor het Landelijk Gebied over het natuurbeleid, 18 februari 2003



De Nederlandse taal kent vele uitdrukkingen waarin duidelijk wordt dat het streven erop gericht is om met weinig inzet veel binnen te halen. 'Voor een dubbeltje op de eerste rang' is er één van, maar voor het natuurbeleid gaat die opzet niet op.

De raad constateert met bezorgdheid dat het nu voorgestelde beleid niet alleen tot een ernstige trendbreuk leidt maar structureel door niemand gewenste gevolgen zal hebben. Over de aard daarvan kan geen onzekerheid bestaan. Die zijn zowel sociaal-economisch als wat beleving en natuur betreft zeer nadelig.

Met alle begrip voor de financieel-economische problematiek die een oplossing vraagt, dient er rekening mee te worden gehouden dat het niet uitvoeren van het voorgenomen beleid niet betekent dat er niets gebeurt, maar dat er heel veel wat onwenselijk is, wél plaatsgrijpt. Daarom meent de raad dat het natuurbeleid niet kan worden afgebroken, en dat in ieder geval bezien moet worden hoe door het stellen van prioriteiten de realisatie van het beleid in een continu proces kan worden aangepakt.

Dit advies strekt er toe om aan te geven wat in ieder geval moet gebeuren om te verhinderen dat wij terugvallen op een beleidsniveau dat niet langer met het predikaat 'geloofwaardig' kan worden aangeduid. Naar het oordeel van de raad kan dit alleen door een evenwichtig beleid te voeren waardoor de gevarieerdheid van soorten en ecosystemen - kwaliteitskenmerk van ons buitengebied bij uitstek - wordt ondersteund. Daarom heeft de raad bij meerdere gelegenheden uitgesproken dat prioriteit moet worden gegeven aan de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Dit beleid dient in tact te blijven.

De raad adviseert de rijksoverheid:

- haar verantwoordelijkheid voor het realiseren van de EHS onverkort te blijven nemen;
- te zorgen dat de middelen beschikbaar zijn om de gestelde doelen te bereiken;
- voor de inzet van deze middelen zodanige financieringsvormen mogelijk te maken dat voor bestaande en nieuwe natuur de middelen duurzaam beschikbaar kunnen zijn;
- alle kansen voor het realiseren van de EHS te benutten en daartoe ook de condities voor participatie van agrarisch en particuliere natuurbeheer krachtig te bevorderen.

Vanwege de actualiteit, met name de opstelling van het regeerakkoord, brengt de raad dit advies op dit moment uit. De raad loopt hiermee vooruit op een breder advies over het beheer van de Ecologische Hoofdstructuur en het landschap dat in de eerste helft van dit jaar zal uitkomen. Daarin zal de raad dit briefadvies nader uitwerken.

1. Natuurbeleid is lange termijn beleid

Het motto van het natuurbeleid is: 'natuur voor mensen, mensen voor

natuur'. Het geeft aan dat de natuur er is voor de samenleving, maar dat de samenleving wel het een en ander moet doen om die natuur in stand te houden. Voor het natuurbeleid bestaat een heel scala aan maatschappelijke motieven: het recht op voortbestaan van soorten, het versterken van het economisch vestigingsklimaat, het veraangename van de woonomgeving, bieden van recreatie-mogelijkheden e.d. Elk van die motieven wordt gediend met specifieke natuur. Recreatienatuur bijvoorbeeld, die anders is dan biodiversiteitsnatuur. Een keuze voor een natuurdoel is dan ook een keuze voor een maatschappelijk motief.

De huidige doelen voor het natuurbeleid zijn vanaf de jaren 70 stap voor stap ontwikkeld. In het begin met kwantitatieve doelen in de vorm van hectaren, later aangevuld met kwalitatieve doelen in de vorm van typen natuur. In 1990 is het concept van de Ecologische Hoofdstructuur geïntroduceerd.

Uit de nog bestaande en weer nieuw aan te leggen natuurgebieden wordt een samenhangend geheel van ca. 750.000 ha natuur gerealiseerd. De volksvertegenwoordiging is in de volle breedte akkoord gegaan met dit EHS- project, dat in 2018 gereed moet zijn. De provincies en een groot aantal maatschappelijke organisaties uit de hoek van natuur en landbouw zijn met de uitvoering van de plannen aan de gang gegaan, in het vertrouwen dat een Kamerbreed gedragen natuurbeleid, waarvan de ruimtelijke contouren ook nog eens zijn vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (PKB), ook blijvend door de rijksoverheid van middelen en instrumenten zal worden voorzien. Op veel plaatsen is de uitvoering van het beleid al succesvol.

Natuurbeleid is per definitie een kwestie van lange termijn beleid. Het duurt lang voordat de beoogde kwaliteitsverbetering is bereikt en de areaaluitbreiding is gerealiseerd. En vervolgens is het niet mogelijk het beleid een tijdje stil te leggen, want dan gaan de met grote inspanning gerealiseerde waarden verloren, verdwijnt het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor het natuurbeleid én lopen maatschappelijke processen spaak waarin geanticipeerd is op continu natuurbeleid (bijvoorbeeld in de reconstructie).

2. Stagnatie in het natuurbeleid heeft effect op mens en natuur

Bezuiniging zal leiden tot vertraging of stopzetten van de realisatie van de EHS en tot een lager ambitieniveau voor dat beleid.

Onwenselijke functies in de nabijheid van natuurgebieden worden niet verplaatst, bestaande natuurgebieden worden niet vergroot, de isolatie van natuurgebieden via verbindingszones wordt niet opgeheven en nieuwe natuurgebieden worden niet aangelegd. Doordat gronden niet worden bestemd voor de EHS stagneert de uitvoering van integraal beleid in bijvoorbeeld Reconstructiegebieden en landinrichtingsgebieden, met nadelige gevolgen voor de economische en sociale ontwikkeling van die plattelandsgebieden. De economische structuur, het economisch vestigingsklimaat en de kwaliteit van woon- en werkomgeving worden niet verder versterkt en recreatiemogelijkheden worden niet verruimd. Ook wordt de positie van de rijksoverheid als betrouwbare partner in gebiedsontwikkeling ondermijnd.

Natuur en landschap hebben een substantiële economische waarde. Zo is de bijdrage van recreatie in natuur en landschap aan het nationaal inkomen ongeveer 8 miljard euro per jaar, onder meer door inkomsten van horeca- en recreatiebedrijven. Ook zijn kopers bereid om 10 à 30% meer te betalen voor een huis nabij groen of water. Bovendien zijn er steeds meer gegevens die er op wijzen dat de gezondheid van mensen baat heeft bij een groene omgeving, zo blijkt uit de Natuurbalans 2002. Uit onderzoek van KPMG blijkt dat ondernemers in en rond natuurgebieden in de sectoren horeca, detailhandel, verhuur en transport 30-70% van hun omzet halen uit de aanwezigheid van dat natuurgebied.

Voor de EHS zélf geldt dat veel bestaande mogelijkheden voor realisatie of het oplossen van knelpunten definitief verloren gaan (Natuurplanbureau, januari 2003). De mogelijkheden om een specifiek gebied onder natuurbeheer te brengen doen zich vaak maar één keer voor. Indien die mogelijkheid niet benut kan worden, zal een andere functie (industriegebied, woningbouw) dat specifieke gebied definitief in gebruik nemen. Doorgaande ruimtelijke ontwikkelingen op voor de EHS kwetsbare plaatsen leiden tot een verdergaande verslechtering van de ruimtelijke - en milieucondities.

De opgave om de EHS in de benodigde kwantiteit én kwaliteit te realiseren, wordt daardoor alleen maar groter, en dus duurder. De komende kabinetten staan vervolgens niet alleen voor de kosten van een inhaalslag, maar ook voor extra herstelkosten.

De verplichting die Nederland in internationaal verband op zich genomen heeft voor de veiligstelling van soorten en habitats, kan niet worden nagekomen. Uit onderzoek van Alterra, uitgevoerd in opdracht van de raad, blijkt meer dan de helft van de soorten die volgens de Rode Lijst bedreigd of sterk bedreigd worden en/of beschermd worden door de Habitat- en Vogelrichtlijn een relatief hoog risico te lopen om verder achteruit te gaan en zelfs uit te sterven indien de realisatie van de EHS vertraagd wordt. Het betreft soorten als Roerdomp, IJsvogel, Gladde Slang, Geelbuikvuurpad, Pimpernelblauwtje en Grote Vuurvlinder. Verlaging van het ambitieniveau door natuurdoelen te combineren met ander grondgebruik, bijvoorbeeld laagveengebiedjes en graslandreservaten met landbouwkundig gebruik, leidt tot extra risico's voor een kwart van de bedreigde en sterk bedreigde hogere planten, evenals een derde van libellen en andere belangrijke groepen lagere dieren. Het betreft onder meer blauwgraslanden en soorten als Drijvende Waterweegbree, Groene Glazenmaker en Gestreepte Waterroofkever. Daarmee wordt de Nederlandse doelstelling om de biodiversiteit te bereiken zoals die in Nederland in 1982 aanwezig was - vastgelegd in het Verdrag van Bern - feitelijk onbereikbaar.

3. Realisatie van de EHS ligt stil door gebrek aan structurele middelen

Het voor het natuurbeleid benodigde budget was al bij het verschijnen van de nota 'Natuur voor mensen' te laag. De Tweede Kamer nam daarom in 2001 een kamerbrede motie aan gericht op het lanceren van een 'nationaal natuuroffensief'. Het kabinet heeft de situatie echter niet structureel verbeterd, integendeel. Vanaf 2003 zijn in de toekomstige

begrotingen de mogelijkheden voor aankoop voor nieuwe natuur juist permanent gehalveerd. De bezuinigingstaakstelling loopt op van 70 miljoen euro in 2003 tot 90 miljoen euro vanaf 2005. De doelstelling ten aanzien van de kwaliteit van de EHS en het tijdpad van realisatie is evenwel gehandhaafd [brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer, 9 oktober 2002]. In het kader van extra bezuinigingen zijn in november 2002 vervolgens alle aankopen stopgezet en is de plicht tot aankoop van door agrariërs aangeboden grond in de EHS tot 1 januari 2004 opgeschort. Ook wordt 25 miljoen van de natuurbegroting van 2004 (en later) al besteed in 2003 zodat er in 2004 vrijwel niets meer beschikbaar is. Uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds blijkt dat per jaar inclusief inrichtingskosten 298 miljoen euro nodig is om op basis van de oorspronkelijke taakstelling grond bij de EHS te trekken. Door de bezuinigingen is slechts 131 miljoen euro per jaar beschikbaar zodat een tekort resteert van 167 miljoen euro per jaar. Het kabinet erkende eind januari 2003 de daaruit voortkomende problematiek door op verzoek van de Tweede Kamer de bezuinigingen voor een klein deel terug te draaien. Voor 2003 werd eenmalig 12 miljoen extra beschikbaar gesteld. De doelen zijn nog steeds gehandhaafd maar het EHS-beleid is in werkelijkheid tot stilstand gekomen.

Om de effecten van deze bezuiniging op te vangen, streeft de regering naar een hoger aandeel particulier natuurbeheer. Uit onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau [brief aan de vaste Commissie LNV van de Tweede Kamer van 18 oktober 2002] blijkt dat indien opportunity costs (alternatieve aanwending van middelen voor het aflossen van de staatsschuld) bij de berekening worden betrokken, particulier natuurbeheer inderdaad 10 tot 15% goedkoper is. Uit dat onderzoek blijkt echter ook dat op een termijn van dertig jaar particulier beheer op kasbasis 15% meer kost dan verwerving als gevolg van accumulerende rentevergoedingen.

De raad constateert dat de meningen over het al of niet goedkoper zijn van particulier natuurbeheer uiteenlopen, afhankelijk van de uitgangspunten die gekozen worden. Het lijkt de raad realistisch om er van uit te gaan dat particulier natuurbeheer gemiddeld genomen ongeveer even duur is als natuurbeheer door terreinbeherende organisaties.

Het streven om het aandeel particulier natuurbeheer te vergroten moet volgens de raad dan ook niet worden gemotiveerd vanuit een eventueel voordeel op kasbasis in de eerstvolgende paar jaar voor de rijksoverheid. Het moet worden gemotiveerd vanuit het streven om de EHS sneller te realiseren, draagvlak voor de EHS in de streek te behouden en de pluriformiteit aan beheerders te vergroten.

Hoewel maatschappelijke sectoren zoals woningbouw en recreatie direct economisch voordeel hebben bij de aanwezigheid van natuur, komt dit economisch voordeel nu niet ten goede aan natuurbeheer. De discussie hierover is reeds lange tijd gaande en de raad constateert daarin weinig voortgang. Structurele middelen uit andere bronnen dan overheidsbudgetten zijn vooralsnog niet te verwachten. Ook op grond van vergelijkbare discussies, met name in de cultuursector, ziet de raad weinig perspectief in pogingen tot verevening van kosten met woningbouw en recreatie waar het de EHS betreft. Zoals in het advies

'Groene Diensten: van ondersteunen naar ondernemen' (Raad voor het Landelijk Gebied, juni 2002) door de raad is aangegeven, is buiten de EHS wél financiering van natuur en landschap door bedrijven en burgers haalbaar.

Om de EHS mogelijk te maken, is de inzet van alle beschikbare beheersmogelijkheden noodzakelijk: agrarisch natuurbeheer, particulier natuur beheer en beheer door terreinbeherende organisaties. De raad constateert dat nu voor elk van deze beheerders de condities voor het functioneren ontbreken:

- Voor agrarisch natuurbeheer biedt de korte duur van de contracten onvoldoende continuïteit voor de bedrijfsvoering en de daaraan verbonden natuur.
- Voor particulier natuurbeheer leidt onder meer fiscale onduidelijkheid, te lage compensatie voor waardedaling, de eindigheid van de compensatie na 30 jaar en afhankelijkheid van beleid voor de omliggende gronden tot een lage participatie (Natuurbalans 2002).
- Voor particuliere terreinbeherende organisaties zijn de mogelijkheden voor aankoop stopgezet.
- Voor alle beheerders is de complexe regelgeving een belemmering.

De raad komt tot de conclusie dat de instrumenten om de EHS mogelijk te maken ernstig tekort schieten, zowel voor wat betreft structurele financiën als de condities waaronder het beheer dient plaats te vinden.

4. Advies: zorg voor continuïteit

De raad constateert dat de door het kabinet Balkenende doorgevoerde bezuinigingen en wijzigingen in het instrumentarium niet verenigbaar zijn met het handhaven van doel en realisatietermijn van de Ecologische Hoofdstructuur. De consequenties daarvan vindt de raad ernstig, zowel voor het voortbestaan van soorten en ecosystemen als voor het vestigingsklimaat en de behoefte aan recreatie en een fatsoenlijk woonmilieu voor 16 miljoen Nederlanders. De raad wil dat het kabinet dit nú onder ogen ziet, en niet pas na vele jaren en evaluaties.

De raad adviseert het kabinet daarom dringend om de continuïteit in de uitvoering van het natuurbeleid te waarborgen. De raad onderkent de klemmende financiële situatie van de rijksoverheid, maar vraagt het kabinet te onderkennen dat de doorgevoerde bezuinigingen gewoonweg niet te verenigen zijn met de gestelde doelen en dat plotseling alles willen realiseren via particulier natuurbeheer niet de door het kabinet gewenste omvangrijke bezuiniging kan opleveren. In de uitvoering zullen prioriteiten gesteld moeten worden.

Concreet adviseert de raad het kabinet:

1. Blijf verantwoordelijkheid voor de EHS nemen

De overheid heeft verantwoordelijkheid genomen voor de Ecologische Hoofdstructuur en mag die verantwoordelijkheid niet opgeven.

2. Zorg dat de middelen beschikbaar zijn om de gestelde doelen te bereiken

Uit de algemene middelen wordt een te beperkt budget beschikbaar

gesteld en substantiële bijdragen uit sectoren zoals woningbouw en recreatie zijn voor de EHS niet structureel te verwachten. Geen enkel beleidsveld is in staat een bezuiniging van een dergelijke omvang zonder groot verlies aan doelstellingen te realiseren. Het budget voor de EHS zal daarom weer in overeenstemming gebracht moeten worden met de doelstellingen. Uit berekeningen van het Nationaal Groenfonds blijkt dat structureel 167 miljoen euro per jaar extra nodig is. Met dat bedrag wordt de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) door zowel boeren, andere particulieren als terreinbeherende organisaties weer op een verantwoord niveau gebracht. Indien dit kabinet niet in staat is dit bedrag beschikbaar te stellen, kan dit bedrag ook via het Groenfonds verhogen van de zg. Convenantslening bij het Nationaal Groenfonds geleend worden. De jaarlijkse kosten daarvoor lopen in deze kabinetsperiode op van 11 miljoen euro tot 46 miljoen euro. De raad geeft er echter de voorkeur aan de financiering niet te verschuiven naar toekomstige kabinetten.

3. Kom met de beschikbare middelen tot duurzame financieringsvormen

Continuïteit in financiering is wezenlijk voor continuïteit in beheer. Mét de betrokken beheerders zullen financieringsvormen ontwikkeld moeten worden die deze continuïteit mogelijk maken. Vanuit de samenleving zijn daarover al veelbelovende voorstellen gedaan.

4. Stimuleer participatie van beheerders

Een grotere betrokkenheid in het natuurbeheer van boeren en particulieren naast de terreinbeherende organisaties wordt door de raad sterk toegejuicht. Niet zozeer om dat dat goedkoper zou zijn, want dat is op termijn niet zeker. Wel omdat de opgave om de EHS te realiseren zodanig is, dat alle potentiële kansen moeten worden benut en alle potentiële beheerders moeten worden ingeschakeld. Nieuwe groepen beheerders vergroten bovendien de pluriformiteit en daarmee de spreiding van risico's in het beheer. Het kabinet moet daarom ook krachtig inzetten op verbetering van de condities voor participatie van agrarisch en particuliere natuurbeheer.