

Joep Dirkx & Maria Witmer

Meer geld voor EHS,

In de periode 2005-2007 wil het Nederlandse kabinet ruim 400 miljoen euro extra investeren in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Ook zet het kabinet meer in op particulier natuurbeheer in plaats van aankoop, waardoor kosten naar achteren worden geschoven. Deze twee keuzes leiden ertoe dat er de komende kabinetsperiode voldoende geld is om het gewenste areaal van de EHS te realiseren. De afgelopen jaren is echter het areaal nieuwe natuur dat met particulier beheer is gerealiseerd, ver achtergebleven bij de taakstelling. Ook houdt de natuurdoelstelling voor de EHS meer in dan het realiseren van areaal natuurgebied, namelijk het realiseren van samenhang tussen natuurgebieden en een hoge natuurkwaliteit.

Deze bijdrage is gebaseerd op de Natuurbalans 2003 en de doorrekening van de milieu- en natuureffecten van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II door het Milieu- en Natuurplanbureau (2003a & 2003b). Op het moment van schrijven is de LNV-begroting nog niet besproken in de Tweede Kamer.

EHS nog steeds nodig

De redenen waarom 10 jaar geleden de EHS werd geïntroduceerd, blijken nog onverkort geldig. Planten- en diersoorten gaan nog steeds in aantallen achteruit. De natuurgebieden in Nederland zijn versnipperd en hebben te leiden onder slechte milieuomstandigheden. Zo is een groot gedeelte van de heide-, bos- en moerasgebieden kleiner dan 500 hectare. Groter dan 5.000 hectare zijn alleen enkele bosgebieden. De huidige gemiddelde stikstofdepositie op natuurgebieden overstijgt bij bijna alle natuurypten de range waarbinnen die gebieden duurzaam beschermd zijn (fig. 1). Alleen in moerassen en natte graslanden ligt de huidige depositie daaronder.

De gevolgen van de geschetste condities uiten zich in de natuurkwaliteit. Dat is de mate waarin kenmerkende soorten voorkomen ten opzichte van een vrijwel ongestoorde referentiesituatie. De natuurkwaliteit is sinds 1900 met ongeveer de helft afgenomen. De afname verloopt de laatste jaren overigens in de meeste ecosystemen langzamer dan in de afgelopen eeuw. Dat komt onder andere omdat de invloed van verzuring op ecosystemen is

afgenomen. Een andere reden voor de minder snelle achteruitgang is dat veel planten en dieren die hoge eisen stellen aan hun omgeving, inmiddels zijn verdwenen en dat de overblijvende soorten beter bestand zijn tegen de druk op de ecosystemen waarin zij voorkomen.

Een gevolg van de slechte staat waarin natuurgebieden verkeren is dat een groot gedeelte van de in Nederland voorkomende planten- en diersoorten bedreigd wordt met uitsterven. Daarbij horen ook soorten waarvoor Nederland internationale verplichtingen is aangegaan, zoals de Habitatrichtlijnsoorten waarvoor Nederland gebieden aanwijst. Van die soorten gaat de helft in aantal achteruit (fig. 2). Met de vogels waarvoor Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen, gaat het beter, maar ook van die groep gaat een kwart van de soorten in aantal achteruit (fig. 3).

Versnippering nog maar ten dele opgelost

De EHS zal na realisatie bestaan uit ongeveer 730.000 hectare natuurgebieden op het land en 6.300.000 hectare in de grote wateren. Op het land zal circa 450.000 hectare van de EHS bestaan uit natuurgebieden die in 1990 reeds aanwezig waren. Om deze bestaande natuurgebieden te verbinden tot een samenhangend geheel, worden ruim 150.000 hectare nieuwe natuurgebieden en circa 30.000 hectare verbindingzones ontwikkeld en krijgt circa 100.000 hectare landbouwgrond een op natuur gericht beheer. De provincies hadden eind 2002 60% van de reeds in 1990 bestaande natuurgebieden en 97% van de nieuwe natuurgebieden begremsd. Sommige provincies hebben

