

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Kan het natuurbeleid tegen een stootje?

Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur | WOt-technical report 49

J. van Os, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer

WAGENINGEN UR
For quality of life

Kan het natuurbeleid tegen een stootje?

Dit Technical report is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

WOt-technical report 49 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurverkenning, Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Kan het natuurbeleid tegen een stootje?

Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur

J. van Os, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
Wageningen, december 2015

WOt-technical report 49
ISSN 2352-2739

WAGENINGEN UR
For quality of life

Referaat

Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). *Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-technical report 49. 76 blz.; - fig.; 5 tab.; 25 ref.; 3 bijlagen.

Met de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft de Nederlandse overheid een keerpunt in het natuurbeleid gemaakt. De EHS is verkleind, de uitvoering is bij provincies neergelegd en de financiering van het natuurbeheer is veranderd. Eigendom en beheer van natuurgebieden wordt niet meer automatisch gegund aan Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of provinciale landschappen. Ook de naam is vernieuwd: Natuurnetwerk Nederland (NNN). Deze rapportage beschrijft vier botsproeven, waarin mogelijke veranderingen na herijking van de EHS aan bod komen. Het natuurbeleid rust op vier pijlers: wettelijke bescherming door de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, de Boswet en de Natuurschoonwet; ruimtelijke bescherming via provinciale verordeningen en bestemmingsplannen van gemeenten; het eigendom van terreinbeherende organisaties; en de overheidssubsidies voor verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden. Het blijkt dat de gewenste natuurbeheertypen alleen in het subsidiekader zijn vastgelegd. Als één van deze pijlers wegvalt of verandert, heeft dat in eerste instantie vaak geen grote gevolgen voor de continuïteit van het natuurbeheer. In veel gevallen worden bestaande natuurwaarden beschermd door algemene wetgeving en lokale bestemmingsplannen. Om bepaalde gewenste natuurontwikkelingen of het behoud van bepaalde natuurtypen te realiseren, zijn beheersubsidies echter vaak onmisbaar.

Trefwoorden: Ecologische Hoofdstructuur (EHS), Natuurnetwerk Nederland (NNN), botsproef, ruimtelijke verordening, bestemmingsplan, handhaving, herijking, gelijkberechtiging, eigendomsplanologie

Abstract

Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). *Is nature policy robust enough? A few crash tests of the revised National Ecological Network.* Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu). WOt-technical report 49. 76 p.; 5 tab.; 25 ref.; 3 annexes.

The Dutch government's revision of the National Ecological Network (NEN) marks a turning point in its nature policy. The NEN has been reduced in size, implementation has been delegated to the provincial governments and the financial arrangements have been altered. Ownership and management of natural areas is no longer automatically the responsibility of the National Forest Service (Staatsbosbeheer), Natuurmonumenten or the provincial landscape societies. The Dutch name of the NEN has been changed, from *Ecologische Hoofdstructuur* to *Natuurnetwerk Nederland*. This report describes four 'crash tests' to identify possible changes following this revision of the NEN policy. Dutch nature policy has four pillars: statutory protection via the Flora and Fauna Act, the Nature Conservation Act, the Forest Act and the Estates Act; planning protection via provincial regulations and local land use plans; ownership of land by conservation management organisations; and government grants for the acquisition and management of natural habitats. In fact, the habitat manage-ment objectives appropriate for each site are only officially stated in the funding documentation. If one of these pillars of nature policy is revoked or altered, this will initially often not have any major consequenc-es for the continuity of conservation management activities. This is because in many cases, existing natural values are protected by the general legislation and local land use plans. However, payments for conservation management are essential for habitat restoration/creation and the maintenance of certain ecosystem types.

Keywords: National Ecological Network (NEN), crash test, planning regulation, land use plan, enforcement, revision, equality of rights, land ownership planning

© 2015

Alterra Wageningen UR
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-technical reports is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit report is verkrijgbaar bij het secretariaat. De publicatie is ook te downloaden via www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 54 71; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Het idee voor dit onderzoek is in 2012 ontstaan naar aanleiding van de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), die is begonnen in oktober 2010 (http://www.groeneruimte.nl/dossiers/ehs/home.html). De onderzoeksvraag is verder uitgewerkt door Hans Farjon van het Planbureau voor de Leefomgeving, en Joep Dirkx van de unit WOT Natuur & Milieu van Wageningen UR (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu).

Het onderzoeksproject is uitgevoerd in de periode 2013 - 2015. In die tijd is de onrust van de grote aanpassingen van het natuurbeleid door Staatsecretaris Bleker langzamerhand wat verminderd, tot het bericht van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) kwam, waarin zij door een uitspraak van de Europese Unie – vooruitlopend op een definitieve uitspraak – alvast gedeeltelijk in het gelijk is gesteld. Hierdoor komen voortaan particulieren ook in aanmerking om natuur te ontwikkelen en te beheren. De vraag is wat er kan gebeuren met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), of zoals het tegenwoordig wordt genoemd, het Nationaal Natuurnetwerk (NNN) als je aan het systeem gaat schudden, bv. door EHS te ontgrenzen of meer mogelijkheden te bieden aan particuliere eigenaren en beheerders. Welke 'botsingen' zijn er nog meer mogelijk bij de EHS/NNN? Dat is de hoofdvraag, waarop deze rapportage een antwoord probeert te formuleren.

De rapportage is tot stand gekomen via een projectteam van Alterra, dat bestond uit Mirjam Broekmeyer, Edo Gies, Han Naeff, Wim Nieuwenhuizen, Jaap van Os (projectleider) en Raymond Schrijver. In 2013 is een eerste verkenning gemaakt, vooral gericht op het aantal hectares en de manier waarop provincies invulling hebben gegeven aan het proces van de EHS-herijking. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in een WOt-interne notitie en in december 2013 getoetst in een workshop.

In 2014 is verder gewerkt aan zogenaamde botsproeven: wat gebeurt er met de continuïteit van het natuurbeheer als het ruimtelijk beleid, de eigenaar of de beheerder, of het subsidie systeem gaan veranderen? De resultaten daarvan zijn ook vastgelegd in een WOt-interne notitie en in april 2015 getoetst in een workshop met betrokkenen.

In dit project hebben we diverse betrokkenen geïnterviewd, en hebben mensen van verschillende organisaties een bijdrage geleverd aan beide workshops, zie het hoofdstuk Verantwoording.

Wij willen allen hartelijk bedanken voor hun soms kritische inbreng en hun openheid, waarmee de brede waaier van praktijksituaties voor ons wat dichterbij is gekomen!

Jaap van Os
Raymond Schrijver
Mirjam Broekmeyer

juni 2015

Inhoud

Woord vooraf **5**

Samenvatting **9**

Summary **11**

1 Inleiding **13**

2 Werkwijze **15**

2.1 Robuustheidsanalyse 15
2.2 Hoofdindeling van gebieden 15
2.3 Beleid en actoren per gebied 16
2.4 Selectie van casussen 19
2.5 Beschrijving en analyse van casussen 20

3 TBO worden verplicht tot verkoop **21**

3.1 Inleiding 21
3.2 Ruimtelijk beleid provincies en gemeenten 22
3.2.1 PRV Noord-Brabant over de EHS en overige natuurwaarden 22
3.2.2 Bestemmingsplannen buitengebied van de gemeenten Boxtel en Sint Oedenrode voor de bescherming van EHS-gronden 23
3.2.3 Wat kan wel en wat mag niet volgens het bestemmingsplan? 24
3.3 Subsidies en overeenkomsten 26
3.3.1 Is gedwongen verkoop van terreinen van TBO mogelijk? 27
3.3.2 Wat is er geborgd in de PNB-regeling? 28
3.3.3 Beheeropties voor TBO en anderen 28
3.3.4 Huidige situatie rond overdracht van natuurgronden in de EHS 31
3.4 Analyse en conclusies 32

4 Ontgrenzing van EHS naar wit gebied **35**

4.1 Ontgrenzing en vigerende wet- en regelgeving 35
4.2 Ontgrenzing en natuurwaarden 35
4.3 Ontgrenzing en provinciale verordeningen 36
4.4 Herijking gronden met gebiedsaanduiding ‘natuurzone’ 36
4.5 Herijking gronden met gebiedsaanduiding ‘agrarisch of stedelijk gebied’ 38
4.6 Conclusies 39

5 Verkoop van natuurgronden in het witte gebied **41**

5.1 Inleiding 41
5.2 Casus Daarle 41
5.2.1 Verkoop 41
5.2.2 Nieuwe eigenaren 42
5.3 Bescherming van natuur: regelgeving en subsidies 43
5.3.1 Algemeen 43
5.3.2 Omgevingsverordening Overijssel 44
5.3.3 Boswet 46
5.3.4 Flora- en faunawet 46
5.4 Analyse en conclusies 46

6 Afschaffing van de Natuurschoonwet 49

6.1 Inleiding 49
6.2 Natuurschoonwet 49
6.3 Evaluatie van de Natuurschoonwet 50
6.4 Conclusie 52

7 Synthese en conclusies 53

7.1 Resultaten van vier casussen 53
7.2 Synthese 54
7.3 Conclusies 56

Literatuur 57

Verantwoording 59

Bijlage 1 Artikelen Verordening Ruimte 2014 Noord-Brabant voor EHS, groenblauwe mantel, attentiegebieden en kwaliteitsverbetering landschap 61

Bijlage 2 Artikelen Bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Boxtel voor bescherming van EHS-gronden 63

Bijlage 3 Artikelen Bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Sint Oedenrode voor bescherming van EHS-gronden 69

Samenvatting

De centrale vraag van dit onderzoek is welke dynamiek wijzigingen in het natuurbeleid kunnen veroorzaken in het beheer van natuurwaarden. In de afgelopen jaren hebben we gezien dat er stevig wordt getrokken aan de pijlers van het natuurbeleid in Nederland: de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt ontgrensd, Staatsbosbeheer (SBB) verkoopt natuurgronden, de aankoop van natuurgronden wordt niet meer vanzelfsprekend gegund aan TBO (Terreinbeherende Organisaties), subsidiestelsels voor natuurbeheer worden aangepast en doordat overheden moeten bezuinigen staat de financiering van het natuurbeheer onder grote druk. Ook de naam van de EHS is veranderd: Nationaal Natuurnetwerk (NNN). Omdat in dit onderzoek de herijking centraal staat, spreken we nog van EHS.

Botsproeven
Om de robuustheid van het natuurbeleid voor het beheer van gebieden in Nederland te onderzoeken hebben we vier zogenaamde botsproeven (casussen) geformuleerd waarin we zijn nagegaan wat de gevolgen kunnen zijn van veranderingen in het natuurbeleid, de eigendomssituatie of de subsidiemogelijkheden.

1. Verkoop van TBO-terreinen aan particulieren – de Vereniging voor Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft deze claim neergelegd;
2. Ontgrenzing van de EHS naar 'wit' gebied – veelal in het kader van de herijking EHS;
3. Verkoop van natuurgronden in het witte gebied – pilot verkoop SBB-gronden in Daarle (Ov.);
4. Afschaffing van de Natuurschoonwet – deze wet is in 2014 geëvalueerd.

Met witte gebieden bedoelen we gebieden die niet als natuur begrensd zijn volgens de Natura 2000-gebieden, de EHS en provinciale natuurbegrenzingen.

Bij de analyse van deze casussen komen 4 pijlers van het natuurbeleid in beeld: (1) wettelijke bescherming, (2) ruimtelijke ordening, (3) eigendomssituatie, en (4) financiële instrumenten.

Wettelijke bescherming. De Flora- en faunawet beschermt een kleine 700 soorten (dat is inclusief alle inheemse vogelsoorten) in heel Nederland via een strikt beschermingsregime. Dat betekent dat ingrepen met schadelijke effecten op deze soorten niet mogen plaatsvinden, tenzij men een ontheffing kan verkrijgen of gebruik kan maken van een vrijstelling. De Boswet beschermt alle houtopstanden groter dan 0,1 ha of bomenrijen van meer dan 20 bomen. Bij velling geldt een herplantplicht. Ook kan de gebiedsbescherming van de Natuurbeschermingswet (NB-wet) gelden: deze wet beschermt alle Natura 2000-gebieden. Wetgeving borgt minimaal dat er geen achteruitgang of aantasting van natuurwaarden plaatsvindt bij ruimtelijke ingrepen. Wetgeving kan echter niet goed garanderen dat door het niet toepassen van de juiste beheermaatregelen natuurwaarden niet afnemen, noch kan deze wetgeving voorkomen dat aantasting van natuurwaarden plaatsvindt door afname van de kwaliteit van het leefgebied door bijvoorbeeld vermesting of verdroging. Voor de Natura 2000-gebieden geldt wel een externe werking: bedrijfsontwikkelingen die leiden tot slechtere omstandigheden in Natura 2000-gebieden worden in principe niet vergund.

Ruimtelijke ordening. Via aanwijzing als EHS, in eerste instantie via contouren of zoekgebieden door de rijksoverheid, komen gebieden in provinciale natuurkaarten terecht, als onderdeel van provinciale omgevingsvisies of provinciale ruimtelijke verordeningen. De EHS is beschermd via het Besluit Algemene Regels Ruimtelijk Ordening, als onderdeel van de Wet op de ruimtelijke ordening. Artikelen uit dit besluit werken door via de provinciale verordening ruimte en zijn bindend voor gemeentelijke bestemmingsplannen. In de casussen blijkt dat de meeste provincies daarbij streven naar behoud en versterking van natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten die in de betreffende gebieden aanwezig zijn.

Eigendomssituatie. Veel natuurgebieden in Nederland zijn in eigendom gekomen van Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en andere organisaties met natuurbeheer en -ontwikkeling als hoofddoelstelling (Terreinbeherende Organisaties, TBO). Dit geeft meestal voldoende garanties dat het beheer zal worden afgestemd op de aanwezige natuurwaarden. Dit verschijnsel wordt ook wel 'eigendomsplanologie' genoemd. Uiteraard zijn er ook particuliere eigenaren met vergelijkbare doelstellingen. Maar als particulieren zonder een dergelijke missie, natuurgebieden in eigendom krijgen, kan niet worden uitgesloten dat zij kiezen voor een exploitatie die ten koste gaat van de natuurwaarden, bijvoorbeeld door vee in te scharen op percelen waar TBO dat niet zouden doen. Ook is het denkbaar dat daardoor de openstelling van natuurgebieden stopt. De hierboven genoemde ruimtelijke ordening biedt samen met andere wetten, zoals de Flora- en faunawet, de NB-wet en de Boswet, wel diverse beschermingen van de aanwezige natuur en biodiversiteit, maar geen garantie, dat er geen waardevolle natuur verloren gaat.

Financiële instrumenten. Voor veel natuurgebieden in Nederland is een bepaalde vorm van natuurbeheer nodig. Momenteel loopt de financiering daarvan via subsidies voor beheer via het SNL-stelsel, en via belastingvoordelen die de Natuurschoonwet biedt. Daarnaast zijn er eenmalige vergoedingen van de overheid voor verwerving en inrichting. Voor de ontwikkeling van nieuwe natuur zijn de uitgaven voor verwerving en inrichting vaak de hoogste posten, maar ook hier is daarna in veel gevallen nog beheer nodig. Het gewenste natuurbeheertype blijkt alleen in provinciale natuurbeheer-plannen voor het SNL-stelsel te zijn vastgelegd; dit komt in het algemeen niet terug in de koopakte, de verwervingssubsidie of een kwalitatieve verbintenis. Dit betekent dat provincies een cruciale rol hebben in de bepaling van het gewenste natuurdoeltype; zij stellen jaarlijks een natuurbeheerplan op, met aanpassingen van de kaart met gebieden die voor subsidie in aanmerking komen.

