

Wat is de Ecologische Hoofdstructuur?

De EHS is op de helft. Tijd voor een blik terug én een blik vooruit. Hoe is het zo ver gekomen, en wat moet er allemaal nog gebeuren? Werkt het eigenlijk wel, en zijn er ook nadelen? In dit Vakblad hopen we u een globaal beeld te geven van de stand van zaken. Om te beginnen een overzicht van wat de EHS nou eigenlijk inhoudt.

— Pieter Joop en Dick Bal,
Ministerie van LNV Directie Kennis



Hans van den Bos | Stuifduin op Terschelling

De term ‘Ecologische Hoofdstructuur’ (EHS) ziet voor het eerste het licht in 1990, in het Natuurbeleidsplan van het Ministerie van LNV. De EHS wordt daarin gepresenteerd als het deltaplan voor de Nederlandse natuur: “het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen”. In dit netwerk van gebieden heeft de natuur (plant en dier) in feite voorrang. De EHS bestaat uit natuurgebieden, rivieren en meren, bossen maar ook landbouwgebieden waar nadrukkelijk rekening wordt gehouden met inheemse planten en dieren. Niet alle Nederlandse natuur zit in de EHS; kleinere natuurgebieden en wateren, natuur in de stad en natuurlijke kanalen komen ook buiten de EHS voor. Vijftien jaar later worden in de Nota Ruimte (2005) ‘robuuste verbindingen’ aan de EHS toegevoegd, grootschalige verbindingzones tussen grote natuurgebieden. Zij zijn essentieel voor een goed functionerende EHS.

Duurzame waarden

Specifiek doel van de EHS is het duurzaam behoud en herstel van ecosystemen die in nationaal of zelfs internationaal opzicht belangrijk zijn. Hiernaast geldt binnen de EHS ook het algemene natuurbeleidsdoel: “duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden”. Wat is nu precies nodig voor die ‘duurzaamheid’ en ‘waarden’? De basis is om zo compleet levensgemeenschappen te realiseren, en daarvoor kan het nodig zijn belemmeringen en bedreigingen voor die levensgemeenschappen



op te heffen. Soms is herstelbeheer en instandhoudingsbeheer nodig. Ook essentieel is het zorgdragen voor de juiste bodem-, water-, ruimtelijke en beheerscondities. En tenslotte is het heel belangrijk om een maatschappelijk draagvlak te creëren.

De vaststelling van de kwaliteitseisen voor de EHS-gebieden is vooral een taak van de provincies, die aangeven welke soort natuur in elk van de EHS-gebieden moet komen. Dit is afgeleid van de natuurkwaliteit die al aanwezig is of die haalbaar is in een gebied. Provincies maken hierbij veelal gebruik van de landelijke indeling in zogenaamde 'natuurdoeltypen' (uit het Handboek Natuurdoeltypen van LNV), maar ook van de kennis van bijvoorbeeld beheerders.

Provincies moeten verder vaststellen welke lucht-, water- en bodemkwaliteit vereist is voor de EHS-gebieden. Dit hangt af van de knelpunten die in gebieden spelen zoals depositie van verontreinigende stoffen uit de lucht (zoals stikstof en zwavel), watervernieuwing, te laag grondwaterpeil (verdroging), en bodemverontreiniging (bijvoorbeeld door PAK's, zware metalen) maar ook van de ambities voor de natuurkwaliteit die is vastgelegd in het gebiedsplan bij de provincie. Milieumaatregelen in de EHS-gebieden worden uitgevoerd door provincies, waterschappen of beheerders. Ook het generieke rijksmilieubeleid van de Ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat en LNV (zoals het mestbeleid) is van groot belang voor de milieucondities in de EHS-gebieden.

Aan het werk

Aan de realisatie van de EHS wordt op verschillende manieren gewerkt. Er zijn bestaande bos- en natuurgebieden die behouden moeten blijven of nog verbeterd kunnen worden. Er zijn ook gebieden met een andere functie die eerst nog moeten worden verworven en opnieuw worden ingericht en beheerd als natuurgebied (bijvoorbeeld voormalig landbouwgebied, of het industrieterrein in het Renkums beekdal). Een derde categorie gebieden behoudt zijn huidige functie maar krijgt er een natuurfunctie bij. Veelal blijven deze gebieden in handen van particulieren of agrariërs, maar vindt er wel een specifiek op de EHS afgestemd beheer plaats.