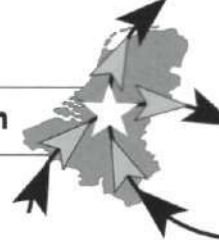
dat nauwkeurig gedaan, andere globaal. Een officieel vastgestelde landelijke kaart van de EHS bestaat nog niet. Wel wordt er jaarlijks een landelijke kaart gemaakt van de begremsde nieuwe natuur, op basis van informatie die provincies aanleveren. Deze kaart wordt gecombineerd met een kaart van de bestaande natuur in 1990, om een totaalbeeld van de mogelijke EHS te verkrijgen. Maar deze kaart is slechts een surrogaat, bij gebrek aan beter.

Uit deze 'surrogaat-kaart' blijkt dat na de realisatie van de EHS de versnippering nog niet zal zijn opgelost. De ruimtelijke samenhang van de begremsde gebieden is namelijk beperkt gebleven, omdat ook geïsoleerde gebieden zijn begremsd. Ruim 65% van de oppervlakte van de eind 2002 begremsde EHS bestaat uit gebieden kleiner dan 5.000 hectare.

Naast de gebieden waar natuur voorop staat zullen van de EHS ook landbouwgronden deel uitmaken waar agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. Ook daarvoor worden gebieden begremsd. Het grootste gedeelte daarvan is via de 'ruime jas'-methode begremsd. Dat wil zeggen dat er grote gebieden zijn begremsd waarbinnen pakketten voor agrarisch natuurbeheer kunnen worden aangevraagd. In de 'ruime jas'-begremsde gebieden is niet te voorspellen waar precies het agrarisch natuurbeheer zal gaan plaatsvinden. Een kleiner gedeelte van de gebieden is nauwkeurig begremsd. Deze zogeheten '1:1'-begremsde gebieden omvatten in totaal 53.000 hectare. Ze dragen bij aan een grotere samenhang van de EHS. Met deze gebieden neemt namelijk de totale oppervlakte van gebieden groter dan 5.000 hectare toe.

Realisatie blijft achter op schema

De nieuwe natuur in de EHS zal voor een groot gedeelte gaan bestaan uit gronden met de hoofdfunctie natuur. Een gedeelte daarvan wordt door de overheid aangekocht, zonodig ingericht en vervolgens overgedragen aan een terreinbeherende organisatie, zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer of één van de Provinciale Landschappen. Het resterende deel van de EHS zal worden gerealiseerd door regelingen te treffen met particulieren. Daarbij wijzigt de functie van de grond in



maar halen doelen blijft onzeker

natuur. De eigenaar van de grond ontvangt een vergoeding voor de waardeverandering optreedt en voor het beheer.

In totaal moet er 151.000 hectare nieuwe natuur gerealiseerd worden. Per 31 december 2002 was hiervoor bijna 60.000 hectare aangekocht en overgedragen aan terreinbeherende organisaties. Bovendien was er 510 hectare nieuwe natuur via functiewijziging van particuliere grond gerealiseerd. Daarmee loopt de realisatie van de EHS achter op een lineair schema, waarbij aangenomen wordt dat er over de hele looptijd tot aan het streefjaar 2018 jaarlijks een gelijke oppervlakte nieuwe natuur wordt gerealiseerd (fig. 4). De achterstand neemt bovendien jaarlijks verder toe.

Naast de 60.000 hectare die inmiddels is overgedragen aan terreinbeherende organisaties zijn er ook nog zogenaamde ruilgronden aangekocht, in totaal bijna 18.000 hectare. Deze gronden, die meestal buiten de EHS liggen, zijn aangekocht om te kunnen ruilen met gronden binnen de EHS. Met de voorraad ruilgronden meegerekend ligt de aankoop van gronden voor de EHS wel op schema. De ruilgronden zijn echter meestal nog in gebruik als landbouwgrond en dragen niet bij aan de natuurdoelstellingen. Omdat het uitruilen van gronden meestal tot stand komt in een landinrichtingsproject, en er door de bezuinigingen geen nieuwe landinrichtingsprojecten van start gaan in 2003, is het de vraag of de ruilgronden op afzienbare termijn wel gaan bijdragen aan de EHS.

