

5 Beleid voor de biodiversiteit

5.1 Inleiding

Tekst: M.E.A. Broekmeyer

Zijn de maatregelen van het Nederlandse natuurbeleid voldoende om de achteruitgang van de biodiversiteit in 2010 te stoppen? Deze hoofdvraag raakt het hart van het Nederlandse natuurbeleid. Dit hoofdstuk bevat een beleidsevaluatie van het Nederlandse natuurbeleid. Er wordt beschreven wat de centrale doelstelling van het beleid is en hoe het beleid vormt krijgt: welke taken zijn geformuleerd, welke instrumenten zijn ingezet en welke resultaten zijn behaald?

De algemene, Rijksbeleidsdoelen voor natuur zijn vastgelegd in diverse documenten.

- Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur (NVM) LNV, 2000
- Agenda Vitaal Platteland (AVP) LNV, 2004
- Nota Ruimte VROM, 2006
- Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008- 2011 LNV, 2008a

In de Nota natuur voor mensen is de geschetste doelstelling voor het natuurbeleid driedig:

1. We willen een mooi land om te wonen en te werken (leefbaarheid)
2. We willen een goede bescherming van planten, dieren en karakteristieke gebieden (diversiteit)
3. We willen een duurzaam gebruik van essentiële voorraden als water, ruimte, biodiversiteit (bruikbaarheid). Voor de uitvoering is het investeringsbudget landelijk gebied (ILG) van belang.

De Agenda Vitaal Platteland stelt dat het platteland veel natuurwaarden herbergt, die bescherming en versterking behoeven. De hoofdlijnen van het nationale natuurbeleid blijven ongewijzigd, maar accenten verschuiven:

- Vereenvoudiging en flexibilisering van Programma Beheer
- Naast terreinbeheerders ook inzet agrariërs en particulieren bij natuurontwikkeling en beheer
- Versterken ruimtelijke samenhang EHS.

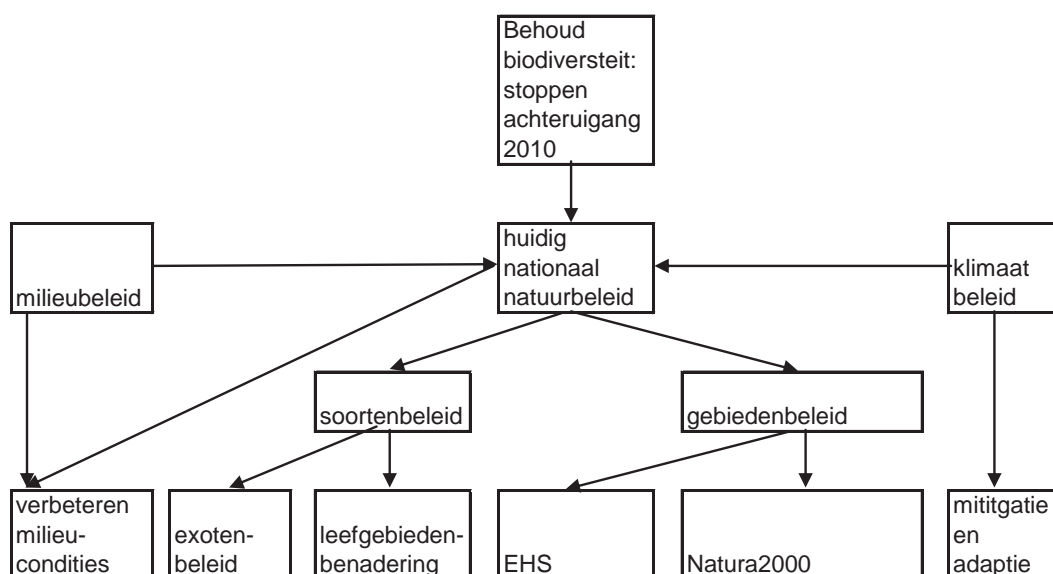
Voor de uitvoering is het Meerjarenprogramma AVP 2007-2013 van belang.

De Nota Ruimte (VROM, 2006) legt vooral de planologische verankering van natuurgebieden vast. De ondertitel van de Nota "Ruimte voor ontwikkeling" komt tot uiting in het geven van nieuwe mogelijkheden om ingrepen in de EHS te realiseren. Van het nee, tenzij-regime kan nu, behalve bij redenen van groot openbaar belang, ook worden afgeweken in het kader van herbegrenzen en de saldobenadering. Voor de uitvoering is de ontwerp-AMvB Ruimte van belang.

Het Beleidsprogramma Biodiversiteit streeft ernaar om biodiversiteit voor toekomstige generaties te bewaren en beschikbaar te houden voor duurzaam gebruik. Een belangrijke accentverschuiving is dat meer dan voorheen het Nederlandse beleid expliciet wordt gericht op het behoud en duurzaam gebruik van goederen en diensten die ecosystemen ons leveren. De inzet binnen Nederland richt zich enerzijds op het realiseren van voldoende bescherming van de biodiversiteit, gericht op het behoud van soorten, populaties en habitats. Daarbij hoort een ambitieuze implementatie van nationale en Europese afspraken (bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn) en een voortvarende aanpak van milieucondities en waterkwaliteit, die momenteel op veel plekken in Nederland nog onvoldoende is om behoud van biodiversiteit te garanderen. Voor de uitvoering is het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit van belang.

Verschillende onderdelen van het beleid hebben direct te maken met het behoud van biodiversiteit (Figuur 44). In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens besproken:

- De bescherming van gebieden (paragraaf 5.2);
- De spelregels voor herbegrenzing van de EHS (paragraaf 5.3);
- Voortgang in realisatie van de EHS (paragraaf 5.4);
- Aanmelding van Natura 2000-gebieden (paragraaf 5.5);
- Soortbescherming door middel van de leefgebieden benadering (paragraaf 5.6);
- De huidige aanpak voor het verbeteren van de milieucondities (paragraaf 5.7);
- De realisatie van de gewenste milieucondities en ruimtelijke samenhang (paragraaf 5.8);
- Beleid voor klimaatverandering (paragraaf 5.9);
- Beleid voor bestrijding van exoten (paragraaf 5.10).



Figuur 44. Samenhang vragen Natuurdeel in balans.

5.2 Bescherming van natuurgebieden

Tekst: M.E.A. Broekmeyer

Een “nationally designated area” is volgens SEBI-rapport 2008 een gebied dat is aangewezen onder het instrument van nationale wetgeving. Als beschermde gebieden kunnen worden beschouwd: Natura 2000-gebieden, beschermde natuurmonumenten, Nationale Parken, EHS-gebieden. De mate van bescherming verschilt per gebiedscategorie.

5.2.1 Oppervlak beschermde gebieden

De oppervlakte die Nederland heeft opgegevens als beschermd gebied staat in Tabel 7. De vier gebiedscategorieën overlappen ruimtelijk waardoor de oppervlakten niet kunnen worden opgeteld. Zo liggen Natura 2000 en Nationale Parken vrijwel geheel binnen de EHS. De EHS bestaat op haar beurt uit bestaande natuur, nieuwe natuur en beheergebieden en robuuste verbindingen met daarbinnen een verschillende beschermingsregime. De Natuurbeschermingswetgebieden (162 Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en 61 beschermde Natuurmonumenten) worden wettelijk beschermd. Natuurreservaat met beheerssubsidie zijn overige EHS-gebieden in eigendom en beheer bij terreinbeheerders en particulieren. De planologische bescherming van de EHS-gebieden is geregeld op

basis van de ruimtelijke doorwerking van de Wro. Het ruimtelijk regime van de EHS wordt in eerste instantie verwoord in rijks- en provinciale structuurvisies en werkt door naar gemeentelijke bestemmingsplannen. De Nota Ruimte (VROM, 2006) regelde de bescherming van de EHS, via het 'nee, tenzij' principe. In verband met de nieuwe Wro uit 2008 is vlak daarna de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid gepresenteerd. Deze Realisatieparagraaf beschrijft hoe Rijksbelangen binnen de nieuwe Wro kunnen worden verwezenlijkt. De EHS valt onder Nationaal Ruimtelijk Belang 13 "De realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de bijzondere waarden van de VHR- en NB-gebieden, EHS en robuuste ecologische verbindingen." Nationale Parken, ingesteld na de IUCN-resolutie uit 1969, kennen geen wettelijke bescherming. Ruimtelijke bescherming vindt plaats via de Wro via het bestemmen van gebieden inclusief adequate regels.