Conclusies

De huidige natuur in Nederland wordt beschermd door een nauw samenspel van wetgeving, ruimtelijke ordening, eigendomssituatie en financiële instrumenten. Dat is enerzijds ingewikkeld, maar daarmee wordt anderzijds een bepaalde robuustheid bereikt: als één van de pijlers wegvalt, kunnen de andere een groot deel opvangen. Maar de kans op succes wordt wel kleiner dan wanneer alle pijlers overeind blijven. Om natuur te realiseren, zoals die in de EHS wordt beoogd, is het aan te bevelen om alle pijlers zoveel mogelijk intact te laten.

De algemene wetten zoals de NB-wet, Ff-wet en Boswet leveren in principe de bescherming tegen afname van natuurwaarden. Voor de aangewezen gebieden via de NB-wet, de Natura 2000-gebieden, worden beheerplannen opgesteld en zijn budgets beschikbaar om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen, die de beoogde natuurdoelen dichterbij brengen. Voor de rest van de EHS, de provinciale natuurzones en de natuur in witte gebieden, is de mogelijkheid van beheersubsidies van groot belang om de beoogde natuurdoelen in deze gebieden te halen. Als beheersubsidies wegvallen of als de nieuwe eigenaar minder affiniteit heeft met natuurbeheer, is de kans kleiner dat gewenste natuur-doelen daar behaald worden.

De ruimtelijke ordening was in Nederland een proces met een sterke top-down-hiërarchie, wat betreft het realiseren van nieuwe projecten zoals de EHS of provinciale natuurnetwerken. Dat is met de decentralisatie van het natuurbeleid een stuk minder geworden. Als echter voor bepaalde gebieden gekozen wordt om te stoppen met deze natuurprojecten, is het aan lagere overheden of zij de gemaakte natuurplannen of –bestemmingen overeind laten of niet. Sommige provincies of gemeenten grijpen deze ruimte aan voor bv. meer mogelijkheden voor de landbouw (bv. Overijssel en Zuid-Holland), terwijl anderen vasthouden aan de natuurplannen en naar nieuwe wegen zoeken om deze te realiseren (bv. Noord-Holland en Noord-Brabant).

Summary

The central question this study addresses is how changes in nature policy can affect conservation management activities. In recent years we have seen that the various pillars of Dutch nature policy have been subject to considerable change: areas of the National Ecological Network (NEN) have been dedesignated, the National Forest Service (*Staatsbosbeheer*, SBB) has sold areas of natural habitat, the right to acquire such areas is no longer automatically awarded to conservation management organisations (CMOs), grant schemes for conservation management have been altered and government cutbacks are squeezing the financing of conservation management. The Dutch name of the NEN has also been changed, to *Natuurnetwerk Nederland*.

Crash tests
To explore the robustness of Dutch nature policy with regard to conservation management we designed four 'crash tests' (case studies) in which we investigated the possible consequences of changes in nature policy, land ownership or the availability of grants:

1. The sale of CMO sites to private landowners – the *Vereniging voor Gelijkberechtiging Grondbezitters* (the association for equality of rights for landowners) has made this claim;
2. Dedesignation of parts of the NEN into 'white area' – often as part of the revision of the NEN;
3. Sale of natural habitat in the white area – pilot sale of SBB land in Daarle (province of Overijssel);
4. Repeal of the Estates Act – this Act was evaluated in 2014.

'White areas' are those areas not protected as part of the Natura 2000 network or the NEN, or by provincial government regulations.

The analysis of these cases examined four pillars of nature policy: (1) statutory protection, (2) spatial planning measures, (3) the land ownership situation, and (4) financial instruments.

Statutory protection
The Flora and Fauna Act protects almost 700 species (including all native bird species) across the whole of the country under a strict protection regime. This means that activities with adverse effects on these species are not permitted, unless a discretionary permit or exemption is issued. The Forest Act protects all stands larger than 0.1 ha or tree rows with more than 20 trees; any trees that are felled must be replaced. The Nature Conservation Act contains an area protection provision covering all Natura 2000 sites. The minimum level of protection under the legislation prevents loss of or damage to natural values as a result of physical development or activities. However, statutory protection cannot ensure that failure to take the right management measures will not lead to a loss of natural values, neither can this legislation prevent loss of environmental quality (e.g. as a result of eutrophication or water table drawdown) causing adverse impacts on natural values. However, the legislation does contain provisions to prevent external impacts on Natura 2000 sites: new developments or business activities that can cause conditions in Natura 2000 sites to deteriorate are in principle prohibited.

Spatial planning
Areas designated as part of the NEN, initially because they lie within boundaries or search areas established by central government, are included on provincial maps of nature conservation areas as part of the provincial environment and planning vision or provincial planning regulations. The NEN is protected under the Spatial Planning Act via the General Planning Rules Decree (*Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening*). Articles in this decree are implemented via the provincial planning regulations and are binding on all municipal land use plans. The case studies indicate that most provinces seek to conserve and strengthen the natural and landscape qualities in these areas.

Land ownership situation

Many natural areas in the Netherlands are owned by the National Forest Service, the provincial landscape societies, *Natuurmonumenten* and other organisations whose primary aim is the management and restoration of natural habitats (CMOs). This usually provides sufficient guarantee that these sites are managed to conserve and strengthen the natural values, an arrangement referred to as 'land ownership planning'. Of course, some private landowners have similar goals, but if private individuals who do not pursue such aims acquire land in areas of nature conservation value, the possibility cannot be ruled out that they will choose to manage or use the land in ways that will damage the natural values, for example by grazing livestock where CMOs would not. It is also conceivable that such uses will preclude public access to the wildlife habitats. The spatial planning regulations outlined above, along with other laws such as the Flora and Fauna Act, the Nature Conservation Act and the Forest Act, provide protection for existing natural habitats and biodiversity, but provide no guarantee that valuable natural habitat or wildlife will not be lost.

Financial instruments

Many natural areas in the Netherlands require a specific form of conservation management. At the moment, this is financed from grant funding under the Nature and Landscape Management Subsidy System ('SNL system') and from tax benefits under the Estates Act. One-time grants are also available from the government for acquisition and landscape works. Land acquisition and landscape works usually make up most of the costs of habitat creation ('new nature'), but in many cases these areas also require a certain amount of management. The appropriate habitat management objectives are recorded only in the provincial conservation management plans for the SNL system, and are not usually included in sales contracts, conditions attached to acquisition grants or qualitative obligations. This means that the provinces play a crucial role in determining the appropriate target ecosystem type; each year they prepare a conservation management plan with an updated map showing the areas eligible for grant aid.

Conclusions

The existing natural habitats in the Netherlands are protected by a complex web of legislation, spatial planning measures, land ownership and financial instruments. Although this is a somewhat complicated arrangement, it does have the benefit of conferring a certain robustness: if one of these pillars is lost, the others can pick up much of the slack. But the chances of success are much less than if all the pillars of nature policy remain intact. To create and maintain a system of natural areas as intended in the NEN, it is advisable to keep all these pillars intact as far as possible.

In principle, the general laws, such as the Nature Conservation Act, the Flora and Fauna Act and the Forest Act, provide protection against the loss of natural values. The areas designated under the Nature Conservation Act, the Natura 2000 sites, are covered by management plans and funds are available for works needed to achieve the conservation objectives. For the remainder of the NEN, the provincial nature conservation zones and the natural habitats in the white areas, the availability of management grants is crucial for realising the conservation objectives. If management grants are no longer available or if a new landowner has less affinity with nature conservation, the chances of the conservation objectives being achieved will be reduced.

Dutch spatial planning used to be a rigid top-down process as regards realising new projects, such as the NEN and provincial ecological networks. The decentralisation of nature policy has largely dismantled this hierarchical arrangement. However, if these nature conservation projects are cancelled in certain areas, it will be up to regional and local government to decide whether to uphold the existing conservation management plans or planning protection, or not. Some provinces and municipalities are seizing the opportunities presented by this reduction in the national government protection regime to allow an expansion or intensification of agricultural activities (e.g. provinces of Overijssel and Zuid-Holland), while others are continuing to pursue the conservation management plans and are looking for new ways to realise them (e.g. provinces of Noord-Holland and Noord-Brabant).

1 Inleiding

Achtergrond
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wil inzicht krijgen in de dynamiek die wijzigingen in het natuurbeleid kunnen veroorzaken in het landelijk gebied. Aanleiding voor de start van het onderzoek was de onduidelijkheid over de gevolgen van de beleidswijzigingen die door het Kabinet Rutte I waren ingezet, waaronder de herijking van de EHS (tegenwoordig Natuurnetwerk Nederland – NNN genoemd, maar in dit onderzoek handhaven we de term EHS). De in 2013 uitgevoerde verkennende fase heeft laten zien dat de herijking nauwelijks gevolgen heeft voor al verworven en ingerichte gronden van de EHS; voor gronden die al wel verworven zijn binnen de EHS, maar nog niet ingericht, was de verwachting dat de gevolgen ook beperkt zijn, maar dat was afhankelijk van nog lopende herbegrenzingstrajecten in 2013, waarvan verwacht werd dat het eind 2013 gereed zou zijn (Dijksma, 2013c). In de periode daarna hebben we dat niet meer verder onderzocht. Wel is duidelijk geworden dat de herbegrenzing van de EHS meer is te beschouwen als een proces, dan als een project: verschillende provincies maken jaarlijks een nieuwe versie van de provinciale natuurbeheerkaart op basis van actuele ontwikkelingen.

De verkennende fase heeft echter ook aan het licht gebracht dat de juridische en planologische status van gronden die voor de EHS zijn aangekocht en overgedragen aan terreinbeherende organisaties (TBO), niet duidelijk is. Met juridische status wordt in dit geval gedoeld op de afspraken in de koopoverdracht of een kwalitatieve verbintenis, en niet op de wettelijke natuurbeschermingsstatus van het gebied. Hierdoor is het niet duidelijk welke dynamiek beleidswijzigingen kunnen veroorzaken. Het PBL heeft daarom gevraagd het vervolg van het project te richten op de planologische en juridische status van gronden in de EHS en in provinciale natuurnetwerken.

Het resultaat van dit project is bedoeld als bouwsteen waarmee het PBL de effecten van de decentralisatie van het natuurbeleid kan beoordelen en waarmee hij eventuele beleidstekorten kan signaleren.

Aanpak
In 2013 hebben we via een eerste verkenning de problematiek in beeld gebracht. Daarbij hebben we vooral geprobeerd om de volle breedte van de problematiek weer te geven: van begrenzing naar verwerving, inrichting, overdracht naar TBO, aanpassing van het bestemmingsplan en ten slotte mogelijke verkoop naar 'gewone' particulieren of (landbouw-)bedrijven. Daarbij hebben we niet alleen gekeken naar beleidsdocumenten, maar ook interviews gehad met betrokken overheden en actoren. Hierin hebben we verschillende voorlopige conclusies geformuleerd, die nader onderzoek vereisen.

In 2014 is gekozen voor de insteek om voor verschillende praktijk situaties een 'robuustheidsanalyse' te maken voor de continuïteit van het natuurbeheer in een bepaald gebied. We hebben ons daarbij gericht op de nationale en provinciale natuurnetwerken. Je zou het kunnen beschouwen als een soort stresstest voor natuurgebieden. Hoe robuust is het aanwezige natuurbeheer als het gebied bv. verkocht zou worden, of als de huidige subsidie wegvalt, of de huidige eigenaar in financiële problemen komt, waardoor hij op zoek gaat naar mogelijkheden voor aanvullende inkomsten? Daarbij zou je bv. kunnen denken aan versterking van recreatief medegebruik (naast de natuurgerichte recreatie, die al op veel huidige terreinen van toepassing is), realiseren van mogelijkheden voor verblijfsrecreatie (camping of huisjes), ontwikkeling van woonhuizen of landgoederen, of verkoop van hout.

Er kan zich een brede variatie aan mogelijke situaties voordoen. Bij de continuïteit van natuurbeheer spelen de volgende aspecten een rol :

- Eigendomssituatie – TBO / particulier / boer? – Bijvoorbeeld de pilot van de verkoop van SBB natuurgronden in Daarle (Ov.).

- Pachtvorm – n.v.t. / natuurpacht / eenmalige pacht / andere gebruiksvormen? TBO gebruiken steeds vaker geliberaliseerde pacht, die jaarlijks opzegbaar is en aanpasbaar; soms wordt ook erfpacht ingezet – vorm en inhoudsvrij wat betreft voorwaarden (mondelinge mededeling, Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015).
- Verwervingsgeschiedenis – is daarbij subsidie verstrekt, en onder welke voorwaarden?
- Functieverandering (van agrarisch naar natuur) – is daarvoor een subsidie verleend?
- Beleidsmatige situatie: Natura 2000, EHS/NNN of Provinciaal Natuurnetwerk?
- Juridische situatie: is de Boswet, Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet en / of de Natuurschoonwet van toepassing?
- Planologische situatie: bestemmingen per bestemmingsplan zijn zeer verschillend tussen gemeenten; mogelijk zijn er een beperkt aantal standaardbestemmingen te onderscheiden?
- Huidig gebruik – wildernis natuur / beheeractiviteiten / agrarisch natuurbeheer?
- Beheerkosten / opbrengsten – is er sprake van opbrengsten, of beheersubsidies? Voor huidige TBO dekken subsidies globaal net iets meer dan de helft van de kosten (mondelinge mededeling, Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015).
- Omgeving: intensiteit van landbouwbedrijven: intensieve melkveebedrijven, varkens, kippen of is er juist extensieve landbouw?

Theoretisch leidt dit tot een groot aantal combinaties. In de praktijk zullen deze lang niet allemaal voorkomen. Sterker nog, de kans is groot dat er behoorlijke samenhang bestaat tussen bovenstaande aspecten. Daarom hebben we eerst deze samenhang in beeld gebracht en vervolgens een aantal karakteristieke situaties geselecteerd, die we in het project verder hebben uitgewerkt. Sommige voorbeelden zijn al in de verkennende fase aan bod gekomen, zoals de verkoop van bestaande natuur in Daarle en de ontgrenzing van EHS in Overijssel. Op basis van deze verschillende situaties hebben we uiteindelijk generieke conclusies getrokken.

Bij de beschrijving van de mogelijkheden van een gebied hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare documentatie: beleidsdocumenten, subsidieregelingen, kadastrale informatie, etc, om de persoonlijke kleuring die interviews met zich meebrengen, zoveel mogelijk te voorkomen.

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de verschillende situaties en de aanpak van de robuustheidsanalyse van natuurgebieden, ook wel casussen of botsproeven genoemd. Vervolgens worden in de hoofstukken 3 tot en met 6 de verschillende casussen beschreven. Hoofdstuk 7 bevat een aanzet tot synthese en algemene conclusies.

2 Werkwijze

Dit hoofdstuk is een weergave van de werkwijze die we gehanteerd hebben om tot relevante casussen te komen, waarbinnen we steeds een bepaalde botsproef hebben gedefinieerd: een al of niet fictieve verandering van beleid of eigendomssituatie.

In paragraaf 2.1 staat een verdere uitwerking van de robuustheidsanalyse van natuurgebieden, vervolgens maken we in par. 2.2 een hoofdindeling van verschillende situaties, en volgt een beschrijving van relevant beleid en actoren in paragraaf 2.3. Dit vormt tezamen de onderbouwing van de keuze van casussen voor de robuustheidsanalyse (par 2.4). Ten slotte geven we aan op welke wijze de casussen beschreven worden (par 2.5).

