

SPELREGELS EHS

BELEIDSKADER VOOR COMPENSATIEBEGINSEL,
EHS-SALDOBENADERING EN HERBEGRENZEN EHS

Een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies

Ministeries van LNV en VROM en de provincies

SPELREGELS EHS

BELEIDSKADER VOOR COMPENSATIEBEGINSEL,
EHS-SALDOBENADERING EN HERBEGRENZEN EHS

Een gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies

Ministeries van LNV en VROM en de provincies



BRIEF AAN DE KAMER

Geachte Voorzitter,

Op 27 juni 2006 (Kamerstuknummer 29435, nr. 171) heeft mijn voorganger u laten weten dat Rijk en provincies samenwerken aan een beleidskader dat kan worden toegepast bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In deze brief is mede namens de minister van VROM toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van deze samenwerking. Met deze brief (en het beleidskader 'Spelregels EHS' dat u als bijlage aantreft) kom ik mede namens de minister van VROM aan deze toezegging tegemoet.

In de Nota Ruimte is de uitwerking van een aantal ruimtelijke afwegingskaders voor de EHS aangekondigd. Het betreft EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en kleinschalige herbegrenzing van de EHS. Zowel bij het Rijk als bij de provincies bestaat grote behoefte aan een geïntegreerde uitwerking van deze begrippen in één document met spelregels voor ruimtelijke ingrepen in de EHS. Deze behoefte werd ondersteund door de bevindingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer, 'Ecologische Hoofdstructuur', dat uw Kamer op 5 oktober 2006 is aangeboden. Aan deze behoefte is met het beleidskader 'Spelregels EHS' tegemoetgekomen. Het doel van de 'Spelregels EHS' is om enerzijds een ontwikkelingsgerichte omgang met de EHS mogelijk te maken en anderzijds te komen tot een betere ruimtelijke bescherming van de EHS. Onder de bescherming zijn dus bepaalde ontwikkelingen mogelijk, maar niet alles en ook niet overal.

In de EHS geldt het "nee, tenzij" principe. Dit houdt in dat ruimtelijke ingrepen niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. De effecten van een ingreep moeten gecompenseerd worden. Dit beleid is in 1995 geïntroduceerd. De VROM-inspectie heeft in 2006 geconcludeerd dat dit compensatiebeleid versterkt en verduidelijkt diende te worden. Met de bijgevoegde spelregels komen Rijk en provincies hieraan tegemoet, zoals is aangekondigd in de brief van de minister van VROM over dit onderwerp van 20 juni 2006 (Kamerstuknummer 29435, nr. 170). De "uitwerking compensatiebeginsel SGR" uit 1995 wordt hiermee vervangen door de 'Spelregels EHS'.

Met de EHS-saldobenadering wordt een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS mogelijk. Voorwaarde is dat een combinatie van projecten of handelingen wordt uitgevoerd waarmee tevens de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau wordt verbeterd. Daarnaast is in de Nota Ruimte opgenomen dat Rijk en provincies afspraken maken over de wijze waarop herbegrenzing van de EHS kan plaatsvinden. Ook hierbij is het uitgangspunt dat de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS verbetert in het geval van kleinschalige herbegrenzingsen. EHS-saldobenadering en herbegrenzing zijn in de spelregels verder uitgewerkt.

Vanwege de verschuiving van taken en bevoegdheden naar de provincie, beperkt de rijkstaak rond de EHS zich tot het sturen op hoofdlijnen. Het

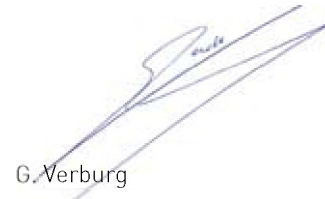
feitelijk begrenzen en herbegrenzen van de EHS en het toepassen van de EHS-saldobenadering zijn bevoegdheden van de provincies. Het toepassen van het compensatiebeginsel is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, veelal gemeenten. De nu voorliggende spelregels zijn daarom in goede samenwerking tussen de betrokken ministeries (LNV en VROM) en de provincies tot stand gekomen. Daarnaast zijn natuurbeherende organisaties, maatschappelijke organisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten betrokken geweest.

De gedeputeerden Landelijk Gebied en Ruimtelijke Ordening hebben in de afgelopen maanden ingestemd met de spelregels voor de EHS. Zij hebben toegezegd de inhoud ervan te laten doorwerken in het provinciaal ruimtelijk beleid. Effectieve doorwerking in de praktijk vraagt immers een uitwerking van het beleid naar provinciaal niveau.

Om meer bekendheid te geven aan (de strekking van) de Spelregels EHS zal het beleidskader door Rijk en provincies breed verspreid worden onder doelgroepen die er veel mee te maken zullen krijgen, zoals medewerkers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, projectontwikkelaars, ondernemers en organisaties op het terrein van natuur en milieu, recreatie en landbouw.

In 2008 treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Met deze wet beschikken Rijk, provincies en gemeenten straks over andere sturingsinstrumenten. In de loop van 2007 zal mijn ministerie, in overleg met het ministerie van VROM en de provincies, bezien welke instrumentele aanpassingen in het spelregeldocument nodig zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro. De nieuwe Wro biedt ook nieuwe kansen. Rijk en provincies zullen daarom in de loop van dit jaar onderzoeken welke mogelijkheden de nieuwe Wro biedt om de uitvoering van de Spelregels EHS in het algemeen en van het compensatiebeginsel in het bijzonder beter te borgen.

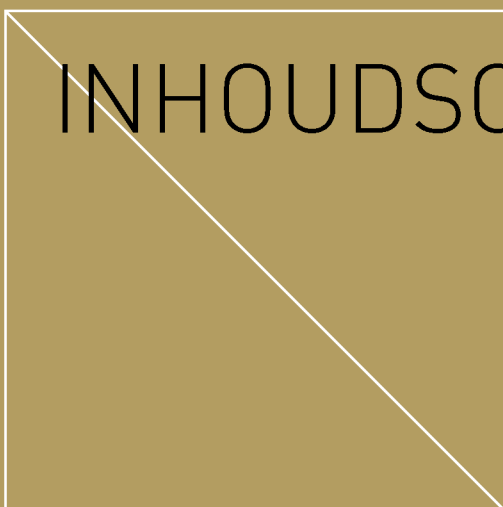
DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,



G. Verburg



**landbouw, natuur en
voedselkwaliteit**

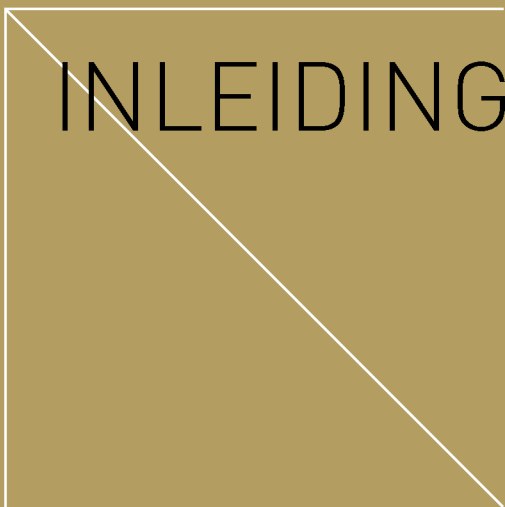


INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 → Inleiding	06	Hoofdstuk 7 → Relatie met overig (natuur)beleid	34
Hoofdstuk 2 → Samenhang in het EHS-beschermingsregime		7.1 Natura 2000	35
2.1 Inleiding	10	7.2 Flora- en faunawet	35
2.2 'Nee, tenzij'-regime en compensatiebeginsel	11	7.3 Boswet	36
2.3 Herbegrenzen EHS	11	Hoofdstuk 8 → Rollen en verantwoordelijkheden	38
2.4 EHS-saldobenadering	11		
2.5 Kwaliteitsbegrip in de Nota Ruimte	11	Hoofdstuk 9 → Kennisuitwisseling en evaluatie	40
Hoofdstuk 3 → 'Nee, tenzij'-regime	14		
3.1 Inleiding	15	Bijlagen	
3.2 'Nee, tenzij'-regime in de Nota Ruimte	15	1. Lijst betrokkenen bij totstandkoming van de Spelregels EHS	42
Hoofdstuk 4 → Uitwerking compensatiebeginsel	16	2. Uitwerking natuurkwaliteit	44
4.1 Inleiding	17	3. Ontwikkelingsduur natuurdoeltypen	48
4.2 Compensatiebeginsel in de Nota Ruimte	17		
4.3 Nadere uitwerking van het compensatiebeginsel	17		
4.4 Uitwerking van de verschillende stappen in de compensatieprocedure	18		
4.5 Doorwerking in provinciale beleidskaders	21		
4.6 Afstemming van compensatie-eisen wanneer meerdere beschermingskaders van toepassing zijn	21		
Hoofdstuk 5 → Herbegrenzen EHS	22		
5.1 Inleiding	23		
5.2 Herbegrenzing EHS in de Nota Ruimte	23		
5.3 Herbegrenzen om andere dan ecologische redenen	23		
5.4 Herbegrenzen om ecologische redenen	25		
Hoofdstuk 6 → EHS-saldobenadering	28		
6.1 Inleiding	29		
6.2 EHS-saldobenadering in de Nota Ruimte	29		
6.3 Gebiedsvisie	29		



HOOFDSTUK 1



INLEIDING

Door grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen is in het verleden veel natuur in Nederland verloren gegaan en zijn de verbindingen tussen natuurgebieden verdwenen. Om de natuur in Nederland weer tot een goed functionerend netwerk te maken wordt de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aangelegd, als netwerk van bestaande en nieuwe natuur. In de afgelopen jaren is gebleken dat de EHS een geschikt beleidsinstrument is om de natuur in Nederland te behouden, vergroten en verbinden. Gebleken is dat het concept van de EHS ook op duurzame politieke en bestuurlijke steun kan rekenen.

Een ruimtelijk beschermingsregime voor de EHS blijft echter nodig. Het ruimtelijk beleid voor de EHS is gericht op 'behoud, herstel en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden' van de EHS, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de andere belangen die in het gebied aanwezig zijn. Binnen de EHS is conform de Nota Ruimte en daarvoor het Structuurschema Groene Ruimte het 'nee, tenzij'-regime van toepassing. Plannen, projecten of handelingen worden volgens dit regime afzonderlijk beoordeeld.

Tegelijk wil het rijk de vitaliteit van het platteland versterken door ruimte te geven aan ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kunnen strijdig zijn met het ruimtelijk beschermingsregime voor de EHS, maar door deze ontwikkelingen kunnen ook kansen ontstaan voor versterking van de EHS. In de parlementaire behandeling van de Nota Ruimte is door meerdere politieke fracties gewezen op het belang van een dergelijke ontwikkelingsgerichte benadering en de mogelijkheid van maatwerk in de EHS. Een te rigide benadering van het beschermingsregime wordt afgewezen.

In de Nota Ruimte worden daarom twee instrumenten genoemd die meer maatwerk en een ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS mogelijk moeten maken: de EHS-saldobenadering en herbegrenzen van de EHS. Het doel van deze instrumenten is om binnen een duidelijk kader ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS mogelijk te maken mits deze leiden tot netto winst voor de EHS. In de Nota Ruimte is aangegeven dat rijk en provincie gezamenlijk tot een verdere uitwerking van deze instrumenten komen. De uitwerkingen van de EHS-saldobenadering en herbegrenzen van de EHS vormen een belangrijk deel van dit beleidskader.

Daarnaast is het op grond van rapporten van de VROM Inspectie (juni 2006) en de Algemene Rekenkamer wenselijk gebleken om het compensatiebeginsel in de EHS op een aantal punten verder uit te werken. Aan deze uitwerking is in dit beleidskader "Spelregels EHS" invulling gegeven.

Doorvertaling van het beleidskader

De provincies wordt gevraagd om de spelregels door te vertalen in provinciale kaders. Effectieve doorwerking in de praktijk vraagt immers een uitwerking van het EHS-beleidskader naar provinciaal niveau. Totdat het beleidskader is doorvertaald in provinciaal ruimtelijk beleid zal het rijk per geval de doorwerking van de spelregels in het provinciale beleid bezien. Na doorvertaling van het beleidskader in provinciaal ruimtelijk beleid zijn de provincies verantwoordelijk voor uitvoering van de EHS-saldobenadering,

herbegrenzen van de EHS en het compensatiebeginsel in de EHS. Borging door het rijk vindt dan plaats door selectief toezicht via de gebruikelijke planologische procedures. Het rijk hanteert daarbij het vastgestelde beleidskader als permanent toetsingskader. Zie hiervoor verder hoofdstuk 8: Rollen en verantwoordelijkheden.

Taakverdeling

Gezien de verschuiving van taken en bevoegdheden naar de provincie, beperkt de rijkstaak rond de EHS zich tot het sturen op hoofdlijnen. Het feitelijk begrenzen en herbegrenzen van de EHS en het toepassen van de EHS-saldobenadering is een bevoegdheid van de provincies (veelal Gedeputeerde Staten). Het toepassen van het compensatiebeginsel is een verantwoordelijkheid voor gemeenten. Het beleidskader Spelregels EHS is dan ook totstandgekomen door samenwerking tussen rijk, provincies, VNG, terreinbeherende organisaties en maatschappelijke organisaties (zie bijlage 1).

Ondersteuning bij uitwerking van begrippen

In dit beleidskader worden regelmatig begrippen toegepast die een nadere uitwerking vragen, zoals 'kleinschalig', 'beperkte aantasting', 'wezenlijk' en 'zo snel mogelijk'. Om een uitwerking per provincie en uiteindelijk maatwerk op gebiedsniveau mogelijk te maken is het niet zinvol deze begrippen op landelijk niveau in te vullen of te kwantificeren. In het algemeen geldt de stelregel dat dergelijke begrippen gerelateerd moeten worden aan de omvang, de kwaliteit en het doel van de EHS op de betreffende plaats. Zo kan gekomen worden tot een uitwerking van begrippen waaraan te toetsen is. Het is wel noodzakelijk dat in provinciale besluiten een goede motivering gegeven wordt waarom in bepaalde gevallen een bepaald element uit het EHS-beschermingsregime ('nee, tenzij'-regime, saldobenadering of EHS-herbegrenzing) van toepassing is.

Het document is voorzien van voorbeelden waarmee het duiden van begrippen verhelderd kan worden. Tevens kan de directie Kennis van het Ministerie van LNV ondersteuning bieden aan provincies bij het nader beleidsmatig uitwerken van bovengenoemde algemene begrippen. De wijze waarop dit zal worden vormgegeven wordt nog nader bepaald.

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Dit spelregeldocument gaat vooralsnog uit van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Naar verwachting treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) medio 2008 in werking. De mogelijkheden van de nieuwe Wro inzake de doorwerking en handhaving van de spelregels EHS worden in 2007 nader verkend.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op de samenhang tussen verschillende onderdelen in het EHS-beschermingsregime. In hoofdstuk 3 komt kort het 'nee, tenzij'-regime aan de orde. Hoofdstuk 4 geeft een uitwerking van het compensatiebeginsel. Hoofdstuk 5 geeft vervolgens de mogelijkheden en voorwaarden voor herbegrenzen van de EHS weer.

In de Nota Ruimte is reeds het grootste deel van de voorwaarden voor de EHS-saldobenadering genoemd, deze komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Tevens wordt daarbij ingegaan op het centrale element in de saldobenadering: de gebiedsvisie. In hoofdstuk 7 wordt de relatie tussen de elementen uit dit Spelregeldocument en ander (natuur)beleid aangegeven. Tot slot wordt ingegaan op specifieke rollen en verantwoordelijkheden en op kennisuitwisseling over de toepassing van de EHS-saldobenadering, herbegrenzing van de EHS en EHS-compensatie (hoofdstukken 8 en 9).





