



foto Hans van den Bos

Schiet de natuur iets op met de nieuwe Wro?

— Marjel Neeffes

“Eindelijk krijgen we als provincie een instrument om natuur veilig te stellen”, constateert Co Verdaas, Gelders gedeputeerde Ruimtelijke Ordening tevreden. De nieuwe Wro, de Wet ruimtelijke ordening die per 1 juli in werking treedt, is wat hem betreft zeker een verbetering voor de natuur. Het biedt de provincie een nieuw instrument: de provinciale verordening, een bindende regel waar gemeenten hun bestemmingsplan aan moeten aanpassen. Heel geschikt voor de realisatie van de EHS, vindt Gelderland. Maar sommige provincies zijn van mening dat bestuurlijke afspraken genoeg zekerheid bieden. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit juridisch standhoudt.

De nieuwe Wro vergt een flinke cultuuromslag bij de provincie, daar is iedereen het wel over eens. Dat zit hem vooral in de nieuwe procedure voor bestemmingsplannen. De ellenlange procedure van ruim een jaar voor bestemmingsplannen in de oude WRO (met drie hoofdletters, uit 1965) was de belangrijkste aanleiding om de wet te vernieuwen. In de nieuwe Wro moet een bestemmingsplan in ongeveer een half jaar rond kunnen zijn. De tijdswinst zit hem onder andere in het feit dat gemeentelijke bestemmingsplannen niet meer goedgekeurd hoeven te worden door Gedeputeerde Staten van de provincie. En dat er dus ook geen heel ambtenarenapparaat bezig is met het controleren van al die bestemmingsplannen.

Wat gaan al die ambtenaren dan doen na 1 juli, is natuurlijk de volgende vraag? De provincies krijgen een andere rol. Geen goedkeuring achteraf meer, maar wel inzicht in een eerder stadium van bestemmingsplannen, en de

mogelijkheid om zienswijzen in te dienen bij gemeenten. Gelders gedeputeerde Verdaas heeft er vertrouwen in dat zijn ambtenaren nuttig werk blijven verrichten. “We komen meer in een meedenkende rol. Ik denk dat het voor die ambtenaren juist veel spannender wordt, dat ze weer de passie terugvinden die maakte dat ze dit vak ooit zijn gaan doen.” Maar dat vergt wel een actieve houding, in tegenstelling tot de vroegere reactieve.

Verordening?

En daarboven staat nog het zwaardere instrument van de provinciale verordening. Dit is een regel die juridisch bindend is, dus waar gemeenten zich in hun bestemmingsplan aan moeten houden. Verdaas stelt in Gelderland in elk geval provinciale verordeningen op voor onder andere de EHS, waardevolle open gebieden, natuur- en boscompensatie en waterafhankelijke natuur. Maar het is duidelijk dat nog niet alle provincies zo ver zijn.

Provincies leggen de EHS natuurlijk wel vast in hun Streekplan (dat in de Wro overigens ‘Structuurvisie’ gaat heten), maar zoals de naam al zegt, is dat een plan, een visie, met een nog niet geheel duidelijke juridische status. Het wekt geen verbazing dat natuurorganisaties daar een beetje zenuwachtig van worden. Toine Coojmans is medewerker extern beleid voor Natuurmonumenten in Zuid-Holland, en



was tot voor kort werkzaam bij de Brabantse Milieufederatie. “Tot kort geleden hield de provincie Brabant het af om provinciale verordeningen op te stellen. ‘We redden het wel met onze Structuurvisie, en blijven kritisch kijken naar de bestemmingsplannen’, was de teneur. Maar toen is de Utrechtse hoogleraar bestuursrecht Van Buuren langsgeweest voor een serie workshops, en hij had een duidelijke boodschap: gebruik die verordening!”