2.1 Robuustheidsanalyse

De nadruk ligt in deze rapportage niet bij de mate van doelbereik: worden de natuurdoelen al of niet gehaald. Dat komt in diverse andere projecten aan de orde. In deze rapportage gaat het meer om de mogelijkheden voor beheer: welk (natuur)beheer is nog mogelijk, bij wegvallen van beleidscategorie of wegvallen subsidie, of verandering van eigenaar? Je zou ook kunnen spreken over zogenaamde 'botsproeven'. De actoren – eigenaars / gebruikers – zijn met hun natuurgebied binnen een bepaalde beleidscategorie op weg naar diverse natuurdoelen, en de vraag is in welke mate zij van de weg kunnen raken als gevolg van diverse mogelijke bedreigingen: botsingen. Daarbij kun je denken aan:

- veranderingen in beleidscategorie;
- veranderingen in subsidies;
- verandering van eigenaar of beheerder.

Daarbij zijn steeds twee vragen van belang:

- In welke mate kan zo'n een verandering zich voordoen?
- En als deze verandering zich voordoet, wat zijn dan de gevolgen voor beheer van het gebied?

Het accent van het onderzoek ligt vooral bij de tweede vraag; voor de eerste vraag kunnen we hooguit een inschatting maken.

2.2 Hoofdindeling van gebieden

Het projectdoel is de planologische en juridische status in beeld brengen van gronden in de EHS en in provinciale natuurnetwerken. Status is een breed begrip, er kunnen veel (feitelijke) toestanden voor verschillende aspecten van planologische / juridische constructies onder worden begrepen, bijvoorbeeld de beschreven beleidsstatus en de beschermende werkingskracht van bijbehorende instrumenten. Daarnaast is de eigendomssituatie van belang, omdat de bezitter mede bepalend is voor het gebruik en beheer van grond: de zogenaamde 'eigendomsplanologie'. De beschermde status hangt in deze visie niet alleen af van een overheid die iets planologisch vastlegt en in wetgeving heeft verankerd maar ook van de reacties van andere actoren op dit beleid en van hun overige agenda's. Bovendien vatten we planologisch niet louter als concept van ruimtelijke ordening op, maar betrekken we er ook de financiële planvorming bij, die gestalte krijgt via rijks- en provinciale begrotingen. Het gaat bij 'bescherming' immers om activiteiten die daadwerkelijk kunnen of moeten plaatsvinden.

Met een stresstest voor verschillende situaties willen we testen hoe goed natuurgebieden beschermd zijn onder invloed van juridische en planologische veranderingen (inclusief subsidies). De nadruk ligt hierbij op effecten van verschuivingen in de beleidsstatus en eigenaar. Daarom hebben we een hoofdindeling van gebieden gemaakt naar beleidscategorie en eigendomssituatie:

Natuurbeleidscategorieën:

- Natura 2000-gebieden;
- EHS (voor zover het niet samenvalt met Natura 2000);
- Provinciale Natuurnetwerken;
- Natuurschoonwet;
- Natuur in witte gebieden (de rest van de natuurgebieden).

Eigendom / pacht situaties:

- In eigendom en beheer bij TBO;
- Eigendom van TBO, in gebruik gegeven of verpacht aan een boer;
- Eigendom en beheer door particulieren; dit zijn vaak boeren, kunnen ook landgoederen zijn of ander overheidsorganisaties, zoals Defensie, gemeenten en waterschappen.

Dit levert in totaal 12 verschillende situaties op, die alle nader onderzocht zouden kunnen worden (zie tabel 1). In het volgende gaan we ons echter beperken tot naar ons idee meest relevante casussen.

Het blijkt dat er in de praktijk van verpachting door TBO ook weer een veelheid aan vormen bestaat, die onderling behoorlijk kunnen verschillen, denk bijvoorbeeld aan natuurpacht, geliberaliseerde pacht of erfpacht. Ook worden gronden niet alleen aan boeren verpacht, maar ook aan bv. recreatie-schappen. Daarbij is de continuïteit van de situatie niet alleen afhankelijk van de verpachter, maar ook van de pachter: als bv. een recreatieschap ophoudt te bestaan, zijn de gronden weer beschikbaar voor de eigenaar: dit kan een extra last zijn, als er wel beheerd moet worden, maar er geen inkomsten tegenover staan.

Een ander voorbeeld is grond in beheer bij SBB, waarvoor de provinciale subsidie wordt gestopt. SBB zal dan toch doorgaan met beheer dat noodzakelijk is voor de in gang gezette ontwikkeling, en de rekening bij de rijksoverheid neerleggen (mondelinge mededeling Hoekstra, 2015). Voor de andere TBO ligt dat moeilijker: zij zullen actief op zoek moeten naar andere financieringsbronnen.

Tabel 1

Mogelijke combinaties van beleidscategorien en eigendomssituaties.

Natuurbeleid / Eigendom	Natura 2000	EHS *)	Provinciaal natuurnetwerk	Natuur in witte gebieden
TBO				
TBO met verpachting				
Overige (Particulier, div. overheden)				

*) In Nederland zijn alle Natura 2000-gebieden in principe onderdeel van de EHS; met EHS bedoelen we hier de rest-EHS, die niet samenvalt met Natura 2000.

In paragraaf 2.3 wordt dit schema verder ingevuld voor verschillende aspecten en kijken we ook naar de omvang van de verschillende cellen.

2.3 Beleid en actoren per gebied

In alle beleidscategorieën kan sprake zijn van de verplichtingen van de Boswet en de Flora- en faunawet. Dit staat los van de beleidsstatus van een gebied. Gebiedsbescherming vindt plaats via het wettelijk spoor van de Natuurbeschermingswet en het planologisch spoor van de Ruimtelijke Ordening. In het kader van de Natuurbeschermingswet (NB-wet) is bv. de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) opgesteld, die het doel heeft om de depositie van stikstof op Natura 2000-gebieden te verminderen. In het kader van deze wet zijn omliggende bedrijven verplicht om een NB-wet vergunning aan te vragen, als zij hun veehouderij activiteiten willen veranderen. Via de PAS hoeven veehouders per 1 juli 2015 geen vergunning meer aan te vragen als de depositie lager dan of gelijk is aan de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar; in dat geval is wel een PAS melding verplicht (http://pas.natura2000.nl/pages/home.aspx).

Daarnaast kan ook de Meststoffenwet relevant zijn, waarmee de uitspoeling van mineralen naar grond- en oppervlaktewater wordt beperkt, zowel in landbouw- als in natuurgebieden. Via de Natuurschoonwet kunnen landgoederen zich aanmelden om in aanmerking te komen voor diverse belastingvoordelen. Ten slotte kunnen ook peilbesluiten en andere waterhuishoudingsmaatregelen van waterschappen van cruciaal belang zijn, om bv. verdroging van natuurgebieden tegen te gaan (als uitwerking van de Kaderrichtlijn Water).

Algemene wetten:

- De Europese VHR-verplichtingen voor soortbescherming zijn geïmplementeerd in de Flora- en faunawet, en kunnen dus overal, zowel binnen als buiten Natura 2000-gebieden, van toepassing zijn, als de beschermde soorten daar voorkomen.
- De Boswet is van toepassing op alle houtopstanden groter dan 10 are en alle bomenrijen van meer dan 20 bomen. Overigens is de Boswet is alleen van toepassing buiten de bebouwde kom.
- De Natuurschoonwet (NSW) biedt de mogelijkheid om landgoederen daaronder te schikken, waarmee zij belastingvoordelen kunnen gebruiken met betrekking tot de onroerende zaken. Een landgoed kan onder de NSW gerangschikt worden als voldaan wordt aan bepaalde minimumeisen wat betreft het oppervlak, het aandeel bos en natuur, en houtopstanden langs landbouwpercelen.

De meeste speelruimte voor de beleidsstatus zit dus niet in wetgeving maar in het RO-spoor, bv. als een gebied verschuift van EHS naar een zone met provinciaal natuurbeleid. De rol van de Provincie is belangrijk als bevoegd gezag voor regels in de provinciale verordening voor de EHS en bv. zones met provinciaal natuurbeleid, naast de spelregels EHS. In tabel 2 is de wetgeving per natuurbeleidsgebied weergegeven.

Tabel 2

Wetgeving per natuurbeleidsgebied

Natuurbeleidsgebied	Relevante wetgeving
Natura 2000	- NB-wet: voor Natura 2000-gebieden, ook bescherming waarden beschermde natuurmonumenten. - Ff-wet: mogelijk, zeker binnen Natura 2000-gebieden zal ook altijd naar wettelijk beschermde soorten worden gekeken. - Boswet: mogelijk. Overigens aanpassing in nieuwe wet wordt dat Artikel 4.4 generieke uitzondering geeft op herplantplicht met name voor Natura 2000-gebieden of omvorming in kader van ontheffing Ff-wet. - NSW: mogelijk (ca. 60% van de landgoederen overlapt met EHS/N2000).
EHS	- NB-wet: voor beschermde natuurmonumenten (zijn 64 gebieden met opp. 3422 ha) die buiten N2000-netwerk liggen; - Ff-wet: mogelijk, zeker omdat deel van de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS overeenkomt met beschermde soorten. - Boswet: mogelijk, groot deel EHS is ook bosgebied (ca. 300.000 ha) - NSW: mogelijk (ca. 60% van de landgoederen overlapt met EHS/N2000)
Provinciaal natuurnetwerk	- NB-wet: n.v.t. - Ff-wet: mogelijk - Boswet: mogelijk (buiten EHS is sprake van 90.000 ha*) beschermd via Boswet - NSW: mogelijk
Natuur in witte gebieden	- NB-wet: n.v.t. - Ff-wet: mogelijk - Boswet: mogelijk (buiten EHS is sprake van 90.000 ha*) beschermd via Boswet) - NSW: mogelijk

*) dit betreft dezelfde hectares.

De ruimtelijke bescherming van natuur in Nederland loopt via de regels van de Wet ruimtelijke ordening. In de praktijk betekent dit dat bij EHS & Natura 2000 drie bestuurslagen betrokken zijn: rijk, provincie en gemeente. Bij Natura 2000 is ook nog de Europese Commissie betrokken. Daarbij maakt het niet uit bij wie de natuurgrond in eigendom of beheer is. Het rijk stelt geen regels op voor natuurterreinen die binnen de provinciale natuurnetwerken vallen (en buiten EHS & Natura 2000). Tot slot zijn er natuurterreinen die zowel buiten EHS, Natura 2000 als provinciale natuurnetwerken vallen,

in die gebieden lijkt alleen de gemeente aan zet als het gaat om ruimtelijke ordening. Toch is dat niet het geval, omdat provincies ook algemene regels opstellen voor bijvoorbeeld bouwen in het buitengebied, waar gemeenten zich aan dienen te houden bij het opstellen van bestemmingsplannen.

Tabel 3
Ruimtelijk beleid per natuurbeleidsgebied

Natuurbeleids-gebied	Relevante wetgeving
Natura 2000	- Nadat het aanwijzingsbesluit definitief is kunnen rijk en provincies de begrenzing van de gebieden niet aanpassen, zonder een uitgebreide procedure te starten, die ook aan Brussel verantwoord moet worden. Dit betekent in de praktijk een sterke bescherming tegen veranderingen van provinciaal en gemeentelijk beleid op het punt van deze terreinen.
EHS	- Bij wijzigingen in de begrenzing van de EHS en de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen moeten provincies zich houden aan de spelregels EHS die door het rijk zijn opgesteld. Toch is het voor provincies mogelijk om grond uit de EHS te halen, door de begrenzing aan te passen in de kaart van de Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV). Dit kunnen zij doen met toepassing van de artikelen uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en zonder bemoeienis van het Rijk. In de praktijk gebeurt dit vooral om stedelijke functies uit de EHS te 'exclaveren' om daarmee ondernemers mogelijkheden voor economische ontwikkeling te bieden. - Gemeenten kunnen zelf niet de grenzen van de EHS aanpassen en moeten bij het maken van bestemmingsplannen werken volgens de algemene regels uit de PRV. In de praktijk betekent dit dat gemeenten wijzigingen in de EHS altijd met de provincie moeten overleggen.
Provinciaal natuurnetwerk	- Enkele provincies hebben voor een aantal natuurgebieden die buiten EHS en Natura 2000 liggen apart provinciaal ruimtelijk beleid opgesteld. De regels voor deze natuur verschillen per provincie en dit beleid kan ook door het provinciale bestuur gewijzigd worden. - Gemeenten zijn, net als bij de EHS, bij dit type natuurgebieden afhankelijk van de spelregels die de provincie opstelt voor deze categorie gebieden, wat in de praktijk betekent dat ze ontwikkelingen alleen kunnen toestaan als deze binnen deze provinciale kaders vallen.
Natuur in witte gebieden	- Tot slot zijn er natuurterreinen die in geen enkele categorie van rijk & provincie vallen. Voor deze natuur kunnen gemeenten zelf beslissingen nemen, met die kanttekening dat ze zich wel moeten houden aan de algemene regels van de provincie op het gebied van bouwen in het buitengebied. Die regels verschillen per provincie, omdat hier geen landelijk beleid meer voor is.

In tabel 4 hebben we geprobeerd om een zo goed mogelijke inschatting te maken van de oppervlakten die in de verschillende combinaties van natuurbeleidsgebied en eigendomssituatie vallen. Belangrijke conclusie daarvan is dat alle mogelijke combinaties een aanzienlijke oppervlakte grond betreffen. Daarmee blijkt het areaal per combinatie niet goed bruikbaar te zijn als selectie criterium voor casussen.

Tabel 4
Omvang van grondeigendom en gebruik per natuurbeleidsgebied in 2014.

Natuurbeleidsgebied 783.400 ha Eigendom	EHS incl. Natura 2000 *) 481.800 ha	Provinciaal natuurnetwerk 160.200 ha	Natuur in witte gebieden 141.400 ha
TBO (NM en landschappen) 136.500 ha	103.900 ha	7.300 ha	25.300 ha
TBO – SBB 199.500 ha	147.700 ha	14.200 ha	37.600 ha
TBO met verpachting 128.500 ha	95.200 ha	8.500 ha	24.800 ha
Overige (Particulier en div. overheden) 318.900 ha	135.000 ha	130.200 ha	53.700 ha
Bronnen: eigendomskaarten (Raad Vastgoed Rijksoverheid, 2013) en opgave van agrarische ondernemingen in de basisregistratiepercelen (2012), EHS volgens IMNAB 2013, Natura 2000 – versie 2013, jaarverslagen van betrokken organisaties; afgerond op 100 ha.			

*) Van de landgoederen die onder de Natuurschoonwet vallen, overlapt 60% met NNN (Ecorys/DLG, 2014); de overige 40% zal waarschijnlijk zowel in provinciale natuurnetwerken als in witte gebieden liggen. .

2.4 Selectie van casussen

Op basis van voorgaande paragrafen hebben we vier casussen uitgekozen om verder uit te werken. Bij elke casus wordt een motivatie van de keuze gegeven.

1. **TBO worden verplicht tot verkoop.** In deze verandering blijft het wettelijk kader gelijk, net als de subsidieregelingen. Er komt echter een nieuwe eigenaar: van TBO naar een particulier. De eerste vraag in deze situatie is op welke wijze TBO gedwongen zouden kunnen worden tot deze verkoop. De particulier kan vervolgens verdergaan met het natuurbeheer dat de TBO conform de gesubsidieerde beheerpakketten van de provincie hebben uitgevoerd, maar het is ook denkbaar dat de particulier over eigen middelen beschikt, waarmee hij een ander natuurbeheer gaat doen.

Motivatie: Eén van de eisen van de VGG is dat een substantieel deel van de verworven grond van de TBO weer te koop moet worden aangeboden. Daarnaast heeft ook de rijksoverheid met de gedachte gespeeld om de TBO te verplichten een deel van hun grond te verkopen, om daarmee financiële middelen te genereren voor nieuw natuurbeleid.

