

Vergaderjaar 2013–2014

33 576

Natuurbeleid

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2013

In Nederland is een omslag gaande naar een andere omgang met natuur, gericht op een gezonde natuur die middenin de samenleving staat¹. Samen met provincies en andere maatschappelijke partners zijn concrete veranderingen uitgewerkt, wat recent heeft geleid tot het Natuurpact². De Natuurtop van 22 juni markeerde ook een belangrijk moment. Overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers hebben daar besproken waar het natuurbeleid beter kan en moet. Allen vinden de natuur onze investeringen waard. Een gezonde natuur vormt, in al haar dynamiek en in al haar tinten groen, de basis onder ons welzijn en onze welvaart. Als we er gezamenlijk in slagen deze veelzijdige natuur sterk en veerkrachtig te houden kan dat ons veel goeds opleveren.

Op weg naar een nieuwe visie op natuur maakt deze brief een tussenbalans op. In mijn brieven van 8 maart jl.³ en 22 juli jl.⁴ heb ik aangegeven hoe ik het natuurvisietraject zie: pragmatisch en gericht op het vooruit helpen van lopende processen. Net als uw Kamer wil ik dat (beleids-) processen in het licht van de natuurvisie vooruitgang blijven boeken⁵. Ik haal nu het net op en breng de voortgang in beeld. Daarbij geef ik ook een reactie op onderdelen van het rapport van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) getiteld «Onbeperkt houdbaar – Naar een robuust natuurbeleid» (mei 2013), dat ik overigens zie als een belangrijke ondersteuning van de ontwikkelingen in het natuurbeleid zoals die in gang zijn gezet. Op de onderdelen van het RLI-advies over agrarisch natuurbeheer hebt u mijn reactie ontvangen op 6 juni jl.⁶.

¹ Zie Kamerstuk 33 576, nr. 1.

² Kamerstuk 33 576, nr. 6.

³ Kamerstuk 33 576, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 33 576, nr. 5.

⁵ Kamerstuk 33 750-XIII, nr. 9, vraag 434.

⁶ Kamerstuk 33 567, nr.3.

Beleidsvernieuwing op koers

Het natuurbeleid heeft in de afgelopen decennia resultaten geboekt. Maar voor een blijvend effectieve bijdrage aan een gezonde natuur die middenin de samenleving staat is meer nodig. Zo schat het Planbureau voor de Leefomgeving⁷ dat met het nieuwe Natuurpact weliswaar een groot deel van de rijksdoelen wordt gehaald, maar dat er nog een flinke opgave resteert. In de natuurvisie zal ik die opgave duidelijk in beeld brengen. En er zijn meer signalen uit de samenleving: over tekorten in het op peil brengen van wereldwijde natuurlijke systemen, over onderbenutting van de economische kracht van natuur voor de economie, over gebrekkige aansluiting van natuurbeleid bij burgerperspectieven. Als antwoord op de gesignaleerde tekorten en onderbenutte kansen heb ik inmiddels in het licht van de komende natuurvisie stappen gezet langs vijf sporen om enerzijds de natuur zelf te versterken en anderzijds de «natuurlijke kracht» in de samenleving te versterken:

1. Een robuust natuurnetwerk realiseren;
2. Soortbescherming door conditieverbetering;
3. Agrarisch natuurbeheer: de streek aan zet voor een natuurlijker landbouw;
4. Natuur verweven voor maatschappelijk profijt en economische groei;
5. Het zelforganiserend vermogen benutten.

Deze sporen zal ik hieronder toelichten.

1. Een robuust natuurnetwerk realiseren

Natuur beschermen door haar te versterken; geen statisch eindbeeld hanteren maar de juiste randvoorwaarden creëren met ruimte voor aanpassingen als in de loop der jaren nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven. Deze denkrichting van de RLI in zijn advies «Onbeperkt houdbaar» spreekt mij aan, en past bij de beweging die Rijk, provincies en maatschappelijke partners hebben ingezet. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies, samen met maatschappelijke partijen, gezamenlijk hun ambities neergelegd om de natuur in Nederland blijvend te versterken. Centraal onderdeel in deze ambities is het, op haalbare en betaalbare wijze, realiseren en beheren van een robuust Natuurnetwerk Nederland met extra hectares natuur, verbetering van de watercondities en herstelbeheer in Natura 2000-gebieden.