Verdere vertraging dreigt door beleidswijziging

Het kabinet-Balkenende I kondigde zowel een bezuiniging op het budget voor de aankoop van grond voor nieuwe natuur af, als een beleidswijziging. De bezuinigingen hebben geleid tot een aankoopstop eind 2002. Er zijn sindsdien geen nieuwe aankoopverplichtingen aangegaan voor de EHS. De aankoopstop komt op een moment dat de grondprijzen dalen en het aanbod van grond toeneemt. In 2002 kon daardoor nog veel grond aangekocht worden, mede

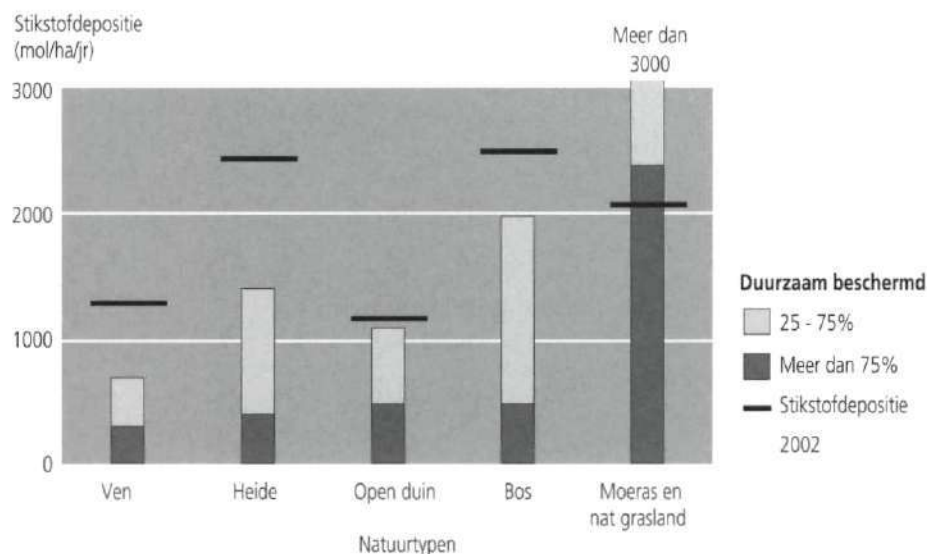


Fig. 1. De gemiddelde stikstofdepositie op de meeste natuurgebieden overstijgt de niveaus waarbij duurzame bescherming mogelijk is. De enige uitzondering zijn natte graslanden en moerassen.

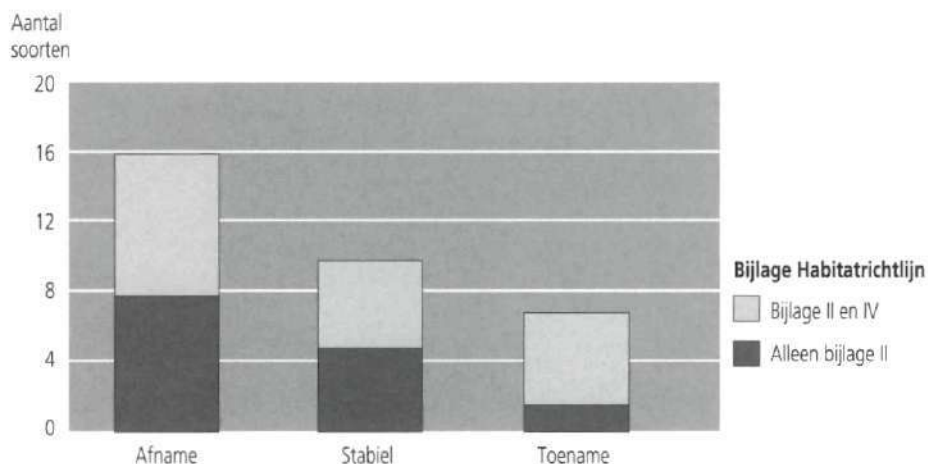
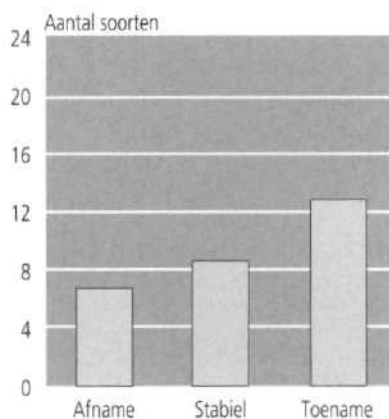