2. **Ontgrenzing van EHS naar wit gebied** – het gaat daarbij om een gebied, dat met **subsidie** is verworven en ingericht, en waar de natuur al enige tijd haar gang heeft kunnen gaan. Het is ook overgedragen aan **TBO** en er is geen sprake van verpachting aan boeren of recreatie-ondernemers. De TBO hebben voor dit natuurbeheer financiële middelen nodig. Vanwege beperkte financiële middelen stopt de rijksoverheid echter met dit natuurgebied. Door de ontgrenzing valt de beheersubsidie voor natuur binnen de EHS weg. Het is onduidelijk hoe de TBO het beheer nu financieel moeten rondzetten; de TBO streven naar kostendekking op gebiedsniveau en zoeken daarom naar aanvullende inkomstenbronnen, zoals bv meer boskap, plaatsing van windmolens of bouw van recreatiewoningen. De druk naar aanvullende inkomstenbronnen is er ook al als de grond in de EHS blijft. Hierbij besteden we vooral aandacht aan de effecten van de ontgrenzing op de financiering van het natuurbeheer en op mogelijkheden voor verwerving van aanvullende inkomsten.

Motivatie: Deze verandering doet zich tot nu toe niet veel voor, maar de uitgangssituatie van deze proef (TBO beheren de verworven en ingerichte EHS op basis van subsidie van het rijk) is wel de huidige status van een flink deel van de EHS, daarom nemen we hem toch mee als botsproef.

3. **Verkoop van natuurgronden in het witte gebied** van TBO aan particulieren. Dit is in feite het voormalige plan om een deel van het natuurbeleid te financieren middels de verkoop van natuur-gebieden van Staatsbosbeheer (pilot Daarle). Voor deze casus is dus al de nodige informatie beschikbaar.

*Motivatie***:** We nemen hem mee omdat het niet ondenkbaar is dat deze optie in een nieuwe toekomstige situatie toch weer van stal gehaald wordt. De taakstelling van € 100 mln. ligt nog steeds bij Staatsbosbeheer.

4. **Afschaffing van de Natuurschoonwet.** Deze casus is gericht op landgoedeigenaren, die naast de TBO en agrariërs een belangrijke actor zijn in het natuurbeheer. De natuurschoonwet biedt eigenaren van landgoederen diverse fiscale voordelen. Momenteel vindt echter een evaluatie van deze wet plaats.

Motivatie: De evaluatie van de NSW zou tot gevolg kunnen hebben dat deze wet wordt afgeschaft. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat een bepaald gebied op enig moment niet meer aan de criteria van de NSW voldoet.

Natura 2000-gebieden laten we achterwege in de casussen, omdat het veranderen van een Natura 2000-gebied een lastig bestuurlijk proces is, waarbij zowel provincie, rijk als EU erbij betrokken zijn, en het daardoor niet snel zal plaatsvinden. En verder zijn beoogde natuurdoelen vastgelegd, en worden deze ook gemonitord, om te bezien of er voldoende vooruitgang wordt geboekt. Voorafgaand aan aanwijzingsbesluiten is het nog vrij eenvoudig om de begrenzing aan te passen (en dat gebeurt

ook), maar dat is ook wel logisch: een goed aanwijzingsbesluit vraagt om een zorgvuldige begrenzing. Dit betekent dat we het natuurbeheer in de Natura 2000-gebieden voorlopig als 'bots-proof' beschouwen.

Bij de selectie van gebieden voor de casussen hebben we er zoveel mogelijk rekening mee gehouden dat de benodigde informatie aanwezig is, bij voorkeur ook ruimtelijk: bv. de provinciale ruimtelijke ordening (PRV) inclusief provinciaal natuurnetwerk en bestemmingsplan.

2.5 Beschrijving en analyse van casussen

Voor de beschrijving en de analyse van de casussen staan de volgende aspecten centraal:
- publiekrechtelijke aspecten: wetten en regelgeving;
- privaatrechtelijke aspecten: kadastrale bepalingen, kwalitatieve verbintenissen;
- subsidieregelingen en andere financiële aspecten.

Waarbij we steeds nagaan wat voor deze aspecten de gevolgen zijn van de geschetste verandering in beleidscategorie, subsidies of in eigenaar / beheerder.

Op basis van beschikbare documenten (jaarverslagen, beleidsstukken en subsidieregelingen) hebben we deze onderdelen beschreven en geanalyseerd. Zo nodig hebben we gebruik gemaakt van beschikbare jurisprudentie. Alleen bij geconstateerde onduidelijkheden hebben we via gesprekken geprobeerd om nadere toelichting te krijgen. Doel daarvan is om uiteindelijk conclusies te kunnen trekken over de mate waarin het realiseren van de natuurdoelen overeind blijft na de geschetste verandering in de casus.

De beschrijving van een casus verloopt in twee stappen. In de eerste stap gaan we na welke factoren van belang zijn bij de betreffende dreiging: welke mogelijkheden zijn er om de betreffende dreiging (botsing) af te wenden en te voorkomen? Tweede stap is een beschrijving van de situatie als de betreffende dreiging (botsing) zich toch voordoet: wat zijn dan de gevolgen? En welke mogelijkheden zijn er om het huidige natuurbeheer verder voort te zetten?

3 TBO worden verplicht tot verkoop

3.1 Inleiding

Natuurbeleid Eigendom	Natura 2000	EHS	Provinciaal natuurnetwerk	Natuur in witte gebieden
TBO				
TBO met verpachting				
Overige (particulier, div. overheden)				

De eerste casus is als volgt omschreven:

TBO worden verplicht tot verkoop. In deze verandering blijft het wettelijk kader gelijk, net als de subsidieregelingen. Er komt echter een nieuwe eigenaar: van TBO naar een particulier. De eerste vraag in deze situatie is op welke wijze TBO gedwongen zouden kunnen worden tot deze verkoop. De particulier kan vervolgens verdergaan met het natuurbeheer dat de TBO conform de gesubsidieerde beheerpakketten van de provincie hebben uitgevoerd, maar het is ook denkbaar dat de particulier over eigen middelen beschikt, waarmee hij een ander natuurbeheer gaat doen.

Motivatie: Eén van de eisen van de VGG is dat een substantieel deel van de verworven grond van de TBO weer te koop moet worden aangeboden. Daarnaast heeft ook de rijksoverheid met de gedachte gespeeld om de TBO te verplichten een deel van hun grond te verkopen, om daarmee financiële middelen te genereren voor nieuw natuurbeleid.

Voor deze eerste casus is in de zomer van 2014 geen praktijkcasus voorhanden, het is nog een theoretische exercitie. Deze casus betreft grond binnen de EHS (in tegenstelling tot casus 3 – verkoop van natuurgrond in het witte gebied). De VGG claimt courante gronden, dit betekent waarschijnlijk dat ze er ook wat mee willen kunnen in het kader van medegebruik voor landbouwkundige doeleinden. SBB geeft aan dat hun ervaring is dat overheden in vergelijkbare gevallen graag zien dat grond wordt verkocht met een kwalitatieve verbintenis, waarin het gewenste natuurbeheer is opgenomen. SBB is daarvan echter geen voorstander: het drukt de verkoopwaarde van de grond en SBB kan zo'n verbintenis niet handhaven (mondelinge mededeling Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015).

Om deze botsproef goed te kunnen uitvoeren, kiezen we een voorbeeldgebied, zodat we ook regionaal materiaal beschikbaar hebben: provinciaal beleid, bestemmingsplannen, subsidieregelingen. Omdat het Brabants Landschap regelmatig als voorbeeld genoemd is, hebben we ervoor gekozen, dat deze theoretische casus zich afspeelt in 2 Brabantse gemeenten, die een redelijke hoeveelheid EHS binnen de grenzen hebben. Daarbij zijn we – op basis van voorgaande onderzoeken – uitgekomen op de gemeenten Boxtel en St. Oedenrode, waarbij we bewust gezocht hebben naar verschillend gemeentelijk beleid.

Er is momenteel (zomer 2015) nog geen nieuws rond de uitspraak voor de VGG. Wel zijn de gevolgen van de claim van de VGG steeds meer zichtbaar. In principe streven provincies er momenteel naar, om zowel het eigendom als beheer van natuurgebieden openbaar aan te besteden. De eerste voorbeelden komen langzamerhand beschikbaar, bv. van de provincie Overijssel, waarbij er nog wel kritiek is op de manier waarop Overijssel dat gaat doen. De VGG vraagt daarbij aandacht voor een onafhankelijke taxatie, een heldere procedure na inrichting waarin alle partijen gelijke kansen hebben, en terughoudendheid van de provincie bij eventuele aankoop van gronden voor de EHS – dat zou pas moeten gebeuren als gebleken is dat de huidige eigenaren niet bereid zijn het gewenste beheer te realiseren (VGG, 2014).

In de volgende paragrafen gaan we eerst in op het ruimtelijk beleid (par. 3.2), vervolgens op de subsidies en overeenkomsten en de gevolgen daarvan (par. 3.3) en ten slotte sluiten we de casus af met een analyse en conclusies (par. 3.4).

3.2 Ruimtelijk beleid provincies en gemeenten

In deze paragraaf zetten we het ruimtelijk beleid van de provincie Noord-Brabant (par. 3.2.1) en de gemeenten Boxtel en Sint Oedenrode op een rij (par. 3.2.2). In de bijlagen 1, 2 en 3 hebben we enkele relevante paragrafen van deze plannen opgenomen. Daarnaast is uiteraard het generieke beleid van belang: de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, de Boswet, de Natuurschoonwet, etc. Deze zijn in hoofdlijnen al beschreven in par. 2.3. In de analyse en conclusies nemen we dit ook mee (par. 3.4).

3.2.1 PRV Noord-Brabant over de EHS en overige natuurwaarden

De provincie Noord-Brabant heeft haar Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV) uit 2012 recent geactualiseerd. Nu is de Verordening Ruimte 2014 geldig (Noord-Brabant, 2014). De aanpassing van de Verordening komt voort uit het koersdocument Transitie Stad en Platteland, de evaluatie van de PRV 2012 en het nieuwe natuurbeleid. Het nieuwe natuurbeleid van de rijksoverheid is door Noord-Brabant uitgewerkt in 'Brabant uitnodigend groen', een integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022.

De Verordening onderscheidt vier structuren:
- bestaand stedelijk gebied;
- de ecologische hoofdstructuur;
- de groenblauwe mantel;
- het gemengd landelijk gebied.

De EHS en groenblauwe mantel vormen samen de groenblauwe structuur.

De groenblauwe structuur bestaat uit de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) inclusief de ecologische verbindingszones (EVZ's) en de omliggende groenblauwe mantel (inclusief beheergebieden EHS). Ten opzichte van de Verordening ruimte 2012 zijn beheergebieden EHS niet langer apart begrensd; deze zijn onderdeel van de groenblauwe mantel. De groenblauwe mantel is vooral multifunctioneel landelijk gebied met grondgebonden landbouw. De provincie voelt zich primair verantwoordelijk (provinciaal belang) voor deze groenblauwe structuur. De groenblauwe structuur is gericht op versterking van de EHS door koppeling aan het watersysteem. Dit vindt plaats via aanwijzen van *attentiegebieden*. Dit zijn gebieden in en rondom de EHS waar fysieke ingrepen negatieve effecten kunnen hebben op de waterhuishouding.

De ruimtelijke bescherming en ontwikkeling van de natuur buiten de groenblauwe structuur is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Echter: de provincie wil ook dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen initiatiefnemers zorgen voor een kwaliteitsverbetering van het landschap om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken. Concreet betekent dit dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat.

In de Verordening ruimte zijn aldus regels opgenomen voor:
- bescherming en ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur (nee-tenzij) via artikel 5
- bescherming en ontwikkeling de groenblauwe mantel (ja-mits) via artikel 6;
- bescherming van attentiegebieden EHS via artikel 12 (nee-tenzij, voor ingrepen met effect op waterhuishouding);
- bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit via artikel 3.2 (ja-mits, aanvulling op artikel 6).

Binnen de groenblauwe mantel hanteert de provincie een 'ja, mits'-benadering. De 'mits' is daarbij vooral gericht op de voorwaarde dat een ontwikkeling een positieve bijdrage levert aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken in het gebied. Deze voorwaarde wordt in het algemeen aan ontwikkelingen binnen de groenblauwe mantel gesteld en geeft daarmee invulling van de verplichte verbetering van de kwaliteit van het landschap zoals opgenomen in artikel 3.2.

De PRV bevat de juridische doorwerking van ruimtelijk beleid zoals de provincie Noord-Brabant dat heeft neergelegd in haar Structuurvisie. De structuurvisie is alleen bindend voor de provincie; als het nodig is dat het beleid doorwerkt naar gemeenten dan dient de provincie daarvoor andere instrumenten in zetten. De Verordening ruimte is zo'n instrument, dat vooral ingezet wordt voor bescherming en vooral goed werkt voor veel voorkomende ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten zijn verplicht de algemeen verbindende voorschriften uit een PRV op te volgen bij het maken van een bestemmingsplan.

Wat betreft EHS, groenblauwe mantel en ruimtelijke kwaliteit landschap bevat de PRV dus generieke richtlijnen hoe gemeenten de bescherming moeten regelen in het bestemmingsplan. Voor de ecologische waarden en kenmerken die beschermd moeten worden, wordt verwezen naar de natuurbeheertypen, die vastgelegd zijn op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het natuurbeheerplan. Alleen voor Attentiegebieden is aangegeven welke handelingen in ieder geval via een bestemmingsplan gereguleerd moeten worden. Daarbij gaat het om regels over grondverzet, aanleg van drainage, verlagen van de grondwaterstand en het aanbrengen van oppervlakte verhardingen.

3.2.2 Bestemmingsplannen buitengebied van de gemeenten Boxtel en Sint Oedenrode voor de bescherming van EHS-gronden

Het bestemmingsplan Buitengebied Boxtel 2011 is door de gemeenteraad vastgesteld op 10 april 2012.

Het bestemmingsplan buitengebied Sint Oedenrode is vastgesteld op 13 maart 2012. De nieuwe PRV van Brabant, die in 2014 is vastgesteld, is hierin dus nog niet verwerkt.

Voor de EHS gebieden in deze gemeenten zijn we uitgegaan van de volgende bestemmingen, die blijkens Kamphorst *et al.* (2011) vaak voor EHS-gronden gelden:
- Bestemming Bos: artikel 12 Boxtel; artikel 8 Sint Oedenrode;
- Bestemming Natuur: artikel 15 Boxtel; artikel 12 Sint Oedenrode;
- Bestemming Agrarisch met waarden – natuur en landschap: artikel 7 Boxtel; artikel 5 Sint Oedenrode;
- Waarde Attentiegebied EHS: artikel 35 Boxtel; waterstaat attentiegebied EHS: artikel 26 Sint Oedenrode.

Algemeen geldt bij een bestemming dat deze regels bestaan uit:
- bestemmingsomschrijving;
- bouwregels;
- afwijken van bouwregels;
- gebruiksregels;
- afwijken van gebruiksregels;
- omgevingsvergunning;
- wijzigingsbevoegdheden.

Voor dit onderzoek zijn twee activiteiten uit de 43 activiteiten omgevingsvergunning met name van belang (zie Omgevingsloket, 2014 – online: https://www.omgevingsloket.nl/):

1. 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening'. Hieronder wordt verstaan dat gronden of bouwwerken anders gebruikt gaan worden dan het gebruik dat in ruimtelijke regels is vastgelegd, zoals een bestemmingsplan. Deze zaken zullen in een bestemmingsplan gereguleerd worden via bouw- en gebruiksregels en de mogelijkheden om hiervan af te wijken.

Deze gebruiksregels staan over het algemeen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, toe ten dienste van de bestemming. De bouwhoogte en bouwoppervlakte kan hierbij flink verschillen per gemeente. Zo staat Boxtel alleen gebouwen toe met een bouwhoogte van niet meer dan 1 meter, en staat Sint Oedenrode bouwwerken toe met een maximale hoogte van 4 meter en maximaal oppervlak van 10 m^2 in de bestemmingen 'bos' en 'natuur' en 'agrarisch met waarden'. Op de laatste bestemming maakt

Sint Oedenrode een uitzondering, omdat onder deze bestemming ook bedrijfswoningen vallen. Bouw mag echter alleen plaatsvinden binnen het bestaande bouwvlak en nieuwbouw ten behoeve van nevenfuncties is niet toegestaan.