Met de Natura 2000-gebieden die ik afgelopen jaar versneld heb aangewezen, zijn nu 145 gebieden goed beschermd. Ook is de basis gelegd voor beheermaatregelen die in 2014 en 2015 met beheerplannen worden vastgesteld. In die gebieden waar het aanwijzen of vaststellen van het beheerplan moeilijk ligt, zal ik zoeken naar draagvlak. Het blijft daarbij mijn inzet om oplossingen te vinden voor knelpunten. Met onder andere de maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof wordt gezorgd voor de goede omstandigheden waarin de natuur weer meer haar gang kan gaan en diversiteit geborgd wordt. Flinke stappen op weg naar een veerkrachtige natuur die tegen een stootje kan en die goed samen gaat met ondernemend Nederland.

Het Natuurpact beschrijft het Natuurnetwerk Nederland als een netwerk dat zich verder kan ontwikkelen met de inzet van de streek als basis; een netwerk dat tot stand wordt gebracht in synergie met andere sectoren die bijdragen aan ons welzijn, zoals landbouw, water, recreatie en gezondheid. In de periode tot 2027 willen we hiermee een forse extra stap zetten, mede ter invulling van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 33 576, nr. 6.

en de Kaderrichtlijn Water. De provincies hebben in dezen de hoofdverantwoordelijkheid.

Op de langere termijn kan natuur de nodige robuustheid krijgen door versterking van de samenhang in grotere systemen en door natuurdoelen te combineren met maatschappelijk opgaven zoals waterveiligheid en klimaatverandering. Uitgangspunt is het bijzondere karakter van Nederland als rivierdelta, verstedelijkt en dichtbevolkt maar toch met unieke natuurwaarden. De vraag is hoe op dit schaalniveau dynamiek en natuurlijke processen gefaciliteerd en benut kunnen worden. In de Natuurambitie Grote Wateren, die in het voorjaar van 2014 zal verschijnen, wordt dit voor de grote wateren uitgewerkt: Waddenzee, Rivierengebied, IJsselmeer, de Deltawateren en Noordzeekust. Met als horizon 2050 en verder wordt antwoord gezocht op de vraag hoe een robuuste en toekomstbestendige natuur eruit ziet in samenhang met klimaat- en sociaaleconomische veranderingen. Zo komt ons nationaal natuurlijk erfgoed maximaal tot waarde.

2. Soortbescherming door conditieverbetering

Het perspectief van een natuur midden in de samenleving inspireert tot nadenken over onze huidige wijze van beschermen, beleven en benutten van natuur. Zo zou het creëren van gezonde, veerkrachtige ecosystemen wellicht een effectievere en efficiëntere bijdrage kunnen leveren aan het behoud van biodiversiteit dan strakke beschermingsregimes voor individuele soorten. In dergelijke beschermingsregimes schieten we soms door als het behoud van de soort onevenredig veel middelen vergt, of middelen die bij alternatieve aanwending meer natuurresultaat op zouden leveren. De RLI gaat in op dit vraagstuk vanuit de gedachte dat het nu en dan lokaal verdwijnen van soorten geen probleem hoeft te zijn, zolang voor de lange termijn en op het goede schaalniveau voldoende perspectief is op het voortbestaan ervan. De RLI adviseert dan ook om natuurlijke processen centraal te stellen en te sturen op condities via het zogenaamde kompasbeheer. Dit betekent dat die ruimtelijke condities en milieu- en watercondities worden gerealiseerd die een duurzame diversiteit aan soorten en ecosystemen mogelijk maken.

In het huidige natuurbeleid krijgt soortbehoud door verbetering van condities al aandacht. Ik wil deze richting verder verkennen omdat deze aansluit op de natuurlijke dynamiek waarbij soorten nu eenmaal verdwijnen en verschijnen.

Mijn ideaal is dat de omstandigheden in Nederland zodanig zijn dat de basiskwaliteit van de natuur op orde is en recent verdwenen soorten uit zichzelf kunnen terugkeren. Van dit laatste is de zeearend een indrukwekkend voorbeeld. Al met al is het zaak in de zoektocht naar sturen op condities een combinatie te maken tussen de inzet van Rijk en provincies, primair ingegeven door het versterken van condities voor dynamische natuur, en initiatieven van burgers en andere maatschappelijke partijen die vaak gericht zijn op behoud en terugkeer van soorten.