Tabel 7. Beschermde gebieden die Nederland heeft laten opnemen in de CDDA-database (Bron: EEA. SEBI-indicator7)

Type gebied	CDDA versie 7 (2007)		CDDA versie 8 (2008)	
	Aantal gebieden	Oppervlakte in hectare	Aantal gebieden	Oppervlakte in hectare
Natuurbeschermingswetgebied	222	321.323	-	308.877
Natuurreservaat met beheerssubsidie	1743	446.520	-	420.970
Nationaal Park	20	128.474	-	128.473
Nationaal Park in oprichting	1	6.833	-	6.832

Bij geplande ingrepen in beschermde natuurgebieden moet het belang van de natuurbescherming worden afgewogen tegen andere belangen, indien de voorgenomen ingreep negatief uitwerkt op de aanwezige waarden. De kern van de afweging vormt bij alle drie van de vier beschermingsvormen (Natura 2000-gebieden, beschermde natuurmonumenten, EHS) het 'nee, tenzij' principe. Dit wil zeggen dat schadelijke ingrepen niet zijn toegestaan, tenzij er andere belangen zijn die de ingreep rechtvaardigen. Ook zijn compenserende maatregelen bij alle drie de vormen van bescherming voorgeschreven. De afweging van de belangen verschilt echter tussen de drie beschermingsvormen. Bij de EHS en Natura 2000-gebieden moet er een 'nut en noodzaak' discussie en alternatievenonderzoek plaatsvinden en dat hoeft niet bij beschermde Natuurmonumenten. Verder wordt voor de EHS een integrale gebiedsbescherming nagestreefd, terwijl de bescherming van Natura 2000-gebieden en Natuurmonumenten gericht is op specifieke natuurwaarden. Bij Natura 2000-gebieden gaat het daarbij om de leefgebieden van specifieke dier- en plantensoorten op grond waarvan de gebieden zijn aangewezen.

5.2.2 Effectiviteit beschermde gebieden voor behoud biodiversiteit?

Zowel het netwerk van Natura 2000-gebieden als het netwerk van de EHS-gebieden beoogt de biodiversiteit in ons land duurzaam te behouden. Of de netwerken effectief zijn voor behoud biodiversiteit kan op verschillende niveaus per netwerk onderzocht worden:

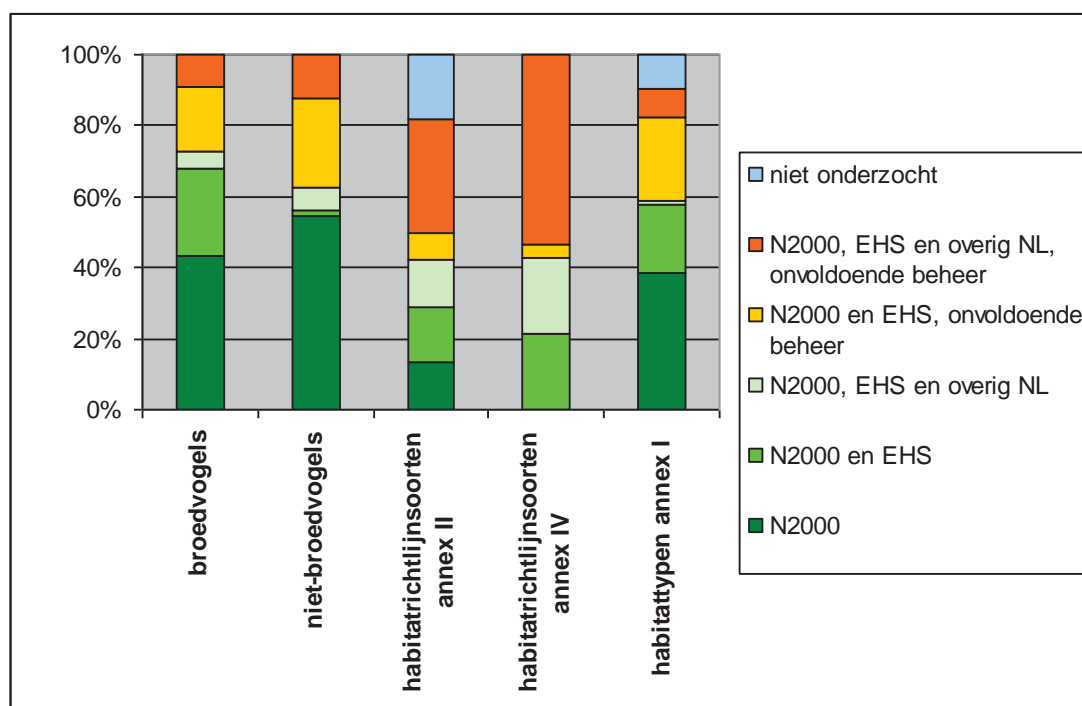
1. Kunnen de VHR-soorten duurzaam worden behouden?
2. Kunnen de HR-habitattypen duurzaam worden behouden?
3. Kunnen de EHS-doelsoorten duurzaam worden behouden?
4. Kunnen de EHS-natuurdoeltypen duurzaam worden behouden?
5. Kunnen de Rode Lijst soorten duurzaam worden behouden?

Indien soorten of typen niet duurzaam kunnen worden behouden in het netwerk van Natura 2000 of de EHS is het interessant om te achterhalen in hoeverre de beheersgebieden EHS en/of de beschermde natuurmonumenten een rol spelen bij duurzaam behoud.

Vogelrichtlijn- en habitatrichtlijndoelen

Bouwma *et al.* (2009) onderzochten hoe de VHR-doelen landelijk gerealiseerd kunnen worden. Er zijn 38 HR-soorten annex II en 44 broedvogels en 64 niet-broedvogels VR die via het netwerk van Natura 2000-gebieden bescherming genieten, evenals 73 habitattypen. Voorts zijn er 28 soorten die exclusief op annex IV HR voorkomen, waarvoor het soortenbeleid van toepassing is, met het instrument leefgebiedenbenadering. Bouwma *et al.* (2009) hebben onderzocht hoe de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn gerealiseerd kunnen worden. Zij hebben gekeken of realisatie van de doelen (behoud) afdoende geborgd is via het bestaand beleid van het netwerk Natura 2000-gebieden, eventueel in aanvulling met beleid van de EHS en/of overig natuurbeleid buiten de EHS. In de laatste twee gevallen is het beheer als voldoende of onvoldoende onderscheiden. Beheer is als voldoende gewaarborgd als in meer dan 30% van de kilometerhokken waar de soorten of habitattypen voorkomen buiten Natura 2000, relevante beheerpakketten liggen en/of als het merendeel van de provincies waar de soort voorkomt een soortbeschermingsplan of leefgebiedplan heeft voor de soort. Niet alle soorten en habitattypen konden worden onderzocht; 7 HR annex II en 7 Habitattypen zijn niet meegenomen.