Fig. 2. De aantallen individuen van veel soorten waarvoor in het kader van de Habitatrichtlijn gebieden zijn aangewezen, zijn in de periode 1990-2002 afgenomen, een kleiner aantal is stabiel gebleven en slechts een klein aantal is toegenomen. Dit geldt zowel voor de soorten waarvoor alleen gebieden moeten worden aangewezen (de soorten uit bijlage II), als voor soorten die tevens een strikte bescherming kennen (soorten uit bijlage II en IV) (bron: PGO's; Netwerk Ecologische Monitoring; Rode-Lijst-zoetwatervissen; Broekhuizen et al., 1992; NVL, 2002; MNP en CBS, 2003; De Bruyne et al., 2003).

Vogels in vogelrichtlijngebieden 1992 - 2002
Broedvogels



Trekkende watervogels

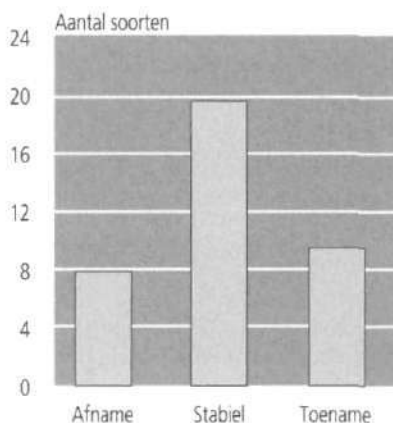


Fig. 3. Veel broedvogels en wintergasten in Vogelrichtlijngebieden zijn stabiel of toenemend in aantal. Toch neemt een kwart van deze soorten in aantal af (bron: SOVON, CBS).

en wordt de streefdatum waarop de gronden voor de EHS verworven moeten zijn, vervroegd van 2018 naar 2015.

Door de beleidswijziging is de taakstelling voor nieuwe natuur door functie-wijziging van particuliere grond, ruim tweemaal groter geworden dan de 'oude' taakstelling uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000). De nieuwe taakstelling is nu circa 40.000 hectare. De realisatie van die taakstelling is echter met 510 hectare nog zeer beperkt. Als de realisatie van het particulier natuurbeheer niet spectaculair toeneemt, moet gevreesd worden voor een aanzienlijke vertraging van de EHS (fig. 4).

De realisatie van het agrarisch natuurbeheer verloopt tot nu toe veel voorspoediger. Er is sprake van een voorsprong op een lineair realisatieschema (fig. 4).

Wat precies de redenen zijn voor de geringe realisatie van nieuwe natuur door particulieren, is niet bekend. In interviews wijzen agrariërs en andere particulieren echter op trage en ingewikkelde aanvraagprocedures en geven ze bovendien te kennen weinig vertrouwen in de overheid te hebben (zie ook kader 4, Bos & de Hullu, p. 214).

Conditie voor natte natuur nog onvoldoende

In de natte EHS spelen andere problemen dan in de droge EHS. Aankopen van gebieden en het afsluiten van beheersovereenkomsten zijn hier niet aan de orde. In plaats daarvan richt het beleid zich op de condities die nodig zijn om de gewenste natuurwaarden te ontwikkelen. Daarbij gaat het vooral om de waterkwaliteit en het gebruik en de inrichting van de wateren.