Het toezicht op de uitvoering van het EHS-beleid (functieverandering, inrichting en beheer) is in handen van de Directie Natuur, de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV. Natuurgebieden worden doorgaans door het Rijk aangekocht en vervolgens aan een natuurbeheerorganisatie (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, provinciale landschappen) overgedragen die het tegen vergoeding beheert. Verder zijn er andere organisaties die EHS beheren als natuurgebied of gebied met nevenfunctie natuur.

Met name het laatste kabinet Balkenende heeft geconstateerd dat de kosten verbonden aan grondwerving zeer hoog zijn. Nadrukkelijk wordt daarom ingezet op het spoor van particulier en agrarisch natuurbeheer. Hiermee zijn geen verwervingskosten gemoeid (wel weer de kosten voor waardedaling). De Dienst Regelingen, de Algemene Inspectie Dienst (AID) en DLG (alle van LNV) verrichten de controle bij beheerders die een vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden op de daarvoor geldende subsidievoorwaarden.

De EHS moet in 2018 klaar zijn. Er moet dan buiten de grote wateren 728.500 hectare EHS en 27.000 hectare aan robuuste verbindingen zijn gerealiseerd. De EHS draagt bij aan het behoud van biodiversiteit, het verhoogt de belevingswaarde van de natuur en biedt mogelijkheden voor recreatie en (inlandse) houtproductie.

Hoe groot wordt de EHS?

Totaal oppervlak EHS: 7,2 miljoen hectare, waarvan 0,7 miljoen hectare land (inclusief rivieren, beken en plassen) en 6,5 miljoen hectare grote wateren (Waddenzee, IJsselmeer, de Zuid-Hollandse en Zeeuwse Delta, de afgesloten zeearmen in Zuid-Holland en Zeeland en Nederlands continentaal plat Noordzee). Het landdeel bestaat uit 450.000 hectare bestaand natuurgebied, 137.000 hectare nog te realiseren natuurgebied (door aankoop of door particulier natuurbeheer) en 88.000 hectare agrarisch gebied met nevenfunctie natuur (beheer door middel van SAN). Bovendien is 27.000 hectare aanvullend gereserveerd voor aankoop/particulier beheer van robuuste verbindingen.

Kaart van de EHS en de Natura 2000-gebieden in de Nota Ruimte (maart 2004)



Wie beheert de EHS?

Ongeveer de helft van de EHS (buiten de grote wateren) is in beheer bij organisaties of particulieren die voor dit beheer een vergoeding krijgen van het Rijk (via de regeling Programma Beheer). Gemeenten kunnen onder voorwaarden een beroep doen op de regeling. Daarnaast ontvangt Staatsbosbeheer een rechtstreekse bijdrage van LNV. Andere overheden die EHS-gebieden beheren, zoals het Defensie, provincies, waterwinbedrijven en Rijkswaterstaat, ontvangen daarvoor geen subsidie.

Particulier natuurbeheer

Door de kabinetten Balkenende I en II is een koerswijziging in de wijze van realisatie van het natuurbeleid ingezet. Het streven naar een duurzame en robuuste Ecologische Hoofdstructuur met de beoogde natuurkwaliteit blijft overeind staan. Het kabinet kiest echter voor minder grondaan-

koop en daarmee minder beheer door terreinbeherende organisaties. Daarvoor in de plaats zal meer beheer plaatsvinden door agrariërs en andere particuliere grondeigenaren. Sinds 2000 kunnen daarom ook particulieren bijdragen aan de realisatie van nieuwe natuur in de EHS door middel van particulier natuurbeheer. In het provinciale gebiedsplan is aangegeven welke gebieden in de provincie in principe tot de EHS behoren en welke natuur de provincie in deze gebieden nastreeft.

Waaruit bestaat de EHS?

Grofweg zijn er in de EHS drie typen gebieden te benoemen:

Bestaande natuurgebieden

Bestaande natuurgebieden zijn gebieden met een bestemming natuur. Zij zijn veelal in eigendom van grote terreinbeheerders of particuliere bos- en landgoedeigenaren, die een beroep kunnen doen op de overheid om de kosten voor gevoerd natuurbeheer gesubsidieerd te krijgen. Beheerders maken daarnaast gebruik van andere (eigen) gelden en regelingen om naast het reguliere beheer de natuur te verbeteren door omvormingsbeheer en herinrichting. Dit kan variëren van een EU-subsidie vanuit LIFE-Natuur tot aan bijdragen vanuit de Nationale Postcodeloterij.