HOOFDSTUK 2



SAMENHANG IN HET EHS-BESCHERMINGSREGIME

2.1 INLEIDING

Het EHS-beschermingsregime is opgebouwd uit verschillende elementen. Dit zijn naast het 'nee, tenzij'-regime, met als sluitstuk natuurcompensatie, de maatwerkinstrumenten EHS-saldobenadering en Herbegrenzen EHS. In de praktijk blijkt niet altijd duidelijk te zijn welk element van het EHS-beschermingsregime op welke situatie van toepassing is. Onderstaande tekst is een korte toelichting op het schema aan het eind van dit hoofdstuk. In dit schema is inzichtelijk gemaakt welke elementen het EHS-beschermingsregime bevat en hoe deze zich op hoofdlijnen tot elkaar verhouden (zie pagina 13).

2.2 'NEE, TENZIJ'-REGIME EN COMPENSATIEBEGINSEL

Het ruimtelijke beleid voor de EHS is gericht op behoud en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden. Daarom geldt in de EHS het 'nee, tenzij'-regime.

Indien een voorgenomen ingreep de 'nee, tenzij'-afweging met positief gevolg doorloopt kan de ingreep plaatsvinden, mits de eventuele nadelige gevolgen worden gemitigeerd en resterende schade wordt gecompenseerd. Indien een voorgenomen ingreep niet voldoet aan de voorwaarden uit het 'nee, tenzij'-regime dan kan de ingreep niet plaatsvinden. In hoofdstuk 4 wordt een nadere uitwerking gegeven van het compensatiebeginsel onder het 'nee, tenzij'-regime.

2.3 HERBEGRENZEN EHS

De Nota Ruimte noemt twee situaties waarin herbegrenzing van de EHS kan plaatsvinden. De eerste situatie betreft herbegrenzing om andere dan ecologische redenen. Indien bij een ingreep niet voldaan wordt aan de voorwaarden van het 'nee, tenzij'-regime kan mogelijk deze vorm van herbegrenzen toegepast worden. Herbegrenzing om andere dan ecologische redenen is van toepassing indien provincies met behoud van de oorspronkelijke kwantitatieve en kwalitatieve ambitie de begrenzing van de EHS om andere dan ecologische redenen wensen aan te passen om een (kleinschalige) ruimtelijke ingreep mogelijk te maken. Hiervoor gelden strikte voorwaarden, zo moet de herbegrenzing leiden tot een versterking van de EHS in het betreffende gebied. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan dan is het plan niet aanvaardbaar in die vorm.

De tweede situatie betreft het herbegrenzen van de EHS om ecologische redenen (om de samenhang te verbeteren of de EHS duurzaam in te passen). Herbegrenzen om ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie en dient te gebeuren met behoud van de oorspronkelijke ambitie van de EHS.

Beide vormen van EHS-herbegrenzing worden in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt.

2.4 EHS-SALDOBENADERING

In die gevallen waarbij het instrument EHS-saldobenadering van toepassing is hoeft het 'nee, tenzij'-afwegingskader niet doorlopen te worden en is er ook geen sprake van compensatie zoals bij ingrepen onder het 'nee, tenzij'-regime. Harde eis is wel dat aan alle voorwaarden voor het toepassen van de saldobenadering wordt voldaan, zoals die in hoofdstuk 6 van dit beleidskader zijn benoemd. Alleen dan is immers per saldo winst voor de EHS gegarandeerd. Is dit niet het geval dan geldt onverkort het 'nee, tenzij'-regime.

2.5 KWALITEITSBEGRIIP IN DE NOTA RUIMTE

Het begrip 'kwaliteit' speelt naast de criteria 'areaal' en 'samenhang' een belangrijke rol in EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en EHS-herbegrenzing, maar wordt niet in de bovengenoemde paragraaf van de Nota Ruimte gedefinieerd. Wat kwaliteit is, wordt elders in de Nota Ruimte gedefinieerd. (Nota Ruimte, deel 4, 2006, paragraaf 3.3.5.1):

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken zullen de te beschermen en te behouden wezenlijke kenmerken en waarden per gebied moeten worden gespecificeerd. De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde.

Feitelijk gaat het om de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied zoals opgenomen in de voorlopige Landelijke Natuurdoelenkaart die is opgenomen in het tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland, en de nadere uitwerkingen daarvan zoals provinciale natuurdoeltypenkaarten en concrete uitwerkingsplannen. De verbetering in kwaliteit bij EHS saldobenadering en herbegrenzing van de EHS moet dus verder gaan dan de actuele situatie én het bestaande beleid van rijk en provincie. Versnelling van de realisatie van bestaand beleid valt dus niet onder de verbetering in kwaliteit.

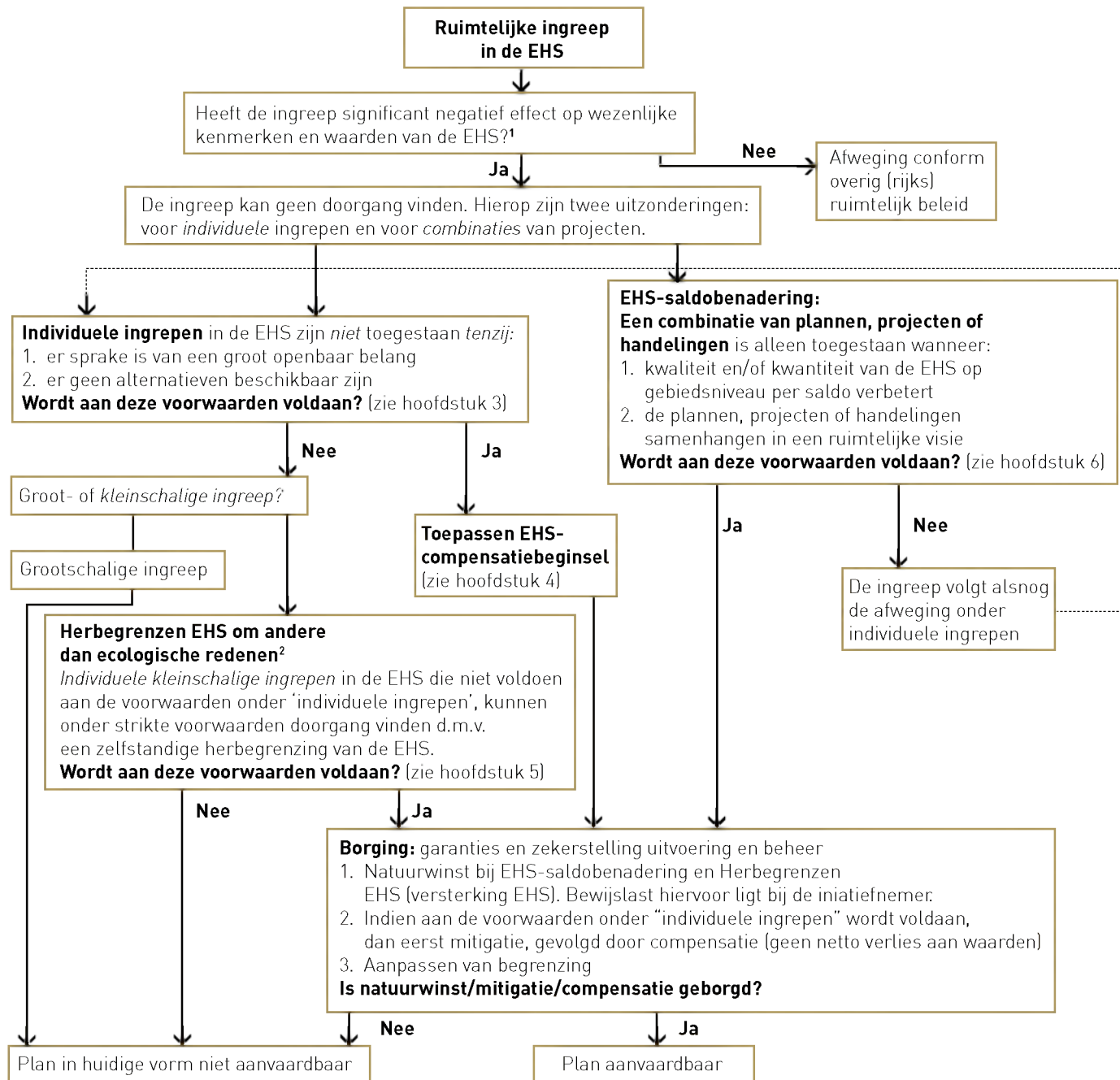
Voor de beoordeling van effecten van een ingreep op de EHS en bij het nader invullen van de begrippen 'geen netto verlies', 'behoud van ambitie', 'versterking van de EHS' en 'kwaliteitslag' zijn de volgende aandachtspunten ten aanzien van natuurkwaliteit belangrijk:

- Zowel de actuele natuurwaarden als het vastgelegde natuurdoel zijn relevant.
- Natuurwaarden worden in de EHS primair afgemeten aan doelsoorten en natuurlijkheid (de kwaliteitscriteria van natuurdoeltypen).
- Behoud en ontwikkeling van natuurwaarden zijn afhankelijk van het voldoen aan een reeks van randvoorwaarden (met name t.a.v. bodemgesteldheid, waterkwaliteit, processen in de omgeving, minimumoppervlak en beheer).



- Significant negatieve effecten betreffen zowel natuurwaarden als hun randvoorwaarden.
- Lokale ingrepen kunnen (negatieve) effecten hebben op drie schaalniveaus: lokaal, regionaal (kerngebied van de EHS) en landelijk (hele EHS).
- De vervangbaarheid van natuur hangt af van meerdere ecologische aspecten. Daarnaast kunnen ook nationale beleidsambities relevant zijn.

Een nadere uitwerking is te vinden in bijlage 2, 'Uitwerking natuurkwaliteit' en bijlage 3 'Ontwikkelingsduur natuurdoeltypen'.

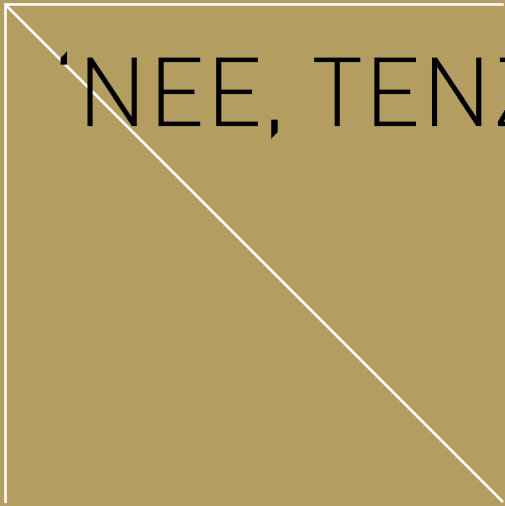


¹ Het gaat hier om het effect van de ingreep zelf en niet om een netto of reeds gesaldeerd effect. Indien de ingreep plaatsvindt in een Natura 2000 gebied gelden aanvullende regels (zie ook hoofdstuk 7).

² Een andere maatwerkmogelijkheid in de EHS is herbegrenzen om ecologische redenen. Deze mogelijkheid wordt beschreven in hoofdstuk 5, maar komt niet terug in dit schema, omdat er geen ruimtelijke ingreep aan ten grondslag ligt.



HOOFDSTUK 3



‘NEE, TENZIJ’-REGIME

3.1 INLEIDING

Ruimtelijke ingrepen in de EHS met significant negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied zijn in beginsel niet toegestaan. Zo'n project kan alleen doorgaan, als er geen reële alternatieven mogelijk zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Een initiatiefnemer is in dit geval verplicht om de negatieve effecten te mitigeren. Dit houdt in dat het optreden van negatieve effecten wordt voorkomen of beperkt door aanvullende maatregelen te treffen. Bij overblijvende negatieve effecten is compensatie de laatste stap om de optredende schade te herstellen.

De mogelijkheid tot compensatie kan een rol spelen in de afweging tussen verschillende alternatieven voor een geplande ingreep. Het is wenselijk om in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming de verschillende alternatieven voor de "rode" projecten, en de negatieve effecten van deze alternatieven in beeld te brengen. Vervolgens dient inzichtelijk gemaakt te worden of negatieve effecten allereerst gemitigeerd en/of vervolgens gecompenseerd kunnen worden.

Alle individuele ruimtelijke ingrepen die significant negatieve effecten op wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS hebben en die het afwegingskader hebben doorlopen, vallen onder het compensatiebeginsel. Het stroomschema in hoofdstuk 2 van deze notitie laat de volgtijdelijkheid van deze beoordelingsstappen zien.

3.2 'NEE, TENZIJ'-REGIME IN DE NOTA RUIMTE

De Nota Ruimte tekst is de basis voor dit hoofdstuk 'nee, tenzij'-regime (Nota Ruimte, deel 4, 2006, paragraaf 3.3.5, blz. 114):

Afwegingskader VHR-, Nb-wet- en EHS gebieden

In zijn algemeenheid is het ruimtelijk beleid voor de VHR-, Nb-wet en EHS-gebieden gericht op het behoud, herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied. De bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden vindt plaats door toepassing van een specifiek afwegingskader, het zogenoemde 'nee, tenzij'-regime.

EHS-gebieden

Binnen de gebieden waar het 'nee, tenzij'-regime van kracht is, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen geldt het vereiste dat de schade zoveel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade dient te worden gecompenseerd. Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied significant worden aangetast, moet het bevoegd gezag erop toezien dat hiernaar door de initiatiefnemer onderzoek wordt verricht.



Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken zullen de te beschermen en te behouden wezenlijke kenmerken en waarden per gebied moeten worden gespecificeerd. De wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde.

De relevante EHS-natuurdoelen en -kwaliteit zijn beschreven in provinciale natuurdoelenkaarten en/of natuurgebiedsplannen.



NADERE UITWERKING VAN HET COMPENSATIEBEGINSEL EHS

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 is het 'nee, tenzij'-regime toegelicht, zoals deze in de Nota Ruimte beschreven is. Dit betekent dat eerst de afweging wordt gemaakt of een project kan worden toegestaan. In dat geval moeten negatieve effecten volledig worden gecompenseerd ("geen netto verlies aan waarden").

In dit hoofdstuk wordt het compensatiebeginsel dat hangt onder het 'nee, tenzij'-regime op een aantal punten verder uitgewerkt, mede naar aanleiding van aanbevelingen uit de rapporten van de VROM Inspectie (2006) en de Algemene Rekenkamer (2006).

4.2 COMPENSATIEBEGINSEL IN DE NOTA RUIMTE

De Nota Ruimte beschrijft de hoofdlijnen voor het toepassen van compensatie. Deze Nota Ruimte tekst is de basis voor dit hoofdstuk (Nota Ruimte, deel 4, 2006, paragraaf 3.3.5.3, blz. 116):

Compensatie (VHR, Nb-wet en EHS)

Wanneer een ingreep onvermijdelijk blijkt, dan is in dat geval de initiatiefnemer van het plan, project of de handeling verantwoordelijk voor realisatie van mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen en waar dit niet volstaat, de resterende effecten te compenseren. Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opleggen van compensatieverplichtingen ziet er op toe dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang;
- compensatie aansluitend of nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn;
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, door compensatie door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangestaste gebied;
- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Deze wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep;
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop wordt besloten over aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;
- voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangewezen als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gelden enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen.

Voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden is financiële compensatie niet

mogelijk. Als een ingreep significant effect heeft op deze gebieden is men verplicht vooraf en tijdig vervangende natuur aan te leggen op een zodanige wijze dat de samenhang van Natura 2000 (de Europese Ecologische Hoofdstructuur) niet in gevaar komt.

(Zie over dit laatste verder hoofdstuk 7.)

4.3 NADERE UITWERKING VAN HET COMPENSATIEBEGINSEL

Op grond van rapporten van de VROM Inspectie (juni 2006) en de Algemene Rekenkamer (oktober 2006) is het wenselijk gebleken om het compensatiebeginsel op een aantal punten verder uit te werken. De uitwerking in dit beleidskader sluit aan op de eerder geformuleerde nadere randvoorwaarden van de notitie Uitwerking compensatiebeginsel Structuurschema Groene Ruimte (1995), en de beleidsregels voor compensatie die de meeste provincies in het verlengde van deze notitie hebben opgesteld.

Aan de provincies wordt gevraagd deze uitwerking door te laten werken in het provinciaal ruimtelijk beleid (streekplan) en/of in de beleidsregels voor compensatie (zie par. 4.5).