Een voorbeeld, een gemeente die in zijn bestemmingsplan een bouwplan opneemt waardoor de EHS wordt aangetast. Cooijmans: “Als provincie kon je in de oude WRO de goedkeuring onthouden, maar nu moet je het doen met een zienswijze of een reactieve aanwijzing op grond van de Structuurvisie. Professor Van Buuren legde in die workshops uit: ‘Als een gemeente in beroep gaat tegen zo’n zienswijze of aanwijzing, zal de rechter geen genoegen nemen met een structuurvisie. Die zal zeggen dat als je dat als provincie echt zo belangrijk vindt, dat je het dan maar in een provinciale verordening had moeten zetten.’ En dat hielp, want eind mei heeft Brabant een rigoureuze ommezwaai gemaakt en besloten toch provinciale verordeningen op te gaan stellen.”

Gat

Maar ondanks de verheugende voornemens van Brabant, is Cooijmans nog niet helemaal tev-

Nieuwe Wro

Een paar opvallende onderdelen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op een rijtje.

In de nieuwe Wro zijn Rijk, provincies en gemeenten verplicht een **Structuurvisie** op te stellen.

- Bij het Rijk bestaat deze uit de Nota Ruimte en de andere huidige planologische kernbeslissingen (PKB's), aangevuld met een gezamenlijke realisatieparagraaf (een nieuwe eis uit de Wro: een beschrijving waaruit blijkt hoe het rijk de in de structuurvisie verwoorde nationale ruimtelijke belangen wil verwezenlijken).
- Bij provincies zal de Structuurvisie veelal in de plaats komen van het Streekplan, ook weer aangevuld met een realisatieparagraaf.

Basisinstrument in de ruimtelijke ordening blijft het **Bestemmingsplan**. Wat nieuw is, is dat ook Rijk en provincies zo'n plan mogen opstellen, alleen heet het dan **Inpassingsplan**. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden bij rijks- of provinciale wegen die in meerdere gemeenten liggen. Voor wat het gemeentelijk Bestemmingsplan betreft, gaat er in de procedure wel heel wat veranderen.

- De oude procedure was: voorontwerp > ontwerp > vaststelling door gemeenteraad > goedkeuring door Gedeputeerde Staten. In totaal was deze procedure goed voor zo'n 58 weken. Voor projecten was een snellere procedure nodig via artikel 19 (20 weken).
- In de nieuwe situatie wordt dit: terinzagelegging > beantwoording zienswijzen en vaststelling > bekendmaking > beroepstermijn. Dit duurt 24 tot 30 weken.

Belangrijk verschil is dus dat de provincie niet meer achteraf goedkeurt, maar al tijdens de procedure een zienswijze indient. Eventueel kan provincie of Rijk aan het eind van de procedure een reactieve aanwijzing indienen, maar de minister bedoelt deze nadrukkelijk als vangnet voor onvoorziene omstandigheden, en niet als gangbaar instrument dat in de plaats komt van de voormalige goedkeuring.

Dan zijn er nog de **Regels**, wettelijke voorschriften.

- Bij het Rijk is dit de **ambv (algemene maatregel van bestuur) Ruimte**, met daarin de ruimtelijke kaders uit de vigerende PKB's die daadwerkelijk borging in regelgeving behoeven. Deze wordt naar verwachting in 2010 vastgesteld. Het ministerie gaat er vanuit dat in de tussentijd de realisatieparagraaf uit de Structuurvisie genoeg juridische basis biedt.
- De provincies hebben de beschikking over **provinciale verordeningen**, die bindend zijn voor de gemeentelijk bestemmingsplannen. Provincies kunnen zelf bepalen of en waarvoor zij zulke verordeningen opstellen.

Meer informatie: www.vrom.nl, dossier Wro.

den. “Dat ertoe besloten is, betekent natuurlijk nog niet dat die verordeningen er al zijn, dat zal zeker nog wel een paar maanden duren. En intussen gaat op 1 juli wel die nieuwe wet in werking. Dus wij maken ons grote zorgen of dit ‘gat’ ons geen natuur en landschap gaat kosten.” Hoe het gaat aflopen met dit ‘gat’, is nog onduidelijk. De Structuurvisies die alle overheidslagen volgens de nieuwe Wro opgesteld moeten hebben (zie kader), bevatten voortaan een realisatieparagraaf, een beschrijving waaruit blijkt hoe die overheid de ruimtelijke belangen wil verwezenlijken. Wellicht dat deze paragraaf het gat juridisch kan vullen.