Uit Figuur 45 blijkt dat de Natura 2000-gebieden voor alle soorten en habitattypen onvoldoende zijn om de landelijke doelstellingen te realiseren. De Figuur toont duidelijk de noodzakelijkheid van het netwerk van de EHS bij behoud biodiversiteit vanuit de Europese doelstellingen aan. Maar ook gebieden buiten de EHS dragen bij aan behoud van HR-soorten, al geldt in beide gevallen dat onvoldoende beheer een grote belemmering lijkt bij het realiseren van de doelen. Realisatie van de landelijke doelstelling voor habitattypen vergt voor 51% een beleidsinspanning buiten de Natura 2000-gebieden, met name in de EHS.



Figuur 45. Overzicht soorten en habitattypen om landelijke VHR-doelstellingen te realiseren

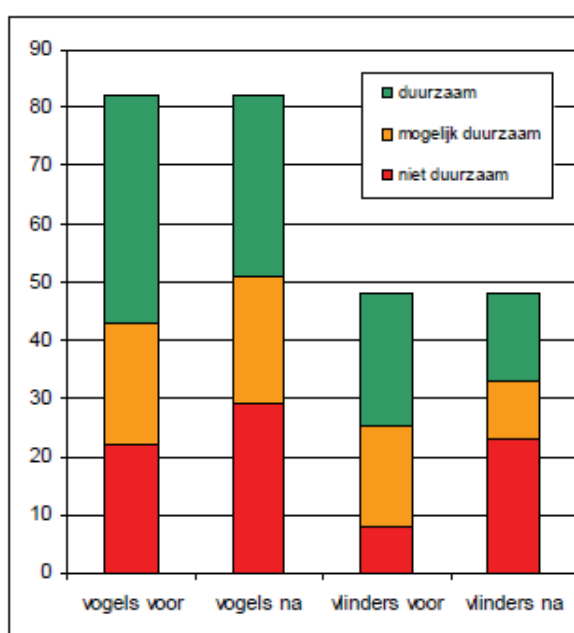
EHS-doelen

Het uiteindelijke doel van de EHS is niet het realiseren van hectares, maar van leefgebieden met voldoende biodiversiteit (Lammers *et al.*, 2005). De EHS kent 1042 doelsoorten verdeeld over 22 taxonomische groepen (Bal *et al.*, 2001). Ruim de helft van de doelsoorten wordt gevormd door de groep van vaatplanten, verder 236 gewervelde diersoorten en 260 ongewervelde diersoorten. De doelsoorten zijn gekozen uit het geheel van circa 33.000 Nederlandse soorten op basis van hun internationale en/of nationale belang, hun

zeldzaamheid en hun mate van trend. Als er voldoende doelsoorten van een natuurdoeltype in een gebied voorkomen, dan is het natuurdoel gerealiseerd.

Voor behoud van biodiversiteit is het van belang om te weten of de EHS daadwerkelijk te meest belangrijke leefgebieden van inheemse soorten omvat. Op basis van verspreidingsgegevens van planten, vlinders en vogels blijkt dat het grootste deel van de kilometerhokken waarin de soortgroepen voorkomen, in of rond de EHS te liggen (Lammers *et al.*, 2005). Voor planten lijkt 80% van de locaties met relatief veel doelsoortplanten binnen de grenzen van de netto-EHS te liggen. De ruimtelijke conditie van de netto-EHS blijkt voor 19% van de faunadoelsoorten niet of mogelijk niet toereikend te zijn voor duurzame instandhouding (Lammers *et al.*, 2005, zie pag 64 Tabel 6) Wat betreft water- en milieucondities worden knelpunten geconstateerd en gelokaliseerd in rapport Lammers, maar niet gerelateerd aan duurzaam behoud soorten.

In 2007 is opnieuw onderzoek verricht naar de ruimtelijke condities voor duurzaam behoud van biodiversiteit diersoorten (Reijnen *et al.*, 2007). In deze studie zijn 407 faunadoelsoorten geanalyseerd. Voor 70% zijn de ruimtecondities duurzaam, van 20% mogelijk duurzaam en van 10% niet duurzaam, onder aanname van voldoende water- en milieucondities. Soorten met geen duurzame condities behoren vooral tot de zoogdieren, vogels, amfibieën, dagvlinders en macrofauna van kleine wateren. De soorten die beschermd zijn onder de VHR geven een iets minder gunstig beeld: van de 91 betrokken soorten heeft 61% duurzame, 25% mogelijk duurzame en 14% geen duurzame ruimtecondities. Het meenemen van water- en milieucondities heeft effect op het berekenen van het duurzaam voorkomen van vogel- en vlindersoorten (Figuur 46). 30% van de soorten krijgt een lagere duurzaamheid als deze factoren worden meegewogen. Dit is gebaseerd op de resultaten van het model LARCH (Pouwels *et al.*, 2007). Waar het model eerder berekende dat de beoogde EHS voor 46% van deze soorten duurzaam was, is dat aandeel met het meenemen van water- en milieucondities gedaald naar 35%.



Figuur 46. Links analyse duurzaam netwerk onder aanname van voldoende water- en milieucondities. Rechts analysesresultaten bij meenemen expertkennis daadwerkelijke water- en milieucondities. (Pouwels *et al.*, 2007)

Rode Lijsten

In Nederland zijn voor een beperkt aantal soortgroepen (18) officiële nationale Rode Lijsten verschenen. In 2004 zijn alle bestaande Rode lijsten herzien en zijn tezamen met enkele nieuwe Rode lijsten verschenen in een bijlage bij de Staatscourant. Alle soorten van de soortgroepen met officiële Rode Lijsten betreffen

ongeveer 2% van het totaal aantal dieren en 31% van het totaal aantal planten in Nederland. Bij paddenstoelen gaat het daarbij alleen om de macrofungi.

Het opstellen van Rode Lijsten komt voort uit het verdrag van Bern, dat in 1982 door Nederland is geratificeerd. Dit verdrag vraagt bijzondere aandacht voor soorten die met uitsterven worden bedreigd en die kwetsbaar zijn (artikel 1 en 3 in het Verdrag). In artikel 7 van de Flora- en faunawet is vastgelegd dat de overheid lijsten opstelt van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland voorkomen en die bedreigd zijn. In de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' is het opstellen van Rode Lijsten één van de instrumenten voor de soortbescherming. *Bron: Compendium voor de Leefomgeving*

De vraag hoe effectief beschermde gebieden zijn voor het beschermen van biodiversiteit, zou bekeken kunnen worden aan de hand van de bescherming van Rode Lijst soorten binnen deze gebieden. Het onderzoek van Jagers op Akkerhuis (2007) biedt hier een eerste handvat voor. In dit onderzoek zijn voor vijf soortgroepen (planten, paddenstoelen, libellen, zweefvliegen en bijen) met in totaal 4459 soorten de verspreidingspatronen geanalyseerd en vergeleken met de grenzen van de netto-EHS. Wat betreft het voorkomen van meer zeldzame soorten (3744 soorten) bleek de EHS 83% goed te dekken. De ruimtelijke verspreiding verschilt sterk tussen soortgroepen.

5.3 Spelregels EHS

Tekst: M.E.A. Broekmeyer

Wat zijn spelregels EHS en waarom een beleidsanalyse? "Spelregels EHS" is de naam voor een beleidskader met de instrumenten compensatiebeginsel EHS, EHS-saldobenadering en herbegrenzing EHS. Het beleidskader is een gezamenlijke uitwerking van (de voorgangers van) het ministerie van EL&I, het ministerie van I&M en de Provincies. Het is gepubliceerd in juli 2007 (LNV, 2007b). Het beleidskader is opgesteld naar aanleiding van behoefte om geïntegreerde uitwerking van begrippen uit de Nota Ruimte t.a.v. EHS in één document. De spelregels moeten een meer ontwikkelingsgerichte omgang met de EHS mogelijk maken en leiden tot een betere ruimtelijke bescherming van diezelfde EHS.