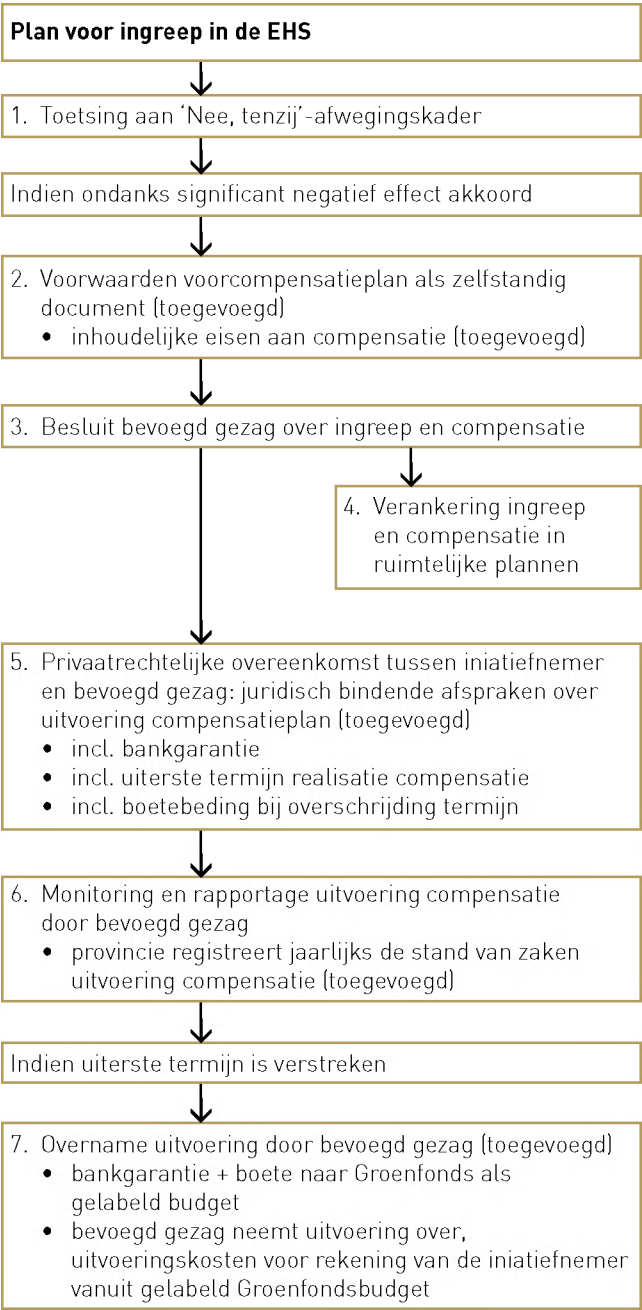
Onderstaand schema beschrijft op hoofdlijnen de stappen in de compensatieprocedure. In het schema is aangegeven welke stappen of onderdelen zijn toegevoegd in vergelijking met de eerder geformuleerde randvoorwaarden voor compensatie van het Structuurschema Groene Ruimte.

Een goede borging van de compensatie vormt een belangrijke voorwaarde voor uitvoering van de compensatie in de praktijk. De stappen 4 t/m 7 beschrijven borging door een stelsel van plannen, overeenkomsten en rapportages.

Ingerepen in de EHS waarvoor compensatie is vereist, hebben het afwegingskader doorlopen en hebben dus én significante effecten, én een groot openbaar belang. Een dergelijk plan of project zal in het algemeen een planologische procedure doorlopen. Voor het beschrijven van de borging van compensatie wordt daarom uitgegaan van ingrepen waarvoor een bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen. Dit betekent ook dat in het algemeen de gemeente bevoegd gezag zal zijn. De gemeente staat dan ook centraal in de borging van de compensatie. Compensatie kan echter ook aan de orde zijn bij ingrepen waarvoor GS bevoegd gezag is (bijvoorbeeld grondwaterwinning).

Het bevoegd gezag onderhoudt dus de contacten met de initiatiefnemer en stelt het compensatieplan en de overeenkomsten met de initiatiefnemer vast. De naleving en handhaving van de afspraken over compensatie zijn primair een verantwoordelijkheid van gemeenten. Ook voor projecten waarop de Tracéwet van toepassing is kan compensatie aan de orde zijn. De borging van compensatie is in deze gevallen in de Tracéwet en bestemmingsplannen geregeld en komt hier verder niet aan de orde.

Tenslotte is bij ingrepen waarvoor een m.e.r. vereist is, bepaald dat de



Commissie MER de milieueffectrapportage, inclusief een eventueel hoofdstuk 'Mitigerende en compenserende maatregelen', beoordeelt.

4.4 UITWERKING VAN DE VERSCHILLENDE STAPPEN IN DE COMPENSATIEPROCEDURE

Stap 1. Toetsing aan 'nee, tenzij'-afwegingskader

Het 'nee, tenzij'-afwegingskader is beschreven in hoofdstuk 3.

Stap 2. Voorwaarden voor compensatie

Compensatieplan als zelfstandig document

- Het tijdstip van het besluit over het project is ook het tijdstip waarop wordt besloten over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en (fysieke en/of financiële) compensatie.
- De noodzakelijke compensatiemaatregelen en het beheer van het compensatiegebied worden vastgelegd in een compensatieplan, waarin in elk geval begrenzing, natuurdoelen, maatregelen, ontwikkelingsbeheer, regulier beheer, termijnen, een tijdpad voor realisatie, en een evaluatiemoment t.a.v. de kwaliteit van de gerealiseerde compensatienatuur zijn weergegeven.

Inhoudelijke eisen aan compensatie

Compensatie van de oppervlakte met directe effecten

- Uitgangspunt is: géén netto verlies aan wezenlijke kenmerken en waarden van het betreffende gebied in termen van areaal, kwaliteit en samenhang.
- Fysieke compensatie dient plaats te vinden aansluitend of nabij het aangetaste gebied.
- De compensatie kan niet worden aangewend om regulier beleid, d.w.z. vastgestelde beleidsdoelen (zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling EHS) al dan niet versneld te realiseren.
- In het vervangend areaal dient een basisinrichting te worden gerealiseerd, waarbij de verloren gegane waarden weer kunnen worden ontwikkeld, c.q. zich kunnen ontwikkelen; voor bos betekent dit met name de aanplant van jonge bomen.
- Om in geval van compensatie de samenhang in de EHS te waarborgen en dezelfde ecologische kwaliteit te realiseren kan het nodig zijn het areaal dat verloren gaat te compenseren met een groter areaal.
- Voor het kwaliteitsverlies van de bestaande natuurwaarden gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied wordt een toeslag op de fysieke compensatie berekend, zowel in oppervlak, als in extra budget om de extra kosten tijdens de beginjaren van omvormingsbeheer te ondervangen. Hiertoe worden vier categorieën onderscheiden:
 - Natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag in oppervlak.
 - Tussen 5 en 25 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 1/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
 - Tussen 25 en 100 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 2/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.

- Bij een ontwikkelingsduur van meer dan 100 jaar, is er een grote onzekerheid over het weer ontwikkelen van de verloren gegane kwaliteit. In die situatie moet van geval tot geval worden bekeken of, en zo ja, hoe de zeldzame kwaliteit weer kan worden geregenereerd.
- In bijzondere gevallen kan gemotiveerd van bovenstaande richtlijn worden afgeweken.
- Indien de verloren gegane kwaliteiten niet weer kunnen worden ontwikkeld (bijvoorbeeld vanwege een zeer lange ontwikkelingsduur, of vanwege het ontbreken van geschikte omstandigheden buiten de EHS), dienen kwalitatief gelijkwaardige waarden te worden gerealiseerd (zie ook bijlage 2 over het begrip “kwaliteit”).
- Indien volledige fysieke compensatie binnen de gestelde termijn onmogelijk is, wordt onderzocht of een deel van de benodigde fysieke compensatie wel gerealiseerd kan worden. Voor het overblijvende deel wordt financiële compensatie geboden.
- Voor watergebieden zal, indien fysieke compensatie (vervangend areaal) niet mogelijk is, compensatie bij voorkeur gezocht worden in het opwaarderen van de natuurkwaliteit of de ecologische samenhang van de rest van het watergebied.
- Indien mitigerende maatregelen mogelijk zijn (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen bij snelwegen) maar ernstig botsen met ander beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van landschap of cultuurhistorie), kan worden overwogen of compensatie de voorkeur verdient boven mitigatie.

Kosten voor ontwikkelingsbeheer ('compensatie van het kwaliteitsverlies')

- Gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied is er sprake van verlies aan natuurkwaliteit. Om dit zo snel mogelijk te herstellen is gericht ontwikkelingsbeheer in het vervangend gebied nodig. De extra beheerskosten tijdens de periode van het ontwikkelingsbeheer worden (gekapitaliseerd) door de initiatiefnemer vergoed.
- Een vergoeding voor de extra kosten voor ontwikkelingsbeheer is maatwerk en wordt vastgesteld in overleg met de beoogde terreinbeheerder. De gekapitaliseerde beheerskosten worden als budget vastgelegd, bijvoorbeeld als gelabeld budget in het Groenfonds.
- Als algemene vuistregel kan worden uitgegaan van extra beheerskosten van minimaal 1 à 2 keer de normkosten voor het betreffende natuurdoeltype gedurende de eerste vijf jaar na inrichting van de grond. Voor het ontwikkelen van typen bos lopen deze kosten over een langere tijd en kan beter worden uitgegaan van extra beheerskosten van minimaal 1 keer de normkosten voor de eerste tien jaar na inrichting van de grond.
- De initiatiefnemer zorgt er tevens voor dat vergoeding van de reguliere beheerskosten voor een periode van 25 jaar gewaarborgd is, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheerssubsidie.

Rekenvoorbeeld ontwikkelingsbeheer

Hieronder 3 rekenvoorbeelden die een beeld geven van de kosten van omvormingsbeheer voor verschillende typen natuur. De kosten van verwerving en inrichting zijn aan de voorbeelden toegevoegd om een indicatie te geven van de verhouding tussen de kosten van ontwikkelingsbeheer en de totale kosten per hectare.

Kosten ontwikkelingsbeheer per ha.		
Natuurdoeltype	Droog schraalgrasland van de hogere zandgronden	
Aanschaf grond	€ 30.000,-	(voorbeeldprijs voor Noord-Nederland)
Inrichtingskosten	€ 12.500,-	(afgraven bovenlaag)
Kosten ontwikkelingsbeheer	€ 690,30	(reguliere beheerskosten à € 138,60 / jr. * 5 jaar)
Totaal	€ 43.190,30	
Natuurdoeltype	Bos van arme zandgronden	
Aanschaf grond	€ 30.000,-	(voorbeeldprijs voor Noord-Nederland)
Inrichtingskosten	€ 17.500,-	(afgraven bovenlaag € 12.500,- + aanplant € 5.000,-)
Kosten ontwikkelingsbeheer	€ 1.492,80	(reguliere beheerskosten à € 149,28 / jr. * 10 jaar)
Totaal	€ 48.992,80	
Natuurdoeltype	Veenmosrietland	
Aanschaf grond	€ 30.000,-	(voorbeeldprijs voor Noord-Nederland)
Inrichtingskosten	€ 12.500,-	(afgraven bovenlaag)
Kosten ontwikkelingsbeheer	€ 4.444,75	(reguliere beheerskosten à € 888,95 / jr. * 5 jaar)
Totaal	€ 46.945,75	



Financiële compensatie

- Financiële compensatie is mogelijk, maar hiervoor geldt een zware bewijslast. De initiatiefnemer moet in het op te stellen compensatieplan duidelijk aantonen waarom fysieke compensatie onmogelijk is (bijvoorbeeld omdat de randvoorwaarden voor vervangende natuur van gelijke of gelijkwaardige kwaliteit in goede samenhang ontbreken).
- De hoogte van financiële compensatie wordt bepaald aan de hand van de volgende kostenelementen:
 - kosten van aanschaf van vervangende grond op dezelfde plaats;
 - kosten van basisinrichting (bijvoorbeeld grondwerkzaamheden, aanpassing van de waterhuishouding, en aanplant van jonge bomen in geval van bos);
 - kosten van ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd.
- De financiële compensatie wordt bepaald, rekening houdend met inflatie en rente, en in de vorm van een bankgarantie of gelabeld fonds in het Groenfonds vastgezet.
- Bij het inzetten van dit budget voor realisatie van nieuwe natuur dient het bevoegd gezag tevens vergoeding van reguliere beheerskosten te waarborgen, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheerssubsidie.

Stap 4. Doorwerking in ruimtelijk beleid en natuurbeleid

- Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opleggen van compensatieverplichtingen staat er voor in dat de initiatiefnemer daad-

werkelijk compenseert en dat compensatie correct in de ruimtelijke plannen wordt opgenomen.

- Een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (ingreep) in de EHS wordt vastgelegd in een bestemmingsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld en goedkeuring behoeft van Gedeputeerde Staten (situatie huidige WRO). Niet alleen de ingreep maar ook de locatie voor de compensatie (vaak vereist dit een bestemmingswijziging) dient gelijktijdig met het besluit over de ingreep planologisch verankerd te worden in hetzelfde bestemmingsplan of, indien van toepassing, in een ander bestemmingsplan.
- Het compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het bestemmingsplan, is doorvertaald op de bestemmingsplankaart, en verankerd in de daarbij behorende voorschriften.
- De provincie, rijk en andere belanghebbenden geven in het vooroverleg over het bestemmingsplan ex. art. 10 Bro (huidige WRO) aan of zij kunnen instemmen met het compensatieplan (is als toelichting onderdeel van de bestemmingsplanprocedure). Hierbij worden ook afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop de gemeente GS zal informeren over de voortgang.
- Voor de goedkeuring door GS geeft de PPC een advies (situatie huidige WRO). Het rijk is in de PPC vertegenwoordigd en geeft daarmee ook haar visie op het bestemmingsplan. Het rijk kan in het kader van het vooroverleg (art. 10 Bro) een reactie geven. Daarnaast heeft het rijk de mogelijkheid een zienswijze te geven op het ontwerpbestemmingsplan, bedenkingen te geven op het vastgestelde plan en eventueel na goedkeuring in beroep te gaan.
- De omvang van het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft wordt per geval bepaald op basis van zowel de ruimtelijke problematiek en de ingreep als de beoogde ecologische doelen. Daarbij is relevant dat het gebied ecologisch één samenhangend geheel vormt. Er wordt met name gekeken naar de eisen die de aanwezige en potentiële natuurwaarden stellen aan hun omgeving.
- De nieuwe begrenzing van de EHS dient, conform de Nota Ruimte, door de provincie op streekplanniveau door Provinciale Staten te worden vastgelegd (situatie huidige WRO).

Indien nodig vindt tevens wijziging van het natuurgebiedsplan plaats. Deze herziening wordt conform het opstellen van een natuurgebiedsplan door Gedeputeerde Staten vastgelegd en dient op grond van de SN en SAN, de procedure volgens afdeling 3.5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (uitgebreide voorbereidingsprocedure voor een ambtshalve besluit) te doorlopen. Omdat een herziening van het natuurgebiedsplan een vrij uitgebreide procedure is, is het logisch dat de provincie de voorgestelde wijzigingen verzamelt om periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, tot één herziening te komen.

Stap 5. Privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag

- Afspraken tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag over de uitvoering van het compensatieplan dienen te worden vastgelegd in een (juridisch bindende) privaatrechtelijke overeenkomst.
- Hierin worden de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partij-

en vastgelegd, evenals een financiële onderbouwing (in de vorm van bankgaranties) waaruit blijkt dat de realisatie van de compensatiemaatregelen, inclusief de financiering van het ontwikkelingsbeheer, is geborgd.

- De compensatie wordt zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd. De uiterste termijn voor realisatie wordt vastgelegd in de overeenkomst, met een boeteclausule die van toepassing is bij het niet tijdig uitvoeren van de compensatie.
- Bij 'eenvoudige projecten' moet compensatie gerealiseerd zijn binnen twee jaar na ondertekening van de privaatrechtelijke overeenkomst. Bij majeure projecten geldt een termijn van vijf jaar met maximale uitloop tot tien jaar. Van de termijnen twee en vijf jaar kan in de compensatie-overeenkomst gemotiveerd worden afgeweken.
- Pas nadat de periode die is vastgelegd in de compensatieovereenkomst is verlopen, wordt de afgegeven bankgarantie voor de nog resterende fysieke compensatie met het boetebedrag in het Groenfonds gestort.
- In de overeenkomst wordt aangegeven dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de monitoring van de uitvoering conform de afspraken.