De waterkwaliteit is in de jaren tachtig van de twintigste eeuw sterk verbeterd. In de grote zoetwatermeren namen de fosforgehalten af tot onder het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) dat in de Vierde Nota Waterhuishouding is gedefinieerd (V&W, 1998). Dat heeft echter nog niet geleid tot een verbetering van de natuurkwaliteit. Daarvoor moeten de fosforconcentraties tot onder de streefwaarde dalen.

In de regionale wateren, zoals kleine meren, kanalen, vaarten en sloten, is de fosforconcentratie sinds het midden van de jaren negentig niet verder gedaald (fig. 5). De gehalten liggen nog ver boven de MTR-norm. De belangrijkste bron van

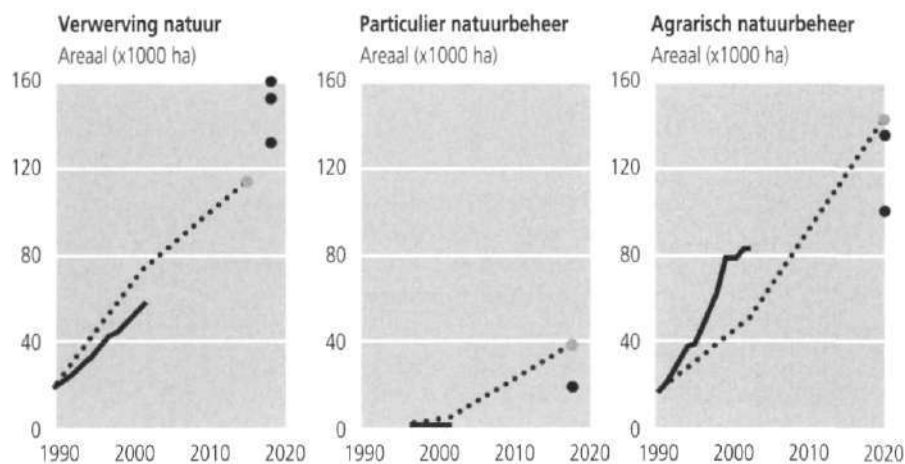


Fig. 4. Realisatie van de EHS gebeurt door verwerving van gronden voor natuur, particulier natuurbeheer met functiewijziging van de grond naar natuur, en agrarisch natuurbeheer. De taakstelling voor het te verwerven areaal is naar beneden bijgesteld en vervroegd. De taakstellingen voor particulier en agrarisch natuurbeheer zijn naar boven bijgesteld.

— realisatie
 taakstelling
 ● doel
 ● bijgesteld doel

omdat er ook extra geld beschikbaar was. Nu blijven echter mogelijkheden voor grondaankoop onbenut. Het kabinet-Balkenende II heeft aangekondigd 400 miljoen euro extra te willen uittrekken voor de EHS, maar pas in de jaren 2005-2007.

De beleidswijziging zal worden doorgezet, zo heeft Minister Veerman van LNV laten weten. Deze beleidswijziging houdt in dat de overheid minder natuur wil realiseren door de gronden aan te kopen en meer natuur wil realiseren met

behulp van particulieren. In oktober 2002 liet minister Veerman aan de Tweede Kamer weten dat hij de helft van het areaal nog aan te kopen nieuwe natuur niet zal aankopen, maar met particulieren wil realiseren. Driekwart daarvan zou moeten gaan bestaan uit gebieden met hoofdfunctie natuur en een kwart uit landbouwgronden met agrarisch natuurbeheer. In de begroting voor 2004-2007 wordt deze verhouding iets bijgesteld naar 60% aankoop en 40% particulier beheer,

