

NATIONALE NATUURVERKENNING 2

2000 - 2030

Deel 1 Beleidsgerichte Samenvatting

VOORWOORD

Het natuurbeleid in Nederland is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap. Dit is onderdeel van het streven van het Kabinet naar een leefbare en duurzame samenleving: “een mooi land om in te wonen en te werken, een goede bescherming van planten en dieren en karakteristieke gebieden, en een duurzaam gebruik van essentiële voorraden zoals water, ruimte en biodiversiteit” (Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, NvM, 2000).

In deze Nationale Natuurverkenning 2 wordt nagegaan of deze doelstelling gerealiseerd kan worden met het ingezette en geformuleerde beleid. Naast het in de NvM-nota geformuleerde natuurbeleid zijn daarbij ook de Vijfde Nota over de Ruimtelijke ordening (2002) en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (2002) aan de orde en de recente nota's op het gebied van milieu (Vierde Nationaal Milieubeleidsplan, 2001) en water (Anders omgaan met water: waterbeleid in de 21e eeuw, 2000). De toestand van natuur en landschap is immers de resultante van de factoren ruimte, milieu, water en beheer en de verschillende gebruiksfuncties.

Deze "Beleidsgerichte Samenvatting" is Deel 1 van de Natuurverkenning. Deel 2, de "Wetenschappelijke Onderbouwing" bevat dezelfde informatie, aangevuld met een uitgebreide toelichting en onderbouwing en bronvermelding. Deze Natuurverkenning is opgesteld door het Natuurplanbureau. Het Natuurplanbureau is een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM. Aan de Natuurverkenning werd meegewerkt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA).

Mede namens de stichting DLO,



Prof. Ir. N. D. van Egmond,
Directeur Milieu- en Natuurplanbureau,
RIVM

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE	3
DE TWEEDE NATUURVERKENNING IN HET KORT	4
1 DE OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN.....	7
2 HUIDIGE TOESTAND NATUUR EN LANDSCHAP.....	9
3 RIJKSBELEIDSPANNEN ANNO 2000	13
4 TOEKOMSTVERKENNINGEN 2000-2030.....	19
4.1 VERSTEDELIJKE, LANDBOUW, BESTUUR, WATER EN GRONDMARKT	19
4.2 INTEGRALE VERKENNINGEN.....	22
4.2.1 De integrale omgevingsscenario's	22
4.2.2 De vier scenario's op de kaart.....	24
4.2.3 Natuur in 2030.....	29
4.2.4 Landschap in 2030	31
4.2.5 Recreatie en beleving in 2030	32
4.2.6 De uitgaven voor natuurreservaten en ontwikkelingsgebieden	32
4.2.7 Noodzakelijke randvoorwaarden voor het bepalen van de kosten-effectiviteit.....	33
4.3 DE VIJFDE NOTA OVER DE RUIMTELIJKE ORDENING VERGELEKEN MET DE SCENARIO'S	34
5 CONCLUSIES EN OPLOSSINGSRICHTINGEN.....	41
5.1 CONCLUSIES	41
5.1.1 Natuur.....	41
5.1.2 Landschap	43
5.1.3 Recreatie en beleving	43
5.1.4 Betekenis voor het natuur- en landschapsbeleid	43
5.2 OPLOSSINGSRICHTINGEN	44
5.2.1 Natuur.....	44
5.2.2 Landschap	47
5.2.3 Beleving en recreatie	48
5.2.4 Sturing	48

DE TWEEDE NATUURVERKENNING IN HET KORT

Speerpunt in het natuurbeleid is de realisatie van een ruimtelijk samenhangende Ecologische Hoofdstructuur: een gebied waar rust, ruimte en natuur van enige omvang te vinden zijn. De Ecologische Hoofdstructuur zoals die nu op kaart staat, is na tien jaar beleidsuitwerking ruimtelijk te versnipperd om op nationaal niveau te kunnen spreken van een hoofdstructuur. De maatschappelijk-economische dynamiek is dermate groot dat overal in Nederland, maar met name in de Randstad, natuur en landschap onder druk staan en de ruimtelijke hoofdstructuur vervaagt. Om de beoogde rust, ruimte en biodiversiteit en de bijbehorende milieuecondities alsnog te realiseren is een krachtiger ontsnippering nodig en een duidelijke planologische en milieu-bufferzone rond de Ecologische Hoofdstructuur. Om het beleid te vereenvoudigen, zou gebruik gemaakt kunnen worden van het bestaande beleidsconcept in de vorm van de bruto EHS.

De tweede Natuurverkenning beschrijft een aantal mogelijke, toekomstige ontwikkelingen van natuur en landschap voor de komende decennia aan de hand van trends en een viertal scenario-beelden. Daarbij gaat zij na in hoeverre het in de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur vastgestelde beleid kan worden gerealiseerd, gegeven externe ontwikkelingen en het op andere beleidsterreinen gevoerde beleid (landbouw, water en milieu), zoals onder andere verwoord in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening-PKB3 en het Structuurschema Groene Ruimte 2-PKB1. De scenario's sluiten aan bij de scenario's van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en worden verkregen door veronderstelde continuering van de trends Globalisering versus Regionalisering, en een Individualistische versus op Samenwerking gerichte houding, c.q. private versus collectieve waarden. De studie geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- Globalisering van de maatschappij kan leiden tot een vrij grote natuurwinst: de kwaliteit kan in de periode tot 2030 met circa 10-15% stijgen. Als een vrije wereldmarkt de landbouwontwikkelingen dicteert, komt relatief veel grond vrij die benut kan worden voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. In het wereldbeeld waarin individuele waarden prevaleren, verovert de woonconsument de groene ruimte en is het echter onzeker of de dan vooral door particulieren beheerde natuur hoogwaardig wordt ingevuld. Bij een zwaarder accent op collectieve waarden en een sterker sturende overheid, is de kans groter dat de extra natuurkwaliteit gerealiseerd zal worden. Daarmee zijn er dus belangrijke keuzemogelijkheden of natuur vooral een collectief goed wordt dan wel een particulier, en of er meer aandacht is voor biodiversiteit dan wel voor groen wonen en recreatienatuur.
- In toekomstbeelden waarbij samenwerking en collectieve oriëntaties prevaleren, wordt de ontwikkeling van de landbouw sterk bepaald door de overheid en door (consumenten-)belangen. Voedselveiligheid en regionale voedselzekerheid spelen dan een grotere rol. Bij de toenemende internationale concurrentie en het geleidelijk wegval-len van Europese inkomenssteun zal continuering van (sectoren van) de landbouw in

de groene ruimte gaan afhangen van een publieke component waarbij de consument meer wil betalen voor voedsel en de ondernemer wordt beloond voor groene diensten. De verenigbaarheid van natuur, landschap en extensieve landbouw (binnen milieugrenzen) neemt daardoor toe en vergroot de mogelijkheden voor realisatie van de beoogde agrarische natuur- en landschapskwaliteit.

- Het huidig multifunctioneel gebruik zet de biodiversiteit in de zee zwaar onder druk. Door het scheiden of zoneren van functies, zoals het creëren van zeereservaten, kan biodiversiteit zich herstellen. In grote (vooral zoete) wateren draagt een herstel van een natuurlijk peil in het IJsselmeer en zoet-zout-gradiënten in de Zeeuwse wateren duidelijk bij aan natuurwinst.
- De cultuurhistorische en aardkundige kwaliteiten van het landschap zullen zonder beschermend beleid op den duur grotendeels verdwijnen. Met het voorgestelde Vijfde Nota-beleid zal slechts circa 25% van het areaal waardevolle landschappen worden beschermd door de groene contouren.
- De groen-rood balans binnen bestaand stedelijk gebied lijkt bij de Vijfde Nota-opgave zonder ingrijpende aanpassing van het stedelijk ontwerp, vooral in stedelijk gebied in het westen van het land, niet te handhaven, laat staan te verbeteren. Dit zal tot een verslechtering van de bereikbaarheid van (recreatie-)natuur leiden. In principe zijn de bundelingsgebieden groot genoeg om de uitbreidingsbehoefte per landsdeel op te vangen. Echter, deze bundelingsgebieden bevatten ook delen van de EHS, regionale parken en Belvédèregebieden. Met name voor de Utrechtse Heuvelrug ligt hier voor het Rijk, de provincie en betrokken gemeenten een belangrijke uitwerkingsopgave om de confrontatie tussen rood en groen in goede banen te leiden.
- De met het Structuurschema Groene Ruimte 1 beoogde Ecologische Hoofdstructuur is nu voor 95% begrensd en voor ongeveer een derde gerealiseerd door aankoop. De nu begrensde 'netto EHS' bestaat (nog) niet uit het beoogde samenhangend netwerk maar is sterk versnipperd. Deze versnippering leidt er vervolgens toe dat afgezien wordt van de vereiste milieucondities. In het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij (2002) is namelijk voorgesteld de kleinste natuurgebieden (< 10 ha, totaal 20.000 ha) te schrappen als EHS en elders bij grote natuurskeden te compenseren. Overigens bestaat 5.000 ha van die kleine gebieden uit bijzondere natuur, die per definitie elders moeilijk te compenseren is. Beide beslissingen bemoeilijken het behoud van biodiversiteit.
- De begrenzing van de netto EHS is de afgelopen jaren mogelijk geweest binnen de ruimtelijke reservering van de 'bruto EHS' als zoekgebied. De natuur-investeringen in de EHS zouden namelijk alleen al vanwege de vereiste milieucondities pas het maximale rendement leveren als de gebieden door een omhullende buffer planologisch, juridisch en/of privaatrechtelijk beschermd worden. De bruto EHS was hiervoor als begrenzing vastgelegd zolang de EHS nog niet gerealiseerd zou zijn, en fungeerde daar

door *de facto* als groene contour. Ook voor langere duur was een bufferzone rond de (netto-) EHS voorzien.

- Tegen de achtergrond van het alsnog streven naar meer samenhang in de EHS en de behoefte aan planologische duidelijkheid in de aan de netto EHS grenzende gebieden, wordt de inperking van de groene contour tot de netto begrensde EHS als ontijdig gezien. Voor de bescherming van biodiversiteit kan de rijksoverheid overwegen haar rol als regisseur te hernemen. Een robuuste optie om de beoogde rust, ruimte en biodiversiteit en de bijbehorende milieucondities alsnog te realiseren is een duidelijk milieu-, ruimte- en waterbeleid nodig in de beïnvloedingsgebieden rond de Ecologische Hoofdstructuur, bijvoorbeeld in de vorm van een groene contour. Deze gebieden zouden als eerste in aanmerking moeten komen voor Agrarisch Natuurbeheer. Om het beleid te vereenvoudigen, zou gebruik gemaakt kunnen worden van het bestaande beleidsconcept in de vorm van de bruto EHS.

1 DE OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN

In het Natuurbeleidsplan (1990) is het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd: *"een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden"* van in totaal circa 695.000 ha op het land. Dit omvat bestaande natuur, nieuw te ontwikkelen natuur en gebieden waar agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. Ook de grote zoete wateren en de Noordzee en Waddenzee zijn daarin aangewezen als onderdeel van de EHS (6,3 mln. ha). Naast de bescherming van de bestaande natuurgebieden staat ook de ontwikkeling van nieuwe natuur en verbindingzones centraal in dit beleid.

Daarom is een tijdelijk ruimere gebiedsbegrenzing, de 'bruto EHS' aangegeven. Binnen deze ruimte wordt gezocht naar de optimale locatie voor de kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones, bij elkaar de 'netto EHS'.

"Deze tijdelijk ruimere omvang wordt gehanteerd om de nodige ruimte te hebben voor de ecologische en bestuurlijke vertaling in concrete beheersplannen (ex RBO 1988) en de uitwerking in het kader van de ruimtelijke ordening." (NBP p.223).

In het Structuurschema Groene Ruimte 1 (SGR1) wordt ook de ruimtelijke bescherming benadrukt voor de gebieden om die EHS, maar dan voor onbepaalde duur.

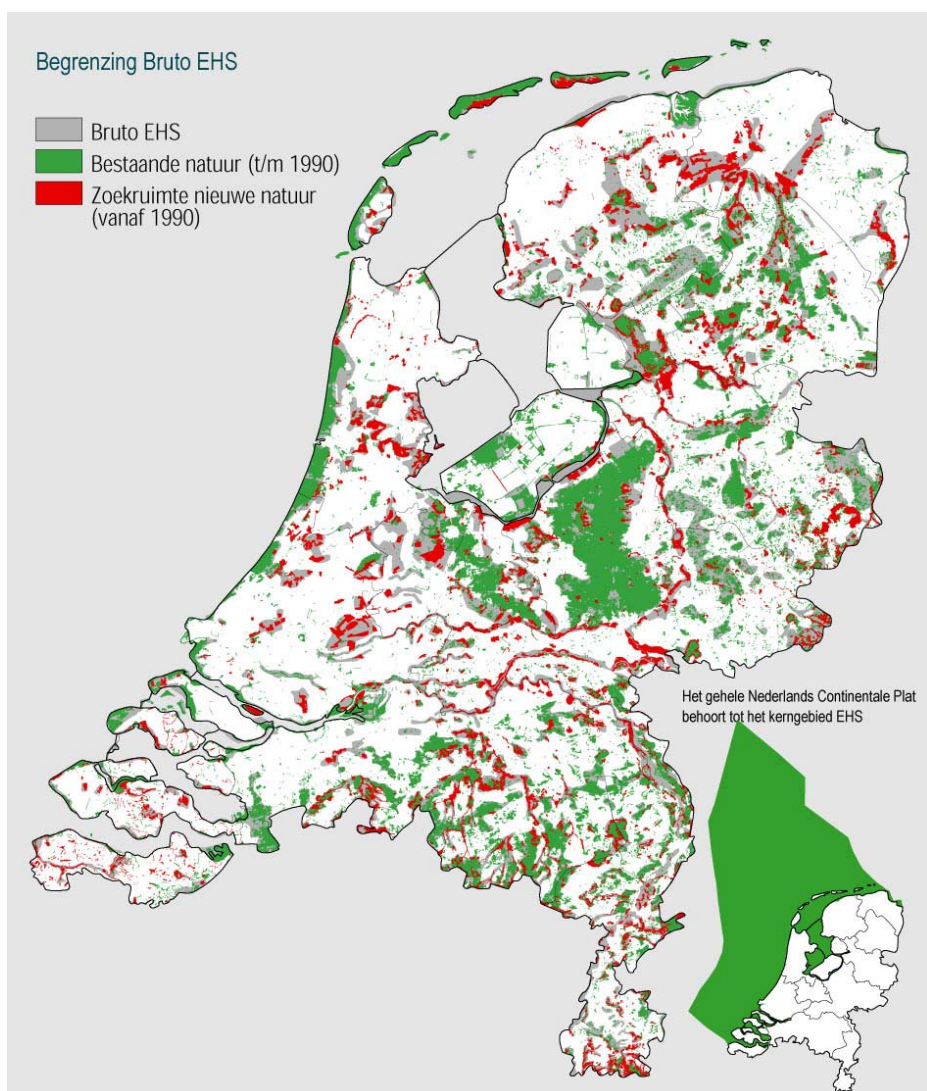
"Het Rijksbeleid staat ingrepen en ontwikkeling in en in de onmiddellijke nabijheid van de kerngebieden niet toe, indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het kerngebied aantasten. Alleen bij zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan afgeweken worden." (SGR1 p.98; geldt ook voor natuurontwikkelingsgebieden).

Bovendien is aangegeven dat het beleid streeft naar voldoende bufferzone om de netto EHS met betrekking tot schadelijke hydrologische en atmosferische invloeden.

"Het beleid is gericht op het, door samenhangende structurele maatregelen in de rand van de ecologische hoofdstructuur en indien noodzakelijk daarbuiten (buffergebieden), creëren van zodanige duurzame condities dat de gewenste natuurwaarden in de ecologische hoofdstructuur kunnen worden gerealiseerd dan wel duurzaam in stand gehouden kunnen worden." (SGR1, p31,32).

Dit betekent dat binnen de bruto EHS sprake was van een tijdelijke planologische reservering zolang de ruimtelijke optimalisatie en grondverwerving voor natuur gaande was, maar dat deze ook voor de lange duur zou gelden als tenminste wezenlijke waarden aangetast zouden worden. Bovendien was er een milieubufferzonering langs de EHS.

In de Nota Landschap uit 1992 heeft de overheid gebieden aangewezen waarbinnen de bijzondere landschapskwaliteiten behouden moeten blijven of hersteld moeten worden. Tevens zijn hierin gebieden aangewezen waar de karakteristieke openheid in stand gehouden dient te worden. In het Bosbeleidsplan (1993) geeft de overheid aan het bosareaal duurzaam in stand te willen houden. Gestreefd wordt naar uitbreiding van 335.000 ha bos in 1993 naar 410.000 ha in 2018; daarbij zou zij het grootste deel het multifunctionele karakter moeten behouden (voor recreatie, houtproductie, natuur, landschap en milieu).