Maar intussen zijn er nog steeds verschillende provincies die vooralsnog niet van plan zijn verordeningen op te stellen. Sommige zullen misschien deze maand nog van gedachten veranderen, andere kiezen er zeer bewust voor. Zij zijn van mening dat de bestuurlijke afspraken die ze met gemeenten hebben gemaakt hard genoeg zijn om voor de rechter stand te houden. Of Van Buuren gelijk heeft met zijn stelling dat alleen een verordening juridisch houdbaar is, dat zal jurisprudentie moeten uitwijzen. Dus mocht die gemeente met bouwplannen in de EHS gelijk krijgen van de Raad van State, dan zullen provincies alsnog massaal aan het verordenen slaan. ♦

redactie@vakbladnatuurboslandschap.nl

Recreatie en natuur

Recreatie botst steeds vaker met Natura 2000, althans in de rechtszaal. We kenden al de zaak van de aanleg van het schelpenvoetpad door de duinen van Katwijk (habitatrictlijngebied Meijndel en Berkheide). Zo’n 100 vierkante meter van het prioritair habitat-type grijze duinen (‘vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie’) zou verloren gaan ten behoeve van de aanleg van dat voetpad. Oppervlakte-uitbreiding en kwaliteitsverbetering van grijze duinen was echter gewenst in verband met de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding en de grote verantwoordelijkheid van Nederland voor dit habitatype in Europa. Voor de liefhebbers zij verwezen naar de letterlijke tekst van de uitspraak van de Raad van State van 19 december 2007, gemakkelijk terug te vinden onder zaaknummer 200700097/1 op de website www.raadvanstate.nl.

Nu is er zeer recentelijk ook nog de zaak van het racen met kitebuggies over het natuurstrand van Schouwen-Duiveland deelsluitmakend van het Natura 2000-gebied Voordelta (Raad van State 14 mei 2008, 200704100/1). Dit brede en rustige stuk strand is niet alleen geliefd bij de gewone zeehond en de drieteenstrandloper, maar ook bij kitebuggy-coureurs die zich op een karretje laten voorttrekken door een vlieger en daarbij hoge snelheden kunnen halen.

De Raad van State vindt het niet genoeg dat kitebuggies wellicht als bestaand gebruik kunnen worden aangemerkt in het nog op te stellen beheerplan Voordelta. Ook het Zeeuwse verweer dat effecten van strand- en oeverrecreatie zoals kitebuggies op visetende en/of schelpdieretende watervogels en op zeehonden op ‘nul’ zouden

kunnen worden gesteld, is volgens de Raad van State niet nader onderbouwd en zou ook ter plaatse onvoldoende onderzocht zijn. De plaatselijke wethouder is nu een beetje ongerust dat de onderzoeksplicht nu voor alle zomerse strandevenementen gaat gelden.

Problematisch is inderdaad dat er nog geen beheerplannen zijn vastgesteld, die enige duidelijkheid (kunnen) verschaffen over wat wel vergunningplichtig is en wat niet. Bij het opstellen van de jaarlijkse jurisprudentie-monitor voor natuur (te vinden op www.wotnatuurenmilieu.wur.nl) merkten wij al dat recreatie een steeds groter aandeel heeft in de natuurrechtspraak. Het aantal juridische geschillen over recreatie blijkt momenteel zelfs bijna even groot als dat van woningbouw... We moeten maar afwachten of dat straks verandert met de komst van de beheerplannen.

Fred Kistenkas, Alterra en leerstoelgroep bos- en natuurbeleid, Wageningen Universiteit
fred.kistenkas@wur.nl