2. 'Werk of werkzaamheden uitvoeren. Volgens de toelichting van I&M gaat het hier om werken of werkzaamheden waarvoor voorheen een aanlegvergunning nodig was. Hieronder vallen de onderstaande werkzaamheden. Soms zijn deze in het geheel niet toegestaan, soms wel toegestaan of als derde mogelijkheid is een omgevingsvergunning vereist. Dit staat dan bij het onderdeel 'Omgevingsvergunning'.

1. Het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² of met meer dan 0,50 m wordt gewijzigd of waarbij de maaiveldniveaus van steilranden worden gewijzigd, m.u.v. waterpoelen tot een oppervlakte van 200 m² en een diepte van 1,5 m of indien een ontgrondingvergunning is vereist.
2. Het omzetten van grond of uitvoeren van bodemingrepen dieper dan 0,50 m onder maaiveld, m.u.v. de vervanging van ondergrondse leidingen.
3. Het verlagen van de grondwaterstand door aanleg van drainage of bemaling en/of bronnering.
4. Het verlagen van de grondwaterstand door het aanleggen, dempen of wijzigen van (oevers, profiel, doorstroom- of bergingscapaciteit van) oppervlaktewateren (PM act 5 ontbreekt).
6. Het wijzigen van de bergingscapaciteit via het ophogen van gronden en het aanleggen van dammen, dijken of kaden.
7. Het verwijderen of rooien(vellen) van bos en/of andere grote houtopstanden.
8. Het verwijderen of rooien (vellen) van natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie.
9. Het aanleggen of aanplanten van hoger dan 1,5 m opgaand houtgewas met agrarische productiefunctie.
10. Het aanleggen of aanplanten van bos-, natuur- en landschapselementen of ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie.
11. Het permanent (voor meer dan 2 jaar aaneengesloten) omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur.
12. het verwijderen van perceelsindelingen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, waterlopen of steilranden en het verwijderen van paden en onverharde wegen.
13. Het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, geen containervelden zijnde en indien meer dan 100 m² per perceel.
14. Het omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur.

De bouwregels in St Oedenrode zijn ruimer dan in Boxtel, met hogere bouwhoogte. Ook de regels voor strijdig gebruik verschillen in twee gemeenten, waarbij Boxtel weer wat strenger lijkt.

Voor de attentiegebieden EHS loopt de bescherming niet veel uit elkaar.

3.2.3 Wat kan wel en wat mag niet volgens het bestemmingsplan?

Voor deze botsproef hebben we bovenstaande bestemmingsplannen buitengebied bekeken vanuit de ogen van een nieuwe particuliere eigenaar. De Wet ruimtelijke ordening maakt geen onderscheid in rechtspersonen in zijn toepassingsbereik. Het maakt dan ook in principe niet uit wie de eigenaar is van de grond, de rechtsbescherming is gelijk. Het feit dat veel terreinbeherende organisaties 'natuurbehoud' in hun statuten hebben opgenomen maakt dus voor de juridische mogelijkheden in het kader van deze botsproef niets uit. Het doen van aannames over verschil in gedrag van een organisatie op basis van hun statuten of een ondernemer op basis van zijn doelstellingen, zal tot op zekere hoogte speculatief zijn. In de praktijk is het wel zo dat het in bezit hebben van gronden door terrein beherende organisaties in de regel leidt tot goede bescherming van de aanwezige natuurwaarden. Dit wordt ook wel aangeduid als 'eigendomsplanologie'. In dit verband leidt eigendoms-

planologie niet tot een andere bestemming, maar op zekere hoogte tot een zekerheid dat de natuurwaarden niet zullen worden aangetast. Het in eigendom hebben van de grond door TBO is dan aanvullend op de bestemmingsregels.

Uit een analyse van de planregels van beide bestemmingsplannen blijkt wat bij verschillende bestemmingen in beide gemeenten niet is toegestaan. De bestemmingsplannen sluiten aan bij de Provinciaal Ruimtelijke Verordening (PRV) van Noord-Brabant van 2012. Deze vereist dat bestemmingsplannen in de EHS regels stellen om de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden te beschermen. De PRV houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken. In de bestemmingsplannen is dit gerealiseerd via de bestemmingen:

- natuur;
- bos;
- agrarisch met waarden.

Tevens vereist de PRV ook dat regels worden vastgesteld die voorkomen dat fysieke ingrepen mogelijk zijn met een negatief effect op de waterhuishouding van de EHS-gebieden. Een bestemmingsplan stelt daartoe regels ten aanzien van (PRV Noord-Brabant, 2012):

- het verzetten van grond van meer dan 100 m^3 of op een diepte van meer dan 60 centimeter beneden maaiveld, voor zover geen vergunning is vereist op grond van de Ontgrondingenwet;
- de aanleg van drainage ongeacht de diepte, tenzij het gaat om vervanging van een bestaande drainage;
- het verlagen van de grondwaterstand anders dan door middel van het graven van sloten of het toepassen van drainagemiddelen, met uitzondering van grondwateronttrekkingen;
- het buiten een agrarisch bouwperceel aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2, anders dan een bouwwerk.

Beide bestemmingsplannen hebben deze regels vrijwel 1-op-1 overgenomen voor gronden met de bestemming 'Attentiegebied EHS'.

Wat betreft de bescherming van de aanduidingen 'natuur' en 'bos' geldt dat ingrepen met grote veranderingen in de structuur van het terrein, zoals bijvoorbeeld diepploegen, egaliseren en draineren verboden zijn, tenzij men een omgevingsvergunning verkrijgt. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning wordt een afweging gemaakt of geen onevenredige aantasting van de waarden van deze gronden kan plaatsvinden (Boxtel) dan wel geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden (Sint Oedenrode). In Boxtel zijn gronden met bestemming natuur ook bedoeld voor agrarisch natuurbeheer, in Sint Oedenrode is dat niet het geval.

Wat betreft de bescherming van gronden met de aanduiding 'agrarisch met waarden' geldt dat de bescherming afhankelijk is van de combinatie van activiteiten en waarden. Zo onderscheidt Sint Oedenrode vijf natuurwaarden (naast drie aardkundige/cultuurhistorische waarden):

- leefgebied dassen,
- waardevol beekdal,
- leefgebied struweelvogels,
- leefgebied weidevogels,
- leefgebied kwetsbare soorten.

In Boxtel worden binnen de aanduiding 'agrarisch met waarden' de volgende aanduidingen onderscheiden, wat beperkingen met zich meebrengt om oppervlakteverhardingen en het ophogen van gronden aan te brengen:

- 'milieuzone - ecologische verbindingen',
- 'milieuzone – beekherstel'.

Daarnaast kent Boxtel een groot aantal dubbelbestemmingen gericht op natuurwaarden zoals:

- waarde - leefgebied van soorten van halfopen-cultuurlandschap;
- waarde - leefgebied van soorten van halfopen-cultuurlandschap -2;

- waarde - leefgebied van soorten van kleinschalig cultuurlandschap;
- waarde – leefgebied van soorten van stromend water;
- waarde – open akkercomplex;
- waarde – waardevolle vegetaties.

In Sint Oedenrode wordt de bescherming van dergelijke natuurwaarden via een omgevingsvergunning geregeld, en dus binnen de bestemming Agrarisch met natuur- en landschapswaarden. Per waarde is voor elke handeling weergegeven wanneer hij niet is toegestaan of wanneer een omgevingsvergunning nodig is.

In Boxtel wordt de bescherming van dergelijke natuurwaarden ook geregeld via een omgevingsvergunning, maar dus binnen de dubbelbestemmingen. Bij al deze dubbelbestemmingen geldt dat per artikel is weergegeven bij welke in theorie schadelijke handelingen een omgevingsvergunning nodig is.

Een omgevingsvergunning voor dergelijke handelingen kan alleen worden verleend, als hierdoor geen afbreuk wordt gedaan aan de te beschermen waarden.

Inhoudelijk komt de toetsing van handelingen en beschermde waarden uit beide bestemmingsplannen overeen al zijn er verschillen op kleinere punten. Zo is bijvoorbeeld het omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur in Sint Oedenrode niet toegestaan bij de waarde beekdal, en lijkt een dergelijke omzetting binnen Boxtel wel mogelijk (niet verboden en ook niet omgevingsvergunningplichtig).

Toch zijn er nog veel activiteiten mogelijk die onder een normale exploitatie (kunnen) worden geschaard:
- Toegang met zware machines (onbeperkt).
- Het beoefenen van landbouwpraktijken zoals ploegen, het (tijdelijk) telen van een gewas, vee inscharen en maaien, bemesten (niet in bos, maar verder wordt er weinig over vermeld).
- Bij het huidige lumpsumstelsel voor natuurbeheer (Bij12, 2014) kunnen landbouwactiviteiten in principe ook op percelen met subsidie worden uitgevoerd. Dat kan ook gaan om goed te verdedigen activiteiten zoals landbouw ten behoeve van het uitmijnen van fosfaat voor het bereiken van een gewenst niveau van nutriënten.

Overigens moet ook vermeld worden, dat voor zover er in deze gebieden al bijzondere natuurwaarden aanwezig zijn, deze onafhankelijk van de bestemming nog wel beschermd door de algemene natuurwetgeving, zoals de FF-wet.

Het bestemmingsplan laat dus redelijk veel ruimte over voor regulier gebruik ofwel gangbare landbouwpraktijken. Het daadwerkelijk verder optimaliseren van de inrichtingssituatie van percelen voor de landbouw is echter niet toegestaan. Mits de omstandigheden niet al te ongunstig zijn, kunnen deze terreinen voor boeren of landgoedeigenaren een aantrekkelijke toevoeging zijn voor hun bedrijf. Daarbij mag je verwachten dat boeren of landgoedeigenaren wellicht vaker voor een intensiever gebruik kiezen dan TBO.

3.3 Subsidies en overeenkomsten

In het kader van natuurbeheer zijn subsidies relevant voor de verwerving van grond, eventuele inrichtingsmaatregelen en ten slotte het beheer. Daarnaast kan er sprake zijn van aanvullende voorwaarden in de koopovereenkomst of in een zogenaamde kwalitatieve verbintenis: een extra privaatrechtelijke overeenkomst waarin aanvullende afspraken gemaakt kunnen worden.

In deze paragraaf gaan we eerst in op de vraag of de huidige eigenaar, één van de TBO, rekening houdend met de ontvangen subsidies en gesloten overeenkomsten, gedwongen kan worden tot verkoop van terreinen die in de EHS verworven zijn (par. 3.3.1). Vervolgens gaan we verder met de situatie dat de betreffende organisatie toch een deel van zijn terreinen verkoopt. Daarbij is de eerste vraag wat er geborgd is via de verwervingssubsidie (par. 3.3.2), en de tweede het beheer: welke

mogelijkheden zijn er, en welke sturing ontstaat er door de beheersubsidie (par. 3.3.3). Uiteraard vormen de beperkingen en mogelijkheden die voortkomen uit het bestemmingsplan, daarbij het kader. In par 3.3.4 gaan we nog kort in op de huidige situatie, na decentralisatie van het natuurbeleid, waarbij gelijkberechtiging van grondbezitters het uitgangspunt is.

3.3.1 Is gedwongen verkoop van terreinen van TBO mogelijk?

De eerste vraag bij deze botsproef is: kan een terreinbeheerder gedwongen worden tot verkoop van terreinen en dan speciaal eigendommen die zijn verkregen met subsidie onder de voormalige '*Regeling subsidies particuliere terrein beherende natuurbeschermingsorganisaties*' (PNB-regeling en een vergelijkbare regeling voor Staatsbosbeheer (SBB) uit het ILG-budget, aangezien SBB onderdeel is van de rijksoverheid)? We gaan in eerste instantie uit van deze voormalige regeling, omdat een groot deel van de gronden van TBO via deze regeling is verkregen.

Bij SBB is de minister nog steeds het bevoegde gezag. In de jaarstukken van SBB (2012) staat op pag 21: "Alhoewel Staatsbosbeheer juridisch eigenaar is van de gronden en doelstellingsgerichte gebouwen, is in het kader van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer overeengekomen dat het risico van waardevermindering/-vermeerdering, dan wel teniet gaan van deze gronden en gebouwen blijft liggen bij het ministerie van EZ." Hieruit kan worden afgeleid dat EZ in feite nog eind-verantwoordelijk is voor eigendommen van SBB. Daarnaast meldt SBB dat ook toestemming van het ministerie van Financiën nodig is om SBB-grond te verkopen (mondelinge mededeling Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015). Voor Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen geldt dat Gedeputeerde Staten van de provincies toestemming moeten verlenen voor verkoop van gronden, die met de PNB-subsidie zijn verkregen.

Voor Natuurmonumenten en de landschappen ligt dat anders. Hier zijn die organisaties vergelijkbaar met willekeurig andere private partijen. Dat betekent dat de overheid deze gronden in principe alleen via een vrijwillig traject of via onteigening kan verwerven; voor onteigening geldt dat er een legitieme 'onteigeningstitel' voor moet zijn: een zaak van algemeen belang die gerealiseerd moet worden op de betreffende locatie, bv. het realiseren van een woonwijk, een weg of een waterkering. Het is de vraag of tijdelijke budgetproblemen bij de overheid voldoende titel opleveren (het is wel van algemeen belang, maar de link met de locatie ontbreekt), waardoor het onwaarschijnlijk lijkt dat een dergelijke onteigening in de praktijk uitgeprobeerd gaat worden. De overheid kan deze partijen dus niet zomaar dwingen tot verkoop van deze gronden.

Op 'vrijwillige basis', bv. in het kader van een schikking met de VGG, zou deze verkoop wel kunnen plaatsvinden. Dit zou het gevolg kunnen zijn van de nog lopende rechtszaak van de VGG, waarin zij de rechtmatigheid van de verleende subsidie in het kader van de PNB-regeling aanvechten *(*in het licht van Europees ondernemingsrecht) Met de PNB konden TBO (niet zijnde SBB) het aankoopbedrag van natuurgronden volledig gesubsidieerd krijgen; voor particulieren was deze regeling niet opengesteld. Daarbij ging het vaak om gronden die al ingericht waren voor natuurontwikkeling. De TBO hebben daarmee natuurgrond om niet ontvangen, terwijl deze grond wel degelijk een waarde heeft. Mocht deze subsidie uiteindelijk als onterecht verleende staatssteun worden aangemerkt dan zullen de terreinbeheerders deze steun moeten terugbetalen. Of daarmee ook het juridische eigendom van de terreinen in het geding is, is weer een andere kwestie. De VGG claimt wel dat een deel van de courante gronden weer te koop wordt aangeboden, maar momenteel (zomer 2015) is een uitspraak of schikking nog niet bekend. De claim van de VGG betreft ook SBB-gronden, omdat zij van mening zijn dat SBB economische activiteiten verricht, en daarmee als onderneming kwalificeert (Stibbe, 2015).

Samenvattend kunnen we concluderen dat gedwongen verkoop van gronden van TBO niet waarschijnlijk lijkt. Het is echter niet uitgesloten: zowel bij SBB kunnen gronden verkocht gaan worden, omdat de minister van EZ nog steeds eindverantwoordelijk is (samen met de minister van Financiën), als bij de overige TBO waar de nog lopende rechtszaak van de VGG ertoe kan leiden dat toch een deel van de gronden verkocht moet worden wegens een schikking of uitspraak in verband met onterechte subsidieverlening (bij deze eigenaren is ook toestemming van GS nodig).

3.3.2 Wat is er geborgd in de PNB-regeling?

In de voormalige PNB-regeling zijn enkele voorwaarden gesteld aan de terreinen die hiermee in eigendom zijn gekomen van TBO. De organisaties mogen de terreinen niet zonder toestemming van de minister of GS verkopen of in erfpacht uitgeven en het kenmerkende karakter ervan mag niet in strijd met de beheervisie worden gewijzigd. Wie verantwoordelijk is voor de beheervisie vermeldt de regeling niet.

"Artikel 40 *Behoudens goedkeuring van de minister wordt een met een subsidie als bedoeld in artikel 6 verworven terrein of een gedeelte daarvan niet vervreemd of in erfpacht uitgegeven, noch wordt het kenmerkende karakter van het terrein of delen ervan in strijd met het beheervisie gewijzigd, dan wel aan derden toestemming daartoe verleend. Aan de goedkeuring kan de minister voorwaarden verbinden."*

Momenteel mogen we ervan uitgaan dat het provinciale natuurbeheersplan de beheervisie bevat. Ten tijde van de verwerving van de grond was dat wellicht een landelijke natuurbeheerkaart, waarin ook mogelijke maatregelpakketten waren vastgesteld. In de huidige situatie is er echter voor de grote natuurbeheerders (meer dan 75 ha in beheer) sprake van zogenaamde lumpsumfinanciering, waarbij op doelniveau afspraken over het beheer worden vastgelegd (Bij12, 2014). Dat betekent dat de beheerders meer vrijheid hebben in de te nemen natuurbeheermaatregelen, waarmee zij deze doelen verwachten te behalen.

Dit betekent dat het toegepaste beheer is afgeleid van natuurbeheerplannen van de provinciale overheid, of van de doelstellingen en financiële mogelijkheden van de terreinbeheerder zelf (voor percelen waarvoor er nog geen natuurbeheerplan is). Mocht verkoop van PNB-gronden toch realiteit worden, dan heeft de minister nog wel de mogelijkheid om voorwaarden te stellen voor het beheer.

In de eerste fase van ons onderzoek (Van Os *et al.*, 2013) is gebleken dat bij de overdracht van deze gronden aan de TBO in het algemeen geen kwalitatieve verbintenissen zijn gesloten; eveneens waren er geen aanvullende voorwaarden te vinden in de koopovereenkomsten of kadastrale akten. Voor de specifieke situatie in Boxtel en St. Oedenrode hebben we dit niet nader uitgezocht. Uiteraard kan er sprake zijn van uitzonderingen, waarbij wel een en ander geregeld is, maar het lijkt ondenkbaar dat in Brabant alles wel geregeld zou zijn via overeenkomsten en in Overijssel niets.

Conclusie is daarom dat de Ministers van EZ en Financiën of GS samen met de TBO bepalend zijn voor mogelijke verkoop van de gronden die de TBO met behulp van de PNB hebben verworven. Het is aan de TBO om een initiatief te nemen tot verkoop, en aan de Ministers van EZ en Financiën of GS om dat goed te keuren. Daarbij kunnen aanvullende voorwaarden gesteld worden, wellicht om het natuurbeheer te continueren, maar een besluit om het natuurbeheer te stoppen behoort ook tot de mogelijkheden.

3.3.3 Beheeropties voor TBO en anderen

De eerste vraag in dit verband is of de beheerder gebruik gaat maken van de beheersubsidie die voor de betreffende terreinen kan worden aangevraagd. En ook hier geldt net als bij verwerving en bestemmingsplan dat het momenteel – mede als gevolg van de claims van de VGG – niet meer van belang is wie de eigenaar of beheer is: TBO, boeren of landgoedeigenaren. Iedereen die gekwalificeerd is kan de beheersubsidie aanvragen.

Het SNL-stelsel (Subsidiestelsel Natuur en Landschap) is vanaf 2010 geleidelijk gewijzigd. Voor SN (Subsidie Natuurbeheer) geldt nu dat de middelenvoorschriften (beheerpakketten met maatregelen) grotendeels zijn afgeschaft. Ervoor in de plaats zijn terreinbeheerders voortaan verplicht om er alles aan te doen de aanwezige natuurwaarden in stand te houden en de doelen van het provinciale natuurbeheerplan na te streven. De bedoeling is dat terreinbeheerders worden afgerekend op het resultaat en hiervoor is in het nieuwe stelsel een systematiek van monitoring en beoordeling opgenomen (Bij12, 2014). Het is nu nog niet duidelijk hoe dit in de praktijk zal worden uitgevoerd. Daarnaast krijgen gecertificeerde en grotere (>75 ha) terreinbeheerders bepaalde privileges die vooral bedoeld zijn om

de administratieve lasten te drukken. Met hen worden dan lumpsumafspraken gemaakt over het beheer en de monitoring (die zij voor een deel zelf mogen uitvoeren), maar in beginsel is de beoordelingssystematiek niet anders. Iedere eigenaar die in de toekomst een SN-subsidie voor het beheer aanvraagt tekent ook voor toestemming het terrein te laten betreden voor monitoring in opdracht van de provincie.

Niet meedoen met SN?
Als een nieuwe eigenaar gebruik wil gaan maken van de SN-subsidie moet hij zich houden aan het natuurbeheerplan: dus alles er aan doen om de aanwezige natuurwaarden in stand te houden en de doelen van het provinciale natuurbeheerplan na te streven. Maar wat is er geregeld als de nieuwe eigenaar de SN-subsidie niet gaat aanvragen?

In PRV neemt provincie de verplichting op tot instandhouding van de wezenlijke kernmerken en waarden van de EHS. Daartoe wordt:
1. De EHS begrensd op kaart.
2. De lijst van wezenlijke kenmerken en waarden per gebied gemaakt.
3. En de bescherming geregeld. Dit conform het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro, Min. van I & M, 2012) resp. artikel 2.10.2, 2.10.3 en 2.10.4 waarmee wordt voorzien in de juridische borging van het nationaal ruimtelijk beleid.

Hiermee is de passieve bescherming geregeld van actuele, bestaande natuur. Actieve bescherming van de natuur is mogelijk via het instrument subsidie. Aan de PRV is het natuurbeheerplan gekoppeld. Wijzigingen in begrenzing van de EHS worden eerst doorgevoerd in de PRV en daarna in het natuurbeheerplan. Dergelijke actualisaties vinden in de meeste provincies ca. 1 keer per jaar plaats. Het natuurbeheerplan geeft per perceel aan welk type natuur wordt nagestreefd (Index Natuur en Landschap). Een grondeigenaar van een perceel is uiteraard niet verplicht subsidie aan te vragen, ook niet als in het verleden voor het betreffende gebied wel verwervings- en inrichtingssubsidies zijn aangevraagd en gebruikt. Evengoed mag een grondeigenaar echter geen maatregelen treffen die afbreuk doen aan de wezenlijke kenmerken en waarden die horen bij het beheertype. De nieuwe eigenaar moet er dus te allen tijde voor zorgen dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, maar is niet verplicht om actie te ondernemen om de doelen van het natuurbeheerplan dichterbij te brengen.

Wel meedoen met SN?
Of het voor een nieuwe eigenaar aantrekkelijk is om in het gewijzigde SN-stelsel te stappen valt te bezien. Een nieuwe eigenaar komt in aanmerking voor SN-subsidie op basis van het provinciale natuurbeheerplan dat hiervoor leidend is. Meedoen lijkt bepaalde voordelen te bieden. Bij sommige beheertypen zijn de eisen niet extreem hoog terwijl het beheerregime ruimte laat om:
- vee in te scharen (de hoeveelheid vee is verder niet meer gereguleerd);
- maximaal 20 ton ruige mest uit te rijden (als we ruige mest gelijk mogen stellen aan vaste rundveemest, dan gaat het om 78 kg fosfaat en 130 kg N, Den Boer *et al*., 2012).

Vooral de mogelijkheid om vee in te scharen is hier aantrekkelijk. In de gecombineerde opgave 2014 is aangegeven dat 1 volwassen melkkoe gelijk is aan 1 grootvee-eenheid (gve). Een belasting van natuurterreinen met 2 gve (of meer?) zal bij een aantal beheertypen niet snel leiden tot aantasting van de aanwezige natuurwaarden en goed in een beheerplan passen. De gecombineerde opgave geeft bij gewascode 3718 (natuurlijk grasland) wel de voorwaarde mee dat de totale opbrengst hierbij niet hoger is dan 5 ton droge stof per ha per jaar. Dit is echter geen meetdoel in de monitoring en beoordelingssystematiek.

Behalve het natuurbeheerplan zijn ook de Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming van belang voor de hoeveelheid aan te wenden dierlijke mest. Artikel 1 van de Meststoffenwet bepaalt dat de hoeveelheid mest die op in Nederland gelegen natuurterreinen mag worden aangewend mede bepalend zijn voor het bedrijfsoverschot:

"Bedrijfsoverschot: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar op een bedrijf wordt geproduceerd boven de hoeveelheid die in het desbetreffende kalenderjaar:

1°. ingevolge artikel 8, onderdeel c, mag worden gebracht op of in de tot het desbetreffende bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, en

2°. ingevolge de krachtens de artikelen 7 en 15 van de Wet Bodembescherming geldende voorschriften mag worden aangebracht op een in Nederland gelegen natuurterrein dat de hoofdfunctie natuur heeft, dat in het desbetreffende kalenderjaar op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen datum bij het bedrijf in gebruik is;"

Artikel 3 lid 2 bepaalt vervolgens dat natuurterreinen zijn uitgezonderd van de gebruiksnormen:

*"**2.** Hoofdstuk III van deze wet is niet van toepassing op natuurterreinen die de hoofdfunctie natuur hebben."*

De meststoffenwet verwijst dus naar de Wet bodembescherming voor de hoeveelheden die op natuurterreinen mogen worden aangebracht. Artikel 7 van die wet stelt dat er krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden t.a.v. de bemesting en artikel 15 geeft nog meer verbodsbepalingen en waarborgen tegen ongeoorloofd gebruik van de bodem. Daarbij verwijst artikel 15 naar artikelen 6 t/m 12a. In artikel 99 lid 1 van de Wet bodembescherming worden gedragingen die zijn gebaseerd op de Natuurbeschermingswet 1998 vrijgesteld van de bepalingen in artikelen 6 t/m 12b.

"Artikel 99

1. *De artikelen 6 tot en met 12b zijn niet van toepassing op gedragingen, voor zover daaromtrent regels gelden, die zijn gesteld bij of krachtens de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Kernenergiewet en de Natuurbeschermingswet 1998."*

De Natuurbeschermingswet regelt niet zozeer de bemesting van terreinen (het woord mest komt er niet in voor) maar meer de aanwijzing van beschermde gebieden. In een Brochure van Dienst Regelingen (2007) wordt aangegeven hoe te handelen in geval van natuurterreinen:

"Natuurterrein wordt in het stelsel van gebruiksnormen niet gezien als landbouwgrond. Daarom tellen deze percelen niet mee voor het berekenen van uw gebruiksruimte. U leest hier wat dat voor uw bedrijfsvoering betekent.

Dieren laten grazen op natuurterrein

Dieren die u op natuurterrein laat grazen, horen op dat moment niet bij uw bedrijf. De mestproductie van deze dieren hoeft u dus niet mee te tellen. In uw administratie legt u vast hoeveel dieren er op natuurterrein gehouden worden en hoeveel dierlijke mest er is geproduceerd.

Mest uitrijden op natuurterrein

Het regels voor het beheer bepalen hoeveel dierlijke mest u op natuurterrein mag gebruiken. Het gaat dan om beheer dat is vastgesteld volgens:

- de Natuurbeschermingswet;
- de Provinciale Subsidieregeling Natuurbeheer (PSN); of
- beheer dat tot stand is gekomen met instemming van de minister van LNV, zoals beheer door Staatsbosbeheer

Als in het beheerregime voor uw natuurterrein niet is vastgelegd hoeveel dierlijke mest u mag gebruiken, dan gelden de volgende regels:

- op natuurterrein dat bestaat uit grasland (ten minste 50% gras bestemd voor beweiding/ voederwinning) gebruikt u maximaal 70 kilo fosfaat en 170 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar.
- Op natuurterrein met een andere begroeiing gebruikt u maximaal 20 kilo fosfaat uit dierlijke mest per hectare per jaar.

De mest die u op natuurterrein gebruikt, gaat niet van uw gebruiksruimte af, maar telt als afvoer van uw bedrijf. Als u dierlijke mest afvoert naar natuurterrein, moet u altijd een vervoersbewijs opmaken. Meer informatie over de regels voor het vervoeren van meststoffen kunt u vinden onder Zie ook."

Het hangt dus af van het beheerregime hoeveel mest op natuurterreinen mag worden gebracht en tegenwoordig bepalen de terreinbeheerders het beheerregime in eerste instantie zelf. In grasland-pakketten van het programma beheer werd vaak gewerkt met maximaal toelaatbare aantallen grootvee-eenheden (afhankelijk van tijdstip: bijv. 2 gve bij jaarrondbegrazing of 3 gve in een seizoen). Deze verouderde terminologie wordt in de Meststoffenwet al lang niet meer gebruikt, maar in het natuurbeheer dus nog steeds wel. Eén melkkoe staat daar nog steeds voor 1 gve. Dat betekent in een extreem geval dat natuurterreinen geschikt zijn om veel stikstofexcretie te parkeren, bijvoorbeeld door het inscharen van droogstaande hoogproductieve koeien: bijvoorbeeld een melkkoe met jaarproductie van rond de 9000 kg en een ureumgetal van 30 heeft een forfaitaire excretie van 137,5 kg N (en dat is nog niet eens het meest extreme voorbeeld(Šebek *et al.*, 2014)). Als we dan uitgaan van 2 melkkoeien gemiddeld voor het hele jaar, komt dat uit op een forfaitaire N-bemesting van 275 kg. Daarmee is 'natuurbeheer' een aantrekkelijke optie voor veel melkveebedrijven, aangezien zij daardoor minder dieren hoeven mee te tellen, en daardoor minder mest hoeven af te voeren. In het rantsoen van hoogproductief melkvee past kwalitatief slecht ruwvoer van natuurterreinen slechts zeer beperkte mate (Sanders *et al.*, 2013); het zal waarschijnlijk vooral gebruikt worden voor melkvee in de droogstand of voor het opgroeiend jongvee. Als het inscharen in de praktijk gebeurt met de melkkoeien in de droogstand, zal de werkelijke hoeveelheid N die in de natuurgebieden terechtkomt ook minder zijn dan bovenstaande 270 kg, aangezien de dieren dan minder mest produceren.

Wat betreft bemesting kunnen we concluderen dat in geval van mest uitrijden natuurgronden duidelijk minder mogelijkheden bieden dan gangbare landbouw, maar in het geval van beweiding doet natuurgrond 'volwaardig' mee. Deze mogelijkheden van natuurgronden veranderen niet door de onderzochte verandering van eigenaar. Wel mogen we verwachten dat agrarische of landgoed eigenaren wellicht meer de maximale bemestingsmogelijkheden opzoeken dan TBO. Uitbreiding van het bedrijfsareaal met deze natuurterreinen zorgt in elk geval voor een toename van mestplaatsings-mogelijkheden en ruwvoerproductie, en dat zal voor veel melkvee bedrijven, na afschaffing van de melkquotering in 2015, een aantrekkelijke optie zijn.

3.3.4 Huidige situatie rond overdracht van natuurgronden in de EHS

Na de decentralisatie van het natuurbeleid is de PNB niet meer van toepassing. Ook hebben het ministerie van EZ en provincies afgesproken om bij de overdracht van natuurgronden in de EHS geen aparte positie meer te gunnen aan TBO (Dijksma, 2013c), maar uit te gaan van gelijkberechtiging van TBO, landgoedeigenaren en agrariërs. Ten tijde van dit onderzoek waren provincies bezig om deze nieuwe werkwijze vorm te geven. Dat ging niet vanzelf. Zowel in Overijssel als Groningen zijn initiatieven gestart, die beide een stevige reactie van de VGG hebben opgeleverd (VGG, 2014; Stibbe, 2015).

In juni 2015 heeft de provincie Zuid-Holland twee stukken natuur in de EHS te koop aangeboden, zie http://www.zuid-holland.nl/actueel/nieuws/@10885/verkoop-natuur/. Het gaat om 2 kleine gebieden van elk 4 ha in de gemeenten Alphen aan de Rijn en Goeree-Overflakkee. Beide gebieden zijn momenteel eigendom van de provincie en in principe geschikt voor het beoogde natuurdoeltype. De verkoop geschiedt via openbare inschrijving, met behulp van een makelaar via een landelijk platform: http://www.landelijkvastgoedonline.nl. Belangstellenden worden gevraagd om een bieding te doen, in combinatie met een beheerplan, waarvan het beoogde natuurdoeltype door de provincie bepaald is. De provincie beoordeelt in september de binnengekomen biedingen, waarbij de kwaliteit van het beheerplan zwaarder weegt dan de geboden prijs. De beheerplannen worden als kwalitatieve verbintenis meegenomen bij de inschrijving in de publieke registers. Voor het geval de nieuwe eigenaar afwijkt van het beheerplan zijn boete clausules opgenomen. De provincie draagt zorg van een regelmatige monitoring om te beoordelen of de beheerplannen worden nagekomen; vóór de verkoop wordt door de provincie een nulmeting uitgevoerd.

Voor de beheerkosten hanteert de provincie twee verschillende opties:
- Verwijzing naar de SNL-subsidie, voor de komende 6 jaar; daarna is beheer verplicht dat wordt vastgesteld in het dan geldende Provinciaal Natuurbeheerplan Zuid-Holland.
- Uitkering van een eenmalige gekapitaliseerde beheervergoeding voor de komende 25 jaar; voor de periode daarna kan vervolg subsidie via SNL mogelijk zijn, maar daarover kan de provincie nu geen zekerheid geven.

Ten slotte zijn in de concept-koopovereenkomsten ook bepalingen opgenomen in verband met vervreemding, speculatie en toegang. Verkoop naar derden (niet zijnde overdrachten in familie-verband), moet bij de provincie gemeld en door de provincie goedgekeurd worden. Als sprake is van een meerwaarde bij vervreemding, bv. als gevolg van een bestemmingswijziging, binnen een periode van 25 of 30 jaar na passeren van de akte, moet de eigenaar deze meerwaarde afdragen aan de provincie. Verder geldt dat bij vervreemding de kwalitatieve verplichtingen van het beheerplan moeten worden overgenomen door de nieuwe eigenaar. De voorwaarden voor vervreemding en speculatie moeten ook worden overgenomen. De nieuwe eigenaar moet ervoor zorgen dat het gebied kosteloos toegankelijk is voor het publiek, via reeds aanwezige of aan te leggen wegen en paden.

3.4 Analyse en conclusies

In deze paragraaf analyseren we bovenstaande bevindingen en formuleren we conclusies.

De vraag van deze botsproef is, wat er gebeurt als TBO overgaan tot verkoop van terreinen die in het verleden met subsidie zijn verworven ten behoeve van het realiseren van de EHS. Deze 'botsing' zou kunnen gebeuren als:
- De TBO overgaat tot verkoop van terreinen: hetzij vrijwillig, hetzij gedwongen,
- *En* de ministers van EZ en Financiën of GS daaraan hun goedkeuring verlenen.

Aan de goedkeuring kunnen de ministers of GS ook voorwaarden verbinden. Je mag verwachten dat zij dat ook zullen doen, zodat de subsidie die de overheid er indertijd voor heeft uitgegeven, ook de beoogde natuur oplevert, inclusief de mogelijkheden voor openstelling: het afdwingen van beheer en openstelling overeenkomstig het provinciale natuurbeheerplan ligt dan het meest voor de hand. Momenteel is nog niet duidelijk in welke juridische vorm dit zal gebeuren. Om de continuïteit van het natuurbeheer te verzekeren is opname in het Kadaster aan te bevelen, zodat mogelijke veranderingen in het bestemmingsplan geen invloed meer hebben. Als het gaat om mogelijke verkoop van gronden van Staatsbosbeheer is actie van de ministers van EZ en Financiën voldoende, aangezien zij nog steeds eindverantwoordelijk zijn voor SBB.

Gedwongen verkoop door onteigening lijkt zeer onwaarschijnlijk, aangezien de overheid geen plannen heeft van groot maatschappelijk belang voor de betreffende terreinen. Ook vrijwillige verkoop door de TBO lijkt zeer onwaarschijnlijk, hun doelstelling is immers om meer aan natuurbeheer te doen. Gedwongen verkoop als gevolg van de claim van de VGG is nog steeds een denkbare optie; dit kan realiteit worden door een uitspraak van de rechter om dat te doen, maar ook doordat de TBO in financiële problemen kunnen komen, als zij door een rechterlijke uitspraak de verwervingssubsidie moeten terugbetalen.

Bij SBB kan verkoop van natuurgrond plaatsvinden als gevolg van een enkele ministeriële handeling (zie casus 3 Verkoop van SBB-gronden in Daarle); bij de TBO is verkoop van natuurgronden, die met subsidie verworven zijn, praktisch gezien eigenlijk alleen mogelijk als zowel de TBO als de ministers of GS daarachter gaan staan. Op basis daarvan kunnen we concluderen dat gronden van SBB relatief makkelijker in de verkoop kunnen komen dan gronden van andere TBO, als een bepaald kabinet dat op enig moment zou willen.

En als SBB of TBO hun gronden overdragen aan particulieren, wat gebeurt er dan mee? Het blijkt dat de meeste gronden van TBO in de EHS via het bestemmingsplan beschermd zijn als natuurgebied, bos of agrarisch met waarden. Dit betekent dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om de grond te bebouwen; ook het optimaliseren van de agrarische inrichting door bv. draineren, egaliseren of

grondwaterstandsverlaging is meestal niet toegestaan. Dit betekent dat uitgaande van een grasvegetatie boeren of landgoedeigenaren de meest voor de hand liggende nieuwe eigenaren zullen worden. Voor gebieden met andere begroeiingstypen verwijzen we naar casus 3 over de verkoop van SBB-terreinen in Daarle.

Voor boeren en landgoedeigenaren kunnen dergelijke natuurterreinen een aantrekkelijke uitbreiding vormen op hun bedrijfsareaal: het biedt namelijk mogelijkheden voor extra ruwvoerproductie en extra mestplaatsingsmogelijkheden, die voor veel melkveebedrijven zeer welkom zullen zijn, als zij hun bedrijf willen uitbreiden en / of in hun bedrijfsvoering minder afhankelijk willen zijn van voeraankopen en mestafzet.

Het blijkt dat de mogelijkheden van deze gronden minder zijn dan gewone landbouwgrond, maar binnen de huidige regels blijkt ca. de helft van een normale voerproductie mogelijk en wat betreft plaatsing van de dierlijke mest nog wel iets meer dan de helft van wat gewone landbouwgrond mag hebben. Behalve deze generieke regels voor natuurgronden, is van belang welke eisen het provinciale natuurbeheerplan stelt. In het verleden is dat gebeurd via maatregelpakketten die de beheerder moest uitvoeren. Het huidige beleid stelt echter de beheerdoelen centraal, en laat het aan de beheerder over om dat op een effectieve manier te realiseren. Via monitoring houdt de overheid de vinger aan de pols.

Belangrijke vraag is of de nieuwe eigenaar / gebruiker de beheersubsidie gaat aanvragen. Als het bedrijf de subsidie aanvraagt moet een beheerplan gemaakt worden dat de beheerdoelen dichterbij brengt. De provincie krijgt dan ook toegang tot de terreinen om zo nodig de voortgang van het doelbereik te monitoren. Dit levert waarschijnlijk wat beperkingen op voor de bedrijfsvoering, maar ook een subsidie, die als het goed is, in verhouding staat tot de te nemen beheermaatregelen. Als het bedrijf echter geen subsidie aanvraagt, gelden alleen de beperkingen van het bestemmingsplan. Verder kan de grond ingezet worden als gewoon landbouwperceel, ook al is de bestemming natuur, waarbij we wel moeten opmerkingen dat de mogelijkheden voor verbetering van de agrarische inrichting als gevolg van deze bestemming vaak beperkt zijn. Ten slotte zouden ook de aanvullende verkoopvoorwaarden, die de TBO op verzoek van het ministerie gesteld hebben, beperkend kunnen zijn in de bedrijfsvoering. Dergelijke aanvullende voorwaarden zullen TBO alleen stellen als het echt moet: ze maken de verkoop moeilijker, en verlagen waarschijnlijk de opbrengsten. Als de nieuwe eigenaar geen beheersubsidie aanvraagt, is het belangrijk dat provincie en gemeente zorgen voor voldoende toezicht en handhaving, zodat de natuurlijke kwaliteiten en de beheerdoelen van de provinciale VR niet in de knel komen.

Gezien de beperkingen van het bestemmingsplan en de verwachte aanvullende voorwaarden rondom beheer en openstelling, mag je verwachten dat de meeste nieuwe eigenaren / gebruikers dan ook de beheersubsidie zullen aanvragen, zodat er een financiële tegemoetkoming is ter compensatie van de beperkingen van het gebruik.

Samenvattend: de kans op de verkoop van terreinen van TBO aan particulieren is aanwezig, maar nog niet heel groot. Als verkoop plaatsvindt, is het waarschijnlijk dat er continuïteit blijft in het natuur-beheer, waarbij de mogelijkheid reëel is dat de nieuwe beheerder zich op een beheerdoel richt dat beter bij hem past.
Daarbij is van belang dat er voldoende aandacht is voor de volgende 'veiligheidsmaatregelen':

- Borging dat alle toekomstige eigenaren zich moeten houden aan het natuurbeheerplan van de overheid (Provinciale Ruimtelijke Verordening);
- Meer aandacht voor toezicht en handhaving op behoud van de inrichting en het beheer, ook als de gebruiker geen beheersubsidie aanvraagt (gemeente). Gemeenten hebben de mogelijkheid om toe te zien op handhaving van het bestemmingsplan, maar het is momenteel niet duidelijk of het toezicht op de bescherming van natuurwaarden voldoende prioriteit krijgt.

Met deze veiligheidsmaatregelen kan het natuurbeheer van EHS door particulieren goed geborgd worden. Als we kijken naar de huidige manier waarop bv. de provincie Zuid-Holland het eigendom en beheer van natuurgebieden aanbesteedt, dan komen deze beveiligingen duidelijk herkenbaar terug: borging en van het beheer via een kwalitatieve verbintenis, en monitoring door experts van de provincie.

4 Ontgrenzing van EHS naar wit gebied

4.1 Ontgrenzing en vigerende wet- en regelgeving

Natuurbeleid Eigendom	Natura 2000	EHS	Provinciaal natuurnetwerk	Natuur in witte gebieden
TBO		→	→	→
TBO met verpachting				
Overige (particulier, div. overheden)				

Bij ontgrenzing van gebieden uit de EHS geldt dat de vigerende wet- en regelgeving altijd van kracht blijft. Dus ongeacht of een gebied wel of niet als EHS is begrensd, blijven eventuele aanwezige natuurwaarden en houtopstanden beschermd onder resp. de Flora- en faunawet en de Boswet.

De Flora- en faunawet regelt dat ingrepen die leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen, bijvoorbeeld vernielen van nesten of het uitsteken van planten, niet toegestaan zijn tenzij men een ontheffing hiervoor kan krijgen. Hiermee wordt geregeld dat de staat van instandhouding van de wettelijk beschermde soorten lokaal niet verslechtert.

De Boswet vereist een herplantplicht bij kap, waardoor het areaal bos minimaal gelijk blijft. In ontgrensde gebieden zal de Natuurbeschermingswet zeer waarschijnlijk niet van kracht zijn, omdat bestaande Natura 2000-gebieden ook bij herbegrenzing binnen de EHS/NNN zullen blijven vallen. In principe blijft ook het vigerende bestemmingsplan gelden, totdat natuurlijk tot een wijziging hiervan wordt overgegaan.

4.2 Ontgrenzing en natuurwaarden

Bij de herijking van de EHS zijn gebieden uit de EHS gehaald. Daarbij gaat het vrijwel altijd om geplande natuurgebieden en niet om aanwezige natuurgebieden. In de praktijk zijn het vaak agrarische gebieden: de te ontgrenzen gronden worden nog niet beheerd conform EHS-doelen maar liggen wel binnen de EHS. Het ontgrenzen van EHS verloopt meestal in een package-deal: op locatie A een stukje eraf, op locatie B een stuk erbij, waardoor per saldo een kwaliteitsverbetering of areaal-uitbreiding ontstaat.

Voor deze gronden die als EHS begrensd waren, maar nog niet aangekocht of in beheer, gold het 'nee, tenzij' regime waarbij alleen rekening hoeft te worden gehouden met de actuele waarden (Kamphorst *et al.*, 2011). Deze agrarische (natuur-)gebieden hebben overigens wel vaak een redelijk grote potentie (Wamelink *et al.*, 2014). In bestemmingsplannen hebben deze gronden meestal nog geen passende bestemming (zoals bos, natuur, agrarisch met waarden) gekregen; dit in verband met het voorkomen van planschade claims.

In de betreffende casus houden we ook rekening met de situatie (die tot nu toe nog niet veel heeft plaatsgevonden) dat gronden worden ontgrensd die al gedurende langere tijd binnen de EHS beheerd zijn. Er heeft al natuurontwikkeling plaatsgevonden; de rijksoverheid trekt zich echter terug en haalt de EHS/NNN begrenzing eraf, bv. als gevolg van bezuinigingen of andere inzichten in natuurbeheer. Een voorbeeld van bovenstaande situatie is een groot stuk EHS op Texel, dat in eigendom is van SBB (mondelinge mededeling Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015). Het is inmiddels ontgrensd, omdat SBB dit gebied niet meer van belang vindt, en het weer beschikbaar wil stellen voor de landbouw. Eigen-domsplanologie, dat wil zeggen de beoordeling van de eigenaar van het gebied in relatie tot (potentiële) natuurwaarden, blijkt hierbij ook belangrijk.

Gevolgen voor aanwezige en potentiële natuurwaarden kunnen zich voordoen, als de gemeente de bestemming gaat herzien. Een dergelijke herziening moet wel passen binnen de provinciale kaders, ofwel Provinciaal Ruimtelijke Verordening. Via de getrapte doorwerking van de Wro kan een provincie mede bepalen wat een gemeente mag toestaan.

Zowel SBB als NM melden dat in het Natuurpact is vastgelegd dat financiering gegarandeerd blijft van natuurgronden die buiten de EHS vallen. In praktijk loopt dit (medio 2015) nog niet goed; niet alle provincies hebben duidelijk gemaakt hoe ze dat gaan doen. Het recht op de beheersubsidie is daardoor onzeker. De meeste huidige gebieden hebben nu nog subsidie, maar de strijd voor volgende periode loopt nog (mondelinge mededelingen Hoekstra (Staatsbosbeer) en Hellevoort (Natuurmonumenten), 2015).

4.3 Ontgrenzing en provinciale verordeningen

In veel PRV's zien we dat de provincie zich ook buiten de EHS richt op bescherming of ontwikkeling van natuurwaarden (zie ook Van Os *et al.*, 2013). Dat is in diverse provincies een behoorlijke worsteling: hoe om te gaan met natuurgronden buiten de EHS. Bij sommige provincies is sprake van een provinciale schil, zone of mantel om de EHS/NNN heen, of in aansluiting daarop. We hebben dat niet voor alle provincies in beeld gebracht. Enkele voorbeelden zijn:

- Overijssel: met de Zone ondernemen met Natuur en Water;
- Noord-Brabant: met de Groenblauwe mantel;
- Limburg: met de Bronsgroene landschapszones.