Figuur 1 De bruto EHS

Planologisch is het beleid uit deze nota's vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte 1 (SGR1, 1995). Deze vier nota's zijn geëvalueerd en besproken in de eerste Natuurverkenning (NVK1, 1997).

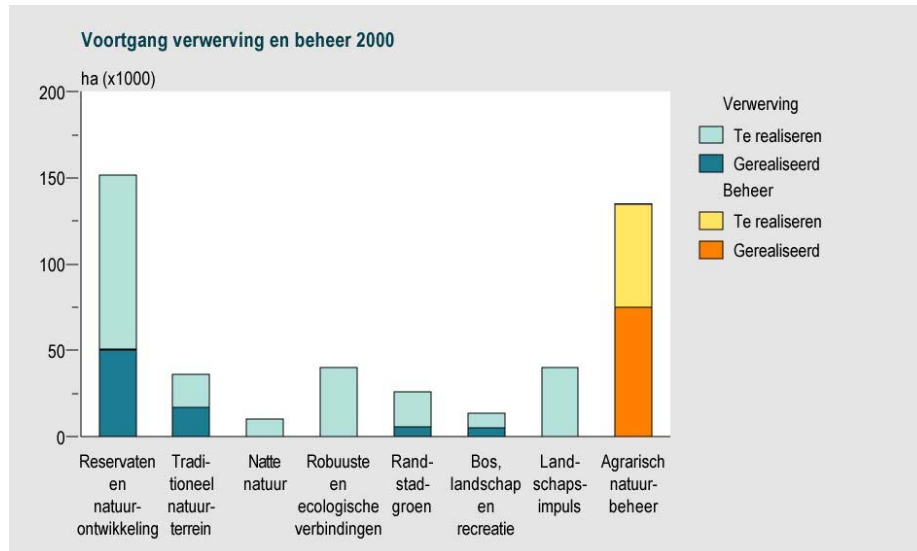
2 HUIDIGE TOESTAND NATUUR EN LANDSCHAP

Sinds 1990 meer grond voor natuur beschikbaar

De overheid heeft sinds 1990 veel grond gekocht om uitbreiding van de EHS en ‘groen in en om de stad’ te realiseren (Figuur 2). Desondanks is slechts in beperkte mate nieuwe natuur gerealiseerd. Veel van de verworven gronden zijn nog niet ingericht als natuurgebied, maar zijn beschikbaar om als ruilgrond te dienen voor boeren in de begrensde EHS gebieden. Het doel van het EHS-beleid is voltooiide verwerving, inrichting en overdracht aan beheerders in 2018. De relatieve vertraging die in de afgelopen jaren is opgetreden bij het realiseren van de EHS, is vooral toe te schrijven 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 begrensde EHS liggen. Het afsluiten van beheersovereenkomsten volgens de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) daarentegen ligt voor op schema. Vooralsnog liggen zowel de natuurgebieden als de gebieden met agrarisch natuurbeheer sterk versnipperd in het landschap, terwijl één samenhangend gebied was beoogd (zie ook Natuurbalans 2001).

De helft van de natuurwaarde is gedurende de 20ste eeuw verdwenen

De kwaliteit van de natuur in Nederland bedraagt momenteel minder dan de helft van die van goed ontwikkelde (half)natuurlijke ecosystemen (Figuur 3). Hiervoor is gekeken naar de periode 1900-1950. Het exacte referentiejaar is afhankelijk van het type ecosysteem en



Figuur 2 Voortgang realisatie natuur en landschap per 01-01-2001 (hectares)

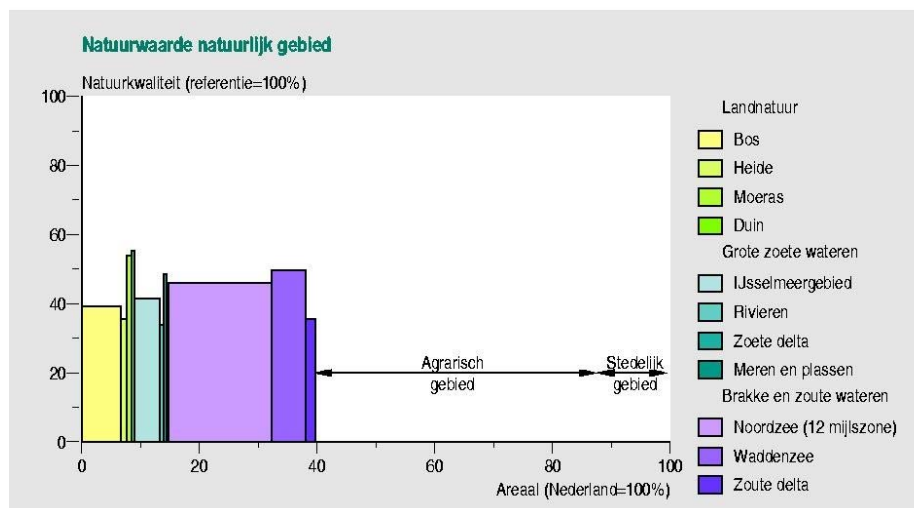
de beschikbare onderzoeksgegevens. De natuurkwaliteit van open duinen is nog het meest intact, die van meren en grote rivieren is het meest aangetast (hier is sinds 1950 het voorkomen per soort met gemiddeld tweederde afgenomen). De belangrijkste oorzaken van deze aantasting zijn verlies en versnippering van areaal, milieuverandering (o.a. vermessing, verzuring, verdroging), regulering (water), en gebrek aan beheer. Zeldzame planten- en diersoorten worden daarbij steeds zeldzamer, en algemene soorten worden algemener. Een aantal soorten wordt met uitsterven in Nederland bedreigd. Van de reptielen, dagvlin- ders en amfibieën is meer dan de helft van de soorten kwetsbaar, (ernstig) bedreigd of reeds verdwenen.

De natuurkwaliteit van de Noordzee staat onder druk

De natuurkwaliteit van de Noordzee (het grootste deel van de EHS) wordt in grote mate aangetast door de visserij, waarbij de hoge visserij-intensiteit, de selectiviteit en de negatieve effecten op specifieke habitats een grote rol spelen. De boomkorvisserij, die overal in de Noordzee wordt toegepast, verhoogt niet alleen de druk op de vispopulaties, maar brengt ook grote schade toe aan de bodemfauna. Dit leidt vervolgens tot schade aan veel andere vis-, vogel- en zoogdierpopulaties.

Verbetering waterkwaliteit zoete wateren stagneert

De waterkwaliteit van rijks- en regionale zoete wateren is de afgelopen decennia sterk verbeterd. Vanaf de tweede helft van de jaren '90 stagneert deze verbetering echter. De verbetering van de natuurkwaliteit loopt daar nog op achter, onder andere als gevolg van intensief gebruik en fysieke ingrepen zoals kanalisatie.



Figuur 3 Natuurwaarde anno 2000. Kwaliteitsreferentie is een min of meer ongestoord ecosysteem, 1900-1950

Klassieke cultuurlandschappen verdwijnen door verstedelijking en moderne landbouw

De historische identiteit van ruim de helft van de Nederlandse cultuurlandschappen is aangetast. Dit betreft vooral het strandwallenlandschap, het oude land van Zeeland en de uiterwaarden. Hiervan is nog slechts circa 5% niet tot weinig aangetast. De aantasting treft ook de internationaal belangrijke landschappen zoals droogmakerijen, oude zeekelepolders en de veenontginningen van laag Nederland. Oorzaken hiervoor zijn de verstedelijking (vooral het westelijk veenweidegebied en de droogmakerijen in het Groene Hart staan onder grote verstedelijkingsdruk) en de intensivering en schaalvergroting in de landbouw.

Vraag naar recreatienatuur groter dan aanbod, vooral rond de grote steden

De belevingswaarde en de gebruiksmogelijkheden van natuur en landschap bepalen samen de kwaliteit van het recreatieve aanbod. Het aanbod is groot in hoog Nederland. Het areaal bos, het voor recreatie meest gewaardeerde natuurstype, is toegenomen sinds 1960. Belangrijke factoren die de recreatievraag beïnvloeden zijn de dichtheid en de samenstelling van de bevolking, o.a. qua leeftijd en type huishouden. De realisatie blijft juist daar achter waar de vraag het grootst is: in de Randstad en rond de overige grote steden. In grote delen van Nederland beïnvloeden de geluidsoverlast en de zichtbare aanwezigheid van bebouwingsranden, kassen en hoogspanningsmasten de beleving van het landschap in negatieve zin. In het dichtbevolkte Nederland zijn deze niet gewaardeerde landschapselementen in ruime mate aanwezig, waardoor rust en openheid in het landschap op veel plaatsen ontbreken.

Burger en boer vinden natuurbeschoud belangrijk

Natuurbescherming en in mindere mate natuurontwikkeling wordt door bijna iedereen belangrijk gevonden. Boeren vinden verhoudingsgewijs natuurontwikkeling het minst belangrijk. Dat er een breed draagvlak is voor natuur onder de bevolking, en dat men er geld voor over heeft, blijkt ook uit het grote aantal leden van natuur- en milieuorganisaties. Verhoudingsgewijs is de betalende achterban van natuur- en milieugroeperingen nergens zo groot als in Nederland. Daarnaast zet 1% van de volwassenen die vrijwilligerswerk doen zich in voor natuur en milieu. Deze vrijwilligers leveren een grote bijdrage aan natuur en landschap. Ook wordt een belangrijk deel van de gegevens in de ecologische meetnetten door vrijwilligers verzameld.

In de landbouw groeit de belangstelling voor de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en voor agrarische natuurverenigingen. Om hun invloed nog verder te vergroten bundelen verschillende maatschappelijke organisaties hun krachten steeds meer in, al dan niet tijdelijke, coalities. Daarbij verbinden belangen van natuur en landschap zich met belangen van grote (bouw)projecten, delfstofwinning of recreatie.

3 RIJKSBELEIDSPLANNEN ANNO 2000

De ambities van het kabinet voor natuur, bos en landschap zijn in 2000 opnieuw vastgelegd in de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvM, 2000), de opvolger van het Natuurbeleidsplan uit 1990. Deze nieuwe nota stelt hoge ambities (750.000 ha hoogwaardige samenhangende natuur (EHS), kwalitatief hoogwaardig landschap, veel recreatief groen) met 2018-2020 als horizon. Ruimtelijke uitwerking vindt plaats in samenspel tussen Rijk en provincies. Van direct belang voor de ontwikkeling van natuur en landschap zijn de volgende rijksnota's: het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, 2001), de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2001), de Vierde Nota Waterhuishouding (4NW, 1998) en Anders omgaan met Water: Waterbeleid in de 21e eeuw (WBL21, 2000). Daarom worden deze nota's hier ook belicht. Planologisch wordt het beleid uit deze nota's vastgelegd het Structuurschema Groene Ruimte 2. Het kabinet heeft hiervoor in januari 2002 een voorstel gedaan (SGR2 (PKB-1), 2002). In indirecte zin hebben de Nota Wonen (NW, 2000) en het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP, 2000) ook betekenis voor natuur en landschap. Deze worden hier niet verder besproken.

Natuurbeleid: Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvM)

Sinds 2000 is NvM, als opvolger van het Natuurbeleidsplan (1990) het referentiepunt voor de ambities op het terrein van natuur en landschap. Het natuur-, bos- en landschapsbeleid is nu geïntegreerd. Ten opzichte van het Natuurbeleidsplan is het beleid verbreed met een tweede hoofdlijn naast de EHS: "natuur voor mensen", zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied.

In NvM zijn concrete *areaaltaakstellingen* opgenomen. De typologie van natuurgebieden en de arealen voor de verschillende typen zijn in de afgelopen twee jaar (tussen het verschijnen van NvM en het SGR 2 echter nog zeer dynamisch gebleken (160.000 ha meer aan natuurdoelen en enkele nieuwe typen: bijv. moerassen). De vraag is of de SGR2-aanwijzingen overeind blijven bij verdere uitwerking in de gebiedsplannen voor natuurdoelen en de vastlegging van contouren in bestemmingsplannen.

Voor de *biodiversiteitsdoelen* is in het verdrag van Bern (1979) bepaald dat in 2020 de condities voor instandhouding van alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties duurzaam aanwezig moeten zijn. Daarmee is het verlies van soorten vóór 1982 kennelijk als een onveranderlijk gegeven beschouwd. Daarnaast moeten de soorten en de habitats die opgenomen zijn in de annexen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beschermd worden.

Medegebruik van de EHS moet duurzaam zijn. De invulling van het begrip 'duurzaamheid' is hiervoor echter nog niet geoperationaliseerd. In 2010 moet 90% van de EHS opengesteld zijn voor extensieve recreatie (voor zover dit past bij het natuurdoel van het betref

fende gebied). Hiervan is reeds 80% opengesteld. Onduidelijk is met welke instrumenten al deze kwaliteitsgerichte randvoorwaarden tijdig worden ingevuld.

Het natuurbeleid heeft zich verbreed. Het gebruik van natuur door de mens is in NvM veel centraler gesteld. Dit heeft geleid tot een sterkere inzet op groen in en om de stad, tot openstelling van de groene ruimte voor recreatie ook in het agrarisch gebied, en tot een impuls om landschappen waar veel kwaliteit verloren is gegaan te verbeteren middels een kwaliteitsimpuls landschap. Heldere criteria hiervoor ontbreken echter nog.

De provincies hebben de taak de rijksambities voor ruimte, milieu, water en natuurbeheer om te zetten in concrete kwaliteitsdoelen. Daarnaast moeten zij ook de te beschermen, ontwikkelen en gebruiken natuur en landschappen, inclusief de natte gebieden, op de kaart zetten. Het voornemen is om in het kader van het SGR2 in de loop van 2002 deze ruimtelijke specificatie van de ambities te presenteren in de vorm van een natuurdoelenkaart. Vervolgens moeten deze aanwijzingen in streekplannen en andere ruimtelijke plannen zoals reconstructieplannen en gebiedsgerichte uitwerkingen van de provincies worden vastgelegd. Uiteindelijk dienen de natuurdoelen door te werken in bestemmingsplannen. De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening heeft voor de ruimtelijke specificatie het instrument van de groene contouren geïntroduceerd.

Het ruimtelijk beleid: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en Structuurschema Groene Ruimte 2

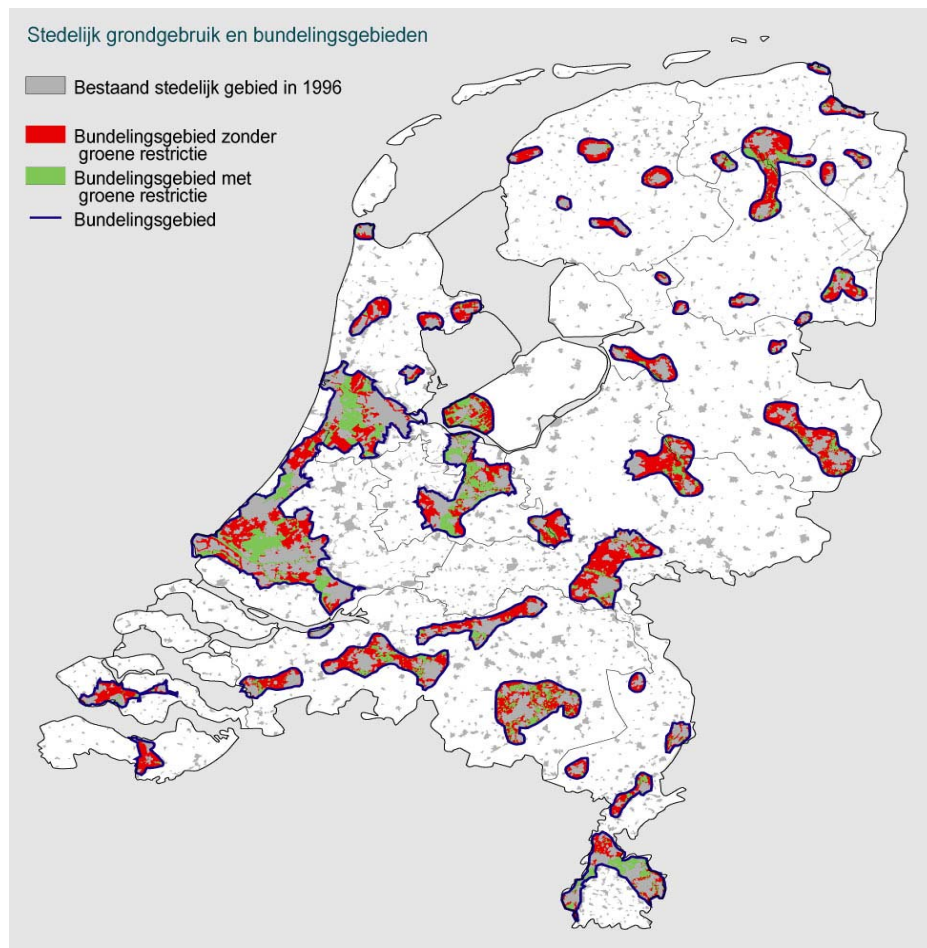
In de Vijfde Nota over de Ruimtelijk Ordening (PKB deel 3) en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (PKB deel 1) is het ruimtelijk beleid voor de komende decennia uiteengezet. Hoofddoelstelling van dit beleid is om zo doelmatig mogelijk invulling te geven aan de ruimtevraag, rekening houdend met wensen voor de kwaliteit van de ruimte. De ruimtelijke kwaliteit wordt in Vijfde Nota uitgewerkt via een zevental kwaliteitscriteria. Om aan de ruimtevraag te voldoen en tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit te vergroten is gekozen voor het intensiveren en combineren van ruimtegebruik, en om stedelijk en landelijk gebied te transformeren (de drie zogenaamde interventiestrategieën).