Voor het natuurdeel van de Leefomgevingsbalans is januari-maart 2010 gekeken naar de implementatie en de toepassing van deze twee instrumenten (saldobenadering en herbegrenzen) uit de Spelregels EHS door de provincies. Het compensatiebeginsel, dat ook deel uitmaakt van de Spelregels EHS, is niet onderzocht.

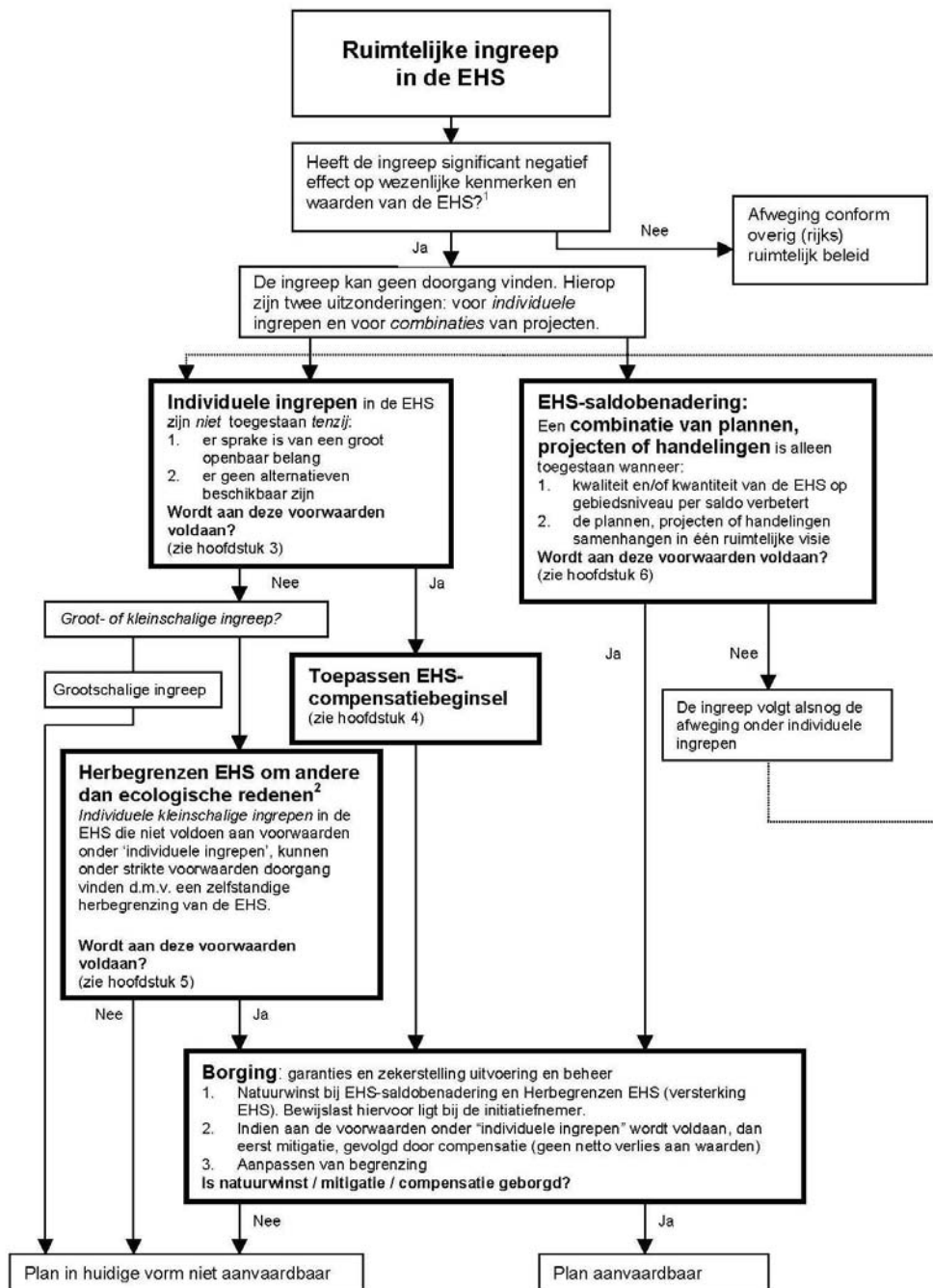
In dit stuk komen twee zaken aan bod:

1. Algemene informatie over het rijksbeleid bij de Spelregels EHS. Informatie is afkomstig uit bestudering literatuur.
2. Specifieke informatie over de provinciale doorwerking van de Spelregels EHS. Informatie is afkomstig uit het project EHS en bestemmingsplannen, uit bestudering van (voor/ontwerp) provinciale ruimtelijke verordeningen en beleidsregels en uit een korte telefonische enquête bij acht provincies.

5.3.1 Algemene informatie rijksbeleid Spelregels EHS

Achtergrond, doel en inhoud spelregels EHS

De basis van de bescherming van de EHS wordt gevormd door het 'nee tenzij' beginsel. Dit beginsel houdt in dat in EHS gebieden geen ruimtelijke ingrepen mogen plaatsvinden, die de wezenlijke kenmerken of waarde van het gebied aantasten, tenzij er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en de ingreep redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze kan worden gerealiseerd (het alternatieven-onderzoek). Dit beginsel is in 1995 verankerd in de Planologische Kernbeslissing van het Structuurschema Groene Ruimte.



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 maatwerk-mogelijkheid 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.

Figuur 47. Schema toepassing spelregels EHS bij ruimtelijke ingreep in de EHS. Bron: Spelregels EHS.

In 2006 is het nee, tenzij-beginsel opnieuw vastgelegd in de Nota Ruimte. Het beleid uit de Nota Ruimte biedt meer mogelijkheden dan het SGR om op basis van ecologische of maatschappelijke argumenten ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS mogelijk te maken door de EHS te herbegrenzen. Tot nu kon dit alleen bij "groot maatschappelijk belang". In de Nota Ruimte werden de strategie van de saldbenadering en herbegrenzing beschreven. Hieronder staan de instrumenten beschreven:

Saldobenadering: om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS te bevorderen kan worden afgeweken van de afzonderlijke afweging van plannen, projecten en handelingen en kunnen plannen etc. in samenhang op gebiedsniveau beoordeeld worden. Als zij per saldo de kwaliteit of kwantiteit van de EHS verbeteren is ontwikkeling mogelijk. De Nota Ruimte meldt dat Rijk en provincies binnen aan half jaar een beleidskader ontwikkelingen over toepassing van de saldobenadering.

Herbegrans: tevens meldt de Nota Ruimte dat provincies met behoud van de oorspronkelijk ambities de huidige begrenzing van de EHS kunnen aanpassen, als hierdoor de ruimtelijke samenhang van de EHS verbeterd en/of de EHS duurzamer in de omgeving kan worden ingepast. Herbegrans kan tevens plaatsvinden om andere dan ecologische redenen als het initiatief leidt tot versterking van de EHS in de betreffende regio. Het Rijk maakt met provincies afspraken over de wijze waarop de herbegrans van de EHS plaatsvindt.

Juli 2007 verschenen de Spelregels EHS, een beleidskader van Rijk en provincies. Dit als uitwerking van de afspraken over herbegrans en saldobenadering uit de Nota Ruimte. Ook het compensatiebeginsel werd meegenomen, omdat men behoefte had aan een geïntegreerde uitwerking en voorbeelden van deze begrippen in één document. Het doel van de Spelregels is om enerzijds een ontwikkelingsgerichte omgang met de EHS mogelijk te maken en anderzijds te komen tot een betere ruimtelijke bescherming van de EHS. Met de Spelregels werd de "Uitwerking compensatiebeginsel SGR" uit 1995 vervangen. Zie Figuur 47 voor de toepassing van de Spelregels.