Stap 6. Monitoring en rapportage uitvoering compensatie door bevoegd gezag

- Om een helder zicht te hebben op de compensatieverplichtingen en de voortgang van deze verplichtingen is rapportage verplicht. Jaarlijks rapporteren betreffende gemeentes aan de provincie, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het EHS-beleid, over de voortgang van compensatieverplichtingen.
- De provincie controleert deze rapportage (bijvoorbeeld door te vergelijken met een eigen registratielijst) en verzamelt de geverifieerde rapportages. Deze kunnen worden aangevuld met informatie over de compensatieprojecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De rapportage dient transparant te zijn en helderheid te geven over de toepassing van het EHS-compensatiebeginsel uit dit spelregeldocument en eventuele regionale maatwerkoplossingen die daarbij toegepast zijn (zie par. 4.5).
- De rapportage kan bijvoorbeeld als bijlage worden gevoegd bij de reguliere provinciale verslaglegging zodat het rijk inzicht verkrijgt in de stand van zaken van de compensatie.
- Voor een ideale borging zijn in opeenvolgende fasen de volgende gegevens nodig:
 - bestuurlijk: in de voorbereidende fase (de vaststelling van) het bestemmingsplan, het compensatieplan en andere formele documenten zoals de privaatrechtelijke overeenkomst. Hiervoor is het bevoegd gezag verantwoordelijk;
 - administratief: in de uitvoeringsfase de hectares compensatiegrond die zijn begrensd, aangekocht, ingericht, overgedragen aan beheerder en in adequaat beheer zijn genomen. Hiervoor zijn initiatiefnemer en beheerder verantwoordelijk;
 - fysiek: in de evaluatiefase de omvang, samenhang en abiotische/ecologische kwaliteit van de compensatiegronden en van het beschermde gebied waar de ingreep en de compensatie plaatsvindt.
- Het bevoegd gezag controleert in het veld of de compensatie daadwerkelijk is gerealiseerd.

Stap 7. Overname uitvoering door bevoegd gezag

- Als de initiatiefnemer nalatig blijft in het realiseren van compensatie, kan het bevoegd gezag ook overgaan tot bestuursdwang door de compensatie te laten uitvoeren op rekening van de initiatiefnemer.

4.5 DOORWERKING IN PROVINCIALE BELEIDSKADERS

Aan de provincies wordt gevraagd de bovenstaande uitwerking van het EHS-compensatiebeginsel te laten doorwerken in het provinciaal ruimtelijk beleid en/of in de beleidsregels voor compensatie. Daarbij is het mogelijk dat provincies praktische oplossingen hanteren voor randgevallen (bijvoorbeeld voor kleine snippers compensatie). Dergelijke regionale maatwerkoplossingen vallen binnen de kaders van dit spelregeldocument, zolang aan het basisprincipe "geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang van de EHS" wordt voldaan en provincies over deze oplossingen geheel transparant zijn naar burger, bedrijf en bestuurlijke partners. In de reguliere jaarlijkse rapportages zullen provincies verantwoorden welke regionale maatwerkoplossingen voor EHS-compensatie zijn toegepast.

4.6 AFSTEMMING VAN COMPENSATIE-EISEN WANNEER MEERDERE BESCHERMINGSKADERS VAN TOEPASSING ZIJN

Een verplichting tot compensatie bij ingrepen in een bepaald gebied kan ook voortvloeien uit de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) voor de Natura 2000-gebieden. Andere wettelijke kaders waarbinnen compensatie aan de orde kan zijn, zijn de Flora- en faunawet (Ff-wet) en de Boswet. Zie hoofdstuk 7 voor een beschrijving van deze beschermingsregimes.

Bij een project is aan te bevelen in een vroeg stadium onderzoek te doen naar de aanwezigheid van soorten of leefgebied beschermd onder de Ff-wet, en tevens naar de relevantie van de Boswet voor de uit te voeren werkzaamheden.

Indien bij een project na mitigatie tevens compensatie aan de orde is, kan een plan voor compensatie als volgt worden opgebouwd.

- Eerst kunnen compenserende maatregelen worden opgesteld voor negatieve effecten op de natuurwaarden die worden beschermd door de Nb-wet.
- Indien hierna negatieve effecten overblijven op de overige waarden in het EHS-gebied, voor wat betreft areaal, samenhang en kwaliteit, moeten hiervoor aanvullend compenserende maatregelen worden opgesteld.
- Vervolgens moet worden nagegaan of voor het verkrijgen van ontheffing in het kader van de Ff-wet nog sprake moet zijn van aanvullende compenserende maatregelen.
- Tenslotte moet worden nagegaan of nog aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan een eventueel aan de orde zijnde herplantplicht volgens de Boswet.



HOOFDSTUK 5



HERBEGRENZEN EHS

5.1 INLEIDING

In de Nota Ruimte zijn de uitgangspunten vastgelegd voor de toepassing van herbegrenzing van de EHS. Er is sprake van twee situaties waarin EHS-herbegrenzing mogelijk is: herbegrenzing om ecologische redenen en om andere dan ecologische redenen. Voor beide mogelijkheden wordt in dit hoofdstuk een verdere uitwerking gegeven.

5.2 HERBEGRENZEN EHS IN DE NOTA RUIMTE

De tekst uit de Nota Ruimte (deel 4, 2006, paragraaf 3.3.4. blz. 114) geldt als bindend uitgangspunt voor dit hoofdstuk.

EHS-herbegrenzing

Om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren en de EHS in haar omgeving duurzaam in te passen, kunnen provincies met behoud van de oorspronkelijke ambitie de huidige begrenzing van de EHS aanpassen. Herbegrenzing kan tevens plaatsvinden om andere dan ecologische redenen, indien het initiatief leidt tot een versterking van de EHS in de betreffende regio. Het rijksbeleid is daarbij leidend. Het rijk maakt met de provincies afspraken over de wijze waarop herbegrenzing van de EHS plaatsvindt.

5.3 HERBEGRENZEN EHS OM ANDERE DAN ECOLOGISCHE REDENEN

Het instrument herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen dat de provincies tot hun beschikking hebben is een instrument voor kleinschalige uitzonderingsgevallen. Het is in geen geval bedoeld om het 'nee, tenzij'-beschermingsregime te omzeilen. Voorwaarde bij de toepassing van deze vorm van herbegrenzing is dat een initiatief (een ruimtelijke ingreep) leidt tot een versterking van de EHS in de regio, bijvoorbeeld door het oplossen van knelpunten in de EHS en/of door een kwaliteitsverbetering.

De hieronder genoemde voorwaarden bieden een landelijk kader voor tussentijdse aanpassingen van de EHS-begrenzing als gevolg van kleinschalige ruimtelijke ingrepen in de EHS. De voorwaarden sluiten zoveel mogelijk aan op de werkwijze, zoals die reeds in enkele provincies wordt gevolgd bij herbegrenzing van de EHS om andere dan ecologische redenen. Het gaat hierbij om tussentijdse incidentele aanpassingen van de EHS-begrenzing, niet om aanpassingen in het kader van reguliere cycli van streek- en gebiedsplanherzieningen. Overigens zijn bij deze reguliere herzieningen dezelfde kwaliteitscriteria relevant.

Voorwaarden

Kleinschalig herbegrenzen van de EHS om andere dan ecologische redenen dient in elk geval aan de volgende voorwaarden te voldoen. Wordt hieraan niet voldaan dan is het plan niet aanvaardbaar.

Criteria voor inhoudelijke afweging:

- Er vindt door de voorgestelde ruimtelijke ingreep slechts een beperkte aantasting plaats van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS en van de samenhang van de EHS;
- Het initiatief moet uiteindelijk leiden tot een kwalitatieve en/of kwantitatieve versterking van de EHS in het betreffende gebied (voor definitie van een gebied: zie de inhoudelijke aspecten van de gebiedsvisie in hoofdstuk 6, EHS-saldobenadering);
- Bij een 'versterking van de EHS' (Nota Ruimte) is sprake van winst en moet meer gebeuren dan is verwoord in de regels voor behoud van kwaliteit bij de toepassing van het compensatiebeginsel in de EHS in hoofdstuk 4 van dit document (en in de provinciale uitwerkingen hiervan). Er vindt een zorgvuldige onderbouwing van de ruimtelijke ingreep op de gegeven locatie plaats, waarbij een afweging van alternatieven plaatsvindt;
- Ter plekke worden zodanige maatregelen genomen dat er sprake is van een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing.

Criteria voor het proces:

- De initiatiefnemer committeert zich aan het uitvoeren van de kwalitatieve en/of kwantitatieve versterking van de EHS en er worden afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop de initiatiefnemer de provincie zal informeren over de voortgang van de uitvoering;
- De kwaliteitswinst wordt niet gefinancierd uit reguliere EHS-middelen;
- Herbegrenzing is enkel toepasbaar bij kleinschalige ontwikkelingen en blijft beperkt tot het oplossen van knelpunten en het bieden van maatwerk.

Doorwerking in het ruimtelijk en natuurbesluit

- De herbegrenzing van de EHS om andere dan ecologische redenen wordt planologisch geborgd door deze vast te leggen in provinciale ruimtelijke plannen. De begrenzing van de EHS dient, conform de Nota Ruimte, door de provincie op streekplanniveau door Provinciale Staten te worden vastgelegd. Om bij toepassing van het instrument EHS-herbegrenzing op een eenvoudige wijze de EHS te wijzigen is het raadzaam als de provincie op streekplanniveau voldoende flexibiliteit in het instrumentarium heeft (bijvoorbeeld een afwijkingsbevoegdheid voor GS of een uitwerkingsplan). Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers. Provincies kunnen aangeven op welke wijze de doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden.
- Indien nodig vindt tevens wijziging van het natuur-, beheers- of landschapsgebiedsplan plaats. Deze herziening wordt conform het opstellen van een natuurgebiedsplan door Gedeputeerde Staten vastgelegd en dient op grond van de SN en SAN de procedure volgens afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) te doorlopen. Omdat een herziening van het natuurgebiedsplan een vrij uitgebreide procedure is, is het voorstelbaar dat de

provincie de voorgestelde wijzigingen verzamelt om periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, tot één herziening te komen.

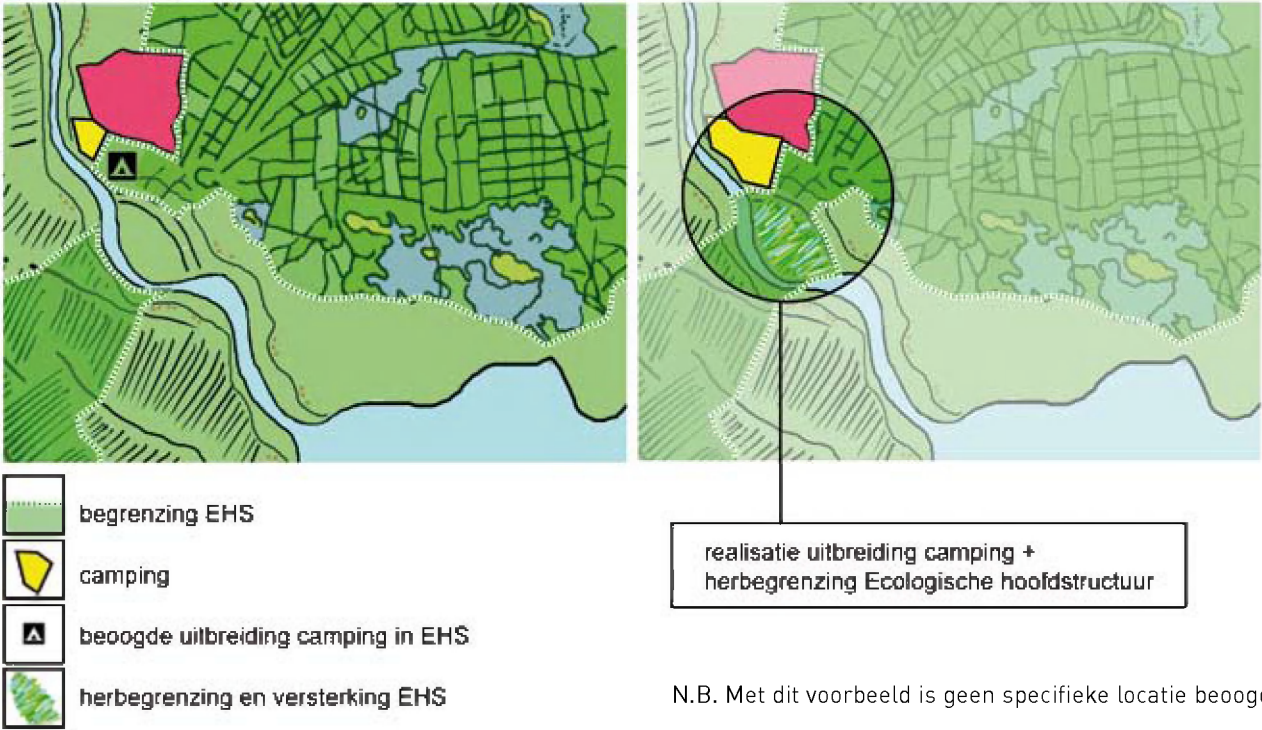
- Bij toepassing van het instrument herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen geldt conform de reguliere EHS compensatie dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van de realisatie van de kwaliteits- en/of kwantiteitswinst. In principe wordt deze kwaliteits- en/of kwantiteitswinst zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd.
- In het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij krijgen de provincies de opdracht de kwetsbare gebieden in de EHS aan te wijzen. Wanneer de begrenzing van de EHS wijzigt, kan dit ook gevolgen hebben voor de aanwijzing van de kwetsbare gebieden. Het aanwijzingsbesluit van de kwetsbare gebieden wordt in die gevallen dan ook door de provincie herzien.

Bestuurlijke bevoegdheid

Toepassing van herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie. De provincies wordt gevraagd de voorwaarden voor het toepassen van herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen door te laten werken in het provinciaal ruimtelijk beleid (streekplan).

De provincie toetst het initiatief tot herbegrenzen aan de vereisten, zoals deze voortvloeien uit de Nota Ruimte, dit beleidskader en het eigen provinciaal kader (streekplan). De provincie neemt in het kader van het streekplan een besluit over de herbegrenzing en geeft na haar beoordeling schriftelijk aan de initiatiefnemer te kennen of zij kan instemmen met toepassing van herbegrenzing van de EHS.

HERBEGRENZEN



N.B. Met dit voorbeeld is geen specifieke locatie beoogd

Voorbeeldcasus bij herbegrenzing om andere dan ecologische redenen Casus uitbreiding camping (zie illustratie)

Deze casus is representatief voor meer verblijfsrecreatieve bedrijven en illustreert hoe specifiek voor deze doelgroep (naast oplossingen op regionaal niveau) op bedrijfsniveau een oplossing kan worden geboden. De bestaande camping met een grootte van 2 hectare heeft behoefte aan uitbreiding vanwege het verleggen van de doelgroep kampeerders (zie figuur voor de bestaande en nieuwe situatie). De eigenaar wil de camping ombouwen tot een internationale stadscamping voor mensen met interesse voor cultuur en natuur. De omvorming is een kwaliteitsimpuls voor de toeristische recreatieve sector van de gemeente. De behoefte voor een beperkte uitbreiding is vanuit het recreatieve belang van de camping reëel. De voorziene beperkte uitbreiding van circa 3 hectare is echter gelegen binnen de EHS als aangegeven in het streekplan (2 ha begrensd als nieuwe natuur en 1 ha als bos en natuurgebied). Hiervoor geldt het 'nee, tenzij'-regime (aantonen van groot openbaar belang en van ontbreken alternatieven). De uitbreidingsrichting is het enige alternatief (uitgaande van de bestaande locatie), maar het aantonen van het groot openbaar belang is voor een individuele camping moeilijk. Het beperkt herbegrenzen van de EHS geeft hier een oplossing.

