

— Fen van Rossum (Natuurmonumenten)

Het is geen nieuws meer, maar het gaat niet goed met de natuur in Nederland. Het gaat zo slecht met de natuurkwaliteit dat zelfs de meest bijzondere en zwaarst beschermde natuur in Nederland in kwaliteit achteruitgaat. Dat is niet alleen een probleem voor de natuur, maar ook voor de Nederlander die het moet doen met steeds schralere natuur. En het is ook een probleem voor de overheid die verantwoordelijk is voor de natuurkwaliteit. Het Programma Natuur moet een boost gaan geven aan de kwaliteit van de natuur om deze problemen het hoofd te bieden.

Programma Natuur, op weg naar een gunstiger staat van de natuur

> De bescherming van de natuur is geregeld in de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn en in de Nederlandse vertaling daarvan, de Wet Natuurbescherming. Die schrijven voor dat de natuur die valt onder de beide richtlijnen in zogenaamde 'gunstige staat' moet worden gebracht. Op dit moment is ongeveer 12 procent van de habitattypen in gunstige staat, 35 procent in matig ongunstige staat en ongeveer 54 procent in zeer ongunstige staat. Achteruitgang is niet toegestaan en hier wringt dus de schoen.

De oorzaken voor de verslechtering van de natuur zijn inmiddels al dertig jaar bekend als de zogenaamde VER-thema's: Vermesting, Verdroging, Verzuring, Versnippering. En al die tijd is er in Nederland ook al beleid om de natuur te versterken. Het gaat sinds 1989 om het Overlevingsplan Bos- en Natuur (OBN) en de daaraan destijds verbonden 'effectgerichte maatregelen', het instellen van de Ecologische Hoofdstructuur (nu Natuurnetwerk Nederland), de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, het Natuurpact, en tot 29 mei 2019 de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Vermesting en verzuring hangen nauw samen

met de hoge Nederlandse stikstofdepositie. Het gaat om ammoniak afkomstig van veehouderij en industrie en stikstofoxiden van industrie, verkeer en vervoer. Bovendien zijn deze stoffen giftig voor sommige (beschermde) soorten. De PAS beloofde via uitstootreductie (bronmaatregelen) en het verbeteren van de natuurkwaliteit (interne maatregelen), tegemoet te komen aan het toekomstig bereiken van de gunstige staat van de natuur. Dat is echter niet gelukt, vooral omdat in plaats van uitstootreductie van stikstof een toename werd gemeten. De oorzaak lag dieper in de PAS. Er werden uitstootvergunningen uitgegeven op basis van in de toekomst te behalen reductie. Die vlieger ging maar kortstondig op. De PAS werd in 2019 door de Raad van State buiten werking gesteld.

Alternatief voor de PAS

Met het wegvallen van de PAS was snel een alternatief nodig om tegemoet te komen aan de wettelijke natuurverplichtingen, ook omdat de vergunningverlening grotendeels stil kwam te liggen. De Minister van LNV heeft een adviescommissie onder leiding van Johan Remkes gevraagd naar een uitweg uit de ontstane impasse. De commissie Remkes heeft verschillende adviezen geleverd voor zowel de korte als de lange termijn. De minister heeft mede op basis van deze adviezen nieuw beleid, instrumentarium en wetgeving gemaakt, waaronder in maart 2020 het Programma Natuur. Het Programma Natuur is gericht op natuurherstel en het Programma Stikstofreductie is gericht op de vermindering van stikstofuitstoot. Op 1 juli 2021 werd de wet Stikstofreductie & Natuurherstel van kracht. Deze wet heeft tot doel





Foto Hans van den Bos, Bosbeeld

om de stikstofemissie in 2030 met 27 procent te reduceren en in 2035 met 50 procent ten opzichte van de emissie in 2019.