Proces implementatie Spelregels EHS

Provincies moeten het nieuwe beleidskader spelregels EHS doorvertalen in provinciaal ruimtelijk beleid. Zij zijn aldus verantwoordelijk voor de implementatie van saldobenadering EHS, herbegrans EHS en het compensatiebeginsel. Het daadwerkelijk toepassen van begrans, herbegrans en saldobenadering is een verantwoordelijkheid van GS. Het toepassen van het compensatiebeginsel blijft een verantwoordelijkheid van gemeenten.

Onder de oude WRO vond implementatie plaats via opname in het streekplan of omgevingsplan en vertaling in beleidsregels. Beleidsregels komen voort uit de Algemene wet Bestuursrecht. Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift (avv = wet), omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Beleidsregels geven dus aan hoe het bestuursorgaan haar bevoegdheden zal uitvoeren, maar zijn niet juridisch afdwingbaar (Voermans, 1998). Met de invoering van de nieuwe Wro in 2008 zijn de mogelijkheden tot implementatie van de Spelregels veranderd. De Wro gaat niet langer uit van beleid en normstelling in één document (zoals voorheen een PKB of Streekplan) maar van een scheiding van beleid en normstelling. Het ruimtelijk beleid wordt beschreven in structuurvisies. Juridische normstelling vindt plaats via een provinciale verordening (Kamphorst *et al.*, 2008).

Provincies hebben nu dus de keuze in welke vorm (beleidsregels of verordening) zij de Spelregels laten doorwerking in hun eigen beleid. Tot het moment dat een provincie de Spelregels in zijn beleid heeft laten doorwerken toetst het Rijk nog per individueel geval (per ingreep waar natuurcompensatie of toepassing van de EHS-saldobenadering aan de orde is). Daarbij zijn de I&M-inspectie en de EL&I-directie Regionale Zaken betrokken (ARK, 2009).

Tenslotte is van belang dat op 29 mei 2009 het Ontwerpbesluit AMvB Ruimte is gepresenteerd. De AMvB Ruimte stelt o.a. regels ten aanzien van de aanwijzing en begrans van de EHS en regels omtrent de inhoud van provinciale verordeningen. In het ontwerp staat nu dat provincies verantwoordelijk zijn voor het aanwijzen en begrans van de EHS, dat zij regels moeten stellen aan bestemmingsplannen in de EHS conform het nee, tenzij-principe en dat de verordening conform de Spelregels EHS een regeling over compensatie bevat en een regeling voor de saldobenadering. Tenslotte moet de verordening een regel bevatten dat een wijziging van de begrans van de EHS bij het vaststellen van een bestemmingsplan, niet

kan worden genomen dan nadat Provinciale Staten heeft besloten van haar bevoegdheid tot herbegegrenzen gebruik te maken. In feite worden provincies hiermee verplicht de Spelregels EHS op te nemen in hun Provinciale Ruimtelijke Verordening.

Kader: Relatie nieuwe Wro. AMvB Ruimte en bescherming EHS

Op 1 juli 2008 trad de nieuwe Wro in werking. Met deze wet beschikken Rijk, provincie en gemeenten over andere sturingsinstrumenten. De Wro gaat niet langer uit van beleid en normstelling in 1 document (zoals voorheen een PKB of Streekplan) maar van een scheiding van beleid en normstelling. Het beleid wordt beschreven in structuurvisies. Normstelling vindt plaats via het bestemmingsplan, een provinciale verordening of aan algemene maatregel van bestuur. Een AMvB heeft als doel om vanuit een concreet nationaal belang een goede ruimtelijke ordening te bevorderen. Een AMvB kan regels geven over bestemmingen en het gebruik van gronden, gericht aan gemeenten. In een AMvB kan ook aan provincies worden opgedragen regels uit de AMvB uit te werken in een provinciale verordening. Dit is de zgn. getrapte doorwerking.

In de Spelregels EHS werd daarom al aangekondigd dat het Rijk zou onderzoeken welke mogelijkheden de nieuwe Wro bood om de uitvoering van de Spelregels EHS in het algemeen en van het compensatiebeginsel in het bijzonder, beter te borgen.

Daartoe werd reeds op 6 juni 2008 de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid gepresenteerd. Deze Realisatieparagraaf beschrijft hoe Rijksbelangen binnen de nieuwe Wro kunnen worden verwezenlijkt. De EHS valt onder Nationaal Ruimtelijk Belang 13 “De realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de bijzondere waarden van de VHR- en NB-gebieden, EHS en robuuste ecologische verbindingen.”

Voor ieder belang is daartoe de instrumentenmix herijkt. In het geval van de EHS is besloten tot inzet van de bevoegdheid tot het opstellen van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Men wil én de verticale doorwerking van de PKB-teksten uit de Nota Ruimte borgen en tegelijkertijd de provincie de ruimte te bieden voor maatwerk. Daarom kiest het Rijk er bij de EHS voor om per AMvB regels te stellen ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen en daar waar provinciaal maatwerk beoogd is, aan de inhoud van provinciale verordeningen. Het laatste geval betreft o.a. het nee, tenzij-regime van de EHS inclusief mitigeren, compenseren, salderen en herbegegrenzen.

Stand van zaken toepassen Spelregels EHS

Provincies en rijk zijn voornemens de ervaringen opgedaan met het toepassen van de EHS-saldobenadering, herbegegrenzing en de uitwerkingen ten aanzien van het compensatiebeginsel uit te wisselen, bijvoorbeeld door het verzamelen en beschikbaar stellen van best practices. De provincies wordt 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. Ook gemeenten zullen hierbij worden betrokken, zij zullen in het bijzonder 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 om zo te bezien in hoeverre een meer ontwikkelingsgerichte aanpak van en maatwerk in de EHS is bevorderd (Spelregels EHS).

De voortgangprojecten Groot Project EHS uit over het jaar 2007 en 2008 geven geen informatie over het toepassen van de Spelregels EHS. Het rapport van de Algemene Rekenkamer “Ecologische Hoofdstructuur: terugblik 2009” (Algemene Rekenkamer, 2009) constateert dat sinds 2006 de duidelijkheid over de inhoud van het beschermingsregime is toegenomen, doordat afspraken tussen Rijk en provincies in overleg met VNG en maatschappelijke organisaties zijn vastgelegd in de Spelregels EHS. Met de toepassing van de Spelregels is echter nog weinig ervaring opgedaan. De komende jaren zal moeten blijken of ze in de praktijk goed functioneren. Tot het moment dat een provincie de Spelregels in zijn beleid heeft laten doorwerken toetst het Rijk nog per individueel geval (per ingreep waar natuurcompensatie of toepassing van de EHS-saldobenadering aan de orde is). Daarbij zijn de I&M-inspectie en de EL&I-directie Regionale Zaken betrokken.

5.3.2 Beleidsanalyse provinciale doorwerking Spelregels EHS

Bij dit onderdeel is ten behoeve van het Natuurdeel bij de Leefomgevingsbalans 2010 gekeken naar:

1. De implementatie van de Spelregels: Hoe hebben de provincies de Spelregels EHS in hun beleid opgenomen?
2. De toepassing in de praktijk van de Spelregels: Wat is de stand van zaken ten aanzien van: herbegrenzen om ecologische redenen; herbegrenzen bij individuele kleinschalige ruimtelijke ingrepen en toepassen saldobenadering?

Uit overleg met EL&I blijkt dat de in de Spelregels aangekondigde evaluatie van de Spelregels nog niet is uitgevoerd. Naar verwachting zal dit onderzoek in 2010 starten. Hiervan zijn dus nog geen gegevens beschikbaar. Ook na contact met de meeste provincies is gebleken dat zij geen periodiek overzichten bijhouden van toepassing van de Spelregels, de Provincie Limburg voor het jaar 2006 uitgezonderd..