Door de EHS-status te laten vervallen kan de eigenaar de uitbreiding realiseren. Ter compensatie zal de eigenaar de gronden grenzend aan de uitbreiding, die reeds zijn eigendom zijn, om niet overdragen aan een natuurbeherende organisatie. De actuele natuurwaarden van de uitbreidingslocaties zijn beperkt en zijn beperkt kwetsbaar gelegen wat betreft de ruimtelijke samenhang van de EHS. De natuurwaarden die ter plaatse teniet worden gedaan kunnen op de overige gronden worden gecompenseerd, waardoor er toch een aaneengesloten natuurgebied blijft, aangrenzend aan het bestaande bos. Het verwervingsinstrumentarium van zowel de uitbreiding van de camping als de compensatiegronden worden elders in de nabije omgeving op een ecologisch kansrijke plek ingezet. De initiatiefnemer zorgt voor een goede landschappelijke inpassing van de camping.

Na realisatie van het groen verbetert de EHS op gebiedsniveau per saldo aanzienlijk (kwalitatief en kwantitatief).

5.4 HERBEGRENZEN EHS OM ECOLOGISCHE REDENEN

Herbegrenzen om ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie en doorloopt in principe dezelfde procedure als de reguliere begrenzing van de EHS. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is het instrument 'Herbegrenzen om ecologische redenen' bedoeld om de samenhang te verbeteren of de EHS duurzaam in te passen, met behoud van de oorspronkelijke ambitie (zie Nota Ruimte, deel 4, 2006, paragraaf 3.3.4, blz. 114). Wezenlijk verschil met het in de vorige paragraaf behandelde instrument is dat er in dit geval alleen ecologische motieven zijn voor de herbegrenzing van de EHS en er geen sprake is van een ruimtelijke ingreep in de EHS (bijvoorbeeld een rode ontwikkeling). Ook om ecologische motieven kan het echter wenselijk zijn om maatwerk in de EHS te leveren en de

EHS te kunnen herbegrenzen. Voorbeelden hiervan zijn herbegrenzing om de milieu- en watercondities in EHS-gebieden te verbeteren, de ruimtelijke condities voor soorten te versterken, ongunstige randlengtes aan te pakken³, vernieuwde ecologische inzichten rond de begrenzing van EHS instrumentarium of verzoeken van agrariërs om te kunnen starten met particulier- of agrarisch natuurbeheer in ecologisch kansrijke, maar niet begrensde gebieden. Ook kan het instrument conform Nota Ruimte worden ingezet om robuuste ecologische verbindingen te realiseren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de vervanging van één of meer aangewezen en begrensde ecologische verbindingen door één of meer robuuste verbindingen (Nota Ruimte, deel 4, 2006, paragraaf 3.3.3, blz. 113).

De meeste kansen voor herbegrenzen EHS om ecologische redenen lijken te liggen in beheersgebieden en nog niet gerealiseerde nieuwe natuur, omdat hier de actuele natuurwaarden over het algemeen lager zijn dan in bestaande bos- en natuurgebieden en het uitvoeringsinstrumentarium na herbegrenzing elders ingezet kan worden. Ook bestaande natuur kan worden herbegrensd. Ook hierbij zal echter aangetoond moeten worden dat de bestaande natuurkwaliteit gelijk blijft en dat ook een eventueel tijdelijk (lokaal) verlies aan natuurkwaliteit gecompenseerd wordt.

Voorwaarden

Voor het toepassen van herbegrenzen EHS om ecologische redenen dient in ieder geval aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- Er vindt een zorgvuldige ecologische onderbouwing van het initiatief tot herbegrenzing op die locatie plaats. Herbegrenzing moet leiden tot betere kansen op het realiseren van de EHS, bijvoorbeeld door het verbeteren van de samenhang of het beter inpassen van de EHS;
- Het initiatief tot herbegrenzing kan slechts plaatsvinden met ten minste het behoud en bij voorkeur een versterking van de oorspronkelijke kwalitatieve en kwantitatieve ambities van de EHS in het betreffende gebied (voor definitie van een gebied: zie de inhoudelijke aspecten van de gebiedsvisie in hoofdstuk 6, saldobenadering);
- Daarnaast wordt vastgesteld waar welke EHS-gebieden verdwijnen en waar deze opnieuw ingezet worden.

Doorwerking in het ruimtelijk beleid en natuurbeluid

- Voorwaarde voor toepassing van het instrument herbegrenzen EHS om ecologische redenen is wijziging van het natuur-, beheers-, of landschapsgebiedsplan. Deze herziening wordt conform het opstellen van een natuurgebiedsplan door Gedeputeerde Staten vastgelegd en dient op grond van de SN en SAN, de procedure volgens afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) te doorlopen. Omdat een herziening van het natuurgebiedsplan een vrij uitgebreide procedure is, is het voorstelbaar dat de provincie de voorgestelde wijzigingen verzamelt om periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, tot één herziening te komen.

³ Uit: Rapport Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur van het Milieu en Natuur Planbureau d.d. september 2005.

- De herbegrenzing van de EHS om ecologische redenen wordt planologisch geborgd door deze vast te leggen in ruimtelijke plannen. De begrenzing van de EHS dient, conform de Nota Ruimte, door de provincie op streekplanniveau door Provinciale Staten te worden vastgelegd. Om op een eenvoudige wijze de EHS kleinschalig te wijzigen is het raadzaam als Gedeputeerde Staten op streekplanniveau voldoende flexibiliteit in het instrumentarium hebben (bijvoorbeeld een afwijkingsbevoegdheid of uitwerkingsplan). Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers. Provincies kunnen aangeven op welke wijze de doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden.
- In het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij krijgen de provincies de opdracht de kwetsbare gebieden in de EHS aan te wijzen. Wanneer de begrenzing van de EHS wijzigt, kan dit ook gevolgen hebben voor de aanwijzing van de kwetsbare gebieden. Het aanwijzingsbesluit van de kwetsbare gebieden wordt in die gevallen dan ook door de provincie herzien.

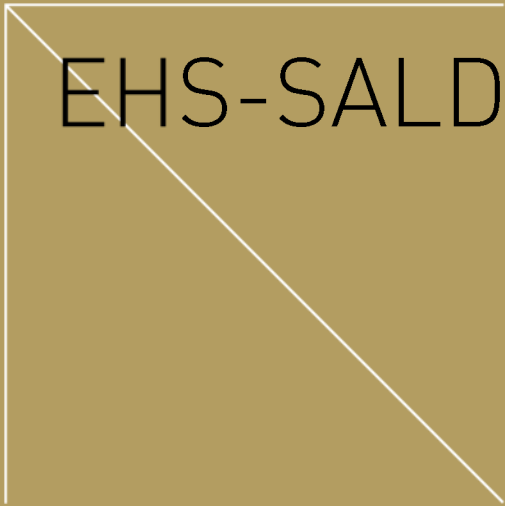
Voorbeelden van herbegrenzing om ecologische redenen

- Herbegrenzen van nieuwe natuur en beheersgebieden op provinciaal niveau om de EHS meer samenhang te geven, om de milieu en watercondities te verbeteren of om Natura 2000-gebieden beter te bufferen. Hierbij worden kleinere niet gerealiseerde gebieden geschrapt en herbegrensd bij grote gebieden. Hierbij kan verschuiving van het ene deel van de provincie naar het andere deel aan de orde zijn.
- De ruime jas begrenzing van beheersgebieden wijzigen in een 1 op 1 begrenzing zodat een betere samenhang in de EHS ontstaat en een betere koppeling met o.a. het waterbeleid mogelijk wordt.
- Herbegrenzen als gevolg van nieuwe ecologische inzichten of afspraken over de verdeling van natuurdoelen tussen provincies en LNV.
- Verschuivingen in de begrenzing van percelen waar de realisering op vrijwillige basis niet lukt naar percelen waar realisering wel lukt zonder dat de kwalitatieve doelstellingen worden aangetast.





HOOFDSTUK 6



EHS-SALDOBENADERING

6.1 INLEIDING

De EHS-saldobenadering is ontstaan vanuit de behoefte bij rijk en provincies om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS mogelijk te maken. Projecten en/of handelingen worden daarom bij de EHS-saldobenadering niet afzonderlijk maar in combinatie beoordeeld. De projecten en/of handelingen moeten dan wel mede tot doel hebben de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Kwaliteit en kwantiteit moeten beide minimaal gelijk blijven en zijn dus niet onderling te salderen. De toepassing van de saldobenadering leidt derhalve tot een kwaliteitswinst voor meerdere belanghebbenden en meerdere functies waaronder natuur. Belangrijke voorwaarde is dat dit maatwerk wordt vastgelegd in een gebiedsvisie.

Het toepassen van EHS-saldobenadering is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling, er is sprake van een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk én een breed gedragen wil om dit vraagstuk op te lossen. Dit hoofdstuk geeft de randvoorwaarden voor toepassing van de EHS-saldobenadering op hoofdlijnen.

6.2 EHS-SALDOBENADERING IN DE NOTA RUIMTE

In de Nota Ruimte (deel 4, 2006 paragraaf 3.3.5.4, blz. 116) is het volgende vastgelegd over de toepassing van de EHS-saldobenadering. Deze tekst geldt als bindend uitgangspunt:

EHS-saldobenadering

In het afwegingskader voor de EHS worden plannen, projecten of handelingen afzonderlijk beoordeeld. Om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak te bevorderen kan hiervan worden afgeweken. Dit kan wanneer een combinatie van projecten of handelingen worden ingediend die tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren, bijvoorbeeld als tegelijkertijd een fysieke barrière binnen het beschermde natuurgebied wordt gesaneerd. Door middel van deze saldobenadering kan bijvoorbeeld een meer aangesloten EHS worden verkregen of kunnen EHS-gebieden beter met elkaar verbonden worden. Functies of activiteiten kunnen dan elders binnen de EHS of daarbuiten betere ontwikkelingsmogelijkheden krijgen. Deze benadering is alleen toepasbaar als:

- de combinatie van plannen, projecten of handelingen binnen één ruimtelijke visie wordt gepresenteerd;
- er een onderlinge samenhang bestaat tussen de betreffende plannen, projecten of handelingen;
- een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen / projecten of handelingen kan worden overlegd waarop alle betrokkenen zijn aan te spreken.

Bovendien is voor toepassing van deze saldobenadering nodig dat:

- binnen de EHS een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft dan wel toeneemt. Zo'n kwaliteitsslag kan bijvoorbeeld ontstaan doordat binnen de EHS met bestemmingen geschoven wordt;

en/of:

- binnen de ruimtelijke visie vergroting van het areaal EHS optreedt, ter compensatie van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren is gegaan; onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat.

Over de gebiedsvisie, en toepassing van de saldobenadering op basis van deze gebiedsvisie, moet overeenstemming met het rijk bestaan. Rijk en provincies ontwikkelen binnen een half jaar na vaststelling van de Nota Ruimte een beleidskader over toepassing van de saldobenadering. Na vaststelling van dit beleidskader zijn de provincies verantwoordelijk voor de toepassing van de saldobenadering, binnen dit afgesproken kader.

Voor die onderdelen van de EHS die tevens zijn aangemeld als te beschermen gebied in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zal het rijk in overleg met de Europese Commissie bepalen onder welke voorwaarden deze maatwerkmogelijkheid ook geboden kan worden voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

6.3 GEBIEDSVISIE

Voorwaarde voor het toepassen van de EHS-saldobenadering is het opstellen van een gebiedsvisie. Een gebiedsvisie is een ruimtelijke visie op een gebied waarvan een wezenlijk deel behoort tot de EHS, en waarbinnen zich ruimtelijke problemen voordoen die alleen in samenhang kunnen worden opgelost, dan wel waarbij het in samenhang oplossen van de ruimtelijke problematiek leidt tot een grotere kwaliteitswinst voor meerdere functies waaronder de natuur. In de gebiedsvisie wordt gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om de EHS-saldobenadering toe te passen, en hoe deze toepassing leidt tot een kwaliteitsslag voor de EHS. De gebiedsvisie kan een zelfstandig document zijn, maar kan ook deel uitmaken van een groter ruimtelijk plan. In ieder geval dient een gebiedsvisie aan de volgende voorwaarden te voldoen.

Voorwaarden voor de gebiedsvisie

De gebiedsvisie heeft verschillende aspecten. Voor ieder aspect is een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden om de EHS-saldobenadering te kunnen toepassen. Wordt hieraan niet voldaan dan geldt onverkort het 'nee, tenzij'-regime voor de EHS.

Omvang gebied:

- De omvang van het gebied waarop de gebiedsvisie betrekking heeft wordt per geval bepaald op basis van zowel de ruimtelijke problematiek, de geplande ruimtelijke ingrepen als de beoogde ecologische



doelen. Daarbij is relevant dat het gebied ecologisch één samenhangend geheel vormt. Er wordt met name gekeken naar de eisen die de aanwezige en potentiële natuurwaarden stellen aan hun omgeving.

Omschrijving van de doelen:

- De gebiedsvisie bestaat uit een combinatie van alle samenhangende plannen, projecten en/of handelingen binnen één ruimtelijk samenhangend beeld en onderbouwt wat de onderlinge samenhang is;
- In een gebiedsvisie wordt tevens concreet geduid welke bestemmingswijzigingen in het gebied worden voorzien, zowel voor de geplande ruimtelijke ingrepen als voor de te realiseren natuurwinst;
- Ook de kwalitatieve en/of kwantitatieve meerwaarde voor de EHS op gebiedsniveau wordt onderbouwd, evenals de landschappelijke en natuurlijke inpassing (ruimtelijke kwaliteit) welke nodig zijn voor de projecten in de EHS-saldobenadering;
- Een 'kwaliteitslag' (Nota Ruimte) is pas bereikt als de kwaliteit, waaronder het functioneren van de EHS, per saldo verbetert. Reguliere EHS-compensatie volgens de regels uit de Nota Ruimte, dit document en de (provinciale) uitwerkingen is niet voldoende voor een kwaliteitslag;
- De EHS moet een robuust geheel vormen. De gebiedsvisie kan zich daarom ook richten op het wegnemen van knelpunten en/of het onderling verbinden van delen van de EHS in aansluiting op het bestaande ontsnipperingsbeleid.

Waarborgen van de uitvoering:

- Rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen worden vastgelegd in de gebiedsvisie en de betreffende partijen committeren zich aan de vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden en aan de afgesproken termijnen van realisering middels een schriftelijke waarborg waarop zij alle aanspreekbaar zijn;
- De gebiedsvisie bevat een financiële onderbouwing waaruit blijkt dat de realisatie van de maatregelen is geborgd, inclusief een waarborg voor financiering en uitvoering van het beheer van te realiseren natuur;
- De kosten voor kwaliteitswinst in de EHS ten opzichte van de oorspronkelijke ambitie kunnen niet worden gefinancierd uit de reguliere middelen voor verwerving en inrichting van de EHS;
- In de gebiedsvisie wordt aangegeven wie zorgdraagt voor de monitoring van de uitvoering van de gebiedsvisie om zicht te houden op de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteiten en de winst voor de natuur. Ook wordt aangegeven hoe en door wie toezicht en handhaving worden uitgevoerd;
- Onderdeel van het gebiedsplan vormen afspraken over de wijze en momenten waarop de initiatiefnemer de provincie zal informeren over de voortgang.

Het komen tot een gebiedsvisie en het daadwerkelijk realiseren daarvan vraagt nadrukkelijk aandacht voor de procesarchitectuur. Om meerdere knelpunten binnen één visie op te kunnen lossen verdient het de voorkeur dat er sprake is van een open planproces, met meerdere partijen (waar relevant ook private) die in een vroeg stadium worden betrokken.