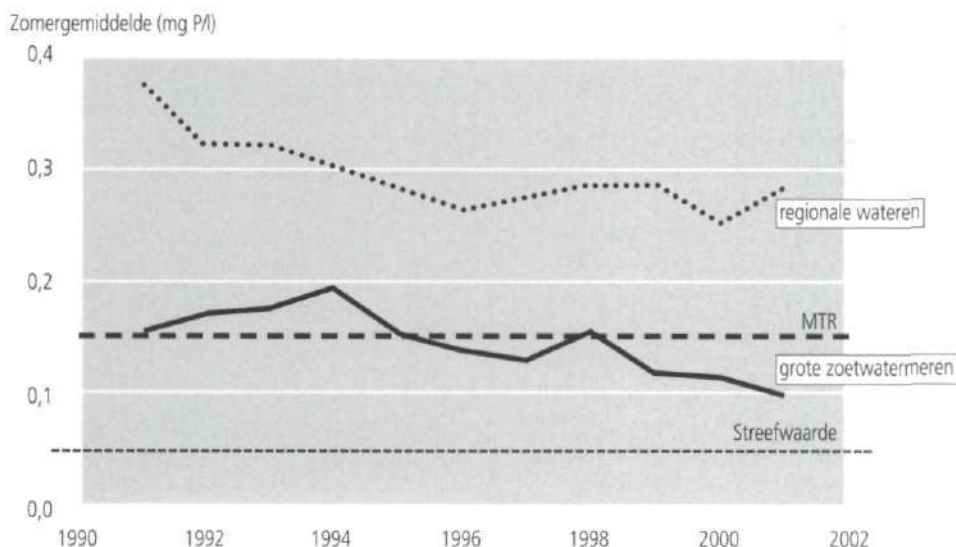


Fig. 5. De fosforgehalten in de grote zoetwatermeren dalen nog, maar in de regionale wateren niet meer. Dat komt door de grote bijdrage van de uitspoeling van fosfor uit fosfaatverzadigde landbouwgronden aan de totale belasting van de regionale wateren. MTR = Maximaal toelaatbaar risico volgens 4de Nota Waterhuishouding (V&W, 1998).

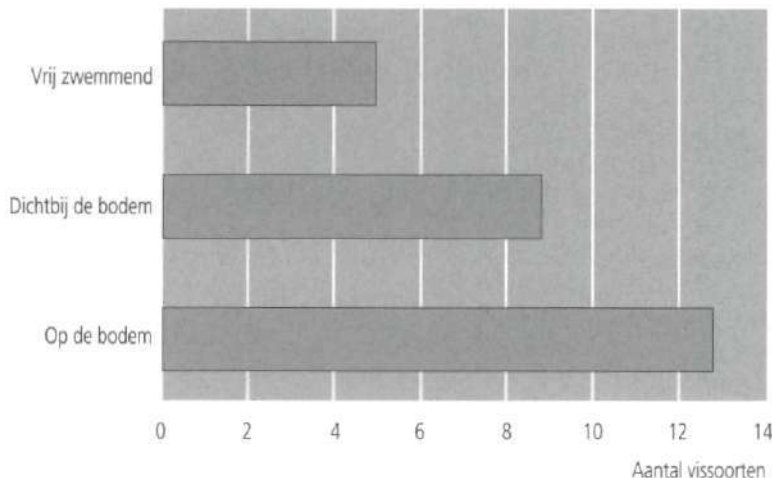


Fig. 6. Achteruitgang van vissoorten in de Noordzee 1965 - 2000. Vooral bij en op de bodem levende vissen gaan in de Noordzee in aantal achteruit (bewerkt naar Daan, 2000).

fosfor zijn hier de fosfaatverzadigde landbouwgronden. Gevreesd moet worden dat deze nog lang fosfor zullen blijven aanvoeren, omdat met het huidige mestbeleid de fosfaatverzadiging nog steeds toeneemt en ook na verdere aanscherping van het mestbeleid nog lang fosfor uit de verzadigde gronden zal blijven uitspoelen.

