

Naar het Natuur Netwerk Nederland – Ligt ons natuurbeleid nog op koers?

Wageningen Environmental Research (Alterra) 5 januari 2018

Nederland heeft het natuurbeleid sterk omgevormd. Met de herijking en omvorming van de Ecologische Hoofdstructuur tot Natuur Netwerk Nederland is het beoogde oppervlak verkleind, de kwaliteitsambitie verhoogd, de uitvoering bij de provincies neergelegd en de financiering veranderd. De provincies zijn op de goede weg, maar de uitdaging ligt in het verder vergroten van de kwaliteit van gebieden.

De omvorming van het Nederlandse natuurbeleid heeft ertoe geleid dat voor diverse gebieden veranderingen optreden in de vier pijlers van het natuurbeleid: wetgeving, ruimtelijke ordening, financiering en eigendom. Wageningen Environmental Research heeft onderzocht wat de gevolgen van de veranderingen kunnen zijn zoals bijvoorbeeld de ontgrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (gronden die eerst binnen de Ecologische Hoofdstructuur begreemd waren, vallen er buiten) of de verkoop van natuurgebieden. Inmiddels heeft het Interprovinciaal Overleg alweer een derde rapportage gemaakt over de voortgang van de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland. Een goed moment om beide zaken eens naast elkaar te zetten.

Pijlers onder het natuurbeleid veranderd

Vanaf 1 januari 2017 zijn de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet vervangen door de nieuwe wet Natuurbescherming. Dit is niet alleen een samenvoeging van bovenstaande 3 wetten, maar ook een afronding van het decentralisatieproces van het natuurbeleid: de regie in de regio ligt nu bij de provincies. Uiteindelijk zal de nieuwe wet Natuurbescherming worden opgenomen in de Omgevingswet. Met deze wet zijn de provincies voor alle vergunningen en ontheffingen in relatie tot natuur verantwoordelijk geworden: ook het verlenen van vergunningen en ontheffingen in het kader van de bescherming van dieren en planten bij ruimtelijke ingrepen zijn van het Rijk naar de provincies overgegaan. Voor het faunabeheer wordt per provincie een faunabeheerplan gemaakt door de faunabeheereenheid. Hieronder lopen we langs de verschillende pijlers, om te zien hoe ze werken.

Wetgeving: Grote ingrepen worden goed gehandhaafd

In het algemeen kan gesteld worden dat de wetgeving rond natuur vooral bijdraagt aan de bescherming ervan: bijzondere dier- en plantensoorten, gebieden met natuurkwaliteiten, bossen en landgoederen mogen niet verstoord of vernietigd worden. In het algemeen wordt er goed gehandhaafd op grote ingrepen. Het toepassen van bepaalde beheervormen of exploitaties die nadelig uitwerken voor de betreffende soorten, natuurdoeltypen of bomen zijn echter moeilijker op te sporen en te handhaven. Dit betekent dat voor een goede natuurontwikkeling vaak aanvullende instrumenten nodig zijn, zoals bijvoorbeeld

subsidie voor het gewenste natuurbeheer (de andere pijlers).

Ruimtelijke ordening

De ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd in de begrenzing van het Natuur Netwerk Nederland in provinciale ruimtelijke verordeningen en vervolgens ook in gemeentelijke bestemmingsplannen, biedt een aanvullende bescherming op hetgeen wettelijk reeds geregeld is. Landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van gebieden, die in ruimtelijke verordeningen of bestemmingsplannen staan opgenomen, mogen niet aangetast worden. Bij verschillende natuurbestemmingen zijn ingrijpende werkzaamheden in het gebied, zoals bijvoorbeeld egaliseren of ingrijpen in de waterhuishouding niet toegestaan. Maar ook met deze aanvulling is er nog steeds geen garantie dat er geen waardevolle natuur verloren gaat. Er is in het gebruik van het gebied voldoende speelruimte om de ontwikkeling van natuurwaarden te stimuleren of juist te dwarsbomen. Daadwerkelijke veranderingen in bestemming van natuur naar andere bestemmingen als gevolg van de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur lijken vooralsnog beperkt.

Financiering en eigendom doorslaggevend

Om de gewenste natuurontwikkeling te realiseren zijn beide laatste pijlers van het natuurbeleid, namelijk de financiering en het eigendom van doorslaggevend belang. Deze zijn deels complementair, maar niet helemaal. Als bijvoorbeeld Natuurmonumenten of Provinciale landschappen natuurgebieden beheren maar daarvoor onvoldoende financiële middelen hebben, zal dat waarschijnlijk leiden tot een minder voortvarende natuurontwikkeling. Als anderzijds boeren kunnen beschikken over adequate budgetten voor agrarisch natuurbeheer, maar in hun bedrijfsvoering gericht zijn op maximale productie, bestaat de kans dat de inspanning voor het natuurbeheer beperkt blijft tot enkele lichte pakketten, die wegens gebrek aan samenhang en omvang tot weinig resultaten leiden.

Het gewenste natuurbeheertype voor een bepaald gebied ligt alleen vast in de provinciale natuurbeheerplannen die ten behoeve van subsidieaanvragen zijn opgesteld: dit is te beschouwen als een nadere uitwerking van de financiering. Het gewenste natuurbeheertype komt in het algemeen niet terug in de koopakte, de verwervingssubsidie of een kwalitatieve verplichting (enkele recente uitzonderingen daargelaten). Deze sleutelrol van de provincies heeft tot gevolg dat natuurontwikkeling en natuurbeheer mogelijk ingezet kunnen worden in politieke onderhandelingen, waarbij de financiën knellend zijn. Provincies stellen jaarlijks een natuurbeheerplan op, met aanpassingen van de kaart met gebieden die voor subsidies in aanmerking komen. Deze zijn niet verplichtend, de eigenaar kan de subsidieaanvraag achterwege laten.

Samenvatting

We kunnen concluderen dat de pijlers wetgeving en ruimtelijke ordening voor de meeste gebieden het meest stabiel zijn, maar dat zij nauwelijks kunnen sturen op natuurkwaliteit: de ambitie is helder, maar de prikkels om stappen vooruit te

zetten ontbreken. Om in natuurgebieden de gewenste kwaliteit te verkrijgen zijn de pijlers financiering en eigendom van doorslaggevend belang. Juist in deze pijlers kunnen veranderingen optreden, zoals bijvoorbeeld het wegvallen van subsidies of verkoop van gronden. Daardoor is het onzeker of gewenste natuurkwaliteiten in het Natuur Netwerk Nederland op tijd bereikt kunnen worden. Redenen genoeg om de voortgang van het Natuur Netwerk Nederland goed te monitoren.