Doorwerking in het ruimtelijk beleid en natuurbeleid

- De planologische gevolgen van het toepassen van de EHS-saldobenadering worden geborgd door deze vast te leggen in provinciale ruimtelijke plannen. De begrenzing van de EHS dient, conform de Nota Ruimte, door de provincie op streekplanniveau door Provinciale Staten te worden vastgelegd. Om bij toepassing van de saldobenadering op een eenvoudige wijze de EHS te wijzigen is het raadzaam als de provincie op streekplanniveau voldoende flexibiliteit in het instrumentarium heeft (bijvoorbeeld een afwijkingsbevoegdheid van GS of uitwerkingsplan). Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing, zowel de grenswijziging voor de ingreep als voor de natuurwinst, zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers. Provincies kunnen aangeven op welke wijze de doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden.
- Indien nodig vindt tevens wijziging van het natuur-, beheers- of landschapsgebiedsplan plaats. Deze herziening wordt conform het opstellen van een gebiedsplan door Gedeputeerde Staten vastgelegd en dient op grond van de SN en SAN, de procedure volgens afdeling 3.5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) te doorlopen. Omdat een herziening van het natuurgebiedsplan een vrij uitgebreide procedure is, is het voorstelbaar dat de provincie de voorgestelde wijzigingen verzamelt om periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, tot één herziening te komen.
- Bij toepassing van de EHS-saldobenadering geldt evenals bij EHS-compensatie dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van de realisatie van de kwaliteits- en/of kwantiteitswinst. In principe wordt deze kwaliteits- en/of kwantiteitswinst zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd.
- In het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij krijgen de provincies de opdracht de kwetsbare gebieden in de EHS aan te wijzen. Wanneer de begrenzing van de EHS wijzigt, kan dit ook gevolgen hebben voor de aanwijzing van de kwetsbare gebieden. Het aanwijzingsbesluit van de kwetsbare gebieden wordt in die gevallen dan ook door de provincie herzien.

Bestuurlijke bevoegdheid

Toepassing van de EHS-saldobenadering is een bevoegdheid van de provincie. De provincies wordt gevraagd de voorwaarden voor het toepassen van de EHS-saldobenadering door te laten werken in het provinciaal ruimtelijk beleid (op dit moment het streekplan). De provincie toetst de gebiedsvisie aan de vereisten zoals deze voortvloeien uit de Nota Ruimte, dit beleidskader en het eigen provinciaal kader (streekplan). De provincie neemt in het kader van het streekplan een besluit over de gebiedsvisie en geeft na haar beoordeling schriftelijk aan de initiatiefnemer te kennen of zij kan instemmen met toepassing van de EHS-saldobenadering op basis van de betreffende gebiedsvisie.

Borging door het rijk vindt plaats door selectief toezicht via de gebruikelijke planologische procedures. Het rijk hanteert daarbij de hierboven genoemde voorwaarden voor de gebiedsvisie en voorwaarden bij doorwerking van de gebiedsvisie als permanent toetsingskader. Zie hiervoor verder hoofdstuk 8, Rollen en verantwoordelijkheden.

Beschrijving toepassing saldobenadering bij “Hart van de Heuvelrug”, provincie Utrecht

Situatie

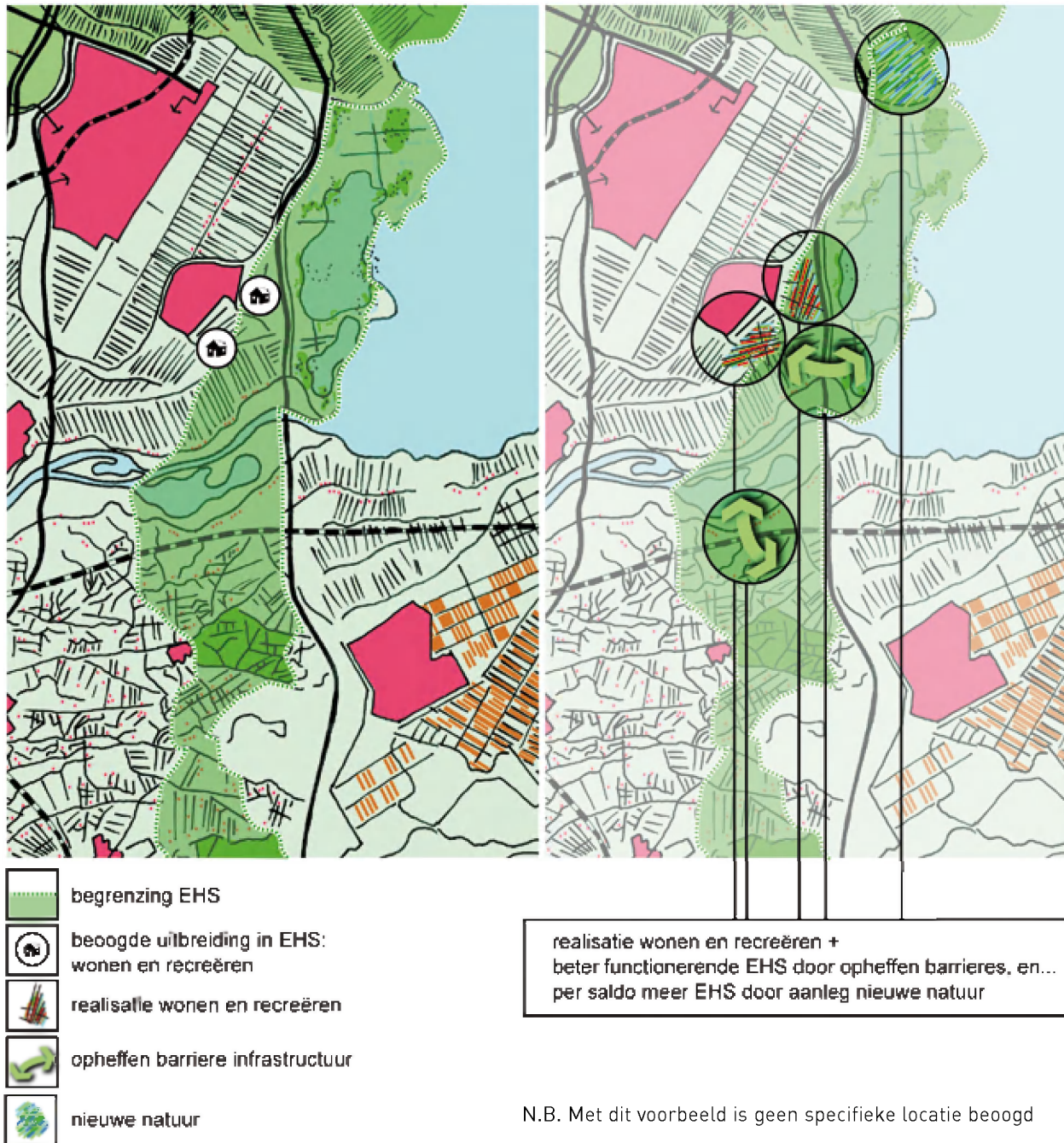
De Utrechtse Heuvelrug is het op een na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland, dat echter ecologisch en landschappelijk versnipperd is als gevolg van verspreid gelegen bebouwing, (spoor)wegen en hekken. De waarde en functies staan hierdoor onder druk. Dit speelt in sterke mate in het hart van het gebied, gelegen tussen Amersfoort, Soest en Zeist. Tegelijk is er sprake van de nodige dynamiek in dit gebied, met name rond zorginstellingen (heroriëntatie en ontwikkeling woonfuncties) en vrijkomende defensieterrinen. Tenslotte staat de leefbaarheid van enkele kernen onder druk omdat er mede vanwege ligging binnen de EHS al jaren geen woningbouw heeft plaatsgevonden.

Aanpak

De kwaliteit van dit gebied kan een forse impuls krijgen door de groene kwaliteiten en eenheid binnen dit deel van de Heuvelrug te versterken en tegelijk noodzakelijke rode ontwikkelingen te realiseren. Dat is het doel van ‘Hart van de Heuvelrug’. Ruimtelijke randvoorwaarden worden gecreëerd voor kwaliteitsverbetering in de zorg en voor behoud van cultuurhistorische waarden. Uitgangspunten daarbij zijn een ten minste neutrale rood-groenbalans, financiële verevening en ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Omdat de Heuvelrug grotendeels EHS is kan een dergelijke kwaliteitsimpuls niet van de grond komen onder het ‘nee, tenzij’-regime. Toepassing van de EHS-saldobenadering biedt echter wel ruimte. Door de 17 partijen die betrokken zijn bij Hart van de Heuvelrug, waaronder vijf ministeries, de provincie, vijf gemeenten en het Utrechts Landschap, is in 2003 vooruitlopend op de Nota Ruimte een gebiedsvisie opgesteld.

Meer informatie is te vinden op de website www.hartvandeheuvelrug.nl

SALDOBENADERING





HOOFDSTUK 7



RELATIE MET OVERIGE (NATUUR)WETGEVING

7.1 NATUURBESCHERMINGSWET 1998 EN NATURA 2000-GEBIEDEN

Wanneer het gebied waarop compensatie, saldobenadering of herbegrenzing wordt toegepast tevens onderdeel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk of een beschermd natuurmonument is, gelden er aanvullende regels. Op deze gebieden is namelijk de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet) van toepassing, die tot doel heeft specifieke soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Daartoe zijn instandhoudingdoelstellingen bepaald per Natura 2000-gebied. Geplande ingrepen in Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld en worden getoetst op mogelijk significant negatieve effecten op deze instandhoudingdoelstellingen, waarbij effecten van andere plannen en projecten ook betrokken dienen te worden.

Ingrepen in Natura 2000-gebieden

Compensatie in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 is aan de orde als een project significant negatieve effecten heeft op een beschermd natuurmonument of op de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied, of op de soorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen, rekening houdend met de instandhoudingdoelstelling van het gebied. De initiatiefnemer van een project of andere handeling in het beschermde gebied dient dan een passende beoordeling op te stellen.

- Indien uit de passende beoordeling blijkt dat significant negatieve effecten op de instandhoudingdoelstellingen worden uitgesloten, dan is een ingreep mogelijk, mits de effecten van de ingreep gemitigeerd worden. Aan het verlenen van de vergunning kunnen voorwaarden verbonden zijn als dit nodig is om significant negatieve effecten te voorkomen.
- Indien er wél sprake is van een significant negatief effect op de instandhoudingdoelstellingen dan kan het plan of project in het Natura 2000-gebied alleen doorgang vinden indien er geen alternatieven zijn en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Het zoeken naar alternatieven moet breed worden opgevat, het hoeft niet alleen om een andere locatie te gaan, maar kan ook een andere wijze van uitvoeren van het project betekenen. Ook als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang is compensatie verplicht en moet die gerealiseerd zijn voordat de ingreep gepleegd wordt. De Europese Commissie heeft aangegeven dat kwaliteit en samenhang van het Natura 2000-netwerk niet mogen lijden onder compensatie. Het streven is dan ook om binnen het betreffende Natura 2000-gebied te compenseren.

Dit afwegingskader verschilt op de volgende punten van dat voor de EHS-gebieden:

- de Passende Beoordeling vormt een strengere beoordeling van schadelijke effecten dan het geval is in het EHS-afwegingskader;
- de Minister moet een dergelijk plan of project goedkeuren;
- het afwegingskader voor de EHS spreekt over 'redenen van groot open-

baar belang', het afwegingskader van de Nb-wet over 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Voor gebieden met een prioritair type habitat en/of een prioritaire soort zijn deze redenen bovendien strikt beperkt, of moet de Europese Commissie goedkeuring verlenen;

- compenserende maatregelen moeten tijdig en vooraf worden genomen;
- voor Nb-wetgebieden is financiële compensatie niet mogelijk.

Saldobenadering en herbegrenzing in Natura 2000-gebieden

Uit overleg met de Europese Commissie is gebleken dat ook plannen of projecten die leiden tot herbegrenzing van de EHS of onderdeel uitmaken van een gebiedsvisie voor de EHS-saldobenadering moeten worden beoordeeld en worden getoetst op mogelijk significant negatieve effecten op deze instandhoudingdoelstellingen. Dit alles wil niet zeggen dat maatwerkoplossingen in Natura 2000-gebieden en natuurbeschermingswetgebieden niet mogelijk zouden zijn. Niet elke ingreep in een Natura 2000-gebied hoeft immers een significant negatief effect te hebben.

Overige aandachtspunten

Waar Natura 2000-gebieden met de EHS overlappen, blijft ook het EHS-regime gelden. Immers, ook indien een ingreep geen significant negatieve effecten heeft op de instandhoudingdoelstellingen voor een specifieke soort in het kader van Natura 2000, kan deze ingreep nog wél effecten hebben op de breder geformuleerde 'wezenlijke kenmerken en waarden' van de EHS.

In het geval een gebied een beschermd natuurmonument is (onder het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998) geldt dat een vergunning alleen verleend wordt indien vaststaat dat een handeling met mogelijk significant gevolgen de natuurlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument niet aantast, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van een vergunning noodzakelijk zijn. Bij beschermde natuurmonumenten hoeven alleen handelingen en geen plannen getoetst te worden.

Indien een gebied een beschermd of staatsnatuurmonument was, maar die titel heeft verloren omdat het nu is opgenomen in een Natura 2000-gebied, dan blijft de (algemene) beschermingsdoelstelling gelden, zoals die was toen het gebied nog een beschermd of staatsnatuurmonument was.

In de Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 (www.minlnv.nl/natuurwetgeving) wordt verder ingegaan op de habitattoets en de vergunningverlening.

7.2 FLORA- EN FAUNAWET

Door toepassing van compensatie, EHS-saldobenadering of herbegrenzen EHS gaat de natuur als geheel er in een gebied op vooruit. Daarmee is niet gezegd dat de compensatiewerkzaamheden, de gebiedsvisie, of

de herbegrenzing op voorhand ook gunstig zijn voor specifieke soorten die in dat gebied voorkomen. Naast toetsing aan de regels in dit spelregeldocument kan toetsing aan de Flora- en faunawet dus nodig zijn. Bij een ontheffing kan vervolgens sprake zijn van aanvullende voorschriften, waaronder het treffen van mitigerende en/of compenserende maatregelen voor specifieke soorten.

Het compensatieplan, de gebiedsvisie voor EHS-saldobenadering of het initiatief tot EHS herbegrenzing moeten worden getoetst aan de Flora- en faunawet en indien nodig zal een ontheffing voor de activiteiten moeten worden gevraagd.

Voor algemene soorten geldt in geval van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting een vrijstelling van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet. Voor overige beschermde soorten en strikt beschermde soorten geldt deze vrijstelling bij ruimtelijke ontwikkelingen en inrichting indien gewerkt wordt volgens een door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode.

Het is gewenst dat een initiatiefnemer in een vroeg stadium de aanwezigheid van beschermde soorten inventariseert en overleg voert met betrokken instanties over de mogelijkheden en voorwaarden van een ontheffing. Vroegtijdigheid is mede gewenst vanwege een juiste seizoensplanning van de werkzaamheden en het voorkómen van vertraging daardoor. Als er geen beschermde soorten aanwezig zijn en er geen (ecologische) relatie is met beschermde gebieden zijn er vanuit de Flora- en faunawet geen belemmeringen voor de uitvoering van de saldobenadering of herbegrenzing.

Indien er echter sprake is van de aanwezigheid van beschermde soorten zal de initiatiefnemer moeten nagaan of de ruimtelijke ingrepen in het kader van compensatie, saldobenadering of herbegrenzing een schadelijk effect hebben voor deze beschermde soorten of natuurwaarden. In het compensatieplan, de gebiedsvisie voor de saldobenadering of in het initiatief tot herbegrenzing kan worden nagegaan of dit het geval is, welke soorten dit betreft en of het om significante effecten gaat. Als er geen effecten zijn, of als deze effecten niet significant zijn dan zijn er vanuit de Flora- en faunawet geen belemmeringen voor de uitvoering.

Als er wel sprake is van significante effecten en de hierboven genoemde vrijstellingen zijn niet van toepassing, dan zoekt de initiatiefnemer naar mogelijkheden om deze effecten te voorkomen of indien dit niet mogelijk blijkt, naar alternatieven in locatie, ontwerp of uitvoering. Als er geen alternatief is kan ontheffing worden verleend indien er sprake is van een maatschappelijk belang (bijvoorbeeld natuurontwikkeling of bescherming van flora en fauna). De verplichting blijft echter bestaan om de negatieve effecten zoveel mogelijk te mitigeren. Compensatie van negatieve effecten op beschermde soorten kan hierbij noodzakelijk zijn. Deze compensatie dient te worden uitgevoerd vóórdat de ingreep plaatsvindt.