De basis van de huidige aanpak via Programma Natuur en Programma stikstofreductie staat in het advies van de commissie Remkes 'Niet alles kan overal'. De commissie adviseert om in te zetten op een forse reductie van stikstofuitstoot, het herstel van natuurgebieden, intern, maar vooral ook gericht op ecologisch systeemherstel en herstel van de hydrologie. Ook legt de commissie nadrukkelijk de relatie met de gebieden die om de natuurgebieden heen liggen: de 'overgangsgebieden'. Vaak heeft het landgebruik hier nog een negatief effect op de natuur. De opgave is om deze invloed juist bevorderlijk te laten zijn. Tenslotte onderstreept Remkes het belang van corridors om daarmee leefgebieden weer te verbinden.

De commissie adviseert uiteindelijk om een werkwijze te ontwikkelen om de problemen integraal te benaderen. Daarbij is het ook van belang de grote maatschappelijke opgaven van dit moment te betrekken, zoals de transitie van de landbouw, de opgave van waterbeheersing en -berging, klimaatadaptatie, de transitie naar duurzame energie, behoud van de kwaliteit van de leefomgeving en het herstel van de biodiversiteit.

Integraal

Wanneer je door de ooghalen heen naar het advies van de commissie Remkes kijkt, is het gericht op de vier Ver-thema's. Misschien wel het meest sterke aspect van het advies is dat het een integrale en op systeemniveau gerichte aanpak voorstaat. Dat is een belangrijke wijziging met de aanpak die tot 2019 werd gevoerd, die vooral was

gericht op het oplossen van problemen binnen de krappe grenzen van natuurgebieden.

Het Programma Natuur heeft twee sporen. Spoor 1 is gericht op natuurherstel, heeft twee fasen, een uitvoeringstermijn van 10 jaar en een budget van 2,85 miljard euro. In 2030 moet hiermee 72 procent van het Natura 2000-areaal in gunstige staat zijn. Naast herstelmaatregelen in natuurgebieden beoogt dit spoor 1 het uitvoeren van landschapsecologische systeemanalyses en het uitvoeren van systeemherstel met een gebiedsgerichte aanpak. Er is een werkgroep ingesteld die invulling gaat geven aan overgangsgebieden.

Spoor 2 is gericht op het transformeren richting een natuurinclusieve samenleving in 2050. De eerste stap is te komen tot de 'Agenda Natuurinclusief', waarin de opgaven zijn benoemd om de samenleving als geheel rekening te laten houden met natuur en biodiversiteit en daaraan waarde toe te voegen.

Het reduceren van de stikstofemissies door het treffen van bronmaatregelen is dus geen onderdeel van Programma Natuur. Daarvoor is een apart programma ingericht met een budget van 2 miljard euro.

Uitvoeringsprogramma Natuur

Het Uitvoeringsprogramma Natuur (UPN) wordt uitgevoerd door LNV, de provincies en natuurbeheerders. Overigens vindt er momenteel een verbreding plaats naar andere actoren/partijen, onder meer van de agrarische sector, waterschappen en gemeenten. De gelden voor de eerste fase van UPN zijn door LNV via zogenaamde 'specifieke uitkeringen' (SPUK's) verdeeld over de provincies, naar rato van hoeveelheid stikstofgevoelige natuur in de provincie. De provincies maken afspraken met stakeholders in het landelijk gebied over maatregelen en middelen voor fase 1 en de voorbereiding van fase 2. Iedere provincie benut daarvoor haar eigen proces en instrumenten.

Programma Natuur zegt niets over uitbreidingen van natuurgebieden en de realisatie van corridors. Deze zaken zijn mogelijk nog wel nodig om de Natura 2000-doelen te halen. Programma Natuur heeft op dit punt dus geen aanvullende ambities ten opzichte van het Natuurpact, waar het gaat om de te realiseren omvang van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).

Programma Natuur is een zeer forse schep extra geld boven op het budget van het al bestaande natuurbeleid en dat biedt de komende tien jaar belangrijke kansen voor het verbeteren van de natuurkwaliteit in Nederland. De opgave is zeer groot en dat zal het nodige gaan vragen van de betrokken organisaties. Het is nu aan de provincies samen met de stakeholders om plannen te maken om het geld zo doelmatig mogelijk in te zetten.<

f.vanrossum@natuurmonumenten.nl