Onder de bestaande natuurgebieden vallen alle nationale parken (de 'parels' van de EHS), nagenoeg alle Natura 2000-gebieden, landbouwgebieden met agrarisch natuurbeheer en overige gebieden met agrarisch en particulier natuurbeheer (beheergebieden). Verder zijn dit de grote wateren (rivieren, afgesloten zee-armen, getijdegebieden, Noordzee).

Nieuwe natuurgebieden

Nieuwe natuurgebieden zijn gebieden die voorheen een andere bestemming/gebruik kenden dan natuur. Nieuwe natuurgebieden worden veelal aangekocht door de Dienst Landelijk Gebied in opdracht van de provincies. In sommige gebieden koopt de terreinbeherende organisatie zelf aan. Om het gebied te kunnen kopen van DLG naar een beheersorganisatie krijgen deze laatste subsidie van het Rijk en provincie.

Nieuw natuurgebied kan ook ontstaan als een particulier de bestemming van zijn eigendom wijzigt in een natuurbestemming. Hiervoor moet het eigendom binnen de EHS liggen en de functiewijziging overeenkomstig het provinciale gebiedsplan zijn. In deze natuurgebiedsplannen staat welke soorten natuur er aangelegd kunnen worden en wat de minimale oppervlakte is. De eigenaar kan bij slagen een compensatievergoeding krijgen voor de waardedaling van zijn grond als die een bestemmingswijziging ondergaat (bijvoorbeeld van bouwland naar natuur). Ook kan hij beheersubsidie aanvragen via Programma Beheer.

Nevenfunctie natuur

Een derde manier waarop gewerkt wordt aan de uitbreiding van de EHS, is het agrarisch natuurbeheer. Hierbij is geen sprake van functieverandering en meestal ook niet van nieuwe inrichting. De gebieden behouden een landbouwfunctie, maar door een aangepaste bedrijfsvoering (bijvoorbeeld pas maaien na het broedseizoen) verhoogt de boer de natuurwaarde in het gebied.

Wat kost de EHS?

Berekend over de gehele beleidsperiode van 1990 tot 2018 komt voor de EHS ongeveer € 8,9 miljard ten laste van de begroting van het Ministerie van LNV. Daarnaast besteedt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ongeveer € 3,5 miljard aan projecten met een EHS-onderdeel. Ook provincies, de Europese Unie en terreinbeherende organisaties dragen uit eigen middelen bij aan de EHS. Tot 2018 worden die kosten geraamd op 4,3 miljard euro. In 1992 en 1993 waren die kosten overigens nog geschat op 2,2 à 2,3 miljard euro tot 2018. De verwachting is dat in 2007 voor het eerst met het ILG wordt gewerkt. Het ILG, zo'n EUR 700 miljoen euro per jaar, zal via het Nationaal Groenfonds voor de provincies beschikbaar worden gesteld.

EHS en subsidie

Een belangrijke subsidiepot voor de realisatie van de EHS is Programma Beheer, die bestaat uit de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN, een vergoeding van inkomstenderving voor landbouwgronden met een nevenfunctie natuur) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN, een vergoeding van beheerskosten voor gronden met hoofdfunctie natuur). Zowel SAN als SN kent een aantal pakketten (27 respectievelijk 30), waarin bepaalde beheersmaatregelen zijn afgestemd op natuurdoelen. Elk pakket kent een vastgestelde vergoeding per hectare. Particuliere eigenaren kunnen op grond van de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) een vergoeding krijgen voor de waardedaling van de grond (de bestemming wijzigt immers) en voor de inrichtingskosten als zij nieuwe natuur realiseren. De subsidies worden toegekend voor een periode van maximaal zes jaar. Hierna moet een nieuwe aanvraag worden gedaan.

Onder welk beleid valt de EHS?