Het is aan te raden om de benodigde mitigatie in het kader van de Flora- en faunawet af te stemmen op de maatregelen die in het kader van EHS-compensatie, EHS-saldobenadering of herbegrenzing in de EHS worden getroffen en hiervan in de ontheffingsaanvraag melding te maken. Zo kunnen bij het beoordelen van de ontheffingsaanvraag de intenties van de compensatie, saldobenadering of herbegrenzing worden meegenomen en kan het opeenvolgend moeten doorlopen van verschillende compensatieregimes zoveel mogelijk worden voorkomen.

Op de website van het Ministerie van LNV (www.minlnv.nl/natuurwetgeving) is praktische informatie te vinden over ontheffingen voor de Flora- en faunawet bij ruimtelijke ingrepen.

7.3 BOSWET

Als compensatie, saldobenadering of herbegrenzing in de EHS leidt tot het lokaal verwijderen van bos is ook afstemming vereist met de herplantplicht in het kader van de Boswet. Compensatie in het kader van de Boswet is aan de orde, als werkzaamheden leiden tot het kappen van een houtopstand.

De Boswet kent de mogelijkheid om de herplantplicht uit te voeren op een ander perceel dan waar de gevelde houtopstand stond, als het beplanten van het gevelde perceel problemen oplevert. Hiervoor dient de Minister van LNV toestemming te verlenen. Het betreffende perceel dient in hetzelfde gebied te liggen en er is een aantal voorwaarden betreffende kwaliteit en kwantiteit en de afstemming met andere wetgeving en bestemmingsplannen. Ook kent de Boswet onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van een ontheffing voor de herplantplicht.

Het is aan te raden om een eventuele herplantplicht voor de Boswet af te stemmen op de maatregelen die in het kader van dit spelregeldocument in de EHS worden getroffen. Zo kunnen bij het beoordelen van aanvraag tot compensatie in het kader van de Boswet de intenties van de EHS-saldobenadering en herbegrenzing worden meegenomen en kan het opeenvolgend moeten doorlopen van verschillende compensatieregimes zoveel mogelijk worden voorkomen.

Op de website van het Ministerie van LNV (www.minlnv.nl/natuurwetgeving) is praktische informatie te vinden over de toepassing van de Boswet.





HOOFDSTUK 8



ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

De provincies zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de instrumenten EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS binnen dit afgesproken kader. De provincies wordt daarom gevraagd de gemaakte afspraken door te vertalen in provinciale kaders zodanig dat bij toepassing per saldo winst voor de EHS gegarandeerd wordt.

Ten aanzien van bezwaar en beroep op de toepassing van EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS wordt aangesloten bij de bezwaar- en beroepsmogelijkheden die de bestaande planologische procedures bieden. Voor aanpassingen van de EHS dienen immers de reguliere planologische procedures gevolgd te worden.

Het rijk zal via de gebruikelijke planologische procedures (onder de huidige WRO) bij streekplannen, bestemmingsplannen en artikel 19 lid 1 vrijstellingen van bestemmingsplannen toezicht houden op zowel de vaststelling van de provinciale spelregelkaders als, selectief, op de toepassing van de EHS-compensatie, EHS saldobenadering en herbegrenzen EHS door provincies. De provincies wordt daarnaast gevraagd een periodiek overzicht van de toepassing van de in dit document genoemde spelregels bij te houden zodat desgevraagd aan alle overheden en private partijen inzicht gegeven kan worden in de stand van zaken van toepassing van de spelregels.

De ruimtelijke bescherming van de EHS wordt pas effectief op het moment dat deze in het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen. Het bestemmingsplan is immers het bindende ruimtelijk plan voor initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen in de EHS. Gemeenten brengen de bescherming van de EHS in praktijk. Initiatiefnemers zullen dan ook in eerste instantie met gemeenten contact hebben. Van gemeenten wordt verwacht dat zij de provinciale spelregels voor de EHS toepassen en conform de Nota Ruimte de netto EHS uiterlijk in 2008 hebben opgenomen in bestemmingsplannen.



HOOFDSTUK 9



KENNISUITWISSELING EN EVALUATIE

Provincies en rijk zijn voornemens de ervaringen opgedaan met het toepassen van de EHS-saldobenadering, herbegrenzing en de uitwerkingen ten aanzien van het compensatiebeginsel uit te wisselen, bijvoorbeeld door het verzamelen en beschikbaar stellen van best practices. Ook gemeenten zullen hierbij worden betrokken, zij zullen met name de praktijkvoorbeelden aanleveren. In 2008/2009 zullen rijk en provincies in overleg met de gemeenten aan de hand van de bereikte resultaten het beleidskader evalueren en bezien in hoeverre hiermee een meer ontwikkelingsgerichte aanpak en maatwerk in de EHS is bevorderd en de borging van de compensatie wordt bevorderd.

Daarbij wordt nagegaan of het beleidskader nog voldoet en de gewenste resultaten oplevert. Indien geconstateerd wordt dat het beleidskader nog te weinig sturing geeft of dat de winst voor de EHS niet gerealiseerd wordt kan aanpassing van het beleidskader noodzakelijk zijn. Het rijk zal dan ook bezien of er behoefte bestaat aan nader geformuleerde richtlijnen bij de invulling van begrippen uit het beschermingsregime voor de EHS.



BIJLAGE 1

LIJST BETROKKENEN BIJ TOTSTANDKOMING VAN DE SPELREGELS EHS

Rijk:

Ministerie van LNV
Ministerie VROM

Provincies:

Limburg
Brabant
Zeeland
Gelderland
Overijssel
Flevoland
Utrecht
Zuid-Holland
Noord-Holland
Friesland
Groningen
Drenthe
Interprovinciaal Overleg (IPO)

Gemeenten:

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Terreinbeherende organisaties:

Staatsbosbeheer
Vereniging Natuurmonumenten

Maatschappelijke organisaties:

Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON)
Stichting Natuur en Milieu
LTO
Brabantse milieufederatie

In de projectgroep zijn vertegenwoordigd:

Provincie Limburg (Herman van Steenwijk)
Provincie Flevoland (Janine van den Bos)
Ministerie van VROM (Yvonne van den Dungen, Els Snijders)
Ministerie van LNV (Dick Bal, René Nij Bijvank, Ben Schoon, Koos Straver, Bas Volkers, Wim Wiersinga)

In de stuurgroep zijn vertegenwoordigd:

Provincie Noord-Brabant (Simon Middelkamp)
Provincie Gelderland (Nico van Doorn)
Ministerie van VROM (Eugène Witjes)
Ministerie van LNV (Seppe Raaphorst, Lilian van den Aarsen)

Andere personen die hebben meegeschreven aan dit beleidskader:

Provincie Utrecht (Ruurd Jonge Poerink)
Vereniging Natuurmonumenten (Jan Willem van Rijn van Alkemade)
Ministerie van VROM (Marcel Vermeulen)
Ministerie van LNV (Désiré Karelse, Loes van de Venn, Helma van de Voort)



BIJLAGE 2



UITWERKING NATUURKWALITEIT

Deze tekst bestaat uit twee gedeelten. Eerst wordt een beknopt overzicht gegeven van de ecologische doelstelling van de Ecologische Hoofdstructuur en de onderbouwing en reikwijdte daarvan. Het tweede deel geeft op basis van het eerste deel een checklist voor herbegrenzen, compenseren en salderen.

I DE ECOLOGIE VAN DE EHS

I.1 Doelstelling van de Ecologische Hoofdstructuur

Volgens het Natuurbeleidsplan (1990) is de EHS “het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen”. Uit deze definitie wordt duidelijk welk doel de EHS moet dienen, namelijk: het duurzaam behouden van ecosystemen die in nationaal of zelfs internationaal opzicht belangrijk zijn. Het middel voor dat doel is het totstandbrengen van een samenhangend netwerk.

Over de verschillende elementen in de definitie is (van achter naar voren) het volgende te zeggen:

- De EHS is er voor ecosystemen, niet voor afzonderlijke soorten. Anders gezegd: in de EHS gaat het om min of meer complete levensgemeenschappen bestaande uit onderling van elkaar afhankelijke soorten en hun fysieke milieu (bodem en water). De EHS is dus niet bedoeld voor het behouden van soorten buiten de context van een goed ontwikkeld ecosysteem. Met name daarvoor is het soortenbeleid bedoeld. Om welke ecosystemen het gaat, is systematisch uitgewerkt in het Handboek Natuurdoeltypen (1995, herziening 2001), dat het hele scala beschrijft. Voor deze typen zijn in de opeenvolgende natuurnota's oppervlaktetaakstellingen genoemd (thans gegroepeerd in 'natuurdoelelen').
- Korthedshalve spreekt de definitie over het behouden van ecosystemen. In feite behoort echter ook herstel en ontwikkeling van ecosystemen tot het doel van de EHS. Dit heeft een concrete vertaling gekregen in het financieren van regulier beheer, effectgerichte maatregelen, omvorming en natuurontwikkeling.
- Het behoud moet volgens de definitie duurzaam zijn. Daarbij moet worden gedacht aan het zorgdragen voor goede condities voor het veiligstellen van natuur tot in de verre toekomst ('erfgoed voor het nageslacht'). Anders gezegd: het beleid is nadrukkelijk gericht op de lange termijn (en is dus ook gebaat bij stabiliteit over lange tijd), en omvat niet alleen het behoud van levensgemeenschappen, maar ook het zorgdragen voor de juiste randvoorwaarden voor dat behoud, in de vorm van met name bodem-, water-, ruimtelijke en beheerscondities.
- Het in (inter)nationaal opzicht belangrijk zijn, moet de EHS laten onderscheiden van natuur die van lokaal tot regionaal belang is. Het internationale belang is in eerste instantie bepaald met behulp van een achtergrondrapport van het NBP, maar vanaf 1995 is in feite overgestapt naar een methode waarin op soortniveau het internationale belang is bepaald (wat veel eenduidiger is) en dat is vervolgens weer doorvertaald naar ecosystemeniveau. Het nationale belang is in het NBP nog niet duidelijk uitgewerkt; vanaf 1995 is echter een

Doelsoortenlijst gehanteerd die bestaat uit soorten van nationale Rode Lijsten (naast internationaal belangrijke soorten). Deze Rode-Lijstsoorten onderbouwen het nationale belang van ecosystemen. Het (inter)nationale belang van ecosystemen is dus operationeel gemaakt door dat belang zichtbaar te maken in het voorkomen van nationaal en/of internationaal belangrijke doelsoorten.

- De definitie begint met te stellen dat de EHS een samenhangend netwerk is. Dat betekent dat de EHS uit verschillende onderdelen bestaat die onderling verbonden zijn en daardoor als samenhangend netwerk functioneert. Dit is noodzakelijk voor het duurzame behoud van ecosystemen.

I.2 De wetenschappelijke theorie achter het EHS-concept

In het EHS-concept komen twee aspecten samen: grote gebieden en verbindingen. Drie wetenschappelijke inzichten liggen hieraan ten grondslag.

Eiland-theorie en metapopulatiemodel

Het eerste inzicht is gebaseerd op de eiland-theorie (van McArthur & Wilson), later uitgebreid met het metapopulatiemodel (Opdam e.a.). Beide hebben als kern dat duurzaam behoud van soorten (en daarmee van ecosystemen) alleen mogelijk is als lokaal uitsterven van soorten gecompenseerd wordt met aanvulling van buitenaf. Het uitsterven van lokale populaties (bijvoorbeeld in een bosperceel of in een ven) is een natuurlijk gegeven. Dit uitsterven wordt enerzijds bespoedigd door slechte condities (milieuaantasting, rampen met een natuurlijke oorzaak zoals brand etc.). Anderzijds maakt het veel uit of de soort zich tijdig uit de voeten kan maken (of als zaad kan overleven) en vervolgens het gebied kan herkoloniseren of niet. Het vertrek naar andere gebieden en de terugkeer worden met name voor de niet-vliegende soorten mogelijk gemaakt door fysieke verbindingen tussen verschillende gebieden. Dit onderstreept het belang van verbindingzones, maar ook het belang van grote natuurgebieden. Die gebieden bestaan immers vaak uit verschillende ecosystemen (bijvoorbeeld bos en heide). Het is voor veel soorten gemakkelijker om een tijdelijk ongeschikte heide weer te herkoloniseren vanuit een naburige heide in een zelfde natuurgebied, dan vanuit een heide die door wegen en/of landbouwgebied gescheiden is van het te koloniseren gebied. Samenvattend stelt de eilandtheorie dat door toevalsprocessen sowieso soorten lokaal uitsterven en dat die processen met name een kans krijgen in kleine, geïsoleerd liggende gebieden ('eilanden'). De metapopulatietheorie voegt daaraan toe dat soorten vaak in een netwerkpopulatie overleven en dat het zaak is de relatie tussen de onderdelen van dat netwerk effectief te houden of te maken (wat pleit voor een combinatie van kerngebieden en verbindingen). Het is overigens belangrijk om te beseffen dat elke soort zijn eigen eisen stelt aan de aard en de omvang van de kerngebieden en de verbindingen.

Ruimte voor natuurlijke processen

Het tweede inzicht betreft het bieden van ruimte voor natuurlijke processen. Dit heeft, net als het derde inzicht, alleen betrekking op de kerngebieden. Met name in het NBP-achtergronddocument Natuurontwikkeling

is aandacht gevraagd voor het nut van natuurlijke, landschapsvormende processen voor het duurzame instandhouden van ecosystemen (eventueel na een ontwikkelingsfase). Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld overstroming, verstuing en begrazing. Het bleek in verschillende gebieden mogelijk om veel minder intensief en gedetailleerd te beheren, terwijl er toch hoogwaardige natuur ontstond of in stand bleef (denk aan de Oostvaardersplassen). Een belangrijke voorwaarde daarvoor is ruimte: deze processen kunnen alleen goed hun 'werk' doen als gebieden uitgestrekt en onversnipperd zijn. Ruimte bieden aan deze processen is daardoor één van de redenen voor het inzetten op grote kerngebieden.

Weren van negatieve invloeden van buitenaf

Het derde inzicht betreft het belang van het weren van negatieve invloeden van buitenaf. Met name in de jaren tachtig groeide het besef dat voor een duurzaam behoud van natuurgebieden niet alleen een adequaat beheer noodzakelijk is (in reservaten of beheersgebieden) maar ook het tegengaan van de effecten van verzuring, vermesting en verdroging. Dit tegengaan kent twee benaderingen: de generieke en de gebiedsgerichte. In het generieke beleid gaat het er bijvoorbeeld om dat de 'achtergronddepositie' van stikstof wordt verminderd; het effect hiervan is in een groot en een klein gebied in principe gelijk. Het gebiedsgerichte beleid concentreert zich echter op de contactzone tussen landbouw en natuur. Het is duidelijk dat kleine gebieden en gebieden met een 'gerafelde' rand, een relatief grote randlengte hebben. De invloed van buiten is daardoor relatief groot. Het biedt dus zowel aan de natuur als aan de veroorzakers van verzuring, vermesting en verdroging voordeel om de contactzone zo klein mogelijk te houden. Dat lukt het best in grote, afgeronde gebieden, zoals zichtbaar is op de EHS-kaart van 1990.

1.3 Natuurkwaliteit hangt niet alleen af van grootte en verbinding

De opgave om de natuur in Nederland duurzaam te behouden, te herstellen en te ontwikkelen, mag niet verengd worden tot het aspect natuur-areaal. Het probleem van de achteruitgang van biodiversiteit is weliswaar gerelateerd aan de afname van areaal, maar er is veel meer aan de hand. Gemiddeld genomen heeft zich namelijk ook een proces afgespeeld van interne kwaliteitsafname van de overgebleven gebieden (zowel in agrarische gebieden als natuurgebieden en wateren). Oorzaken hiervan zijn met name de milieuaantastingen (vooral door vermesting, verzuring en verdroging), versnippering en verkeerd beheer (zowel intensivering van de landbouw als niet adequaat natuur- en waterbeheer).