De spanning tussen de vraag naar ruimte en de kwaliteit van de ruimte wordt in het bijzonder zichtbaar in de confrontatie tussen rode en groene functies. De Vijfde Nota beschrijft strategieën om enerzijds de vraag naar ruimte voor wonen en werken tot 2030 te realiseren en anderzijds een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen van het natuur- en landschapsbeleid (omvang en ruimtelijke samenhang van natuur, natuurkwaliteit). De Vijfde Nota onderschrijft de NvM-doelen van het natuur- en landschapsbeleid.

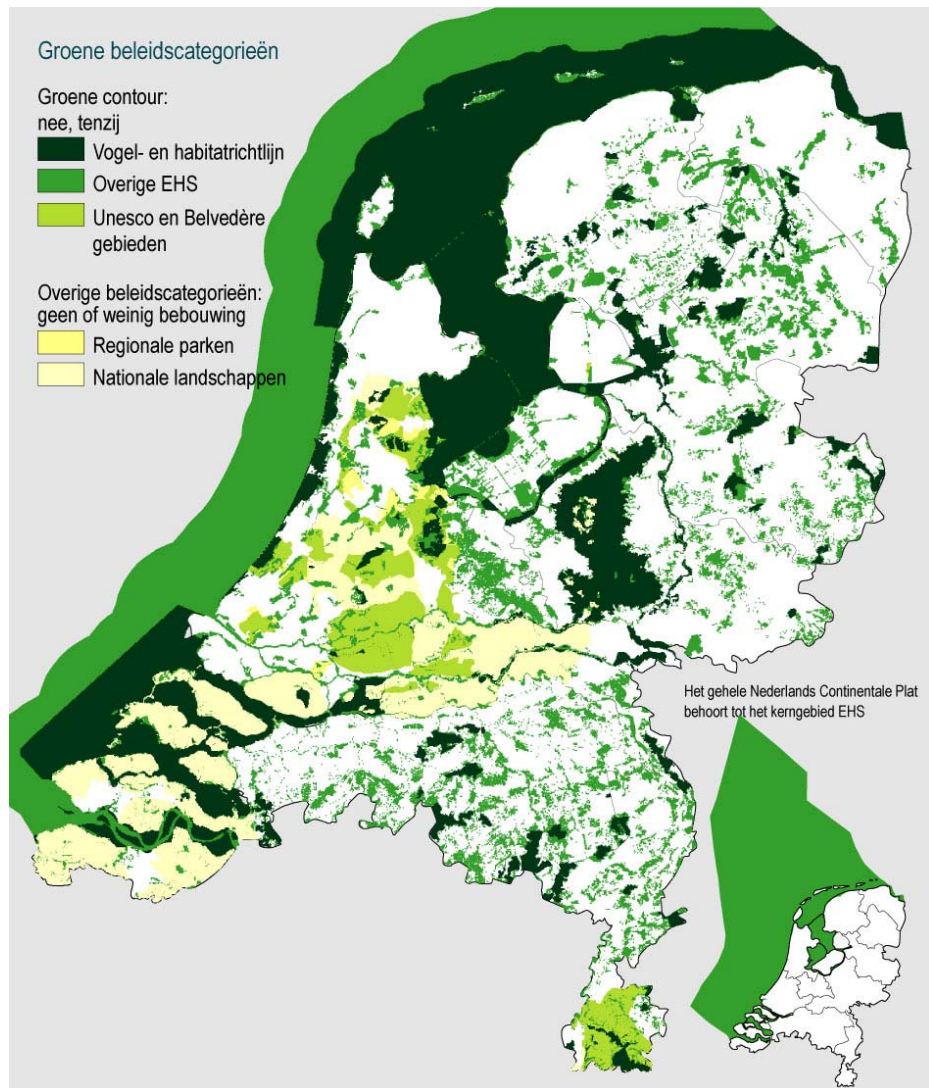
De ruimtelijke visie is uitgewerkt in drie ruimtelijke beleidsconcepten: het contourenbeleid, stedelijke netwerken en water als ordenend principe.

In het contourenbeleid onderscheidt de Vijfde Nota de zogenaamde rode en groene contouren. In de door gemeenten aan te geven rode contouren moet de bebouwing zich concentreren. Het streven is om minimaal 50% van de uitbreidingsbehoefte voor wonen de komende

15 jaar in het bestaand stedelijk gebied op te vangen, rekening houdend met de woonvoorkeuren van mensen. Via transformatie moet binnen het bestaand stedelijk gebied ruimte gecreëerd worden voor centrumstedelijk, groenstedelijke en randdorpse woonmilieu's. Bij dit transformatieproces moet ook rekening gehouden worden met de kwaliteit van de leefomgeving (externe veiligheid en geluid), het behouden van het bestaand stedelijk groen en het verbeteren van de bereikbaarheid van (agrarisch) groen in de omgeving. De overige 50% van de uitbreidingsbehoefte vindt plaats buiten het bestaand stedelijk gebied. Per landsdeel zijn daartoe bundelingsgebieden aangewezen waarbinnen uitbreiding van het bestaand stedelijk gebied is toegestaan (Figuur 4). Tevens zullen buiten deze bundelingsgebieden opvangkernen worden benoemd, waar ook bebouwing buiten de huidige grenzen van het bebouwde gebied is toegestaan. Uitgangspunt in de Vijfde Nota is dat het relatieve aandeel van de woningvoorraad in bundelingsgebieden in vergelijking tot het overige landelijk gebied tenminste gelijk moet blijven ten opzichte van de situatie in 2000.



Figuur 4 De rode en groene claims binnen de bundelingsgebieden



Figuur 5 Overzicht van de groene beleidscategorieën

In de door de provincies aan te geven groene contouren wordt planologische bescherming geboden aan de in (inter)nationaal opzicht belangrijkste natuur- en landschapswaarden. De groene contour omvat de ecologische hoofdstructuur, de werelderfgoedgebieden en een selectie van de Belvédèregebieden. Naast dit contourenbeleid worden Nationale en Provinciale Landschappen onderscheiden (Figuur 5)

In de Nationale en Provinciale Landschappen gaat het om een combinatie van behoud en ontwikkeling. In deze gebieden mag ‘in beginsel’ maar zeer beperkte uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. De regionale parken (voorheen rijksbuffergebieden) hebben een belangrijke recreatiefunctie voor de bewoners van nabijgelegen stedelijke gebieden. In regionale parken is uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en uitbreiding van

permanente verblijfsrecreatie niet toegestaan. Ingrepen die de dagrecreatieve functie en publieke toegankelijkheid versterken zijn wel mogelijk. Voor het overige landelijk gebied (voorheen aangeduid als balansgebied) wordt in het Structuurschema Groene Ruimte een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie beschreven. Het instrumentarium voor dit beleid moet nog worden ontwikkeld.

Het stelsel van natuurbescherming in Nederland wordt ingrijpend herzien. Binnen dit kader wordt een tweedeling gemaakt tussen gebieden die vallen onder de nieuwe Natuurbeschermingswet en overige natuurgebieden. Hiermee ontstaat een juridische tweedeling in de bescherming van de EHS: de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden met een wettelijk geregelde bescherming en zwaarder beschermingsregime, en de overige EHS-gebieden waarin de bescherming afhangt van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen en een lichter beschermingsregime.

Milieu: Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4)

Het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, 2001) heeft als doel een zodanige milieukwaliteit dat 95% van de natuur (areaal) in Nederland duurzaam wordt beschermd.

Hoewel de lange-termijn-doelstelling ambitieus is, zijn de milieukwaliteitsdoelen minder ambitieus dan in NMP3 doordat ze zijn verschoven van 2010 naar 2030. Daarmee wordt het realiseren van een goede natuurkwaliteit in 2018 aanzienlijk moeilijker. Zolang de gewenste milieucondities niet bereikt zijn, maakt het Rijk het uitvoeren van effectgerichte maatregelen mogelijk.

Om de milieudruk vanuit *de beïnvloedingsgebieden* van natuurkernen aanzienlijk terug te dringen, stelt het NMP4 een aantal stimulerende maatregelen voor. Zo wil het kabinet voor een zone rondom de natuurgebieden de komende 10 jaar -bovenop de generieke doelstellingen- extra gebiedsgerichte maatregelen nemen om de gewenste milieubescherming te bieden. De daarmee gepaard gaande kosten worden geschat op circa 2 miljard Euro tot 2010. Een deel hiervan (0,2 miljard) komt uit de bestaande gebiedsgerichte middelen. In de overige 1,6-1,8 miljard Euro is echter nog niet voorzien. Indien ook na 2010 effectgerichte maatregelen nodig zijn geldt het principe 'de vervuiler betaalt' ofwel de verantwoordelijke sector betaalt.

Ook in de nieuwe Wet Ammoniak en Veehouderij (2002) is aanvullend gebiedsgericht beleid opgenomen om kwetsbare natuur te beschermen. In kwetsbare bos- en natuurgebieden en in een zone van 250 meter daaromheen is nieuwe vestiging en sterke uitbreiding van veehouderijen verboden en zullen beperkingen worden gesteld aan de stallemissie van bestaande bedrijven. De zonering wordt niet toegepast bij natuurelementen die het minst gevoelig zijn voor ammoniakdepositie, delen van multifunctionele bossen en kleine natuurgebieden (tot circa 10 ha) en behelst alleen die natuurgebieden, die op 1 mei 1988 als verzuringsgevoelig waren aangemerkt.

Water: 'Anders omgaan met Water: Waterbeleid in de 21e eeuw', 'Ruimte voor de Rivier' en de 3e Kustnota

Het doel van het Nederlandse waterbeleid is behoud van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd. De recente nota's richten zich daarbij op de drietrapsstrategie van water vasthouden-bergen-afvoeren, waarbij een duidelijke trendbreuk is opgetreden van water beheren naar water accommoderen. Er ligt daarbij een sterk accent op meer veiligheid en minder op wateroverlast.

In lijn met het beleid van integraal waterbeheer zal daarbij gezocht worden naar een optimale combinatie tussen verschillende gebruiksfuncties, zoals scheepvaart, drinkwater, recreatie en natuur. De afstemming van natuur- en andere groene doelen tussen LNV en V&W is echter nog niet afgerond. In het Nationaal Bestuursakkoord Water, dat naar verwachting najaar 2002 zal worden afgesloten, zal de focus vooral gericht zijn op de uitvoering van WBL21. De Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (GeBeVe-regeling), waarmee antiverdrogingsprojecten werden gesubsidieerd, is opgegaan in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Daardoor is er geen specifieke antiverdrogingsregeling meer. Realisatie van de doelstelling van 40% reductie van verdroging in 2010 ten opzichte van 1998 is daardoor niet vanzelfsprekend, temeer daar van de beoogde 25% reductie in 2000 slechts 3% daadwerkelijk is gerealiseerd. De EU-Kaderrichtlijn Water (2000) is gericht op de kwaliteit en kwantiteit van grondwater en met name de kwaliteit van oppervlakte- en kustwater. De waterkwaliteit zal duidelijk gerelateerd zijn aan het ambitieniveau voor de natuurkwaliteit. De EU-Kaderrichtlijn Water dient uiterlijk in 2003 in de nationale wet- en regelgeving te worden geïmplementeerd.

In de Vierde Nota Waterhuishouding is ook opgenomen dat ecologische doelen voor diverse wateren worden vastgelegd en gerelateerd aan waterkwaliteitsparameters. Ook hier speelt verdere afstemming van doelen en monitoring tussen de Ministeries van LNV en V&W.

4 TOEKOMSTVERKENNINGEN 2000-2030

Niet alleen de beleidsplannen van de overheid en de huidige stand van zaken zijn van belang om te bepalen wat er nu gedaan moet worden om de ambities van NvM te realiseren. Daarvoor moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw, verstedelijking, bestuurlijke organisatie, het waterbeheer en de grondmarkt. Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben een grote invloed op kwantiteit en kwaliteit van natuur en landschap en tegelijkertijd zijn er veel onzekerheden over de ontwikkelingsrichtingen (paragraaf 4.1). Deze ontwikkelingen vormen het uitgangspunt voor de integrale omgevingsscenario's uit paragraaf 4.2.

4.1 Verstedelijking, landbouw, bestuur, water en grondmarkt

Verstedelijking van de groene ruimte: van productie- naar consumptielandschap

De welvaart is in Nederland anno 2000 zover toegenomen dat een verschuiving in de groene ruimte aan het optreden is van een "productielandschap" naar een "consumptielandschap". De productie van voedsel is lange tijd de hoofdfunctie in de groene ruimte geweest. Landbouw neemt anno 2000 overigens nog steeds circa 70% van het totale landoppervlak van Nederland in. Het Structuurschema Groene Ruimte 2 geeft aan dat voedselkwaliteit en -veiligheid nu prioriteit hebben boven de zorg voor voedselzekerheid. Als er voor gekozen zou worden veel meer voedsel buiten Nederland te produceren, dan zou de groene ruimte in Nederland niet meer essentieel zijn voor onze voedselvoorziening. Daarmee zou veel ruimte voor wonen, werken, recreëren en natuurontwikkeling ontstaan. Daarnaast heeft de toegenomen welvaart geleid tot een ander consumptiegedrag, waarbij de groene ruimte steeds belangrijker is geworden voor recreatie, wonen en werken.

Een andere evidente maatschappelijke ontwikkeling is de voortgaande verstedelijking. Daarbij gaat het niet alleen om verstedelijkingspatronen en woonwensen, maar ook om de verhouding tussen stadsbewoner en natuur en om recreatie in de stedelijke of landelijke groene ruimte. Duurzaam bouwen is sterk in ontwikkeling. In het beleid is de laatste jaren steeds gestuurd op een min of meer compacte verstedelijking. Hierdoor worden natuur en landschap in de groene ruimte zoveel mogelijk ontzien. In de huidige woonwensen is echter enerzijds meer vraag naar centrumstedelijk wonen en anderzijds meer gespreid, groen wonen. Nu is circa 14% van het landoppervlak bebouwd. De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening voorziet een groei van het ruimtebeslag voor wonen en werken met 3,5% (circa 122.000 ha) tot circa 17,5% in 2030. De Nieuwe Kaart van Nederland geeft hiervoor een indicatie van 80.000 ha extra in 2010 (2002).

Steeds meer gemeenten streven naar een zogenoemde ‘groen-blauwe signatuur’ (combinatie van land- en waternatuur) en zijn bereid hierin te investeren. Het is echter moeilijk gebleken grond voor groen en blauw in en om de stad te verwerven, omdat de grondprijzen daar zeer hoog zijn. Er zijn wel instrumenten voorhanden om grondverwerving af te dwingen, bijvoorbeeld strikte streek- en bestemmingsplannen, voorkeursrecht en onteigening. Deze instrumenten worden vooralsnog weinig toegepast. Als geaccepteerd wordt dat een groter deel van de landbouwgrond voor wonen wordt gebruikt, kan uit de meerwaarde die de groene omgeving biedt voor dergelijke woningen extra natuurgebied gefinancierd worden. Een deel van de landbouwgrond wordt dan dus omgezet in een *groen* woongebied en een deel in een natuurgebied.

Landbouw in beweging

In de landbouw waren expansie, intensivering, schaalvergroting en productiviteitsstijging jarenlang de toonaangevende trefwoorden. Op dit moment is er echter een kentering zichtbaar in de richting van maatschappelijke integratie van de landbouw (bijvoorbeeld "Goede Landbouw Praktijk"). Naast economisch-technologisch gerichte bedrijven, ontstaan ook steeds meer ecologische en verbrede landbouwbedrijven.