De Noordzee vormt het grootste aanheengesloten kerngebied binnen de EHS. De Noordzee wordt intensief bevestig, door vooral Nederlandse vissers. Zowel in de

twaaalfmijlszone langs de Nederlandse kust als op het Nederlandse Continentale Plat, neemt de Nederlandse visserij meer dan driekwart van de visvangst voor zijn rekening. Het gaat daarbij vooral om visserij op Schol en Tong en ook Kabeljauw en Wijting; alle zijn vissoorten die op of nabij de bodem leven. De bestanden van deze vissen liggen onder het voorzorgsniveau, het niveau waarop soorten duurzaam kunnen blijven voortbestaan. Ook neemt het aandeel grote vissen in de

vangst steeds verder af. Vissen reageren hierop door steeds jonger paairijp te worden, maar hieraan is een grens. Van sommige soorten, zoals de Kabeljauw, staan de populaties zelfs op instorten. Voor die soorten zijn in Europees verband sterke reducties van de vangstquota afgesproken, voor Kabeljauw met 50%, om de soorten de kans te geven zich te herstellen. Of de reducties voldoende herstelmogelijkheden bieden, is onzeker.

De invloed van de visserij is groot en strekt zich uit tot het hele ecosysteem, inclusief de niet-commerciële vissoorten en de bodemfauna (fig. 6). Dat komt door directe gevolgen van de visserij op commerciële soorten, het omwoelen van de bodem, de bijvangsten en de effecten daarvan op de voedselketen. Vooral soorten die dichtbij of op de bodem leven gaan in aantallen achteruit.

EHS nog niet volledig veiliggesteld

De EHS is een logisch vervolg op het inzicht dat op nationaal niveau bescherming moet worden geboden aan natuurgebieden. Al in de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1966 (VRO, 1966) werden belangrijke natuurgebieden aangewezen. In de Derde Nota (VRO, 1973) werd geconstateerd dat die natuur alleen behouden kon blijven met een deugdelijke planologische bescherming. Dat besef leidde uiteindelijk tot een voorstel voor een EHS. In de loop van de tijd is het areaal van de te beschermen natuur wel gekrompen. De omvang van de bruto-EHS is namelijk 30% kleiner dan die van de natuurgebieden die in de Tweede Nota staan aangegeven, de netto-EHS is zelfs de helft kleiner.

De EHS wordt ruimtelijk beschermd op basis van het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). Die bescherming vraagt echter verdere uitwerking in streek- en bestemmingsplannen. In de meeste provinciale streekplannen is de EHS inmiddels planologisch vastgelegd. In de gemeentelijke bestemmingsplannen is dat echter nog niet het geval, terwijl pas als de EHS daarin is opgenomen, er planologische bescherming geldt die bindend is voor de burger.

In 2005 zou de EHS ruimtelijk beschermd moeten zijn. Het is echter niet waarschijnlijk dat de EHS dan volledig in gemeentelijke bestemmingsplannen zal zijn vastgelegd. Het tempo waarin bestemmingsplannen herzien worden, ligt namelijk in de meeste gemeenten onder

de wettelijk voorgeschreven frequentie van eens in de tien jaar. Doordat de planologische bescherming nog niet goed is geregeld, kunnen er in de EHS nog steeds ontwikkelingen plaatsvinden die tot verdere versnippering leiden.

De EHS gaat overigens niet volledig op slot. Het uitgangspunt van de ruimtelijke bescherming is het 'nee, tenzij'-principe: ingrepen zijn niet toegestaan, tenzij er andere zwaarwegende belangen zijn, waarvoor geen alternatieven zijn, die de ingreep rechtvaardigen. Als dat het geval is, en er een ingreep in de EHS plaatsvindt, dan moet wel de natuur die daardoor verloren gaat gecompenseerd worden.

Aan een ingreep moet dus de afweging van zwaarwegend maatschappelijk belang en van alternatieven voor de ingreep vooraf gaan. In de praktijk blijkt echter nauwelijks te worden beargumenteerd hoe het natuurbelang tegenover het belang van de ingreep wordt afgewogen. Er zijn geen projecten bekend die op basis van die afweging geen doorgang hebben gevonden.

Over de gevallen waar ingrepen hebben geleid tot natuurcompensatie is overigens ook weinig bekend. De informatie over de projecten is versnipperd en de effecten van de projecten worden maar zelden gemonitord, waardoor het vrijwel onmogelijk is om vast te stellen of de natuur die verloren is gegaan, daadwerkelijk is gecompenseerd.