De belangrijkste noties t.a.v. kwaliteit van EHS-kerngebieden zijn:

- In de EHS wordt gestreefd naar zo compleet mogelijke levensgemeenschappen, waarin alle potentieel aanwezige soorten (die in die levensgemeenschappen thuishoren) daadwerkelijk aanwezig zijn.
- De huidige natuur bestaat echter overwegend uit 'onverzadigde gemeenschappen': levensgemeenschappen die bestaan uit een kleine groep soorten die relatief goed bestand zijn tegen de verschillende stressfactoren (en dus de minst hoge eisen stellen aan hun leefgebied). De mate waarin dit heeft plaatsgevonden, is per levensgemeenschap verschillend.

- De hoofdpoging voor de EHS-realisatie is dus dat er geen belemmeringen meer zullen zijn voor vestiging en handhaving van de (doel)soorten. Die belemmeringen kunnen voor een belangrijk deel door de mens worden opgeworpen en weggenomen. Het opwerpen vindt plaats door de bovengenoemde oorzaken voor kwaliteitsafname. Het wegnemen gebeurt door inrichting (incl. ontsnippering), herstelbeheer en instandhoudingbeheer in de gebieden en realisatie van de benodigde abiotische randvoorwaarden in de omgeving.
- Binnen het natuurbeleid is een prioritering aangebracht in de zorg voor het completer maken van levensgemeenschappen: bij het formuleren van de gewenste kwaliteit van natuurdoeltypen ligt de prioriteit bij de doelsoorten (soorten die door de rijksoverheid tot speerpunt van het natuurbeleid zijn benoemd omdat ze in Nederland min of meer bedreigd worden en/of omdat ons land op internationaal niveau belangrijk is voor het behoud van de soort).
- Een optimaal natuurbeheer probeert een evenwicht te vinden tussen de condities die verschillende soorten nodig hebben, zonder een beperkt aantal soorten bovenmatig te bevoordelen ten koste van de meerderheid van de andere soorten van die levensgemeenschap.
- Een klein oppervlak met een grote set doelsoorten is niet inwisselbaar voor een groot oppervlak met een beperkte set doelsoorten, ook al zou de vermenigvuldiging van oppervlak maal soortenaantal op hetzelfde getal uitkomen. Anders gezegd: voor het behoud van biodiversiteit is bijvoorbeeld één hectare nat schraalgrasland met zeer vele (doel)soorten niet even veel 'waard' als 100 ha agrarisch grasland met scholeksters en ganzen.

1.4 Het belang van de factor tijd

Aanvullend aan de ruimtelijke en de kwaliteitsaspecten moet nog worden opgemerkt dat het voor de te bereiken kwaliteit veel uitmaakt in welk tempo de doelen worden gerealiseerd. Natuur heeft tijd nodig om te reageren op verbeterde omstandigheden⁴. Zelfs snel reagerende typen natuur als vennen hebben zo'n tien jaar (na uitbaggeren) nodig om een min of meer complete levensgemeenschap te herbergen. Bij bossen en hoogvenen praten we over eeuwen... Een belangrijk aspect hierbij is de bereikbaarheid van de herstelde of ontwikkelde natuur voor de beoogde (doel)soorten. Het is bekend dat de zaden in de bodem na verloop van tijd hun kiemkracht verliezen. En ook het voortgaande proces van lokaal uitsterven van soorten is een belemmering voor herkolonisatie na verbeterde omstandigheden. Een tijdige doelrealisatie van de EHS is dus sterk afhankelijk van een voorafgaande succesvolle inrichting en realisatie van adequate milieuomstandigheden.

⁴ Zie bijlage 3

II EEN CHECKLIST VOOR HERBEGREZEN, COMPENSEREN EN SALTEREN

Op grond van bovenstaande ecologische gegevens en theorieën kunnen aandachtspunten worden meegegeven voor herbegrenzen, compenseren en salderen van de EHS.

1. Niet alleen de actuele natuurwaarden zijn belangrijk, maar ook het nagestreefde doel. Dat betekent dat bij het 'verplaatsen' van natuurwaarden van de ene lokatie naar de andere, op de nieuwe lokatie (voor zover mogelijk) ook hetzelfde natuurdoeltype moet worden nagestreefd (als invulling van wat de Nota Ruimte 'potentie' noemt). Als er actueel bijvoorbeeld een soortenarm dennenbos (een 'dennenakker') staat, dan geldt in zo'n geval in de EHS altijd minimaal het doel van een 'multifunctioneel bos van arme zandgronden' (waarvoor de biodiversiteitsdoelstelling vaak hoger is dan de actuele situatie). En dan is het belangrijk dat ook op de nieuwe lokatie (tenminste) hetzelfde natuurdoeltype met bijbehorend kwaliteitsniveau ten doel wordt gesteld (en het beheer daarop wordt gericht). Het planten van een nieuwe 'dennenakker' is dus niet voldoende.
2. Natuurwaarden worden primair afgemeten aan doelsoorten (zie Handboek Natuurdoeltypen). Bij begeleid- en nagenoeg-natuurlijke ecosystemen komt daar het aspect natuurlijkheid bij (in de vorm van extensief resp. afwezigheid van beheer). Het is belangrijk dat verlies en winst dus primair daaraan worden afgemeten. Bij Natura 2000-gebieden gaat het daarnaast om de instandhoudingdoelstellingen (VHR-soorten en -habitattypen), bij beschermde natuurmonumenten gaat het om alle soorten (en natuurschoon etc.).
3. Behoud en ontwikkeling van een natuurdoeltype lukt alleen maar als aan alle randvoorwaarden wordt voldaan. Uit de beschrijvingen in het Handboek blijkt dat die randvoorwaarden nogal uiteenlopend van karakter zijn en betrekking hebben op bijvoorbeeld de bodemgesteldheid (met zuurgraad, voedselrijkdom, waterregime) en/of de waterkwaliteit, processen in de omgeving (kwel, verstuiving, overstroming), een minimumoppervlak om duurzaam te kunnen voortbestaan (gebaseerd op de eisen van de doelsoorten) en beheer. Het vergt flink wat kennis van verschillende disciplines om te kunnen bepalen of een nieuwe lokatie aan die randvoorwaarden kan voldoen en zo nee: hoe inrichting en beheer met voldoende zekerheid wél zullen leiden tot het voldoen aan de randvoorwaarden. In de praktijk van natuurherstel en natuurontwikkeling komen we er steeds meer achter dat we de hoeveelheid en diversiteit van benodigde kennis onderschat hebben.
4. Het constateren of inschatten van schade / kwaliteitsverlies moet dus (combinatie van punt 2 en 3) niet alleen betrekking hebben op de beleidsdoelstelling, maar ook op de daarvoor benodigde randvoorwaarden.
5. Het vorige punt heeft betrekking op drie schaalniveaus: dat van het natuurdoeltype (meestal 'perceelsniveau' of ecotoop), dat van het kerngebied (meestal honderden tot duizenden ha.) en dat van de EHS als geheel. Telkens moet worden nagegaan wat de betekenis van de aan te tasten lokatie is voor het kerngebied waar het deel van uitmaakt

(maakt het ven onderdeel uit van een netwerk of is dat ven het enige in het gebied etc.) en of er zelfs sprake is van een aantasting die landelijke gevolgen heeft (zoals bij essentiële schakels in trekroutes en verbindingen, een substantieel aandeel van het oppervlak van een zeldzaam natuurdoeltype of verspreidingsgebied van een soort).

6. In hoeverre er sprake is / zal zijn van schade kan discussie oproepen. Momenteel vindt in opdracht van LNV een studie plaats naar het begrip 'significante effecten' (wanneer heeft een plan of handeling een significant negatief effect). Op voorhand is al duidelijk dat de 'Waardenburgnorm' (alles onder de 5% afname is niet-significant) ten onrechte algemeen geldig is verklaard.
7. De vervangbaarheid van een natuurdoeltype (en dat geldt ook voor een leefgebied van een soort⁵) is heel wisselend en hangt af van: het belang van de huidige lokatie (zie punt 5), de beschikbaarheid van nieuwe lokaties die aan de randvoorwaarden (kunnen gaan) voldoen, de ontwikkelingsduur (zie bijlage 3) en de kolonisatiemogelijkheden voor doelsoorten en essentiële andere organismen⁶ (wanneer die te beperkt zijn, moet introductie worden overwogen).
8. Wanneer het niet mogelijk is om hetzelfde natuurdoeltype te realiseren als dat wat verloren gaat, verdient het aanbeveling om een natuurdoeltype te gaan realiseren waarvan de beleidsdoelstelling relatief ambitieus is (grote afstand tussen actueel en beoogd areaal in Nederland) of in ieder geval niet minder ambitieus, en in principe binnen dezelfde hoofdgroep (=mate van natuurlijkheid).

⁵ Vrijwel elk leefgebied van een soort is te beschrijven in termen van natuurdoeltypen. Voor echte 'cultuurvolgers' als muurplanten moet aparte literatuur worden geraadpleegd.

⁶ Hierbij valt vooral te denken aan bodemdieren die strooiselophoping moet tegengaan; de ervaring leert dat landbouwgronden zeer arm zijn aan deze diertjes en dat daardoor de ontwikkeling van waardevolle natuur stagneert.



BIJLAGE 3



ONTWIKKELINGSDUUR NATUURDOELTYPEN

Hoofdgroep 1 en 2: nagenoeg- en begeleid-natuurlijke typen		ontwikkelingsduur in jaren ⁷
1.1	Hoogveenlandschap	(10-25 -) 250
1.2	Nagenoeg-natuurlijk zand- en beekdallandschap	(5 -) 300-1.000
1.3	Nagenoeg-natuurlijk duinlandschap	(5 -) 100
1.4	Nagenoeg-natuurlijk estuarium	10
1.5	Nagenoeg-natuurlijk zout getijdenlandschap	10
1.6	Open zee	10
2.1	Heuvellandschap	(10 -) 300-1.000
2.2	Begeleid-natuurlijk zandlandschap	(5 -) 300-1.000
2.3	Begeleid-natuurlijk beekdallandschap	(5 -) 300-1.000
2.4	Laag-dynamisch rivierenlandschap	(10 -) 300-1.000
2.5	Hoog-dynamisch rivierenlandschap	(5 -) 100-300
2.6	Veenmoeras	(5 -) 100
2.7	Laagveenlandschap	(5 -) 100
2.8	Zoet klei-oermoeras	(10 -) 25
2.9	Brak klei-oermoeras	(5 -) 25
2.10	Zoetwatergetijdenlandschap	(5 -) 25
2.11	Kleiboslandschap	(10 -) 100-300
2.12	Begeleid-natuurlijk duinlandschap	(5 -) 100
2.13	Oeverlandschap van afgesloten zeearmen	(5 -) 100-300
2.14	Zoete afgesloten zeearm	(10 -) 25
2.15	Zoute afgesloten zeearm	(5 -) 25
2.16	Begeleid-natuurlijk estuarium	10
2.17	Begeleid-natuurlijk zout getijdenlandschap	10

⁷ Conform Handboek Natuurdoeltypen [2001]. De daarin gebruikte categorie ‘enkele jaren’ is vertaald als: 5 jaar. Bij typen van hoofdgroep 1 en 2 staat het aantal jaren voor het gehele type, met tussen haakjes het minimale aantal voor bepaalde onderdelen van het type. De typen van deze twee hoofdgroepen zijn namelijk gedefinieerd op landschapsniveau, maar bestaan uit verschillende onderdelen die ieder afzonderlijk een verschillende ontwikkelingsduur kennen; in het Handboek is via de paragraaf ‘Ecotopen waaruit het natuurdoeltype is samengesteld’ na te gaan welke typen van hoofdgroep 3 ermee corresponderen en daarmee ook welk aantal jaren bij een onderdeel horen.

Hoofdgroep 3: half-natuurlijke typen		ontwikkelingsduur in jaren
3.1	Droogvallende bron en beek	5
3.2	Permanente bron	5
3.3	Snelstromende bovenloop	5
3.4	Snelstromende midden- en benedenloop	5
3.5	Snelstromend riviertje	5
3.6	Langzaam stromende bovenloop	5
3.7	Langzaam stromende midden- en benedenloop	5
3.8	Langzaam stromend riviertje	5
3.9	Snelstromende rivier en nevengeul	5
3.10	Langzaam stromende rivier en nevengeul	5
3.11	Zoet getijdenwater	5
3.12	Brak getijdenwater	5
3.13	Brak stilstaand water	5
3.14	Gebufferde poel en wiel	5-10
3.15	Gebufferde sloot	5-10
3.16	Dynamisch rivierbegeleidend water	5
3.17	Geïsoleerde meander en petgat	5-10
3.18	Gebufferd meer	5-10
3.19	Kanaal en vaart	5-10
3.20	Duinplas	5-10
3.21	Zwakgebufferde sloot	5
3.22	Zwakgebufferd ven	5
3.23	Zuur ven	5
3.24	Moeras	5 / 5-10 / 15 / 25 ⁸
3.25	Natte strooiselruigte	10-25
3.26	Natte duinvallei	5-25
3.27	Trilveen	20
3.28	Veenmosrietland	25-50
3.29	Nat schraalgrasland	25
3.30	Dotterbloemgrasland van beekdalen	25
3.31	Dotterbloemgrasland van veen en klei	25
3.32	Nat, matig voedselrijk grasland	10
3.33	Droog schraalgrasland van de hogere gronden	25
3.34	Droog kalkarm duingrasland	25
3.35	Droog kalkrijk duingrasland	25
3.36	Kalkgrasland	25

⁸ Verschilt per subtype [zie p. 473 Handboek].

3.37	Bloemrijk grasland van het heuvelland	25
3.38	Bloemrijk grasland van het zand- en veengebied	25
3.39	Bloemrijk grasland van het rivieren- en zeekelegebied	25
3.40	Kwelder, slufte en groen strand	5-10
3.41	Binnendijks zilt grasland	5-10
3.42	Natte heide	10-25 / 50-75 ⁹
3.43	Natte duinheide	40
3.44	Levend hoogveen	5 / 25 ¹⁰
3.45	Droge heide	25
3.46	Droge duinheide	10
3.47	Zandverstuiving	5-25
3.48	Strand en stuivend duin	5-25
3.49	Rivierduin en -strand	5-10
3.50	Akker van basenrijke gronden	5-25
3.51	Akker van basenarme gronden	10-25
3.52	Zoom, mantel en droog struweel van de hogere gronden	5-10
3.53	Zoom, mantel en droog struweel van het rivieren- en zeekelegebied	5-10
3.54	Zoom, mantel en droog struweel van de duinen	5-25
3.55	Wilgenstruweel	5-25 ¹¹
3.56	Eikenhakhout en -middenbos	30-300 ¹²
3.57	Elzen-essenhakhout en -middenbos	30-100 / 100-300 ¹³
3.58	Eiken-haagbeukenhakhout en -middenbos van het heuvelland	300-1.000 ¹⁴
3.59	Eiken-haagbeukenhakhout en -middenbos van zandgronden	300-1.000 ¹⁵
3.60	Park-stinzenbos	100-300
3.61	Ooibos	30
3.62	Laagveenbos	30-100 / 100-300 ¹⁶
3.63	Hoogveenbos	30-100
3.64	Bos van arme zandgronden	30 [-100] / 30-300 ¹⁷
3.65	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	300-1.000
3.66	Bos van voedselrijke, vochtige gronden	100-300
3.67	Bos van bron en beek	30-100 / 30-300 ¹⁸
3.68	Eiken-haagbeukenbos van het heuvelland	300-1.000
3.69	Eiken-haagbeukenbos van zandgronden	300-1.000

⁹ Verschilt per subtype [zie p. 571 Handboek].

¹⁰ Verschilt per subtype [zie p. 581 Handboek].

¹¹ Volgens p. 638 Handboek 75 jaar vanuit open water, maar "veel korter" vanuit moeras of grasland.

¹² Getal afgeleid van corresponderend opgaand bos [3.64, 3.65].

¹³ Getal afgeleid van corresponderend opgaand bos [3.62, 3.66].

¹⁴ Getal afgeleid van corresponderend opgaand bos [3.68].

¹⁵ Getal afgeleid van corresponderend opgaand bos [3.69].

¹⁶ Verschilt per subtype [zie p. 674 Handboek].

¹⁷ Verschilt per subtype [zie p. 685 Handboek].

¹⁸ Verschilt per subtype [zie p. 701 Handboek].