3. Agrarisch natuurbeheer: de streek aan zet voor een natuurlijker landbouw

In mijn brief van 6 juni heb ik uw Kamer geïnformeerd over een nieuw stelsel van agrarisch natuurbeheer dat ik samen met provincies ontwikkel: van erf naar gebied. Agrarisch natuurbeheer is een onmisbare schakel voor het toekomstig natuurbeheer in Nederland. Het is een instrument dat verbindingen legt, zowel fysiek tussen het groen van het Natuurnetwerk Nederland en dat van de omgeving, als sociaal tussen natuur, de streek en

alle betrokkenen. Ik heb goed nota genomen van de kritiek van de RLI op het instrument agrarisch natuurbeheer en ik zet mij er met de provincies voor in om de effectiviteit van dit instrument te versterken. Dit gaat gebeuren door onder meer te werken met collectieven van agrariërs en andere betrokken gebiedspartijen, en door een doelenkader mee te geven waaraan betrokkenen hun bijdrage kunnen leveren. De waarde van agrarisch natuurbeheer kan nog groter worden als de streek dit weet in te zetten voor functiecombinaties zoals plaagregulatie, klimaatadaptatie, reiniging van oppervlaktewater of een mooier Nederlands landschap voor recreatie en toerisme.

4. Natuur verweven voor maatschappelijk profijt en economische groei

Natuur is het wereldwijde fundament van onze economie. Een natuur die middenin de samenleving staat, is onlosmakelijk verbonden met bedrijvigheid en met de manier waarop de samenleving deze natuur – nationaal en internationaal – gebruikt voor de levering van goederen en diensten. Dit werkt twee kanten op. Enerzijds worden economie en samenleving sterker van een rijke natuur. Anderzijds kan de natuur sterker worden van een economie waarin we duurzamer omgaan met natuurlijke hulpbronnen en onze natuurlijke leefomgeving: een natuurinclusieve economie.

Ook de RLI geeft aan dat natuur veel maatschappelijke en vaak onmisbare functies vervult. Natuur is een van de middelen om maatschappelijke doelen efficiënt en op kwalitatief hoogstaande wijze te realiseren, aldus de RLI. In dat verband adviseert de RLI om de synergie verder te versterken, wat kan leiden tot een aaneenschakeling van regionale natuurnetwerken als opvolger van de Ecologische Hoofdstructuur.

De RLI stelt verder dat de huidige vorm van financiering onvoldoende continuïteit biedt voor een duurzame toekomst van natuur, en adviseert burgers en bedrijven sterker bij de financiering van natuur te betrekken. De overheid zou nieuwe arrangementen moeten faciliteren om de economische baten en kosten van natuur directer aan elkaar te koppelen.

Ik deel de analyse van de RLI over de waarde van natuur en het koppelen van baten aan kosten. Dit staat centraal in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal⁸ en het programma Groene Groei⁹. Beide zijn gericht op behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit, zowel in Nederland als daarbuiten, zowel op land als op zee. Enkele van die acties gaan over het waarderen van het natuurlijk kapitaal. Het Rijk ontwikkelt bijvoorbeeld instrumenten om in Nederland de staat van ecosystemen en hun potentiële diensten in beeld te brengen in de Digitale atlas van het natuurlijk kapitaal (DANK). Met de zogenaamde TEEB-studies (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) maken we zichtbaar hoe onze economie en welvaart afhankelijk zijn van wereldwijde ecosysteemdiensten. De studies kunnen helpen bij het maken van keuzes die nodig zijn voor vergroening van de economie. Dat is precies waar Nederland fors op moet inzetten als het een rol van betekenis wil blijven spelen in de wereldeconomie, zo meldde het Planbureau voor de Leefomgeving onlangs in «Vergroenen en verdienen, op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie»¹⁰. In de natuurvisie zal ik aangeven hoe dit gedachtegoed verder kan worden ontwikkeld en ingezet.

⁸ Kamerstuk 26 407, nr. 85.

⁹ Kamerstuk 33 043, nr. 14.

¹⁰ <http://www.pbl.nl/publicaties/vergroenen-en-verdiennen>.

Zoals hiervoor aangegeven zie ik het Natuurnetwerk Nederland als een netwerk dat zich ontwikkelt in de streek in samenhang met andere sectoren. Voor een vroegtijdige beleidsmatige afstemming van natuur met andere maatschappelijke opgaven kan ook de omgevingsvisie, zoals opgenomen in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet, een behulpzaam instrument zijn. Dit wordt een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de lange termijn en over de volle breedte van de leefomgeving.