Literatuur

Broekhuizen S., B. Hoekstra, V. van Laar, C. Smeenk & J.B.M. Thissen, 1992. Atlas van de Nederlandse Zoogdieren. Natuurhistorische Bibliotheek van de KNNV nr. 56. KNNV uitgeverij, Utrecht.

Bruyne, R.H. de, H. Wallbrink & A.W. Gmelig Meyling, 2003. Bedreigde en kwetsbare land- en zoetwatermollusken in Nederland (Mollusca). Basisrapport met voorstel voor de Rode Lijst. EIS-Nederland. Stichting Anemoon, Leiden/Heemstede.

Daan, N., 2000. De Noordzee-visfauna en criteria voor het vaststellen van doelsoorten voor het natuurbeleid. RIVO-rapport C031/00. IJmuiden.

LNV, 1995. Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Milieu- en Natuurplanbureau, 2003a. Natuurbalans 2003. Kluwer. Alphen aan den Rijn.

Milieu- en Natuurplanbureau, 2003b. Milieu- en natuureffecten Hoofdlijnenakkoord kabinet Balkenende-2. RIVM-rapport 500013002. Bilthoven.

Milieu- en Natuurplanbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek, 2003. Natuurcompendium. Natuur in cijfers. KNNV Uitgeverij, Utrecht.

NVL, 2002. De libellen van Nederland. Nederlandse fauna deel 4. Nederlandse Vereniging voor Libellenstudie. Naturalis. EIS-Nederland/ KNNV uitgeverij, Leiden/Utrecht.

VRO, 1966. Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Den Haag.

VRO, 1973. Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Den Haag.

V&W, 1998. Vierde Nota Waterhuishouding. Regeeringsbeslissing. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Unie van Waterschappen. Den Haag.

Summary

More money available for the Dutch National Ecological Network, but no guarantees that targets will be achieved

The Dutch government plans to invest an extra amount of 400 million euro in the National Ecological Network (EHS) in the years 2005-2007. Also the government shifts from purchase of land for the EHS to nature management by farmers or other private land owners, thus postponing the expenditure. Up to now though, the number of agreements concluded for private nature management have stayed far behind the targets. Under the current delineation the EHS is fragmented and does not form a network. Pollution continues to hamper the quality of nature. Deposition of nitrogen e.g. exceeds the critical loads in most nature conservation areas. The content of phosphorus in the waters is far too high for successfully controlling algae blooms. As a result, animal and plant species are threatened with extinction. Half of the species protected by the EU Habitat Directive and a quarter of the species protected by the Bird Directive, decrease in number. The Dutch North Sea is part of the EHS. Dutch fishery is the most important threat to this ecosystem. Especially species that live at or near the bottom of the sea, decrease in number.

Ir. G.H.P. Dirkx
Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
Postbus 47
NL-6700 AA Wageningen
email: Joep.Dirkx@WUR.nl

Dr. M.C.H. Witmer
Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM
Postbus 1
NL-3720 BA Bilthoven
email: Maria.Witmer@RIVM.nl



Kris Decler **Het het Integraal**

De natuur in Vlaanderen is sterk versnipperd en staat onder grote druk. De uitbouw van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) vormen de hoeksteen van een vernieuwd Vlaams natuurbeleid dat verdere achteruitgang van de natuur een halt moet toeroepen.

Van Groene Hoofdstructuur tot VEN en IVON

Het geïntegreerd en planmatig denken rond het natuur- en milieubeleid in Vlaanderen dateert van 1989-1990 met de publicatie van een 'Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen' (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1989 en 1990). Eén van de vernieuwende doelstellingen was toen de uitbouw van een samenhangende ruimtelijke structuur voor de natuur in Vlaanderen. De 'mosterd' is onder meer uit Nederland gehaald, waar inmiddels druk gesleuteld werd aan een Ecologische Hoofdstructuur en dit leidde in Vlaanderen tot de idee van een 'Groene Hoofdstructuur' (GHS). Met groot enthousiasme werd met man en macht gewerkt aan een visie op de ruimtelijke verspreiding van 'natuurkern-, natuurontwikkelings- en natuurverbindingsgebieden' in