Dit betekent dat er helaas geen informatie op papier voorhanden was, om een analyse uit te voeren. Daarom is met acht provincies (willekeurig gekozen, drie – Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant - niet benaderd vanwege tijdgebrek) telefonisch of per mail contact geweest om enig inzicht te krijgen in de implementatie en toepassing. Ook zijn waar beschikbaar de concept-, ontwerp- of reeds vastgestelde ruimtelijke verordeningen bestudeerd.

Stand van zaken implementatie

De meeste provincies hebben de Spelregels EHS opgenomen in hun (concept/ontwerp) ruimtelijke verordening of omgevingsverordening (Tabel 8). Al deze provincies hebben de saldobenadering opgenomen (waarschijnlijk vooruitlopend om AMvB Ruimte die dit verplicht stelt). Het instrument herbegrenzen is wisselend meegenomen in de verordening. Het principe van herbegrenzen als bevoegdheid van de provincie wordt soms wel genoemd, zonder dat de voorwaarden voor herbegrenzing worden gegeven. Voor de verordening hadden deze provincies saldobenadering of herbegrenzen nog niet opgenomen in beleidsregels. Het compensatiebeginsel was overigens wel opgenomen in een beleidsregel.

Tabel 8. Doorwerking Spelregels EHS in provinciaal ruimtelijk beleid

Provincie	Type implementatie	Status verordening	Datum	Saldo-benadering	Herbegrenzen kleinschalige ingrepen	Herbegrenzen ecologische redenen
Drenthe	beleidsregel		2008	ja	ja	ja
Limburg	structuurvisie		2008	ja	ja	nee
Friesland	ruimtelijke verordening	voorontwerp	2010	ja	nee	nee
Zuid-Holland	ruimtelijke verordening	ontwerp	2009	ja	nee	nee
Zeeland	ruimtelijke verordening	ontwerp	2009	ja	ja	ja
Gelderland	ruimtelijke verordening	ontwerp	2009	ja	ja	nee
Noord-Brabant	ruimtelijke verordening	ontwerp	2009	ja	ja	ja
Overijssel	omgevingsverordening	vastgesteld	2009	ja	ja	nee
Noord-Holland	ruimtelijke verordening	vastgesteld	2009	ja	ja	ja
Utrecht	ruimtelijke verordening	vastgesteld	2009	ja	nee	nee
Groningen	omgevingsverordening	vastgesteld	2009	ja	ja	nee
Flevoland	uitwerkingsplan omgevingsplan	in ontwerp	2010	ja	ja	ja

Limburg, Drenthe en Flevoland kennen (nog) geen provinciale ruimtelijke verordening.

Limburg heeft de Spelregels EHS opgenomen in een actualisatie van 2008 (de zgn. POL-aanvulling Robuuste verbinding Schinveld-Mook) voor het POL 2006 (Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg, te vergelijken met een structuurvisie). Limburg wil voorsnog geen PRV voor de EHS vaststellen.

Drenthe heeft de Spelregels EHS opgenomen in een beleidsregel van 29 januari 2008, getiteld "Beleidsregel concretisering ecologische hoofdstructuur". Deze beleidsregel geeft weer onder welke voorwaarden ontwikkelingen in de EHS mogelijk zijn, uitgaande van de Spelregels EHS. Drenthe kent wel een ontwerp Omgevingsvisie van november 2009 en een Provinciale Omgevingsverordening van 22 december 2009, maar heeft hier bewust geen regels t.a.v. de EHS opgenomen.

Flevoland heeft als één van de eerste provincies een PRV vastgesteld, maar dit betrof een PRV voor een gedeelte van de provincie nl. voor de Robuuste Verbindingszone Oostvaarderswoold. De provinciale implementatie van de Spelregels vindt momenteel plaats via uitwerking van het Omgevingsplan Flevoland uit 2006. Juni 2010 zal dit uitwerkingplan worden vastgesteld. Afhankelijk van uitkomsten van de AMvB ruimte zullen de instrumenten van de Spelregels in de PRV worden opgenomen.

Toepassing Spelregels in de praktijk

Zoals uit de inleiding bij deze paragraaf bleek, heeft alleen de Provincie Limburg eenmalig (2005-2006) een overzicht bijgehouden van de toepassing van deze instrumenten. Enkele provincies geven aan in de toekomst de toepassing van de instrumenten saldobenadering en herbegrenzen bij kleinschalige ruimtelijke ontwikkeling te willen bijhouden.

Tabel 9. Toepassing instrumenten Spelregels door provincies. Voor toelichting zie tekst hieronder.

Provincie	Saldobenadering	Herbegrenzen kleinschalige ingrepen	Herbegrenzen ecologische redenen
Drenthe	-	incidenteel	jaarlijks ivm herstellen kaartfouten nu loopt eenmalig een grootschalige herijking
Limburg	-	incidenteel	diverse malen ivm herstellen kaartfouten 3 maal ivm uitvoeren compensatie 3 maal ivm ecologische redenen geen grootschalige herijking op stapel
Friesland	1	enkele malen per jaar	1 maal kleinschalig om ecologische redenen geen grootschalige herijking op stapel
Zuid-Holland	1	incidenteel	geen grootschalige herijking op stapel
Zeeland	-	geen info	geen info
Gelderland	geen?	enkele malen	in 2009 heeft grootschalige herijking plaatsgevonden
Noord-Brabant	-	-	geen info
Overijssel	-	incidenteel	recent is grootschalige herijking afgerond
Noord-Holland	geen info	geen info	recent is grootschalige herijking afgerond
Utrecht	2	-	herziening grens EHS door kaartfouten en compensatie bij nieuwe structuurvisie geen grootschalige herijking op stapel
Groningen	nee	incidenteel (2-3x)	geen grootschalige herijking op stapel
Flevoland	ca. 20 maal	idem 20 maal	recent grootschalige herijking afgerond

Conclusie Limburg uit overzicht 2006:

Met het instrument herbegrenzen kleinschalige ruimtelijke ingrepen is een impasse doorbroken in twee langlopende dossiers waarbij de ontwikkeling doorgang kan vinden en na realisering de EHS per saldo versterkt zal zijn. Hiermee is aangetoond dat dit instrument waardevol is. Dat het instrument nog niet vaker

is toegepast heeft vooral te maken met de nieuwheid van het instrument en de duur van de planvorming bij een nieuw initiatief. Dit blijkt uit het feit dat momenteel (2006) een veel groter aantal plannen in de pijplijn zit of waar gesuggereerd wordt het instrument toe te gaan passen. Het instrument moet daarmee in de nabije toekomst zijn echte waarde nog verder bewijzen.

Van de overige provincies is informatie over het toepassen van het instrument saldobenadering en het instrument herbegrenzen verkregen via telefoon en/of per mail toegestuurde informatie, hetgeen leidt tot de quick-and-dirty resultaten in Tabel 9.

Saldobenadering

Friesland, Zuid-Holland en Utrecht hebben de saldobenadering toegepast, resp. 1, 1 en 2 keer. Flevoland heeft al ca. 20 keer gehandeld volgens het principe van de saldobenadering. Deze provincie schaaft grootschalige en kleinschalige ontwikkelingen onder saldobenadering, maar gebruikt liever term natuurinclusief ontwerpen, een manier van werken die zij ook al voor de spelregels toepaste. Hun visie is: de spelregels EHS vormen het formele traject en liever zet de provincie in op goed vooroverleg in een vroeg stadium van de planvorming, zodat er zo min mogelijk effecten zijn op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS.

Ook Utrecht past het principe van de saldobenadering ruim toe, omdat de provincie het instrument herbegrenzen niet kent in het vigerend beleid. In de nieuwe structuurvisie en de daaropvolgende PRV zal het instrument wel worden opgenomen.

In alle gevallen betrof het een toepassing van de saldobenadering 'avant la lettre', want voordat saldobenadering in beleidsregels of verordening geïmplementeerd was.

De meeste provincies voorzien op korte termijn geen grootschalige inzet van het instrument; alleen Utrecht heeft er 2 in de pijplijn zitten.

Herbegrenzen

De term herbegrenzen wordt in verschillende situaties gebruikt, die ieder op zich goed onderscheiden dienen te worden. In de Spelregels wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. Herbegrenzen om ecologische redenen;
2. Om niet-ecologische redenen.

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen herbegrenzen van bestaande natuur en herbegrenzen van nieuwe natuur en beheersgebieden. Het laatste geval kan ook worden beschouwd als het definitief begrenzen van de robuuste EHS ofwel de vertaling naar een 1-op-1 EHS. Zolang de realisatie van de EHS loopt, nemen de meeste provincies deze 'herbegrenzing' mee in een jaarlijkse herziening van de omgevingsverordening en visie, met vervolgens ook een doorvertaling van de nieuwe EHS-grenzen in de natuurbeheersplannen als subsidie-instrument.

Zo heeft Gelderland veel zoekruimte in de EHS, waardoor uitvoering van een project vaak mogelijk is zonder aanpassing van de EHS-grenzen. Deze zoekruimte geldt alleen voor EHS-verwevingsgebieden en EHS-verbindingen, en niet voor EHS-natuur. De laatste categorie kan dus niet herbegrensd worden om niet-ecologische redenen; een inhoudelijk verschilpunt met de landelijke spelregels. Ook Zuid-Holland wil het instrument herbegrenzen wel inzetten bij nieuwe natuur, maar niet bij bestaande natuur.

Overijssel heeft in 2008 de concept-begrenzing van de EHS in beginsel vastgelegd. Het credo bij deze provincie is: flexibiliteit met kwaliteit, om zo ruimte te geven voor het aanpassen van de begrenzing als daarmee de EHS-doelen op een betere manier kunnen worden bereikt. In Drenthe wordt de in 2007 vastgesteld EHS-kaart jaarlijks bijgesteld en aangepast, op onder andere kaartfouten.

De Provincie Noord-Brabant kent feitelijk geen herbegrenzing, omdat de bruto-EHS tot voor kort niet was opgenomen in het streekplan. Bij de vaststelling van de nieuwe structuurvisie (najaar 2010) zal een

definitieve begrenzing van de EHS worden opgenomen. Ook Utrecht moet aanpassing van de EHS-grens vooralsnog regelen via de zware procedure van herzien structuurvisie, omdat de provincie (nog) niet het instrument herbegrenzen kent.

Het meest interessant is herbegrenzen van bestaande natuur. Herbegrenzen om niet-ecologische redenen (dus vanwege kleinschalige ruimtelijke ingrepen) komt heel weinig voor. Provincies hebben geen overzicht maar reppen van 'enkele maal' en 'incidenteel'. Eén provincie geeft als voorbeeld knelpunten tussen landbouw en natuur waarbij door herbegrenzen beide functies beter uitgeoefend kunnen worden. Anderen hebben zo gauw geen voorbeelden voorhanden.

Herbegrenzen om ecologische redenen komt ook voor. Op kleine schaal lijkt het nauwelijks toegepast, Friesland rept van één maal, Limburg heeft dit in 2006 drie maal toegepast; overige provincies kunnen geen precieze informatie geven.

Wel kan geconstateerd worden dat een aantal provincies bezig zijn (geweest) met een grootschalige provinciale herijking van het totale EHS-gebied¹.

Het gaat om Noord-Holland, Overijssel, Gelderland, Drenthe, Flevoland en Noord-Brabant.

In Noord-Brabant is formeel geen sprake van een herijking, zie boven. Men is bezig aan een ecologische actualisatie van de begrenzing van de Ecologische hoofdstructuur (EHS). Deze actualisatie vormt de basis voor de EHS begrenzing in de Verordening

Ruimte en heeft tot doel om de vanuit ecologisch oogpunt aanwezige onvolkomenheden in de EHS-begrenzing te verwijderen. De inhoudelijke uitgangspunten zijn het bewaken van de biodiversiteit en het bereiken van een robuuste provinciale ecologische structuur. Bij de herbegrenzing is gekeken naar onderzoeksresultaten ten aanzien van de ecologische functionaliteit van de EHS en de planologische bescherming van de EHS. Op grond van een ecologische beoordeling van deze resultaten door de provincie zelf zijn uit de EHS gehaald: 1500 kleine bosgebiedjes, met een oppervlakte van ongeveer 700 hectare en 2800 hectare EHS met intensieve rode functies.

In Noord-Holland werkt de provincie sinds 2007 aan een herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het doel van deze herijking is een ecologisch betere, financieel haalbare en sneller realiseerbare EHS. De gebieden die in aanmerking komen voor herbegrenzing zijn beoordeeld op de ruimtelijke samenhang van het gebied zelf én de mate waarin het gebied bijdraagt aan de omgeving. Op basis van de analyses mag geconcludeerd worden dat de beoogde herbegrenzing in Noord-Holland goed is voor de ruimtelijke samenhang van de provinciale EHS. Bij de herijking zijn gebieden uit de EHS gehaald waarvan de ecologische waarde niet groot genoeg is of de aankoop niet haalbaar (te duur of niet te koop). De nieuwe gebieden die aan de EHS zijn toegevoegd, bieden juist ecologische kansen of kansen op versnelde of goedkopere aanleg, bijvoorbeeld door combinaties met andere functies zoals waterberging. In totaal wordt ongeveer 1.000 hectaren EHS 'verlegd'. De Noord-Hollandse EHS blijft even groot. Op 23 maart 2010 hebben Gedeputeerde Staten de resultaten van de herijking vastgesteld. 17 mei zal de herijking in Provinciale Staten worden besproken. De nieuwe begrenzing zal daarna in de provinciale Structuurvisie en het natuurbeheerplan worden opgenomen. In dat kader is ook inspraak mogelijk. De nieuwe, 'herijkte' EHS treedt in werking als deze is opgenomen in de provinciale Structuurvisie.

¹ Mijn uitkomsten verschillen met die van brief Verburg 2 maart 2010 (bij eindrapportage werkgroep IBO-natuur). *"In de Spelregels EHS zijn afspraken gemaakt over een corrigerende herbegrenzing van de EHS waar dat de robuustheid ten goede komt en waar dat leidt tot een EHS die nog beter als een ecologisch netwerk kan functioneren. Het gaat mij daarbij niet om meer, maar om "betere" hectares: een eenduidig begrensde EHS met grote ecologische potentie, betere realisatiemogelijkheden en mogelijkheden voor efficiënter beheer. In diverse provincies wordt hier al concreet aangewerkt (Gelderland, Overijssel, Noord-Holland, Groningen, Friesland, Drenthe, Utrecht en Noord-Brabant)".* In telefonische interviews hebben Groningen, Friesland en Utrecht aangegeven dat een grootschalige herijking EHS vooralsnog NIET op stapel staat.

In Gelderland heeft in 2009 een integrale herbegrenzing van de EHS plaatsgevonden. Doel van de herbegrenzing is de EHS 'robuuster' te maken. Met robuust wordt bedoeld een netwerk van natuurgebieden waar waardevolle en kwetsbare natuur optimale kansen krijgt om voort te bestaan. Per saldo is EHS 3500 ha kleiner (9000 ha meer EHS-verweving, 5000 ha minder EHS-verbindingen en 8000 ha minder EHS-natuur). Gebieden met lage natuurambities en die niet nodig zijn voor samenhang van de EHS zijn uit de begrenzing gehaald. Provinciale Staten van Gelderland hebben op 1 juli 2009 de nieuwe grenzen van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in het Streekplan definitief vastgesteld.

In Drenthe loopt momenteel de eerste echt grote EHS-aanpassing in het kader van het nieuwe omgevingsbeleid. De aanpassing van de EHS vindt plaats op grond van vier criteria: natuurwaarde, samenhang, hydrologie en klimaatadaptatie. Toepassing van deze criteria via expert-judgement heeft geleid tot de grensaanpassingen. Van circa 2500 hectare zal de EHS status vervallen omdat deze gebieden onvoldoende bijdragen aan een robuust, klimaatbestendig EHS systeem. Bij de verdere realisatie van de EHS zal het aspect klimaatadaptatie een nadrukkelijk een rol spelen in de beleidskeuzen.

In Overijssel is de EHS op 1 juli 2009 door Provinciale Staten in het kader van de vaststelling van de omgevingsvisie gewijzigd vastgesteld. Aanleiding van de herbegrenzing was de verdeling van de EHS hectares. Ten behoeve van de vaststelling van de gewijzigde EHS heeft de provincie een onderzoek laten doen naar de concept herbegrenzing van de EHS op perceelsniveau. De begrensde EHS is beoordeeld op relevante ecologische criteria: ruimtecondities, actueel aanwezige waarden (soorten), en ecologische betekenis gezien vanuit internationaal, nationaal en provinciaal beleid. Het blijkt dat vrijwel de hele concept herbegrensde EHS beoordeeld kan worden als ecologisch waardevol. Voor een drietal niet-EHS gebieden geldt een aanbeveling om mee te worden genomen in de begrensde EHS. Tevens wordt in dit onderzoek opgemerkt dat door indikking van de EHS een groot aantal bestaande kleine landschapselementen straks buiten de EHS valt, die tezamen wel bijdragen aan de robuustheid van de EHS.

Flevoland heeft de begrenzing van de EHS vastgesteld in het Provinciaal Omgevingsplan uit 2006. Dit omgevingsplan diende daarna uitgewerkt te worden ten aanzien van onder andere de saldobenadering en een integrale gebiedsvisie op de EHS. Uitgangspunt hierbij was dat in alle gevallen de omvang van de EHS minimaal gelijk blijft en dat er een kwalitatieve verbetering van de natuurwaarden optreedt. Ten behoeve van de gewenste robuustheid is voor kwantitatieve opgaven vooral gezocht naar locaties die grenzen aan de bestaande EHS en die versnippering van de EHS kunnen voorkomen of oplossen. Investerings in de natuur zijn bij voorkeur ingezet in gebieden waar sprake is van voor de natuur gunstige (abiotische) omstandigheden, waardoor de saldering ook bijdraagt aan een verbetering en verduurzaming van het gehele ecosysteem. Op 18 maart 2010 hebben GS de nieuwe begrenzing van de EHS op kaart vastgesteld.

5.3.3 Conclusie

Op Flevoland na, hebben de provincies mondjesmaat de mogelijkheden tot herbegrenzen bij ruimtelijke ontwikkelingen toegepast. De meeste provincies zien wel het nut in van de instrumenten, maar hebben ze nog maar beperkt nodig gehad dan wel toegepast. Omdat in de afweging de eis dat alleen initiatieven met zwaarwegend maatschappelijk belang door mogen gaan, is vervallen, zijn er meer ontwikkelingen mogelijk. Zuid-Holland bijvoorbeeld verwacht echter niet dat de instrumenten straks veelvuldig toegepast zullen worden voor het verbeteren van de ligging en samenhang EHS. De provincie heeft geen 'voorraad natuur' voor herbegrenzen en daarom geen reden voor een provinciale herijking.

Grootschalige herijkingen van bestaande EHS-grenzen vindt nu bij ca. de helft van de provincies plaats of is reeds afgerond. Aan deze herijkingen liggen verschillende argumenten ten grondslag. Ecologische redenen, maar soms ook samenhang met overige ruimtelijke ontwikkelingen spelen een rol. De robuustheid (ruimtelijke samenhang) van de EHS wordt vrijwel altijd beoordeeld; aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering speelt slechts in een enkel geval een directe rol.

5.3.4 Open einden

De onderstaande zaken zijn niet onderzocht; zij bevatten mogelijk ideeën voor toekomstig onderzoek.

- Hoe is de toepassing van de spelregels tot nu toe getoetst door I&M en EL&I? Immers, de meeste provincies hebben de spelregels pas recent opgenomen in (ontwerp) verordening (en hadden het daarvoor niet opgenomen in beleidsregel), hetgeen betekent dat controle plaats moet vinden via procedures I&M-inspectie en de EL&I-directie Regionale Zaken?
- Hoe is bij toepassing en controle gekeken naar het begrip 'wezenlijke kenmerken en waarden EHS'? Immers, saldobenadering en herbegrenzen om niet-ecologische redenen moeten leiden tot een kwalitatieve en/of kwantitatieve versterking van de EHS?
- Welke betekenis heeft het onderscheid tussen saldobenadering en herbegrenzen? In de praktijk maken sommige provincies geen onderscheid. Welke gevolgen heeft dit voor voorwaarden van de ruimtelijk ontwikkeling, het schaalniveau, het proces, de waarden van de EHS etc.?
- Opmerking Limburg: van belang is om in situaties op basis van ecologische criteria kritisch te blijven kijken of sprake is van 'Herbegrenzen om ecologische redenen' of 'Herbegrenzen om andere dan ecologische redenen'. Welke criteria worden gebruikt? Wie toetst ze en waaraan?
- Zuid-Holland: Er zijn wel knelpunten in EHS bij realisering, maar niet altijd op te lossen met instrumenten spelregels. Welke knelpunten betreft dit? Zijn deze op te lossen met een aanpassing van de Spelregels? Zo nee, welke andere instrumenten kunnen hiervoor worden ingezet?

5.4 Voortgang EHS algemeen

Tekst: W.P. Daamen

De overheid wil de EHS in 2018 gerealiseerd hebben. Het is de bedoeling dat de EHS op land uiteindelijk 728.500 hectare zal beslaan. Het wateroppervlak in de EHS bedraagt 6.300.000 hectare. Een deel van de EHS was in 1990 al bestaande natuur: op land was dat 453.500 hectare. De overige 275.000 hectare is de zogenoemde nieuwe EHS. Die realiseert de overheid via drie lijnen:

- Nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur; verwerving, inrichting en beheer(50%); 130.904 ha
- Particulier natuurbeheer (15%); 42.771 ha
- Agrarisch natuurbeheer (35%). 117.685 ha (waarvan 20.000 ha buiten de EHS)

Met de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 moeten provincies de EHS-taakstellingen nu verder gaan realiseren. Voor de natte natuur blijft het initiatief bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit liggen. De voortgang van de drie realisatielijnen is hieronder geschetst.

Naast de Natuurbalans en de Balans voor de Leefomgeving zijn er nieuwe ontwikkelingen in de rapportages over de prestaties van de realisatie EHS aan de tweede kamer:

- 2007 Start jaarlijkse rapportage Groot project EHS
- 2007 Start jaarlijkse rapportage ILG
- 2007 Start M-AVP (PEIL-Tabellen)
- 2009 Start Rapportage Nulmeting op kaart (NOK). In het vervolg wordt deze de Natuurmeting op Kaart (NOK) genoemd.

Bronnen

De Natuurmeting op kaart geeft de stand weer per 1-1-2007, en is daarmee een ijkpunt in de reeks cijfer rapportages. De jaarlijkse prestaties voor die datum zijn afkomstig uit de jaarverslagen van EL&I (Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen). De prestaties na die datum zijn afkomstig uit de provinciale PEIL-Tabellen in het M-AVP en de jaarverslagen van Dienst Regelingen. Mogelijk zijn er verschillen tussen deze genoemde prestaties en de prestaties die gemeld zijn in de jaarrapportages 'Groot Project EHS' 2007