De RLI stelt een systeem van rechten of concessies voor, als aanvullend instrument op directe overheidsfinanciering via publieke middelen. Een dergelijk systeem is in beginsel interessant. Vooralnog lijkt dit het meest eenvoudig te realiseren via privaatrechtelijke weg door aan het verlenen van concessies voorwaarden te verbinden. Nader moet worden gezien in welke situaties publiekrechtelijke toepassing een aantrekkelijker alternatief kan bieden.

De RLI verwijst in het kader van functiecombinaties ook naar het programma Ruimte voor de Rivier. Dit is in lijn met het ingezette beleid.

In de brief aan uw Kamer van 20 juni¹¹ is ingegaan op de meerwaarde van het in samenhang oppakken van afzonderlijke problemen, met als voorbeeld de bijdrage die nevengeulen kunnen leveren aan veiligheid en verbetering van de ecologische- en ruimtelijke kwaliteit.

In de zoektocht naar functiecombinaties en het benutten van natuur zijn maatschappelijke partijen zeer actief. Daarom wissel ik onder meer in zogenaamde «groene tafels» met uiteenlopende betrokkenen van gedachten over nieuwe perspectieven, ambities en gedeelde belangen op het gebied van natuur. Voorbeelden zijn de groene tafels «natuurinclusief bouwen» en «private investeerders in groen». De resultaten variëren per tafel. Sommige tafels leiden tot concrete investeringen van partijen, andere tot intentieverklaringen of actieplannen. Zo heeft een eerste groene tafel over natuur en gezondheid er mede voor gezorgd dat de betekenis van groen een prominente plek heeft gekregen in het Nationaal Programma Preventie 2014–2016¹². Een overzicht van de voortgang van de groene tafels staat in bijlage 1¹³. De natuurvisie zal een podium bieden om de resultaten van de groene tafels te tonen.

5. Het zelforganiserend vermogen benutten

In mijn brief van 8 maart en het pamflet van juni 2013 heb ik geschetst hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties willen en kunnen bijdragen aan natuur. De variatie aan initiatieven is enorm: van particuliere wildzaaiacties in stedelijke graslandjes tot professionele vergroening van internationale productie- en handelsketens. Er is brede steun voor een beleid waarbij mensen meer zelf bijdragen aan natuur. Dat blijkt onder meer uit de Natuurtop en uit een recent onderzoek van Veldkamp Marktonderzoek over de natuurvisie, opgenomen als bijlage 2¹⁴.

De RLI plaatst de ontwikkeling naar een grotere burgerbetrokkenheid in de context van internationalisering en decentralisatie waardoor de bestuurlijke afstand tussen het nationale en internationale niveau enerzijds en het decentrale niveau anderzijds toeneemt. De RLI pleit ervoor dat duidelijk

¹¹ Kamerstuk 27 625, nr. 292.

¹² Alles is gezondheid, Ministerie van VWS oktober 2013, Kamerstuk 32 793, nr. 102.

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

moet zijn waar de overheid voor staat om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven.

Ik deel de mening dat verantwoordelijkheidsverdeling ook binnen de overheid duidelijk moet zijn. In het regeerakkoord is opgenomen dat het Rijk de kaders en ambities van het natuurbeleid formuleert en dat de provincies het beleid invullen en uitvoeren. In het Natuurpact is beschreven hoe het Rijk en de provincies deze verdeling hebben uitgewerkt. Het Rijk legt vervolgens verantwoording af aan de Europese Commissie over het nakomen van de Europese afspraken, en vertolkt de Nederlandse stem in internationale gremia zoals de Convention on Biological Diversity (CBD), de Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) en het Bossenforum van de Verenigde Naties.

Ik wil mij graag verbinden met alle anderen die ook een bijdrage willen leveren aan behoud en duurzaam gebruik van natuur. Een goed voorbeeld is het programma Groen en Doen, waarmee de inzet van vrijwilligers voor natuur- en landschapsbeheer in Nederland wordt ondersteund. Vorig jaar zijn onder meer stadstuinen gerealiseerd en opleidingen voor allerlei initiatieven in stad en platteland: van een cursus bijhouden in tuinen en op balkons in hartje Amsterdam tot een webcamtraining voor het beschermen van weidevogels rondom Staphorst.