Nota Ruimte

In de Nota Ruimte (2005) is het nationale ruimtelijke beleid vastgelegd tot 2020. Het verschil met eerdere nota's is dat het Rijk zich niet meer met alles wil bemoeien ('decentraal wat kan'), maar alleen de hoofdlijnen bepaalt ('centraal wat moet'). De invulling van de hoofdlijnen moet worden gedaan door de provincies. Thema's die aan bod komen zijn onder andere de verdere realisering van de Ecologische Hoofdstructuur, de bescherming van waardevol cultuurlandschap ('nationale landschappen', zoals bijvoorbeeld het Groene Hart) en het maken van extra ruimte voor de grote rivieren.

Natura 2000

De EHS bestaat voor een deel uit Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR-gebieden). De VHR-gebieden van de lidstaten van de EU vormen tezamen een Europees netwerk van te behouden en te beschermen natuurgebieden, Natura 2000 genaamd. De VHR-gebieden liggen nagenoeg geheel binnen de EHS. In sommige gevallen zijn foerageergebieden van bijvoorbeeld ganzen wel onderdeel van een VHR-gebied, maar geen onderdeel van de EHS. Dit kunnen dan intensieve landbouwgronden zijn waar de vogels alleen komen om gras te eten.

De meeste Vogelrichtlijngebieden zijn in de jaren 1986-2000 aangewezen. Habitatrichtlijngebieden zijn door Nederland in 2003 bij de Europese Commissie aangemeld. Formele aanwijzing (=juridische vaststelling) van de Habitatrichtlijngebieden volgt vanaf medio 2007. Gelijk met deze aanwijzing worden de instandhoudingsdoelen van reeds aangewezen Vogelrichtlijngebieden vastgesteld in de vorm van gecombineerde Natura 2000-besluiten. De in totaal 161 VHR-gebieden heten vanaf dan Natura 2000-gebieden.

Wettelijke status

De EHS heeft de status van een Planologische Kern Beslissing (PKB), die bindend is voor overheden. Het rijk is daarmee samen met de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS. De EHS wordt door de provincies begrensd en vastgelegd in het streekplan. In gemeentelijke bestemmingsplannen is bestaande natuur opgenomen en wordt nieuwe natuur opgenomen wanneer de bestemmingen van grond gewijzigd wordt in natuurbestemming. De bestemming natuur is rechtstreeks bindend voor de burger. De EHS bestaat uit gebieden met hoofdfunctie (en bestemming) natuur en gebieden met een nevenfunctie natuur.

Regelingen

De realisatie van de EHS wordt langs de volgende sporen uitgevoerd:

- Aankoop en bescherming natuurgebieden (EHS, Natura 2000, beschermd natuurmonument),
 - Inrichting- en beheersubsidies (Programma Beheer: Subsidieregeling Natuurbeheer),
 - Schadevergoeding, bijdrage in inkomstenderving (Programma Beheer: Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, Beleidskader Ganzen),
 - Subsidies voor het nalaten van maatregelen en beheer (Natuurbraakregeling uit landbouwbeleid),
 - Effectgerichte milieumaatregelen: het terugdringen van verzuring, vermesting, verdroging, versnippering (Subsidieregeling EGM in het kader van Overlevingsplan Bos en Natuur, Meerjarenprogramma Ontsnippering),
 - Soortenbudget: bijdrage voor uitvoeren van beschermende maatregelen voor bedreigde soorten (Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbescherming 2000-2004, Beleidsstrategie Soorten),
 - Via Ministeries VROM en V&W: Brongerichte milieumaatregelen; het opheffen van verzuring, verdroging, vermesting, eutrofiëring (bijv. door stankfilters stallen, mestinjectie, roetfilters e.d.). (div. Milieumaatregelen, Wet Ammoniak en Veehouderij),
 - Daarnaast zijn er onder meer subsidies voor landinrichting, herstructurering van veehouderijgebieden (reconstructie zandgebieden) en gebiedenbeleid.
-

Is er nog natuur buiten de EHS?

Kleinere natuurgebieden, kleine bosjes, sloten, rietkragen die geen deel uitmaken van de EHS dragen uiteraard wel bij aan de natuurkwaliteit van stad en platteland. Het Rijk gaat ervan uit dat deze gebieden en elementen in voldoende mate door andere partijen (gemeente, waterschappen, grondeigenaren en dergelijke) worden beschermd. Het Rijk heeft hiervoor een kwaliteitsimpuls voor het landschap opgezet. Groene en blauwe landschapselementen moeten onder de titel groen-blauwe dooradering de kwaliteit van het landelijk gebied verbeteren.