De *technologische trend*, naar bijvoorbeeld kunstvlees of -melk uit de fabriek zonder tussenkomst van varken of koe, zou tot veel extra ruimte voor wonen en natuur kunnen leiden. Er wordt wel aan deze ontwikkeling gewerkt, maar het is uiterst onzeker of dit binnen 30 jaar al leidt tot een ook door de consumenten aanvaard product. Vooralsnog wordt veel technologie gebruikt in de precisielandbouw bijvoorbeeld via slimme ICT en melkrobots. Dit draagt wel bij aan een efficiënter gebruik van meststoffen, bestrijdingsmiddelen en arbeid. De groei van de *biologische landbouw* is de laatste jaren minder geworden, waardoor het beoogde aandeel van 10% in 2010 niet gehaald lijkt te worden. De *verbreiding van de landbouw* uit zich in het verschijnen van steeds meer zorgboerderijen, streekeigen producten, agrarisch natuurbeheer en ('deeltijd'-)boeren met een nevenberoep. Vooral de eerste twee duiken op in de buurt van grote bevolkingscentra. Deze bedrijven hebben een economisch belang bij een landschappelijk aantrekkelijke omgeving; de overheid zou dit verder kunnen stimuleren.

De actuele *trends in het EU-beleid* zijn uitbreiding met Oost-Europese landen waardoor het aantal boeren in de EU meer dan verdubbelt, afschaffing van subsidies en importbescherming. Deze trends zullen in Nederland vooral de intensieve veeteelt en akkerbouw onder druk zetten. Hierdoor kan het ammoniakprobleem lokaal verlicht worden. In de melkveehouderij zal steeds meer technologie gebruikt worden. De intensieve grootschalige landbouw zal zich vooral vestigen op de productieve kleigronden. In 2003 zal de EU overigens een "Midterm-review" presenteren, een soort tussenbalans als voorbereiding op de vraag in hoeverre het EU-landbouwbeleid hervormd zal worden in 2006. Onderwerpen die dan aan de orde komen zijn onder andere voortzetting van de economische liberalisatie, steun aan plattelandontwikkeling en subsidieregelingen zoals voor agrarisch natuurbeheer.

In de *visserij* speelt het duurzaam gebruik van natuur nog sterker dan in de landbouw. Vangstquota of onderling verdeelde visrechten helpen een beter evenwicht te krijgen tussen vangst en populatieherstel. Nu wordt de overbevissing geschat op circa 20-40%. Technische ontwikkeling van viskwekerij, ‘duurzame’ visserijmethoden of het instellen van zeereservaten kunnen sterk bijdragen aan het herstel van vispopulaties en aquatische ecosystemen.

Bestuur differentieert

In het bestuur is een algemene trend zichtbaar van ‘government’ naar ‘governance’. Deze trend uit zich op drie manieren: er verschijnen steeds meer niet-overheidspartijen aan de onderhandelingsstafel, de nationale overheid krijgt gelijktijdig te maken met Europeanisering en regionalisering. Toepassen van de strikte EU-regelgeving voor bescherming van hoogwaardige natuur en het aangaan van coalities op lagere bestuursniveaus met private partijen en consumentenorganisaties kan bijdragen aan meer natuur voor mensen. Via de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid kan de rijksoverheid op hoofdlijnen doelen en evaluatiecriteria formuleren die uitgevoerd worden door lokale partijen.

Waterbeheer nieuwe stijl

Het nieuwe waterbeleid richt zich op integraal waterbeheer, waarin rekening gehouden wordt met alle gebruiksfuncties van het waterbeheer. Daarbij is een nieuwe aanpak ontwikkeld voor veiligheid en wateroverlast die is vastgelegd in de nota ‘Waterbeleid in de 21^e eeuw’. Deze nieuwe aanpak was nodig in verband met de verwachte klimaatveranderingen en een andere perceptie van veiligheids- en risiconormen. De nieuwe aanpak stoelt op drie uitgangspunten: 1. anticiperen in plaats van reageren; 2. niet afwentelen van waterproblemen door de drietrapsstrategie van water vasthouden-bergen-afvoeren; 3. meer ruimte naast techniek.

Zo kan op de hoge zandgronden ’s winters water langer in de bodem vastgehouden worden (waterconservering). Dit biedt kansen voor natuur in lager gelegen beekdalen. In het algemeen geldt dat waterberging voor veel van de bestaande natuur ongunstig is, zowel vanuit waterkwaliteits- als vanuit -kwantiteitsoogpunt. Waterberging biedt wel kansen voor nieuwe natuur. Ook het in de 3^e Kustnota neergezette, meer op veerkracht en ruimte gerichte kustbeheer kan gunstig uitpakken voor ecologisch herstel, met name waar slufontwikkeling in de duinenrij wordt toegestaan, de duinen verbreed worden en de kust zeewaarts verdedigd wordt met zandsuppletie. Dit op veerkracht gericht beleid is wezenlijk anders dan het meer klassieke waterbeleid dat gericht was op het veiligstellen van het achterland achter rigide dijken.

In het binnenland zou in bepaalde natte veengebieden gekozen kunnen worden voor minder bemaling of het helemaal drassig te laten worden. Daarmee gaan waterbeheerders steeds meer randvoorwaarden stellen als medegrondgebruiker.

De grondmarkt

De Nederlandse grondmarkt is in het verleden sterk beïnvloed door de overheid. Er zijn nu enorme prijsverschillen tussen bouwgrond, agrarische grond en natuurgrond. Dit komt door het creëren van gescheiden markten. Dichtbij de rode contouren hebben de landbouwgronden echter wel een flink hogere prijs (gemiddeld circa 110.000 euro per ha versus circa 40.000 euro per ha) omdat men verwacht dat deze grond ooit als bouwgrond verkocht zal worden. Dit is voor de aankoop van groen om de stad ongunstig. De rode contouren lijken strakker getrokken te worden, de segmentatie van de grondmarkt zal daardoor verscherpen. Zo'n sterk gesegmenteerde grondmarkt kan voordelig zijn voor de overheid bij het aankopen van grond voor groene doelen, zoals de EHS. Verstrakking van het contourenbeleid staat overigens haaks op de trend tot liberalisering van markten en ideeën over publiek-private samenwerking.

4.2 Integrale verkenningen

4.2.1 De integrale omgevingsscenario's

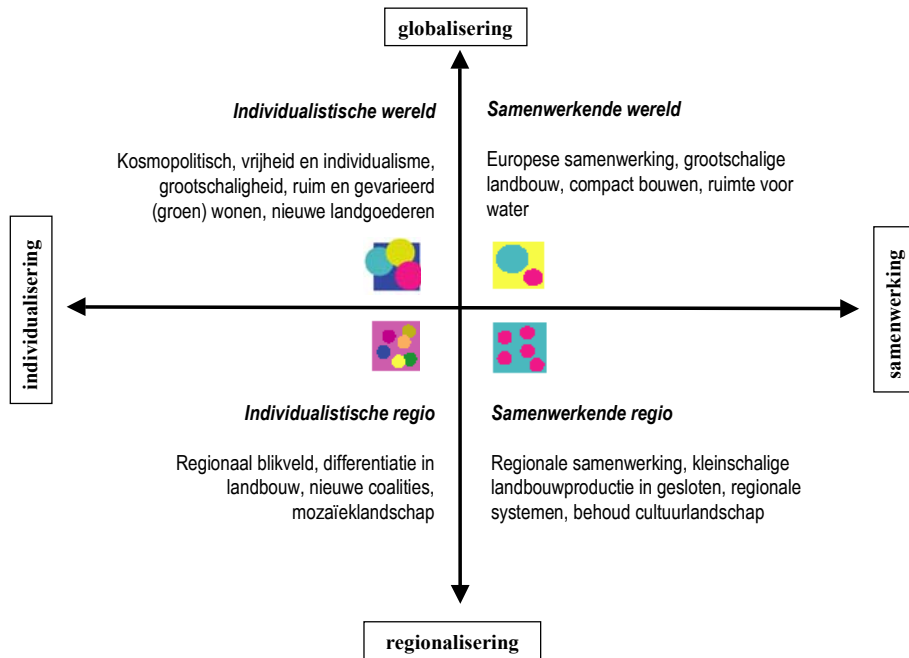
Voor deze Natuurverkenning zijn vier integrale omgevingsscenario's ontwikkeld, door enkele dominante trends naar de toekomst door te trekken, met speciale aandacht voor de hiervoor geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. De scenario's geven een aantal verschillende maar onderling samenhangende ontwikkelingen weer in de, voor natuur en landschap, belangrijkste maatschappelijke sectoren. De scenario's kunnen gezien worden als beelden van mogelijke toekomst.

Een dominante trend die in tal van maatschappelijke sectoren zichtbaar is, is *individualisering*, inclusief het accepteren van risico's. De tegenovergestelde trend, ook zichtbaar in de afgelopen jaren, is *samenwerking* tussen maatschappelijke groeperingen en de behoefte aan (collectieve) veiligheid.

Globalisering is een andere belangrijke trend. De handelsstromen nemen wereldwijd sterk toe en mensen reizen steeds meer. Dit wordt versterkt door de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie, waardoor de toegang tot kennis wordt vereenvoudigd en de bereikbaarheid van mensen wordt vergroot. De tegentrend hier is *regionaliseren*, de behoefte om de eigen regionale cultuur en identiteit te behouden en een deel van de goederen dicht bij huis te produceren en te verhandelen.

Deze trends zijn in een assenkruis geplaatst met als middelpunt de huidige situatie en op iedere as een trend en een tegentrend (Figuur 6). Elk van de scenario's is op te vatten als een samenspel van denkbare ontwikkelingen binnen een consistent kader van economische en demografische ontwikkelingen. De beide linker scenario's komen wat betreft economische en demografische ontwikkelingen globaal overeen met het A1-scenario van het IPCC en het CPB scenario Global Competition. Voor de twee rechter scenario's zijn dit het B2-scenario van het IPCC en CPB scenario European Coordination. Hiermee wordt zo veel

mogelijk aangesloten bij reeds bestaande en daardoor bekende scenario's die toegepast worden bij lopende studies (met name IPCC-klimaatproblematiek).



Figuur 6 Schematische weergave van de scenario's

De scenario's vormen de achtergrond waartegen de kansen en bedreigingen voor het natuur- en landschapsbeleid, zoals vastgelegd in de nota NvM, worden geanalyseerd. De ambities van het natuurbeleid blijven in elk van de scenario's gelijk en ook het areaal generaliseerde EHS wordt gelijk verondersteld. De zeven robuuste verbindingzones (27.000 ha) zijn overigens niet in beschouwing genomen in verband met lokaliseringproblemen. De routes waarlangs het beleid verder wordt ingevuld verschillen echter. Dit betekent dat de resultaten van het natuurbeleid niet gelijk zijn wat betreft aard, locatie en kwaliteit van de natuur en het landschap. In de ene maatschappelijke omgeving is meer kans op realisatie van de ambities dan in de andere. Dit komt met name doordat beleid op terreinen als milieu, water, landbouw, en ruimtelijke ordening als exogeen wordt beschouwd en dus per scenario verschilt.

Scenario 'Individualistische wereld' (IW): individualiseren en globaliseren leiden tot een grootschalige en veelvormige wereld met een sterk krimpende landbouw

In het IW-scenario kan de Nederlandse landbouw het zwaar te verduren krijgen. Door handelsliberalisatie en globalisering kan het landbouwareaal sterk krimpen, terwijl in het resterende deel efficiency voorop staat, met industrialisering, intensivering en schaalvergroting als gevolg. In dit scenario bepalen bovennationale overheden en organisaties de koers en heeft de overheid een meer uitvoerende taak. Andere partijen, zoals bedrijven of particulieren, moeten zelf hun risico's dragen. Dit gaat gepaard met toenemende heterogeniteit van woon-, recreatie- en natuurwensen. Er is zowel een sterke vraag naar kosmopolitisch wonen in stadscentra, als naar wonen in een groene omgeving. Voor het water(beleid) geldt in dit scenario uitsluitend het hoognodige: geen grote investeringen om overstroming en wateroverlast te voorkomen, waterwegen zijn primair een transportas.

Scenario 'Samenwerkende wereld' (SW): samenwerken en globaliseren leiden tot een geordende wereld met compacte steden en beschermde landbouw

In het SW-scenario worden de gevolgen van de trend naar een sterke, goed geïntegreerde Europese Unie onderzocht, met eigen natuur- en landschapsvoorkeuren. Ruimte voor water staat in dit scenario centraal. Landbouw wordt nog steeds gesubsidieerd, in ruil voor agrarische verbreding naar waterberging en landschapsbeheer. De huidige strategie om grenzen (contouren) te trekken, met compact bouwen als voornaamste uiting, is kenmerkend in dit scenario. Wel wordt er uitsluitend gebouwd op plekken waar dat vanuit het watersysteem gezien zo min mogelijk kwaad kan.

Scenario 'Samenwerkende regio' (SR): de combinatie van samenwerken en regionaliseren leidt tot een kleinschalige wereld en een ecologische landbouw.

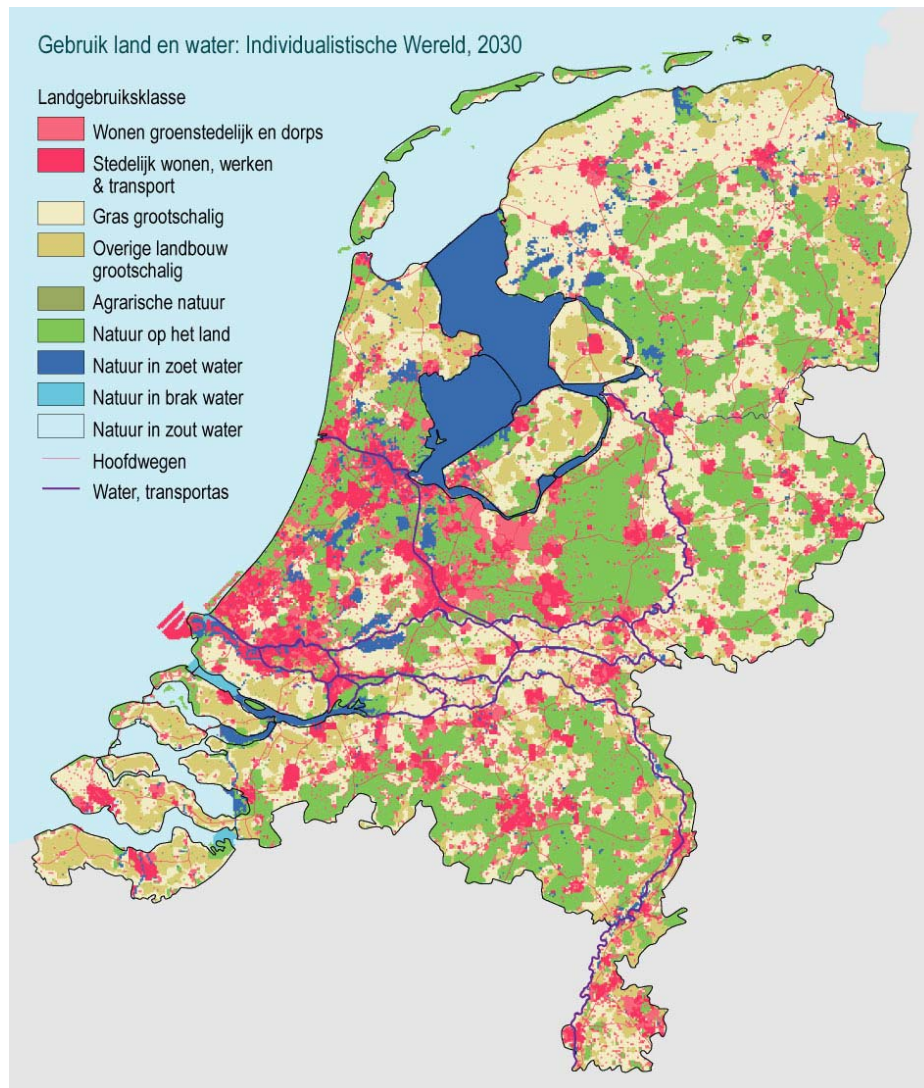
In het SR-scenario blijven strakke rode contouren getrokken. De belangstelling voor regionale identiteit stijgt bovendien, wat zich bijvoorbeeld uit in architectuur die bij de regio past. Water krijgt op beperkte (regionale) schaal ruimte om overstromingsrisico's te beperken. Biologische landbouw overheerst. In dit scenario, dat diagonaal tegenover IW staat in het assenkruis, is niet tempoverhoging maar onthaasting kenmerkend.

Scenario 'Individualistische regio' (IR): individualiseren en regionaliseren leiden tot een deels groot, deels kleinschalige wereld met nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke coalities.

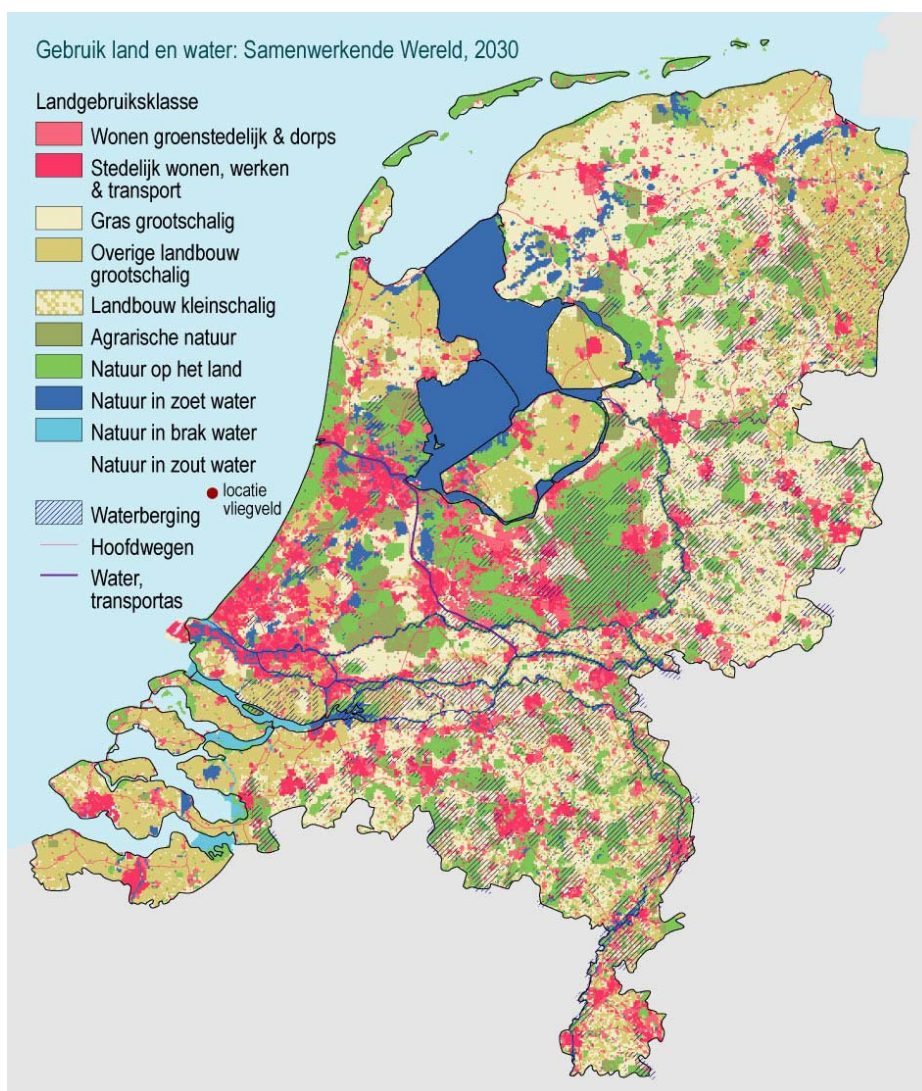
In het IR-scenario heerst een liberaal cultureel en politiek klimaat, maar dan in combinatie met een sterke regionale binding en nieuwe opportunistisch opererende coalities. Daarbij past een agrarische sector die met een breed scala aan diensten en producten de regionale markt bedient (vaak in de nabijheid van steden), maar elders (op grotere afstand van de woonbebouwing) de betere gronden benut met een grootschalig bedrijf. Waterbeleid wordt op regionale schaal bepaald: soms wordt water ruimte gegeven, soms binnen het keurslijf van de rivier gehouden. Visserij is intensief en zal tot uitputting van de voorraad leiden.

4.2.2 De vier scenario's op de kaart

De bovengenoemde scenario's zijn kwantitatief en ruimtelijk uitgewerkt in grondgebruikskaarten voor het jaar 2030. Per scenario is globaal aangegeven waar en in welke dichtheid woningen zouden kunnen worden gebouwd en waar een bepaald type waterbeheer, landbouw en natuur zou kunnen komen (zie figuren 7a t/m 7d). Voor iedere scenariokaart zijn vervolgens de effecten op de natuur, het historisch cultuurlandschap en het recreatief gebruik concreet en kwantitatief bepaald.



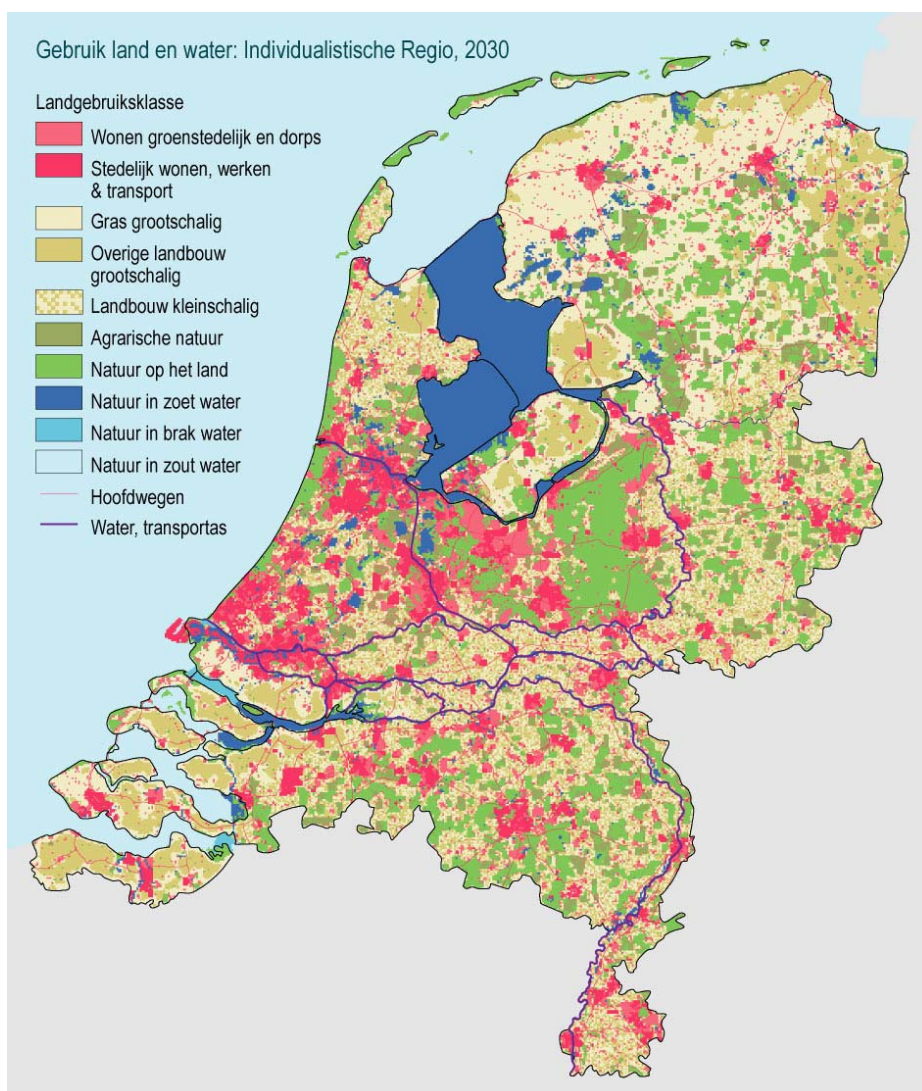
Figuur 7a Grondgebruik in de Individualistische wereld (IW-scenario)



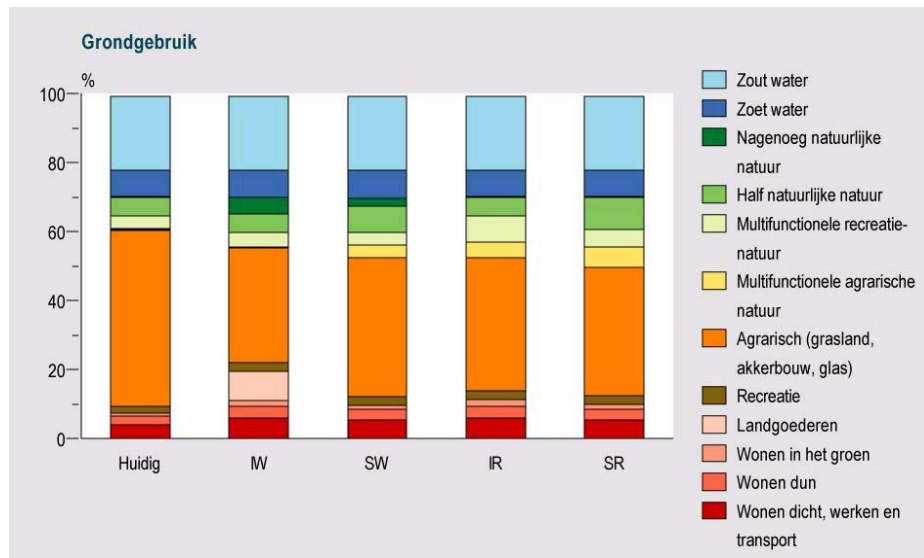
Figuur 7b Grondgebruik in de Samenwerkende Wereld (SW-scenario)



Figuur 7c Grondgebruik in de Samenwerkende Regio (SR-scenario)



Figuur 7d Grondgebruik in de Individualistische Regio (IR-scenario)



Figuur 8 Aandeel van verschillende categorieën grondgebruik in de verschillende scenario's

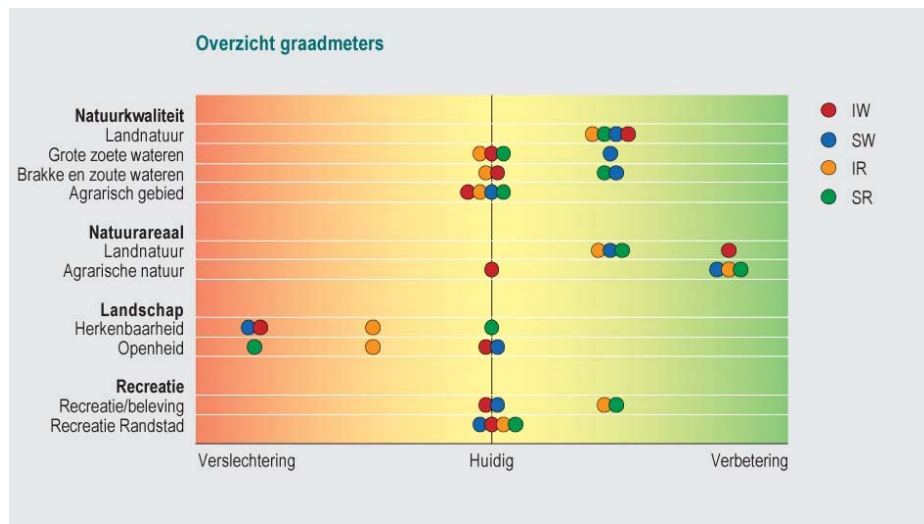
4.2.3 Natuur in 2030

In elk van de vier scenario's verbetert de milieukwaliteit en komt er meer ruimte voor natuur, zij het langs verschillende maatschappelijke routes. Wanneer de landbouw daadwerkelijk, en eventueel sterk, zou inkrimpen, lijkt het goed mogelijk de benodigde hectares voor de Ecologische Hoofdstructuur en de Randstadgroenstructuur te verwerven, ook al lukt dat misschien pas in 2030 in plaats van in 2018. Anderzijds zou voor continuering van (duurzame) landbouw binnen de Nederlandse groene ruimte gekozen kunnen worden.

De verschillen tussen de scenario's betreffen vooral de ruimtelijke spreiding van natuurkwaliteiten, omvang en aard van het beheer, het gebruik, zoals visserij, en de vervlechting dan wel scheiding van landbouw en natuur. Biodiversiteit is het meest gebaat bij ingrepen van formaat, zoals een *verdubbeling van het aaneengesloten natuurareaal*, of een *halvering van het bevestigde areaal*. Verbetering van de milieukwaliteit is essentieel voor de verbetering van de natuurkwaliteit. Vooral de flora profiteert hiervan. De natuurkwaliteit herstelt zich in de komende 30 jaar met gemiddeld 10-15% tot circa 60% van de waarde van een optimaal ontwikkeld ecosysteem. De kwaliteitsverbetering verschilt nog sterk per natuurtype, afhankelijk van het maatregelenpakket.

In een individualistische, liberale omgeving (IW en IR) zal de landbouw naar verwachting economisch onder druk komen te staan. Met name in de kleigebieden zal een grootschalige, intensieve landbouw ontstaan. Op slechtere gronden zal de landbouw sterk in omvang afnemen en zullen particulieren grond aankopen om groen te wonen of om landgoederen te stichten (Figuur 8). Dit kan leiden tot honderdduizenden hectares, min of meer beboste,

landgoednatuur. In een dergelijke wereld is geen draagvlak voor agrarisch natuurbeheer. Beheersarme natuur en multifunctionele (recreatie)natuur zullen dan domineren. Door zandwinning en hoge visserijdruk zal de natuurwaarde van de zoute wateren afnemen. Ondanks de beperkt toenemende oppervlakte natte natuur en enige verbetering van de waterkwaliteit is er een afname van de natuurwaarde van de grote (zoete) wateren. Dit is met name het gevolg van de grote gebruiksdruk (recreatiedruk en verstoring door wonen en bedrijvigheid).



Figuur 9 Overzicht graadmeterscores natuur, landschap, beleving & recreatie

Toedeling van nieuwe natuur is hierbij ruimtelijk nog niet geoptimaliseerd. Optimalisatie kan leiden tot een hogere natuurkwaliteit, met name voor de fauna.

Een *alternatieve ontwikkeling* in dit liberale scenario zou kunnen zijn dat het beschermingsregime van de EHS vergaand verzwakt, waardoor woningen gebouwd kunnen gaan worden in de groene, voorheen natuurbeschermende, contouren. Ook is het de vraag of in zo'n liberale wereld de overheid zich blijft inspannen voor verwerving van grond voor de EHS, waardoor zelfs de veronderstelde realisatie in gevaar kan komen. Anderzijds kunnen nieuwe coalities tussen maatschappelijke groeperingen nieuwe, onvermoede kansen voor natuur creëren.

Een op samenwerking en veiligheid gerichte samenleving (SW en SR) zal landbouw veeleer in stand houden uit sociale overwegingen of om redenen van voedselzekerheid, voedselveiligheid, of dierwelzijn. Dergelijke biologische landbouw biedt perspectief voor een aanzienlijke verbetering van de milieukwaliteit. De samenleving is bereid hogere voedselprijzen te betalen en de groene diensten van boeren te financieren voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer. De meeste winst voor natuur wordt hierbij echter behaald door verbetering van het milieubeheer en een meer natuurlijk, op veerkracht gericht waterbeheer, zoals vernatting van beekdalen middels waterberging in hoog Nederland, herstel van zoet-zout gradiënten en beperking van de (niet duurzame) visserij op de Noordzee.

Kwetsbare natuur in de EHS profiteert het meest in een dergelijke wereld, agrarische natuur in mindere mate omdat beheer hier minder effectief is voor natuur. Een risico in deze maatschappij met een sterk sturende overheid is dat het potentieel draagvlak met name bij de grondeigenaren en boeren onvoldoende benut wordt of dat de overheidsbemoeienis zelfs tot tegenwerking gaat leiden bij grondverwerving voor natuur en landschap.

Nuancering van de berekeningsresultaten

Aannames en berekeningen die nodig zijn voor het ontwerp van de integrale omgevings-scenario's zijn op veel plaatsen van invloed op de uitkomsten. De aanname dat de optimale hydrologie in de natuurgebieden in 2030 gerealiseerd zal zijn, is optimistisch. Indien dit in 2030 niet of nauwelijks mogelijk is, zal de natuurkwaliteitswinst kleiner zijn; dit geldt met name voor de flora op het land.

Daartegenover staat dat de ruimtelijke allocatie van nieuwe natuurtypen in de scenario-kaarten nog aanmerkelijk verbeterd kan worden als aaneengesloten arealen van één of meer bij elkaar passende natuurtypen bereikt worden. Dit zou naar schatting een substantiële natuurkwaliteitswinst kunnen opleveren in IW en SW.

Verondersteld is dat het huidige natuurbeleid in alle scenario's volledig uitgevoerd zal worden. Het is echter zeer de vraag of dit ook een realistische verwachting is in liberale werelden zoals in IW en IR. Daar komt bij dat als de grote aaneengesloten gebieden met landgoednatuur niet echt als natuurgebied ingericht, beheerd en beschermd worden, de natuurkwaliteit flink lager zal uitvallen.

Uitgaande van een gemiddelde natuurkwaliteitswinst van 10-15% voor alle vier scenario's blijkt uit deze overwegingen dat de grootste natuurwinst ligt bij SW en IW. Daarbij wordt echter aangetekend dat dit maximum bij IW zonder duidelijke rol van de overheid niet makkelijk gehaald wordt omdat de ruimtelijke optimalisatie anders niet gemakkelijk te bereiken is. De grootste verliezen zijn mogelijk bij de liberale scenario's IW en IR. De meest zekere kansen voor natuur liggen dus in SW, de grootste onzekerheden liggen in IW.

4.2.4 Landschap in 2030

De herkenbaarheid van het landschap neemt in alle scenario's af: de kenmerken van de aardkundige en cultuurhistorische ontstaansgeschiedenis en ook de karakteristieke openheid worden aangetast. Sterke uitbreiding met landgoednatuur vermindert die historische herkenbaarheid. In de regionaal georiënteerde samenlevingen, het SR- en het IR-scenario, lopen de landschappen vol met bebouwing en plukjes natuur. De grootschalige landbouw zorgt daarentegen voor nieuwe open landschappen met name in de liberale werelden maar ook in het SW-scenario.

Het is vanwege de onduidelijke kwaliteitscriteria nog niet mogelijk aan te geven of de door het beleid beoogde 'nieuwe landschapskwaliteiten' zich daadwerkelijk zullen ontwikkelen. De klassieke agrarische landschappen zullen alleen op beperkte schaal met gesubsidieerd

agrarisch landschapsbeheer in stand gehouden kunnen worden. In een maatschappij met een sterke overheid is een grotere kans dat de klassieke cultuurlandschappen worden behouden. In meer liberale omstandigheden kan het een meer in de samenleving verankerd, maar dynamischer landschap zijn. Als regionale of lokale coalities de financiering voor een dergelijk landschap zelf moeten opbrengen, zullen die hun eigen identiteit willen versterken ofwel willen benutten om streekeigen producten te vermarkten.

4.2.5 Recreatie en beleving in 2030

Door de stedelijke uitbreiding en verdichting in elk van de scenario's neemt de bereikbaarheid van de groene recreatiegebieden in de Randstad af. Dit kan alleen verholpen worden door actief beleid waarbij groengebieden aangelegd worden dichtbij woonkernen, zoals in het SR-scenario. De gebieden met een goede tot uitstekende recreatieve kwaliteit voor fietsen en wandelen liggen vooral in Midden- en Oost-Nederland. De nieuwe natuurgebieden en landgoederen mits deze worden opengesteld in de rest van Nederland zorgen er voor dat de recreatiewaarde toeneemt. In het SW-scenario neemt de totale recreatiewaarde af, omdat er veel minder bos wordt gerealiseerd.

4.2.6 De uitgaven voor natuurreservaten en ontwikkelingsgebieden

De uitgaven voor natuurbehoud en -ontwikkeling variëren sterk met het type natuur dat wordt nagestreefd en met de uitgangssituatie van de betreffende gebieden, bijvoorbeeld landbouwgrond ten opzichte van bestaand natuurgebied. Bovendien is de grondprijsontwikkeling onzeker. Om desondanks een indicatie te verkrijgen van de verschillen tussen de scenario's is hier ingezoomd op uitgaven voor aankoop en beheer van de reservaten en natuurontwikkelingsgebieden van de EHS. De resterende taakstelling hiervoor bedraagt circa 100.000 hectare.

Verwerving en inrichting van de resterende EHS-taakstelling zou bij de verwervingsnormbedragen die in de Bestuursovereenkomst gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002 (IPO, LNV, VROM, V&W, 2002) worden gehanteerd (ca 40.000 euro/ha verwerven en 10.000 euro/ha inrichten) ongeveer 5 miljard euro kosten. De uitgaven ten behoeve van het beheer liggen daarna gemiddeld op 160 euro/ha/jaar. Voor terreinen onder agrarisch natuurbeheer geldt een gemiddeld subsidiebedrag van circa 545 euro/ha/jaar onder het Programma Beheer.

Agrarisch natuur- en landschapsbeheer leidt tot een uitgave van 73,5 miljoen euro per jaar, uitgaande van realisatie van de taakstelling van 135.000 ha. Met agrarisch natuurbeheer worden overigens andere doelen en kwaliteiten nagestreefd dan met de reservaten en natuurontwikkelingsgebieden. Minder areaal verwerven en meer onder agrarisch natuurbeheer brengen leidt daarom niet alleen tot afwijking van de in NvM gekozen nationale natuurdoelen, met mogelijk implicaties voor de internationale verplichtingen, maar bovendien worden de totale beheersuitgaven navenant hoger.

Bij volledige realisatie van het voorgenomen beleid zijn de totale uitgaven voor beheer, vanaf bijvoorbeeld 2020, ongeveer 240 miljoen euro per jaar. In de scenario's IW en SW zijn de totale uitgaven ongeveer 10% lager, in IR ongeveer gelijk en in SR bijna 20% hoger. Dit laatste wordt veroorzaakt door het relatief grote areaal agrarisch natuurbeheer. De gehanteerde normen zijn voor alle scenario's gelijk gehouden en gebaseerd op een gemiddelde van de huidige vergoedingen uit het Programma Beheer. Dit lijkt redelijk omdat de categorie Bijzondere Natuur wat betreft areaal niet zeer discriminerend is tussen de scenario's. In de beide Samenwerkingsscenario's zijn de milieucondities echter duidelijk gunstiger, dus kan het rendement van het beheer hoger zijn.

In de Individualistische scenario's past geen overheidssubsidiëring. Daar zal een belangrijk deel van het natuurbeheer door private partijen worden betaald. De vraag is dan of de bijzondere natuurdoelen die relatief intensief beheer vergen, de beoogde kwaliteit zullen hebben. In de Samenwerkingsscenario's betaalt vooral de overheid en kan zij rechtstreeks sturen op kwaliteit.

4.2.7 Noodzakelijke randvoorwaarden voor het bepalen van de kosten-effectiviteit

Een analyse van de kosteneffectiviteit kan gemaakt worden, wanneer een door de politiek bepaald belang en budget voor natuur bekend is. Zo'n analyse is in het kader van de NVK2 maar beperkt mogelijk geweest. Als uitgangspunten voor zo'n analyse, te presenteren in een volgende Natuurbalans, gelden de volgende overwegingen:

Het natuurbeleid is voor het realiseren van de doelen in sterke mate afhankelijk van de beleidsvelden ruimtelijke ordening, milieu en water. Daarom dient een oordeel over de effectiviteit van het natuurbeleid in een breed perspectief te worden gevormd.

De effectiviteit is echter niet alleen afhankelijk van de horizontale integratie, ook de verticale integratie dient te worden beschouwd. Om de effectiviteit van instrumenten en maatregelen te kunnen beoordelen is voorts een helder toetsingskader noodzakelijk met concrete toetsbare doelstellingen. Robuust kosteneffectief beleid vereist ook een helder ruimtelijk optimalisatieproces, waarbij rekening gehouden wordt met de kansrijkdom van verschillende locaties en een intelligente verdeling van de taakstellingen. Tenslotte is de factor tijd is van groot belang. Het ontwikkelen van hoogwaardige natuur vergt het doorlopen van diverse successiefasen van ecosystemen, hetgeen decennia kan duren.

Met zo'n analyse kan een beeld gegeven worden van de kostenefficiëntie: is het doel op een zo goedkope mogelijke manier is gerealiseerd? Een heel andere vraag is of de natuur die op kostenefficiënte wijze is gerealiseerd, het geld waard is geweest. Dit is echter een politieke afweging tegen andere b.v. sociaal-culturele waarden zoals meer onderwijs, of tegen economische waarden.

4.3 De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening vergeleken met de scenario's

Uit de scenario-analyse blijkt onder meer dat het in alle scenario's, in het bijzonder in de regionale, niet lukt om voldoende ruimtelijke samenhang in de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren. De herkenbaarheid van het landschap neemt in alle scenario's af: de kenmerken van de aardkundige en cultuurhistorische ontstaansgeschiedenis en ook de karakteristieke openheid vermindert. Door de stedelijke uitbreiding en verdichting neemt de bereikbaarheid van de groene recreatiegebieden in de Randstad af. Een belangrijke vraag is in hoeverre het ruimtelijk beleid in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening een antwoord geeft op deze problemen.

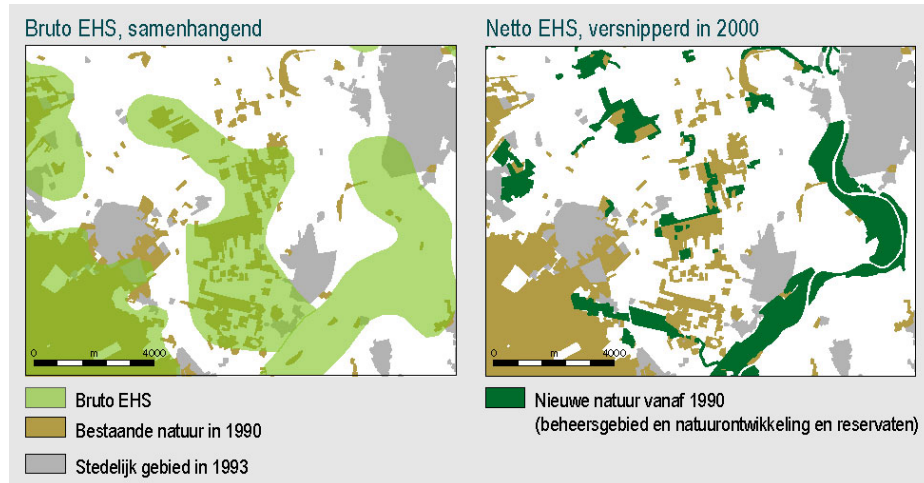
Door versnippering staat het rendement van het natuurbeleid onder druk

De concrete ruimtelijke begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur op regionale en lokale schaal heeft geresulteerd in een versnipperd ruimtelijk beeld (Figuur 10). De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening neemt deze begrenzing van de EHS op in de groene contour. De versnippering zou deels verkleind kunnen worden door in evidente gevallen de begrenzing te heroverwegen. De kans dat bepaalde planten en diersoorten duurzaam kunnen voortbestaan is in een aaneengesloten gebied, of in een samenhangend netwerk van gebieden, namelijk aanzienlijk groter dan bij versnipperde gebieden. Door versnippering staat de effectiviteit van het natuurbeleid dus voortdurend onder druk van lokale belangen. Of andersom gesteld: bij een versnipperde EHS is de omvang van de aanliggende gebieden waarvoor gebruiksbeperkingen gelden veel groter dan bij een aaneengesloten EHS.

Feitelijk is de natuur in Nederland in de loop der tijd dusdanig verkleind en versnipperd dat een veelvoud van het huidige areaal aan natuurontwikkeling nodig zou zijn voor een grootschalige ruimtelijk samenhangende ecologische hoofdstructuur. Om de EHS toch veilig te stellen zonder omvangrijke aanliggende gebieden onder de groene contour te brengen, worden in de Vijfde Nota randvoorwaarden voorgesteld voor onder meer de grondgebonden landbouw. Deze randvoorwaarden richten zich voornamelijk op activiteiten die via bodem, water of lucht de kwaliteit van de Ecologische Hoofdstructuur beïnvloeden. De Vijfde Nota geeft niet duidelijk aan hoe de bescherming tegen deze omgevingsinvloeden planologisch geregeld wordt.

In het SGR2 wordt binnen de EHS een tweedeling gemaakt in natuurkernen (70% van het areaal) en overige EHS (30% van het areaal), waarbij de milieubescherming in de overige EHS minder prioriteit krijgt. Deze tweedeling is uit oogpunt van doelmatigheid te verklaren, maar opvallend is dat in deze 'overige EHS' circa 30% van de bijzondere, en overwegend kwetsbare natuur ligt. Dit is natuur die niet, of alleen tegen hoge inspanningen en hoge kosten, op andere locaties gerealiseerd kan worden. Hiermee lijkt bij voorbaat een lager ambitieniveau in natuurdoelen geaccepteerd te worden. Dit geldt in het bijzonder voor de gebieden kleiner dan 10 ha die in het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij

buiten de zoneringsmaatregelen vallen. Deze gebieden omvatten ca. 20.000 ha waarvan ca. 5.000 ha bijzondere natuur. In het licht van de NvM ambities zou een beoordeling van de (inter-)nationale betekenis zinvol zijn om zonodig nader te kunnen prioriteren.



Figuur 10 EHS-ambitie: schijnbaar grote eenheden maar feitelijk versnipperd

Geen eenduidig beschermingsregime voor de EHS

Het stelsel van natuurbescherming in Nederland wordt ingrijpend herzien. Binnen dit kader wordt een onderscheid gemaakt tussen gebieden die vallen onder de nieuwe Natuurbeschermingswet en overige natuurgebieden. Hiermee ontstaat, naast de hierboven genoemde milieukundige tweedeling, een juridische tweedeling in de bescherming van de EHS: de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (40% van de EHS) met een wettelijk geregelde bescherming en een relatief zwaarder beschermingsregime, en de overige EHS-gebieden (60% van de EHS) waarin de bescherming afhangt van de doorwerking in streek- en bestemmingsplannen en een relatief lichter beschermingsregime.

“Ten opzichte van het Europese beschermingsregime is het ‘nee-tenzij’ regime voor de overige groene contourgebieden minder streng en biedt het meer mogelijkheden voor een nationale beoordeling van nieuwe plannen of projecten. Het regime heeft geen betrekking op het bestaande gebruik binnen of in de nabijheid van deze groene contourgebieden. Voorts kunnen nieuwe plannen of projecten worden toegestaan als er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang in plaats van het strengere dwingende reden van groot openbaar belang. Tenslotte voorziet het regime in de mogelijkheid van financiële compensatie als fysieke compensatie niet mogelijk is (Vijfde Nota RO PKB3).”

Het hanteren van twee verschillende beschermingsregimes binnen de EHS kan met zich meebrengen dat ingrepen in de ‘relatief lichtere beschermingszone’ gemakkelijker worden gemaakt. Hiermee zou de ruimtelijke samenhang van de EHS verder onder druk komen te staan. Dit is een probleem omdat de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden op nationaal niveau niet een echt netwerk van natuurgebieden vormen. Complicerend is dat door de verschillende beschermingsregimes voor natuurgebieden en daarnaast ook voor soorten er een

palet van beschermingscategorieën ontstaat, waarvan niet altijd even duidelijk is welke waar geldt en welke voorwaarden er dan gesteld worden aan nieuwe en bestaande ingrepen. Begrippen als ‘significant effect’, ‘groot openbaar belang’, ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’ zijn niet uitgewerkt. Hierdoor is in de praktijk moeilijk te bepalen wanneer aan deze voorwaarden is voldaan en wordt ook de mogelijkheid opengelaten om deze begrippen verschillend te interpreteren. Bovendien wisselt per beschermingsregime de overheidslaag (rijk, provincies, gemeente) die de natuurwaarden moet afwegen tegen de andere belangen. Voorts is niet duidelijk hoe in de beoordeling wordt omgegaan met het gezamenlijke effect van opeenvolgende maar steeds één voor één beoordeelde ingrepen.

Landschapsbescherming wel in veel gebieden beoogd maar (op rijksniveau) nog weinig van instrumenten voorzien

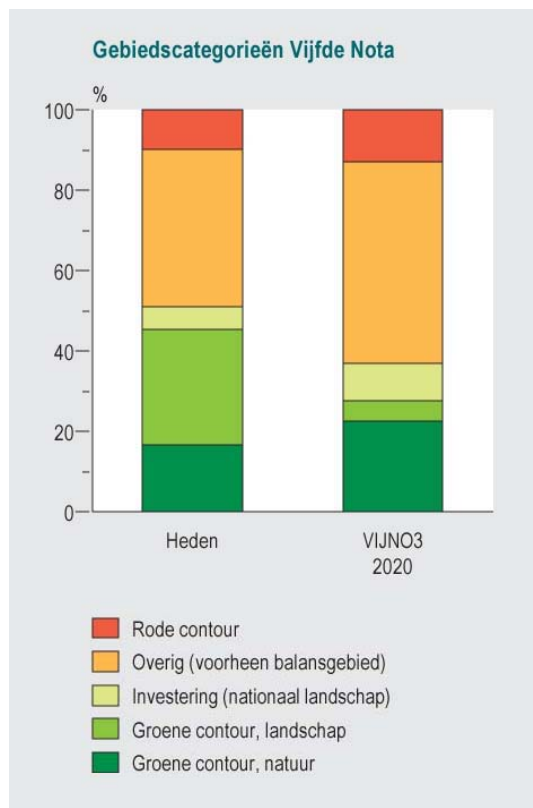
De UNESCO werelderfgoedgebieden en een selectie van Belvédèregebieden moeten onder de groene contour worden gebracht. In deze gebieden ligt het accent op het behoud van de bijzondere elementen en kenmerken die de hoge landschappelijke en cultuurhistorische waarden bepalen. In de huidige situatie valt een veel groter areaal landschap onder een groene-contourachtige bescherming. Dit betreft gebieden die onder het VINEX- en provinciaal restrictief beleid vallen, zoals het Groene Hart, de Veluwe en Midden Brabant.

Een van de hoofddoelstellingen van de Vijfde Nota en van het Structuurschema Groene Ruimte is behoud en ontwikkeling van landschappelijke diversiteit en identiteit. Van de waardevolle landschappen (Farjon *et al.* 2002) komt circa 25% onder de groene contour te vallen. De overige 75% zal deel uitmaken van Nationale en Provinciale Landschappen (die niet onder de groene contour vallen) of het resterende landelijk gebied (voorheen balansgebied genoemd).

In de Nationale en Provinciale Landschappen gaat het om een combinatie van behoud en ontwikkeling. In deze gebieden is de methodiek voor het trekken van rode contouren weliswaar dezelfde als in andere gebieden, maar er mag ‘in beginsel’ maar zeer beperkte uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. Wat dit ‘in beginsel’ in de praktijk betekent voor bijvoorbeeld het Groene Hart als Nationaal Landschap is nog moeilijk aan te geven. De huidige begrenzing van het Nationale Landschap het Groene Hart omvat steden als Gouda, Alphen a/d Rijn, Bodegraven en Woerden die momenteel als regionale opvangkernen fungeren.

De selectie van Nationale Landschappen is gebaseerd op gebieden ‘met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve waarden die van belang zijn voor het functioneren van de Ruimtelijke Hoofdstructuur én die nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen’ (Vijfde Nota). Getoetst op deze twee criteria is het opvallend dat juist kenmerkende gebieden in Midden-Nederland, waar de verstedelijkingsdruk groot is en eerder zal toenemen dan afnemen, niet zijn geselecteerd. Concreet gaat het om gebieden ten oosten van Amersfoort (Eemland, Gelderse Vallei) en ten zuiden van Utrecht (het Kromme Rijngebied).

Voor de Nationale Landschappen zijn ontwikkelings- en investeringsprogramma's voorzien ten behoeve van landschapontwikkeling. Dit is vergelijkbaar met het beleid voor de huidige Waardevolle Cultuurlandschappen. Voor het gehele landelijk gebied, inclusief gebieden die voorheen aangeduid werden als balansgebied, wordt een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie voorgestaan. Het instrumentarium voor dit beleid is nog in ontwikkeling.



Figuur 11 Verandering van landschapsbescherming in de Vijfde Nota en het SGR2 (het zoekgebied provinciale landschappen is onder gebracht in de categorie 'overig').

Figuur 11 geeft de relatieve omvang van de hierboven besproken gebiedscategorieën weer. De terminologie uit de Vijfde Nota is voor deze vergelijking ook toegepast op de huidige situatie. Daaruit blijkt dat in de plannen voor de Vijfde Nota het areaal beschermd landschap met ca 15% afneemt ten opzichte van het huidige beleid ('groene contour natuur + landschap' en 'investering'). De kracht van landschapsbescherming op rijksniveau lijkt omgekeerd evenredig aan het oppervlak. De kenmerkende elementen in het landschap (monumenten) krijgen een stevige bescherming, voor de kenmerkende openheid van gebieden inclusief structuren en patronen, is dit minder duidelijk aangegeven. De 'ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie' staat wel hoog op de beleidsagenda maar er is nog weinig ervaring mee opgedaan.

Beleidsopgave verstedelijking ambitieus, zowel voor rood als voor groen

De beleidsopgave op het gebied van verstedelijking in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is ambitieus. Het streven is om minimaal 50% van de uitbreidingsbehoefte voor wonen de komende 15 jaar in het bestaand stedelijk gebied op te vangen. Gecombineerd met de woonvoorkeuren van mensen zal dit met name in het stedelijk gebied in het westen van Nederland tot ruimteproblemen leiden. Via sloop en herbouw moet in dit deel van Nederland binnen het bestaand stedelijk gebied ruimte gecreëerd worden voor centrumstedelijke, groenstedelijke en randdorps woonmilieu's. De uitdaging is om bij dit transformatieproces ook rekening te houden met de kwaliteit van de leefomgeving (externe veiligheid en geluid), het behouden van het bestaand stedelijk groen, de aanleg van nieuw stads-groen en het verbeteren van de bereikbaarheid van (agrarisch) groen in de omgeving.

Een tweede beleidsopgave rond verstedelijking is op een hoger ruimtelijk schaalniveau gedefinieerd. Per landsdeel zijn bundelingsgebieden aangewezen. Uitgangspunt in de Vijfde Nota is dat het aandeel van de woningvoorraad in bundelingsgebieden tenminste gelijk moet blijven ten opzichte van de situatie in 2000.

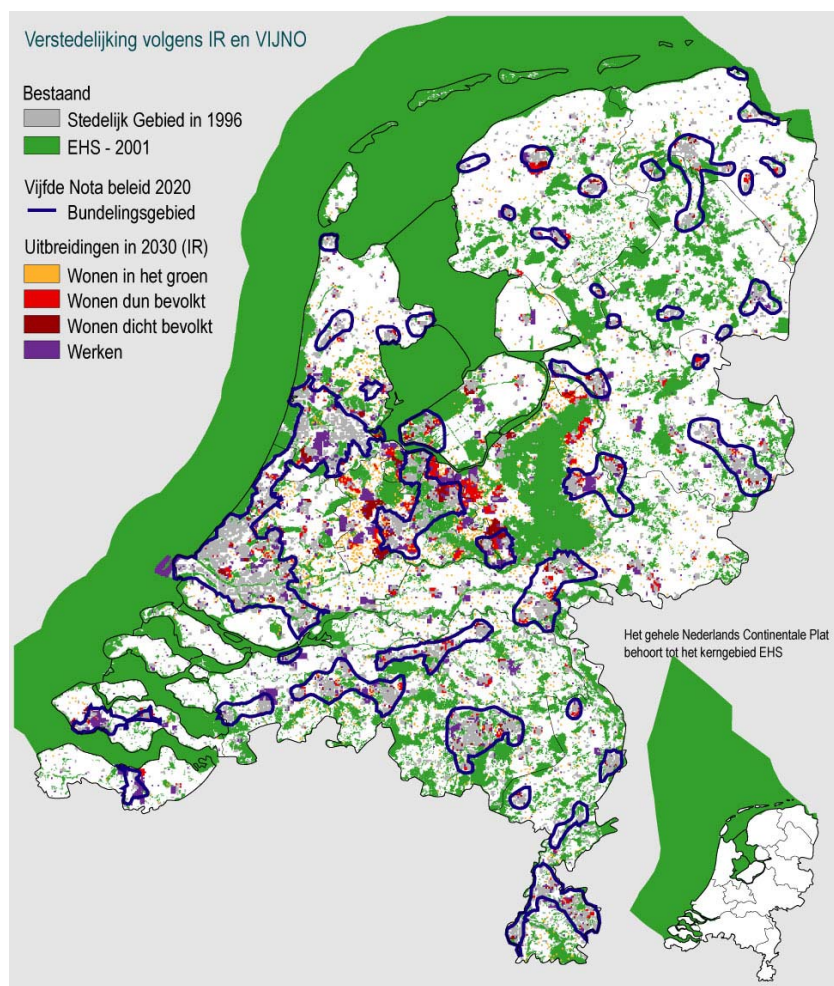
In principe zijn de bundelingsgebieden groot genoeg om de uitbreidingsbehoefte per landsdeel op te vangen, echter deze bundelingsgebieden bevatten ook delen van de EHS, Belvédère-gebieden en regionale parken. Met name voor de Utrechtse heuvelrug ligt hier voor het Rijk, de provincie en de betrokken gemeenten een belangrijke uitwerkingsopgave om de confrontatie tussen rood en groen in goede banen te leiden.

De regionale parken (voorheen Rijksbuffergebieden) hebben een belangrijke recreatiefunctie voor de bewoners van nabijgelegen stedelijke gebieden. In regionale parken is uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en uitbreiding van permanente verblijfsrecreatie niet toegestaan. Ingrepen die de dagrecreatieve functie en publieke toegankelijkheid versterken zijn wel mogelijk. Deze functies lijken in de meeste gevallen goed te combineren met het behoud van karakteristiek landschap; de druk op deze gebieden zal echter, gezien de ligging in en nabij stedelijk gebied, fors toenemen.

Behalve om de oppervlakte groen in en om de stad, gaat het ruimtelijk gezien vooral om de maatvoering en om de ruimtelijke samenhang. Bij voortzetting van de huidige praktijk is de kans groot dat alleen kleine snippers groen gerealiseerd worden en dat de verbindingen tussen het groen in de stad en het groen om de stad nog verder afnemen. Als voorbeeld kan worden gewezen op de lobvormige groenstructuur van Amsterdam, die de bereikbaarheid van het groene buitengebied vanuit de stad versterkt. Door een nieuwe ring van infrastructuur en verstedelijking (de 'bandstad') wordt deze structuur verbroken. De huidige maatvoering in de ruimtelijke plannen, de huidige bestuurspraktijk en de huidige marktwerking maken het niet eenvoudig om een evenwichtige balans te vinden tussen stadsuitbreidingen en groenstructuur.

De Vijfde Nota vergeleken met de scenario's

In het Individualistische Regio-scenario, waarin de ontwikkelingen op de woningmarkt gestuurd worden door woonwensen, staat de doelstelling om de verstedelijkingsdruk grotendeels in bestaand stedelijk gebied en in bundelingsgebieden op te vangen sterk onder druk. Met name in West- en Midden-Nederland zal een belangrijk deel van de uitbreiding van ruimtegebruik voor wonen dan buiten de bundelingsgebieden plaatsvinden (Figuur 12). De in de Vijfde Nota genoemde opvangkernen kunnen een deel van de uitbreidingsbehoefte opvangen. Deze liggen echter midden in het Groene Hart. In dit scenario is het waarschijnlijk dat de verstedelijking zich nog verder verspreid zal ontwikkelen. Het mag duidelijk zijn dat hiermee samenhangend de beleidsambities van de Vijfde Nota voor natuur en landschap eveneens moeilijker realiseerbaar zullen zijn.



Figuur 12 Verstedelijking in 2030 in het scenario IR (individualistische regio) met de bundelingsgebieden van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

5 CONCLUSIES EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

5.1 Conclusies

Omgevingsanalyse 1990 - 2000

De natuur was eind jaren tachtig verregaand versnipperd en had te lijden van slechte milieu- en watercondities. Oorzaak hiervan waren de ontwikkelingen in de landbouw en de verstedelijking. Daarom is in het Natuurbeleidsplan 1990 gekozen voor een ruimtelijk scheiding van de functies landbouw, verstedelijking en (biodiversiteits)natuur op het niveau van de ruimtelijke hoofdstructuur in Nederland. Voor natuur is toen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) op de kaart gezet.

In 2000 is de natuur nog steeds versnipperd, zij het wat minder dan in 1990. De verwerking van grond is moeilijker vanwege de gestegen grondprijzen. De moderne landbouw is nog steeds slecht verenigbaar met biodiversiteitsnatuur (verweving). De landbouw zelf is overigens onder flinke druk komen te staan door de strengere milieu- en voedselveiligheidseisen en vooral door de geleidelijke handelsliberalisatie en daardoor toenemende concurrentie. Wel is er meer ruimte en hernieuwde aandacht voor agrarisch natuurbeheer en landschapsbeheer. Het draagvlak voor natuur onder de bevolking is verder toegenomen. Het natuurbeleid heeft zich verbreed. Het is niet alleen meer gericht op biodiversiteitsnatuur en landschapsbehoud (eerste hoofdlijn), maar streeft naar ontwikkeling van nieuwe landschappen en naar verbetering van beleving en recreatie in natuur (tweede hoofdlijn). De overheid lijkt na een periode van decentralisatie en (polder)overleg deels weer de regie ter hand te willen nemen.

5.1.1 Natuur

Areaal: Na 10 jaar is circa 30% van de areaaldoelstelling gerealiseerd, maar nog veel is versnipperd

Vanuit een bruto EHS-begrenzing (SGR1, 1995) is de netto EHS door de provincies begrensd, is grond verworven en zijn natuurontwikkelingsprojecten gestart. Anno 2001 is ongeveer 77.000 ha gerealiseerd van de taakstelling van in totaal ongeveer 267.000 ha. Daarnaast zijn voor circa 45.000 ha van de beoogde 180.000 ha. overeenkomsten gesloten voor agrarisch natuurbeheer. Gevaar voor een achterstand op de taakstelling ligt vooral bij de realisatie van echt aaneengesloten natuurgebieden en verbindingszones en bij verwerking van groen rond de steden.

Kwaliteit: explicietere doelen, winstkansen in 2030

De Nota NvM heeft het biodiversiteitsdoel gericht op het niveau van 1982, waarbij nog niet duidelijk is wat de nagestreefde grootte moet zijn van 'duurzame' populaties. Daarbij legt men zich neer bij de verliezen van vóór 1982.

De kwaliteit van het nieuwe natuurareaal blijft anno 2000 nog achter bij de doelstellingen. Dit is echter verklaarbaar, gezien de tijd die nodig is voor kenmerkende soorten om zich te vestigen en om stabiele condities te ontwikkelen. In de afgelopen jaren was bovendien op veel plaatsen de uitgangspositie wat betreft milieu en water niet bepaald gunstig voor de gewenste natuurontwikkeling.

De scenarioanalyse illustreert dat in de komende 30 jaren, met name vanwege de veronderstelde vrijkomende landbouwgronden, naast areaalwinst, natuurkwaliteitswinst van circa 10% à 15% (ten opzichte van 2000) geboekt kan worden. In een wereld, waar de rol van de overheid groot is, is deze winst het meest zeker; in de liberale wereld is dit tamelijk onzeker. Dat hangt samen met de vraag of particulieren werkelijk hun groen optimaal voor natuur zullen inrichten en beheren, en of het huidige natuurbeleid, dat een sturende overheid veronderstelt, gehandhaafd zal blijven. Het type en de kwaliteit van de natuur kan sterk uiteen lopen, afhankelijk van de kracht waarmee het milieu-, water en ruimtelijk beleid wordt uitgevoerd in synergie met de instrumenten van het natuurbeleid.

Milieu- en watercondities nog onvoldoende voor de natuurdoelen

De milieukwaliteitsdoelen ten aanzien van verzuring en vermesting zijn doorgeschoven van 2010 naar 2030. Verdroging is nog maar zeer beperkt lokaal opgelost en is nog helemaal niet opgelost in grotere gebieden. De Wet Ammoniak en Veehouderij geeft geen beschermingszones rond natuurgebieden <10 ha. De milieukwaliteit in grotere gebieden zal dus pas op termijn de voor natuur vereiste milieukwaliteit verkrijgen, de kleinste gebieden dreigen opgegeven te worden.

Bescherming: planologisch en juridisch

De EHS is in twee delen verdeeld: 40% van het gebied valt onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en 60% is overig EHS. Vooralsnog zal uit de praktijk moeten blijken of de juridisch/planologische bescherming van beide even sterk is. Wanneer delen van de EHS echter voor "redenen van groot openbaar belang" (Vijfde Nota), gebruikt zouden worden voor wonen, werken of infrastructuur, komt de beoogde samenhang van de EHS verder onder druk te staan. De verstedelijkingsdruk is in elk van de scenario's groot en resulteert dan in verstedelijking buiten de "bundelingsgebieden" van de Vijfde Nota. Kennis over verspreiding en ecologische habitat-eisen van populaties van de te beschermen soorten is nog beperkt en niet voldoende in internationaal perspectief geplaatst. Hierdoor kan de afweging van soortbescherming in EU-verband minder rationeel geschieden.

5.1.2 Landschap

Cultuurhistorische en aardkundige kwaliteiten

Door gespreide bebouwing en de modernisering van de landbouw is de kwaliteit van de historische cultuurlandschappen de afgelopen decennia achteruitgegaan. Dit proces zal doorgaan. Circa 70% van de waardevolle landschappen wordt met de Vijfde Nota niet beschermd. De in de Vijfde Nota en het SGR2 genoemde instrumenten voor bescherming (zie hoofdstuk 3) zijn met name gericht op enkele waardevolle elementen binnen een beperkt aantal gebieden. Het totaalbeeld, de fysieke patronen en structuren, zijn daarmee niet beschermd.

5.1.3 Recreatie en beleving

Nieuwe landschapskwaliteiten

Met de beoogde kwaliteitsimpuls is nog geen (richt)beeld of kwaliteitscriterium aangekeerd. De instrumentatie is nog onduidelijk: o.a. groen-blauwe dooradering die ook gericht is op het instandhouden van elementen van historisch cultuurlandschap. Het grootste deel van het agrarisch gebied krijgt dus van het Rijk geen duidelijk kwaliteitsdoel of landschapsbescherming mee. Recreatiewaarde en belevingswaarde, centrale elementen in de natuur-voor-mensen-lijn, blijven gemiddeld stabiel in de scenario's. Omdat afwisseling in het landschap vanuit recreatief oogpunt hoog gewaardeerd wordt, is er enige winst in die scenario's waar vooral kleinschalige landschappen ontstaan (IR en SR). Wanneer er veel landgoederen ontstaan op vrijkomende landbouwgronden, kunnen ook deze bijdragen aan de recreatiewaarde, mits ze grotendeels opengesteld zijn.

Groen in en om de stad

De groen-rood balans binnen de bebouwingscontour van 1996 en de bundelingsgebieden van de westelijke landsdelen lijkt niet te handhaven, laat staan te verbeteren zoals het beleidsvoornemen is. De verwerving van recreatiegroen rond steden is gevorderd tot circa 20%. De trend doortrekkend van de laatste tien jaren is het niet te verwachten dat het doel alleen via marktwerking tot stand komt. Ook staat de kwaliteit daar blijvend onder druk door de geluidsoverlast en horizonvervuiling. Recreatiegroen in en om de stad blijft dus een probleem.

5.1.4 Betekenis voor het natuur- en landschapsbeleid

Als de ambities van NvM worden vergeleken met de uitkomsten van deze Natuurverkenning blijkt dat de ambities niet zonder meer gerealiseerd zullen worden.

Voor biodiversiteit zou, omdat voor deze collectieve waarde geen andere sterke beschermer is, de rijksoverheid kunnen overwegen haar rol als regisseur te hernemen: doelen con

creet stellen, planologisch en juridisch instrumentarium duidelijk inzetten en investeren (grond verwerven, milieumaatregelen, flankerend beleid). Het cultuurhistorisch en aardkundig (internationaal) waardevol landschap zal vanwege de eveneens intrinsieke waarden vooral een zaak zijn voor de rijksoverheid.

Voor belevings- en recreatienatuur zijn brede belangengroepen direct betrokken: particulieren maar ook marktpartijen als bouwondernemers, architecten en recreatiebedrijven. Hier kan de overheid, en met name de provinciale overheid, in samenwerking met die partijen tot nieuwe goede landschapskwaliteiten komen. De Rijksoverheid zal hier veeleer faciliterend zijn.

5.2 Oplossingsrichtingen

5.2.1 Natuur

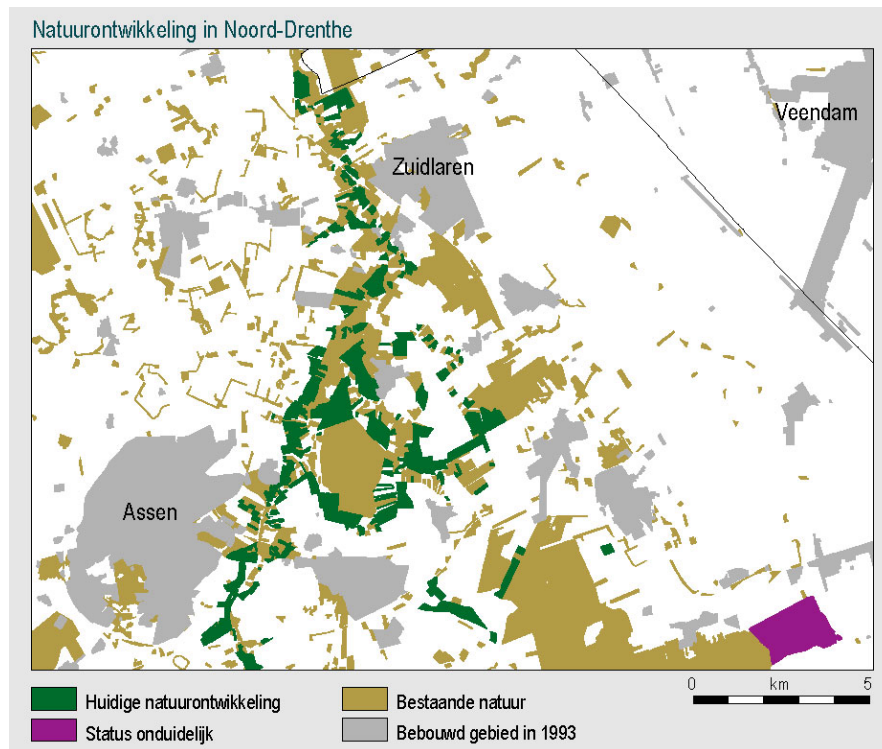
Kwaliteitsdoelen

Teneinde de aard van de ontwikkeling en de effectiviteit van de ingezette instrumenten te kunnen beoordelen zou de taakstelling die nu in natuurdoelen (ecosysteemttypen) en areaal is geformuleerd uitgebreid kunnen worden met heldere, toetsbare definities van de kwaliteitsdoelen (kenmerkende soorten, doelsoorten, en hun populatiegrootte), gelokaliseerd in de ruimte en tijd. Gebrek aan kennis, deels door gebrek aan onderzoek, over de precieze ligging en de levensvatbaarheid van leefgebieden en discussies over het relatief belang van individuele populaties van de te beschermen soorten, leidt tot problemen bij planvoorbereiding en vergunningverlening. Door integratie van verspreidingsinformatie, in internationaal verband, met ecologische kennis over habitateisen van de betreffende soorten kan een betere basis worden ontwikkeld voor de afwegingen rond beschermen (groen) versus bouwen (rood). Daar kunnen ook de veldbiologische meetnetten aan bijdragen in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring.

Areaal: samenhang en kosteneffectief verwerven: Natuuroffensief

Om aaneengesloten natuurgebieden te realiseren op de gewenste plaatsten, is waarschijnlijk sturing door overheidspartijen nodig, zeker als hoogwaardige biodiversiteit (VHR, EHS) duurzaam beschermd moet worden. Met gerichte natuurontwikkeling wordt op een aantal plaatsen reeds met succes gewerkt aan areaalvergroting en ontsnippering (voorbeeld Noord-Drenthe,

Figuur 13). Om de areaaltaakstellingen in 2018 te realiseren, zal het tempo van verwerving, ruilen en inrichting verhoogd moeten worden. Daarvoor is een actieve rol van de overheid nodig om de gewenste gebieden veilig te stellen voor natuur. Een versnelde aankoop van de meest cruciale gebieden draagt uiteraard bij aan het (versneld) realiseren van de kwantiteitsdoelstelling, maar tevens aan het realiseren van een hogere biodiversiteit, wanneer ook de inrichting en het beheer voortvarend ter hand wordt genomen.



Figuur 13 Natuurontwikkeling in Noord-Drenthe

Als bij de huidige manier van functioneren van de grondmarkt de groei van de grondprijs hoger is dan ongeveer 3% per jaar, is het zinvol om de verwerving van de EHS-gronden te versnellen, afgezien van de eventuele rente op overheidsinvesteringen. Versnelling zal overigens wel extra inzet vragen van instrumenten als voorkeursrecht of onteigening. Uiteraard dient het financieringstempo dan aangepast te worden; de Tweede Kamer heeft hiervoor een motie aangenomen.

Groene contour en bufferzone van de EHS

Om de beoogde kwaliteit in de EHS optimaal te kunnen realiseren zouden gebieden kunnen worden voorzien van een ruime groene contour, zoals oorspronkelijk ook voorzien was met de bruto EHS. Dit herneemt het oorspronkelijke SGR1-beleid inzake bufferzone rond de netto EHS (zie hoofdstuk 1). Binnen die bufferzone kan men een gradiënt met een afnemende gebruikintensiteit richting EHS creëren door subsidieregelingen getrappt toe te passen (extensivering van landbouw vanwege de nitraatrichtlijn, in NMP4- en SGR2-kader al aangegeven, biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer, natuurbeheer). Om hier uiteindelijk kosteneffectief te opereren zou aan een subsidieregeling het voorkeursrecht voor het Rijk om te kopen of een erfdienstbaarheid moeten worden gekoppeld. Nadeel van zo'n bufferzone kan zijn, dat dit leidt tot claims van wege planschade, hoewel de bruto EHS al sinds 1990 bestaat. Argumenten pro zijn:

- 1) Alsnog kunnen realiseren van de beoogde grotere samenhangende ‘groene’ gebieden
- 2) tijdelijk ruimte om via ruilgrond te ontsnipperen totdat een samenhangende EHS is ontstaan (volgens plan in 2018);
- 3) permanente buffer tegen verstedelijking en negatieve milieu- en hydrologische invloeden;
- 4) tijdelijk ruimte om op de optimale locaties grond te kopen of beheerscontracten te kunnen sluiten voor de nog resterende EHS taakstellingen (circa 70%);
- 5) grotere rechtszekerheid en bestuurlijke duidelijkheid omdat de bufferzone bij voorbaat juridische procedures kan voorkomen over mogelijk negatieve effecten op de EHS van projecten;
- 6) zekerheid voor de landbouw omdat duidelijk is dat buiten deze zone in principe rendabel geïnvesteerd kan worden;
- 7) medefinanciering van de extensivering van de landbouw (nodig vanwege de nitraatrichtlijnen, zie ook SGR2-Pkb1) is mogelijk door de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer; in deze zone ontstaan tevens kansen op nieuwe economische activiteiten (extensieve recreatie, verkoop streek eigen producten).

Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer

In het Structuurschema Groene Ruimte 2 wordt reeds voorgesteld om de versnippering van het agrarisch natuurbeheer te beperken door voortaan alleen die beheersgebieden tot de EHS te rekenen met tenminste 20 ha agrarisch natuurbeheer per 100 ha. Het is voor de EHS-doelen effectiever als dit rondom de natuurkernen van de EHS wordt gelokaliseerd. De huidige 75.000 ha landbouwgebied met agrarisch natuurbeheer kost circa 41 mln Euro per jaar, de beoogde 135.000 ha in 2018 zal dus circa 74 mln Euro per jaar kosten bij gelijkblijvende kosten per ha. De effectiviteit van dit beheer voor de biodiversiteit staat ter discussie. Bij een vergelijking tussen geïsoleerd liggende gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde percelen kon nauwelijks een meerwaarde voor planten, insecten en weidevogels worden vastgesteld. Anderzijds is bekend dat het broedsucces van weidevogels op laat gemaaid percelen aanmerkelijk hoger is. De oorsprong van deze discussie ligt in het ontbreken van aandacht voor de ruimtelijke samenhang en voor de duur van de beheerscontracten. Modelonderzoek laat zien dat de plantenrijkdom in percelen door ruimtelijk clusteren bij hetzelfde beheer kan toenemen. Het hoge nutriëtniveau blijft echter problematisch voor bijzondere plantensoorten. De kansen voor het verhogen van natuureffectiviteit liggen dan ook in het concentreren van subsidies in kansrijke regio's: agrarisch natuurbeheer op landschapsniveau in plaats van op het niveau van verspreide percelen. Agrarisch natuurbeheer levert in ieder geval wel een bijdrage aan landschapsbeheer. Op landschapsniveau zijn ook de doelen ten aanzien van landschap, waterbeheer en recreatieve functies effectiever dan op geïsoleerde percelen.

Kleine eenheden

Veel kleine EHS-eenheden die niet tot de kerngebieden gerekend worden, zijn ‘natuurpareltjes’ en bevatten prioritaire soorten uit het Nederlandse en Europese natuurbeleid. Instandhouding en adequaat beheer dragen bij aan biodiversiteitsdoelstellingen en bescher

mingsverplichtingen. Door de constante ruimte- en milieudruk vanuit het omliggende gebied, vraagt het echter grote financiële, bestuurlijke en milieu-inspanningen om de beoogde kwaliteit te handhaven. Ruime groene contouren, zoals voorzien met de oorspronkelijke bruto EHS, kunnen in dit type situaties helpen om de waardevolle kleine eenheden te beschermen. Bij de afweging voor welke kleine eenheden een dergelijke ‘ommanteling’ wenselijk is, is een haalbaarheidstoets doelmatig, gericht op de (potentiële) aanwezigheid van VHR-soorten of soorten of ecosystemen die vanuit nationale ambities bescherming behoeven. In overige gevallen kan functieverandering worden overwogen, wanneer de kleine eenheid kwantitatief en kwalitatief gecompenseerd kan worden door het ‘uitruilen’ met gebieden die voldoende ecologische potenties bezitten en bij voorkeur grenzen aan bestaande EHS, of bijdragen aan ontsnippering van de bestaande EHS. Dit afwegingskader is gelijk aan het ‘nee-tenzij’-regime zoals beschreven in de Vijfde Nota voor natuurgebieden die niet vallen onder de herziene Natuurbeschermingswet. Op deze wijze kan de bestaande EHS geoptimaliseerd worden.

Water

Grootschalig herstel van natuurlijke processen (natuurlijk peilbeheer, herstel van zoet-zout-gradiënten) biedt vooral voor de Zeeuwse Delta en het IJsselmeer potenties. Ook het streven om via waterbergingsplannen de veiligheid te vergroten kan bijdragen aan versterking van het EHS-beleid, door mee te koppelen, eventueel door herbegrenzing. Ook hier geldt dat (kosten-)effectieve oplossingen gezocht kunnen worden door met name in gebieden waar waterconservering, in hoog Nederland wordt gepland, aan te sluiten bij natte natuurdoelen. Het ontwikkelen van moerassen en moerasbossen in uiterwaarden en retentiepolders lijkt kansrijk, maar vergt een ecologisch passende waterdynamiek. Grootschalige vernatting in veengebieden zoals voorgesteld in de Vijfde Nota en het SGR2 biedt grote mogelijkheden voor natuurontwikkeling en recreatie en past bij een duurzaam grondgebruik (bestrijden bodemdaling, behoud veengebieden en hun kwaliteiten, vergroten CO₂ vastlegging). Hiervoor is echter een fundamentele omslag in de landbouw en het land- en waterbeheer noodzakelijk. Nadere keuzes voor gebieden en in te zetten maatregelen zijn aangekondigd voor het SGR2-PKB3. Beperking van de (niet duurzame) visserij op de Noordzee is noodzakelijk om de natuurwaarde te verbeteren. Dat kan onder andere via regulering (verdere vangstbeperking) of zonerings (het instellen van visserijvrije zones).

5.2.2 Landschap

Cultuurhistorische en aardkundige kwaliteiten

Om de cultuurhistorisch waardevolle landschappen te beschermen zou, aanvullend op de bescherming van ‘losse’ waardevolle elementen, ook bescherming van het totaalbeeld kunnen worden gerealiseerd door een aantal complete landschappen van bijvoorbeeld enkele honderden hectares binnen een groene contour te brengen. De kaart van de (internationaal) belangrijke landschapswaarden (NVK deel 2) kan behulpzaam zijn bij het prioriteren welke gebieden in aanmerking komen voor zo’n totaal-bescherming.

5.2.3 Beleving en recreatie

Nieuwe landschapskwaliteiten

Het beeld van nieuwe landschappen zou kunnen worden gebaseerd op een visie waarin ruimtelijke ordening van rode en groene contouren wordt gerealiseerd vanuit een gradiënten-concept. Uitgaand van de hierboven beschreven gradiënten binnen ruime (bruto EHS-) contouren zou extensieve bebouwing rondom de ruime groene contouren een verdere gradiënt richting de dichtere woonkernen kunnen opleveren. Voor de sturing van dit proces kan de kaart van de belevings- en recreatiekwaliteiten van Nederland (zie NVK2 deel 2) hierbij nuttig gebruikt worden.

Groen in en om de stad / Natuur voor mensen

De komende decennia is er een grote behoefte aan woningen, zowel in een centrum-stedelijke omgeving als in het groen (aan stadranden, in dorpen, of in het landelijk gebied). Groen wonen is zowel een bedreiging (verdere versnippering, verstoring) als een kans voor een nieuwe goede landschapskwaliteit. In landschappelijk minder waardevolle gebieden is kwaliteitsverbetering mogelijk door de gewenste woningbouw in te passen in het landschap. Daarbij kan de financiële meerwaarde van die woningen worden benut om de kwaliteit van de omgeving te vergroten (het "rood voor groen" concept).

Rond de grote steden is een tekort aan (recreatie-)groen. Het vastgesteld beleid ter verwerving van extra groen loopt achter op schema vanwege de hoge grondprijzen en het geringe aanbod van grond. Instrumenten om dit te veranderen zijn striktere (rode) contouren oftewel planologische duidelijkheid, inzet van voorkeur- en onteigeningsrecht, en rood voor groen laten betalen. Een aanvullende strategie zou zijn boeren een rol te geven in de voorziening van recreatiegroen; het groenbeheer op zichzelf is echter niet rendabel.

5.2.4 Sturing

Buiten het beleidsveld van natuur en landschap zijn er andere beleidsterreinen die kunnen bijdragen tot het verder slagen van het ingezette beleid. Die kunnen liggen bij andere ministeries, bij andere bestuurslagen maar ook bij private partijen. Een belangrijke strategie is derhalve ook (nadrukkelijker) samenwerking te zoeken en regie te voeren op ander beleid dat effect heeft op natuur, landschap of beleving. Ook faciliteren kan effectief zijn; dit kan zowel met kennis en geld als met instrumenten.

Europese verplichtingen op het gebied van natuur en landschap krijgen een steeds dwingender karakter. Een eigen, onafhankelijke koers varen als nationale overheid, kan bij toenemende invloed van de EU gevolgen hebben; zie de huidige problemen met de EU-habitatrichtlijn en de EU-nitraatrichtlijn. Dit vraagt van Nederland een proactieve houding waarbij men steeds op zoek is naar coalities om het draagvlak voor het eigen standpunt te verbreden.