In dit kader is ook Natuur- en Milieu-Educatie (NME) van belang. Veel lokale en regionale partijen zijn actief op dit terrein: overheden, maatschappelijke organisaties, scholen, natuurclubs en private betrokkenen. Het Rijk speelt een rol bij het ondersteunen van vernieuwingen binnen de NME, het borgen van kwaliteit en onderhouden van netwerken en (kennis)infrastructuur. Voor de periode 2013–2017 investeert het Rijk circa 4 miljoen per jaar in het programma «Duurzaam Door: sociale innovatie voor een groene economie».

Mede op verzoek van het bedrijfsleven heeft het Rijk in 2011 een Green Deal Biodiversiteit en Economie gesloten met het Platform Biodiversiteit, Ecosystemen en Economie (BEE). Dit platform beoogt in samenwerking tussen bedrijfsleven en natuur- en ontwikkelingsorganisaties duurzame economische groei te bevorderen – groei die niet inteert op het natuurlijk kapitaal. Het Platform stimuleert bedrijven het No Net Loss beginsel toe te passen. Dit betekent concrete aanpassingen van de bedrijfsvoering gericht op behoud, goed beheer en herstel van biodiversiteit en ecosystemen. Ook wereldwijd ondersteunt het Rijk dergelijke platforms. Een voorbeeld is het Initiatief Duurzame Handel (IDH) waarin samen met het bedrijfsleven afspraken worden gemaakt over verduurzaming van de productie- en handelsketens.

Samenvattend zie ik dat op veel verschillende niveaus en in veel verschillende constellaties – publiek, privaat en in combinaties daarvan – partijen met elkaar in gesprek gaan, gezamenlijk verkenningen uitvoeren en tot afspraken komen – waarbij ik nogmaals de groene tafels wil noemen. In de natuurvisie zal ik aangeven hoe ik wil aansluiten op dit zelforganiserend vermogen in de samenleving en dit verder wil stimuleren.

Naar een nationale natuurvisie

Bovenstaande sporen zullen een belangrijke basis vormen voor de nationale natuurvisie die in het voorjaar van 2014 verschijnt. In lijn met het wetsvoorstel natuurbescherming bevat de natuurvisie in ieder geval de hoofdlijnen van het huidige rijksbeleid gericht op:

- het behouden en versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan;
- de bescherming van waardevolle landschappen, met inbegrip van hun cultuurhistorische kenmerken;
- het versterken van de recreatieve, educatieve en belevingswaarde van natuur en landschap;
- de nadere duiding en kwantificering van de internationale verplichtingen.

Daarbij legt de visie een verbinding tussen duurzame economische ontwikkeling, handelspolitiek, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Ook geeft de natuurvisie aan hoe meer ruimte kan ontstaan voor private initiatieven, en hoe meer private middelen voor het natuurbeleid kunnen worden gegenereerd. Ten slotte zal de natuurvisie uitspraken bevatten over manier waarop we bijhouden in welke mate we onze doelen bereiken.

Ik wil benadrukken dat ik van de natuurvisie geen blauwdruk wil maken. De beleidsvernieuwing omvat meer dan alleen een document; het is ook een proces van verandering in denken en in doen. De natuurvisie die voorjaar 2014 verschijnt zie ik dan ook als een gemeenschappelijke lange termijn routekaart voor allen die willen meewerken aan een natuur middenin de samenleving: zowel overheden die consequent hun doelen nastreven als de brede samenleving die veel energie toont op natuur en groen.

De komende maanden zal ik benutten om de visie verder vorm te geven. In die periode gaat de consultatie van het maatschappelijk veld door, onder meer via gesprekken met betrokkenen en belanghebbenden. De bouwstenen uit de trajecten van TEEB en uit de groene tafels wil ik verder uitwerken om handen en voeten te geven aan functiecombinaties van natuur met andere maatschappelijke opgaven en aan het versterken van het zelforganiserend vermogen rond natuur. In een serie tuintafelgesprekken krijgen ook persoonlijke contacten aandacht. Het bestaande internetforum <https://toekomstnatuur.pleio.nl/> biedt een plek voor digitale gedachtewisseling voor allen die willen deelnemen.

Uiteraard vindt ook afstemming met de andere betrokken departementen en overheden plaats. In maart 2014 zal het ontwerp van de nationale natuurvisie bekend worden gemaakt en zal eenieder in de gelegenheid worden gesteld daarover zienswijzen naar voren te brengen, met overeenkomstige toepassing afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema