

Er is de afgelopen jaren veel te doen geweest over de Ecologische Hoofdstructuur. Centraal in veel discussies stond de herijking ervan en de gevolgen die dat heeft voor de (inter-) nationale natuurdoelen. Bij de herijking werd ook vastgesteld dat de bescherming van de waarden van de EHS hetzelfde blijft, namelijk via het toepassen van het 'nee, tenzij beginsel'. Maar welke waarden in de EHS zijn nu eigenlijk beschermd? En blijft die bescherming inderdaad hetzelfde? Of zijn er alternatieven voor bescherming?

— Mirjam Broekmeyer (Alterra, Biodiversiteit en beleid Wageningen Universiteit)

Gewikt en gewogen: De wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS

> DE ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR is via het ruimtelijk beleid beschermd tegen nieuwe plannen, projecten of handelingen, die de wezenlijke kenmerken of waarden van een EHS-gebied significant aantasten. Dit is de 'nee' van het 'nee, tenzij beginsel'. Aantasting van de EHS is wel toegestaan als er geen reële alternatieven zijn en sprake is van redenen van groot openbaar belang, het DtenzijD. Bij het tenzij hoort ook dat schadelijke effecten moeten worden verzacht en resterende schade moet worden gecompenseerd.

Maar: wat zijn nu eigenlijk die wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS? De Nota Ruimte uit 2006 definieerde het als volgt: "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". Dus de natuurdoelen zijn weliswaar uitgangspunt voor

de te beschermen waarden, maar de wezenlijke kenmerken en waarden behelzen veel meer dan deze natuurdoelen alleen.

De relevante natuurdoelen van de EHS-gebieden zijn beschreven op provinciale natuurdoelenkaarten of in natuurgebiedsplannen. Ook in de Spelregels EHS uit 2007 (een overeenkomst tussen Rijk, provincies en IPO waarin een ruimtelijk afwegingskader voor ingrepen in de EHS is beschreven) staat dat in deze provinciale plannen en kaarten de zogenaamde 'beheerstypen' praktische invulling geven aan het begrip 'wezenlijke kenmerken en waarden'. Echter: deze beheerstypen geven alleen invulling aan de ecologische waarden die de Nota Ruimte noemt. Hiermee blijft het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitwerking van de overige wezenlijke kenmerken en waarden en hoe zij beschermd zijn.

Inperking van wezenlijke waarden

De Nota Ruimte is ondertussen opgevolgd door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) uit 2012. Bij de structuurvisie hoort een uitwerking in regels, het zogenaamde Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro).



In oktober 2012 is het onderdeel EHS van de Barro van kracht geworden. En daar komen we een opmerkelijke nieuwe definitie van de wezenlijke kenmerken en waarden tegen. Artikel 2.10.3 luidt: "De wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS betreffen de aanwezige natuurwaarden en, voor gebieden met een bestemming natuur, tevens potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities, voor zover deze natuurwaarden en condities in het licht van de internationale



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

biodiversiteitdoelstellingen relevant zijn. Een forse inperking van de oorspronkelijke definitie van wezenlijke kenmerken en waarden dus. Maar wel in lijn met de door provincies en rijk afgesproken versterkte focus van het (door het rijk gefinancierde) EHS-beleid op internationale verplichtingen.

Is deze nieuwe definitie van de wezenlijke kenmerken en waarden erg? Een oordeel hierover is lastig. In de praktijk komt de bescherming van de niet-natuurwaarden van de EHS zelden

tot uiting. Bij aantastingen van de EHS blijkt dat compensatie van resterende schade (vrijwel) altijd uit compensatie van de natuurwaarden bestaat. Landschappelijke waarden, zoals beslotenheid of weidsheid van een landschap, of natuurwetenschappelijke waarden als specifieke geomorfologische eigenschappen, worden binnen de EHS vrijwel nooit meegenomen in een beoordeling of compensatieplan. Een belangrijke vraag daarbij is natuurlijk ook of (en zo ja hoe) je rust of geomorfologie zou kunnen

compenseren.

Tegelijk blijkt uit onderzoek dat de realisatie van compensatienatuur, het sluitstuk om de waarden van de EHS te beschermen, vaak achterblijft bij de uitvoering van projecten. Ook de effectiviteit valt tegen. Als voortaan alleen nog maar afgewogen en gecompenseerd hoeft te worden voor een beperkte set natuurwaarden, is er een risico dat meer ingrepen in de EHS worden toegestaan en dat compensatie nog minder vaak hoeft te worden toegepast.

Beschermde Natuurmonumenten

Een neveneffect, met mogelijk negatieve gevolgen voor de natuur, hangt samen met de voorgenomen afschaffing van de wettelijke status van Beschermde Natuurmonumenten. In het huidige wetsvoorstel Natuurbescherming is hier nog steeds sprake van. Bij het voorstel tot afschaffen betoogde staatssecretaris Bleker dat de planologische bescherming van de EHS voldoende waarborg was voor het behoud van de waarden van Beschermde Natuurmonumenten. Ook bij Beschermde Natuurmonumenten gaat het niet alleen om de bescherming van de natuurwetenschappelijke betekenis maar ook om het natuurschoon, zoals donkerte, weidsheid, verkavelingspatronen etc. Alterra-onderzoek concludeerde in 2011 dat de brede waarden van Beschermde Natuurmonumenten op papier goeddeels geborgd kunnen worden door de brede bescherming van het EHS-regime. Maar nu de waarden van de EHS in het rijksbeleid beperkt zijn tot alleen natuurwaarden, en dan ook nog alleen die waarden die in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen relevant zijn, worden de beschermingsmogelijkheden voor de huidige Beschermde Natuurmonumenten wel heel mager.

Provinciale Ruimtelijke Verordening

Is er een oplossing mogelijk? Gelukkig luidt het antwoord hierop: ja. Immers, de Wet op de ruimtelijke ordening biedt de mogelijkheid dat ook provincies eigen regels stellen bij natuur- en landschapsbeleid. Wat de Barro is op rijksniveau, zijn de Ruimtelijke Verordeningen op provinciaal niveau. Sterker nog, de Barro



stelt dat de begrenzing en bescherming én de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS vastgelegd moet worden in een Provinciale Ruimtelijke Verordening.

Een goede mogelijkheid voor bescherming van landschappelijke waarden en natuurschoonwaarden is dus dat provincies een eigen, aanvullend natuur- en landschapsbeleid formuleren, waarbij zij de oorspronkelijke waarden van de Beschermde Natuurmonumenten en de EHS vastleggen in hun PRV. Verschillende provincies zetten in op het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, in en buiten EHS-gebieden, zoals Overijssel en Noord-Brabant met Kwaliteitsimpulsen. Daarbij kan de provincie zelf vaststellen welke kernkwaliteiten natuur/landschap behouden en versterkt dienen te worden.

Mooi Nederland

Een ander alternatief biedt de Initiatiefnota Mooi Nederland, die in maart 2013 werd gepresenteerd door PvdA, GroenLinks en D66. In deze nota stellen de initiatiefnemers voor om de EHS, de Nationale Parken en de Nationale Landschappen aan te wijzen als categorie II gebieden. De Natura 2000-gebieden worden in deze nota aangeduid als categorie I gebieden. Beide categorieën vormen samen het Natuurnetwerk. Dit Natuurnetwerk als geheel bevat gebieden die aangewezen worden vanwege hun buitengewone schoonheid, historie, landschappelijke waarden, biodiversiteitswaarden etc. Een herwaardering dus van de oorspronkelijke wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS en de Beschermde Natuurmonumenten. Provincies krijgen de bevoegdheid om deze categorie



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

II gebieden aan te wijzen. Ook stellen de opstellers van de Initiatiefnota Mooi Nederland om voor deze gebieden niet alleen beheerplannen maar ook een uitwerking op te stellen van de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden.

Het bijzondere is dat de Initiatiefnota ook aan categorie II gebieden een wettelijke bescherming wil geven. Als klap op de vuurpijl, zou er dus ook een vergunningplicht gaan gelden voor de categorie II gebieden met mogelijk een toetsing van natuur, landschap en cultuurhistorische waarden bij activiteiten. Gezien de ervaringen met vergunningverlening in en nabij activiteiten van Natura 2000-gebieden, lijkt het maatschappelijk draagvlak voor een nieuwe wettelijke vergunningprocedure niet groot. Het hangt er echter vanaf, hoe deze procedure,

mede in het licht van de voorstellen voor een nieuwe Omgevingswet, vorm krijgen.

Beleving

In dit licht pleit de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in haar advies over de uitvoering van het natuurbeleid (Onbeperkt Houdbaar), voor regionale natuurnetwerken als opvolger van de EHS. Voor de natuurfunctie 'instandhouding soorten en ecosystemen' is het Rijk verantwoordelijk. Dit komt overeen met de huidige bescherming van de EHS zoals verwoord in het Barro. De RLI noemt ook de natuurfunctie 'beleving landschappelijke kwaliteit'. Niet duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld; mogelijk de overige, niet-natuurwaarden van het landschap. Hiervoor zouden de provincies de aangewezen bestuurslaag zijn

bij het afwegen van ruimtelijke belangen en natuurbelangen. In dat geval zijn toch weer de provincies aan zet!

Toegestaan

Kortom, veel mooie ideeën en meer en minder wijze woorden. De toekomst zal uitwijzen welke wezenlijk kenmerken en waarden in de EHS nu echt het beschermen waard zijn, op nationaal en regionaal niveau. Immers ook het onlangs gesloten Natuurpact laat alle ruimte over aan de provincies om in de eigen provinciale verordeningen verder te gaan dan de Barro. Daarbij zal de discussie ook gaan over hoe dit moet gebeuren (via het wettelijk of ruimtelijk spoor) en welke instrumenten dan het beste ingezet kunnen worden. Ik zou willen pleiten voor een duidelijke omschrijving van de kernkwaliteiten EHS, die zowel natuur, landschap, hydrologie etc. betreffen. Activiteiten zijn toegestaan via een 'ja, mits' benadering, waarbij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld zijn aan het minimaal behouden van de huidige kernkwaliteiten. Als geen behoud mogelijk is, treedt het nee, tenzij in werking. Aantastingen zijn dan alleen toegestaan als er sprake is van een groot openbaar belang waarvoor geen reëel alternatieven zijn. Negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden moeten dan gelijkwaardig worden gecompenseerd. En dit alles, de omschrijving van de kernkwaliteiten, de voorwaarden voor ja, mits en nee, tenzij, wordt door provincies vastgelegd in hun Verordening Ruimte.

mirjam.broekmeyer@wur.nl