Herijking van de EHS leidt in dergelijke gevallen dus niet tot 'witte' gebieden, maar tot nieuwe gebiedsaanduidingen. In deze gebieden geldt een *Ja, mits…* regime waarmee meer ontwikkelingen mogelijk zijn dan onder het *Nee, tenzij …* regime binnen de EHS-begrenzing.

In geval van bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant gelden hoofdregels voor toekenning van het vlak waar de EHS is verwijderd. Deze regels zijn als volgt:

- het vlak grenst ergens aan de groenblauwe mantel: het vlak krijgt de aanduiding groenblauwe mantel;
- het vlak raakt geen groenblauwe mantel, maar wel bestaand stedelijk gebied: het vlak krijgt de aanduiding bestaand stedelijk gebied;
- het vlak was volledig omringd door agrarisch gebied: het krijgt de aanduiding agrarisch gebied;
- het vlak wordt volledig omringd door EHS: de toekenning van de aanduiding is maatwerk.

Bij veel provincies lijkt de nadruk meer op kwantiteit in plaats van kwaliteit. In Limburg ligt de focus op *gouden* natuur (de meest waardevolle natuurgebieden); op *zilveren* natuur kan men 50% financiering via provincie krijgen en de rest moet uit de markt komen.

Natuurmonumenten ziet dat veel robuuste verbindingen bij de herijking zijn geschrapt. Provincies proberen juist die verbindingsfuncties te handhaven, maar dan wel met andere termen en een andere status. Er zijn ook verbindingszones gebleven. Als provincies vooral investeren in vergroten van gebieden, kan het realiseren van belangrijke verbindingen mogelijk te weinig aandacht krijgen.

4.4 Herijking gronden met gebiedsaanduiding 'natuurzone'

In het algemeen lijken we er van uit te kunnen gaan dat gronden die uit de EHS worden gehaald, meestal vallen binnen de natuurzones van de provincies (Van Os *et al.*, 2013). Op deze wijze kan er alsnog gestuurd worden op de toegestane ontwikkelingen en bescherming van aanwezige natuurwaarden (ervan uitgaande dat deze er zijn). Immers, de bescherming van de zones rondom de EHS, zoals boven genoemd, vindt plaats via een 'ja, mits'-benadering. Dat betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan, mits zij tevens leiden tot een verbetering van de natuur- en landschapswaarden.

In sommige gevallen is echter ook sprake van gronden die in de EHS zijn beland, bv. bij SBB als vangnet van ruilverkavelingen; sommigen daarvan lijken niet echt perspectiefvol uit het oogpunt van natuurdoelen, zodat voor deze gronden een overgang naar wit gebied meer op zijn plaats lijkt.

Noord-Brabant heeft de regels van de groenblauwe mantel vastgelegd in de Verordening Ruimte uit 2012 in artikel 6. Artikel 6.1 gaat daarbij in op de beschermingsbepalingen en in de overige artikelen wordt per functieaanduiding aangeven hoe bijgedragen moet worden aan de waarden in de groenblauwe mantel.

Overijssel heeft in haar Omgevingsvisie het 'ja, mits'-principe van de Zone ondernemen met water en natuur in 2009 in de Omgevingsvisie vastgelegd als de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) in artikel 2.1.6.

Voor de balans tussen ruimtelijke ontwikkeling en investeren in natuur en landschap geldt, in tegenstelling tot de EHS, dat er geen beleidsregels zijn met normen over verplichte compensatie e.d. bij ontwikkelingen. Provincies sturen hierop via 'Kwaliteitsimpulsen', met soms ook bijbehorende financieringsregelingen. De uitvoering hiervan is echter een taak van gemeenten:

- te bepalen waar welke huidige waarden er in een gebied aanwezig zijn;
- te beoordelen of de gewenste ontwikkeling een bijdrage levert aan de kwaliteit daarvan;
- te zorgen dat de kwaliteitsimpuls wordt geborgd.

Het is momenteel nog de vraag hoe dit in de praktijk gaat uitpakken.

Noord-Brabant geeft aan dat gemeenten moeten vaststellen of nieuwe ontwikkelingen qua aard en schaal passen bij het ontwikkelingsperspectief voor de groenblauwe mantel en rekening houden met omliggende waarden. In de praktijk is het een kwestie van het probleem definiëren (of constateren dat het er niet is) en samen naar oplossingen zoeken. Concrete doelen of vereisten vooraf zijn moeilijk te stellen. De uiteindelijke resultaten zijn de uitkomst van een proces en betreffen dus maatwerk (zie Kader 1).

Overijssel heeft hiervoor een 'Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving' vastgesteld dat gemeenten kunnen gebruiken (2010). Dit werkboek is een hulpmiddel voor een maatwerktoepassing van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. In dit werkboek komen de volgende onderdelen aan bod:

1. Wat is het doel en de status van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving?
2. Welke algemene basisprincipes zijn te onderscheiden?
3. Hoe kan de kwaliteitsimpuls concreet en transparant gemaakt worden en hoe is een eenduidige uitvoering ervan te borgen?
4. Wanneer is de kwaliteitsimpuls van toepassing, welke categorieën zijn te onderscheiden en welke ruimte is er voor maatwerk?
5. Wanneer is sprake van evenwicht in geboden ontwikkelingsruimte en de hoogte van de kwaliteitsinvesteringen?
6. Hoe kan een kwaliteitsimpuls geborgd worden in bestemmingsregelingen en de uitvoeringspraktijk?
7. Hoe is ruimtelijke kwaliteit op een ontwikkelingsgerichte manier te vertalen naar bestemmingsplannen (gereedschapskist)?

Voor de balans tussen ruimtelijke ontwikkeling en versterking van natuur en landschap stelt dit Werkboek dat gekozen kan worden uit (een combinatie van):

- een goed (individueel) proces;
- het kapitaliseren van ontwikkelingsruimte en kwaliteitsprestaties;
- het vaststellen van normbedragen (= methode gehanteerd in Limburg);
- het maken van vaste prestatieafspraken.

Duidelijk is wel dat het altijd om maatwerk zal gaan. Het is dus mogelijk dat een initiatiefnemer die zijn kampeerterrein wil uitbreiden, bij de ene gemeente als prestatie een houtwal van 30 meter zal moeten aanleggen, en bij de andere gemeente verplicht wordt tot compensatie van 10 ha schraal grasland.

Voor de mogelijkheid om kwaliteitsimpulsen in bestemmingsplannen te borgen, stelt het Werkboek dat de Wro mogelijkheden biedt om planologische ontwikkelingsruimte te bieden waarbij aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan. Men wil immers voorkomen dat de ruimtelijke ontwikkeling wel plaatsvindt, maar de kwaliteitsimpuls niet. Hoewel een bestemmingsplan alleen verboden kan bevatten en geen geboden, bieden de volgende constructies toch ruimte hiervoor:

- het toepassen van een wijzigingsbevoegdheid;
- het stellen van nadere eisen aan een bepaalde bestemming of een bepaald gebied;
- het opnemen van voorwaardelijke bestemmingen;
- het verbinden van voorwaarden aan een projectbesluit.

Kader 1. Voorbeeld *Ja, mits ….*principe

Voorbeeld is natuurbegraafplaats Maasbree in Gemeente Peel en Maas. Op dit moment heeft het plangebied een bosbestemming die de exploitatie van een natuurbegraafplaats niet mogelijk maakt. Derhalve is een partieel bestemmingsplan opgesteld, waarbij binnen de bestemming natuur een specifiek aanduiding 'natuurbegraafplaats' mogelijk wordt gemaakt. In het kader van deze bestemmingsplan-procedure is op basis van het provinciaal beleid (Limburgs Kwaliteitsmenu) een tegenprestatie noodzakelijk: bij nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied moet worden aangegeven welke kwaliteit verbeterende maatregelen genomen worden. In dit geval gaat het om de aanleg van een nieuwe poel en verbetering leefgebied bosranden. In het gemeentelijk bestemmingsplan zijn de ontwikkeling en tegenprestatie geregeld via een voorwaardelijke bepaling. Daarin staat: *Het exploiteren van natuurbegraafplaats op de voor 'Natuur' aangewezen gronden is toegestaan als de tegenprestaties, die voorwaarde zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling, worden gerealiseerd binnen een termijn van twee jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan en in stand wordt gehouden overeenkomstig bijlage 1 bij deze regels (*Gemeente Peel en Maas (2014). *Vastgesteld bestemmingsplan Natuurbegraafplaats Maasbree. Peel en Maas d.d. 22 april 2014*).

4.5 Herijking gronden met gebiedsaanduiding 'agrarisch of stedelijk gebied'

Als de ontgrenzing van de EHS leidt tot gebiedsaanduidingen als agrarisch gebied of stedelijk gebied, en er geen sprake is van een kwaliteitsimpuls kader, zijn meer ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, en is ook geen tegenprestatie vereist. In dat geval kan een gebied in theorie een geheel rode bestemming krijgen, al zal altijd rekening moeten worden gehouden met de natuurwetgeving. En ook dan zal een ontwikkeling moeten passen binnen de omgevingsvisie van een provincie.

Voor de ontwikkelingsruimte van landbouwbedrijven kan nog het volgende worden opgemerkt. In de nog vigerende Wet ammoniak en veehouderij gelden beperkingen voor veehouderijen binnen 250 m van een door de provincie aangewezen kwetsbaar gebied binnen de EHS. Deze beperkingen gelden expliciet niet buiten de EHS en bij aanpassingen aan de begrenzing dienen provinciale staten dit volgens artikel 2a, vierde lid overeenkomstig te wijzigen: "Indien de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur of van een beschermd gebied als bedoeld in artikel 10, eerste lid, of artikel 10a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt gewijzigd, wijzigen provinciale staten het in artikel 2, eerste lid, bedoelde besluit, voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan artikel 2. Op de wijziging van het besluit zijn het eerste tot en met derde lid van overeenkomstige toepassing."

Dit betekent dat het ontgrenzen van EHS, wanneer dit door de provincie aangewezen kwetsbare gebieden betreft, dan leidt tot het vervallen van de bescherming door de Wet Ammoniak en Veehouderij tegen uitbreiding van veehouderijbedrijven op minder dan 250 m van dit gebied. Als deze bedrijven dan uitbreiden, kan dat leiden tot een toename van de stikstofdepositie op deze kwetsbare gebieden. Deze theoretische situatie lijkt zich in de praktijk echter niet voor te doen, omdat kwetsbare gebieden (vrijwel?) altijd bestaande natuurgebieden betreffen.

4.6 Conclusies

Bij ontgrenzing van de EHS blijft de wettelijke bescherming van de Flora- en faunawet en de Boswet gelden, maar verandert het ruimtelijke ordeningsbeleid. De kracht van de handhaving van deze wetten wordt dan belangrijker. De meeste ontgrensde gebieden zullen vallen binnen provinciale schillen, zones of mantels om de EHS/NNN heen (natuurzones), waarmee veelal ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan, mits zij tevens leiden tot een verbetering van de natuur- en landschapswaarden. Dergelijke 'ja, mits'-regimes zijn vastgelegd in de Provinciale Omgevings-verordeningen of Ruimtelijke Verordeningen. De kans op ontgrenzing van EHS naar wit gebied is dus niet zo groot; veel voormalige EHS-gebieden worden opgenomen in provinciale natuurzones.

De inschatting is dat ontgrenzing niet snel zal leiden tot aanpassingen van het bestemmingsplan. De meeste gronden zullen hun bestemming van 'groen, natuur of bos' behouden. Voor gronden die nog niet ingericht waren, en waar nog geen passende bestemming voor was opgesteld, blijft uiteraard de huidige bestemming gelden.

Daarnaast zal aanpassing van de (groen, natuur of bos) bestemming afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van financiering voor beheer en het belang dat de TBO hechten aan het gebied. Als de TBO het een belangrijk natuurgebied vinden, zullen ze het behouden en zich verzetten tegen druk van bedrijven om de bestemming aan te passen. Als het gebied voor wat betreft de natuur minder van belang is, is de kans op bestemmingsplan wijziging wel reëel, mede als reactie op politieke kleur van provinciale besturen en gemeenten, maar ook onder invloed van externe druk op het gebied.

De ontgrenzing van EHS naar wit gebied laat een graduele verschuiving zien naar meer ontwikkelingsruimte, bijvoorbeeld omdat compensatie in provinciale NNN niet altijd meer is. Bij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zal makkelijker een afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden verkregen (hoewel binnen de EHS ook afwijkingen mogelijk zijn op grond van groot openbaar belang of op grond van kleinschalige ontwikkelingen). Echter: als de ex-EHS grond binnen een natuurzone valt, zal bij dergelijke ruimtelijke ontwikkeling ook het behoud van natuur- en landschaps-waarden nagestreefd moeten worden. Daarbij zijn overigens geen normen beschikbaar, waaraan de kwaliteitsimpuls voor natuur en/of landschap moet voldoen. Wel lijken er mogelijkheden om via het bestemmingsplan te reguleren dat naast de ruimtelijke ontwikkelingen, ook de kwaliteitsimpuls gerealiseerd wordt.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de kans op overgang van EHS naar wit gebied niet heel groot is, er zijn slechts enkele voorbeelden beschikbaar. Het gevolg is, dat er meer ontwikkelings-ruimte voor andere functies ontstaat, vooral als er nog weinig natuurwaarden zijn. De visie van de eigenaar op de potentie van het gebied en het gemeentelijk bestuur, zijn van doorslaggevend belang voor de toekomstige ontwikkelingsrichting.

5 Verkoop van natuurgronden in het witte gebied

5.1 Inleiding

Natuurbeleid Eigendom	Natura 2000	EHS	Provinciaal natuurnetwerk	Natuur in witte gebieden
TBO				
TBO met verpachting				
Overige (particulier, div. overheden)				

In de derde casus gaat het om verkoop van natuurgronden in het witte gebied; van TBO aan particulieren. Dit is in feite het voormalige plan om een deel van het natuurbeleid te financieren middels de verkoop van natuurgebieden van Staatsbosbeheer, voor zover het geen EHS of Natura 2000-gebieden betreft (pilot Daarle). Voor deze casus is de nodige informatie reeds beschikbaar uit de projectwerkzaamheden van vorig jaar (Van Os *et al.*, 2013).

Alhoewel de verkoop van SBB-gronden inmiddels voorlopig van de baan is, nemen we deze casus toch mee omdat het niet ondenkbaar is dat deze beleidsoptie in een nieuwe toekomstige situatie toch weer van stal gehaald wordt. Het is voor de rijksoverheid een relatief eenvoudig manier om aan nieuwe financiële middelen te komen.

De botsproef wordt als volgt gesteld: wat zijn de gevolgen voor de continuïteit van het natuurbeheer, als natuurgebieden door TBO verkocht worden aan particulieren? Veronderstelling hierbij is dat natuurgebieden bij TBO in veilige handen zijn, aangezien deze organisaties een duidelijke natuurdoelstelling hebben. Wat kunnen particulieren allemaal met deze gronden gaan doen? Wat zullen ze ermee gaan doen? Dit is geen fictieve botsproef; de pilot Daarle is in 2013 deels uitgevoerd.

In par. 5.2 wordt de casus Daarle beschreven, in paragraaf 5.3 de relevante subsidies en regelgeving en in par 5.4 analyse en conclusies.

5.2 Casus Daarle

5.2.1 Verkoop

In verband met een financiële taakstelling van 100 mln euro had SBB in 2013 het voornemen om dit te realiseren via de verkoop van gronden die buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) liggen. De eerste pilot van verkoop van deze gronden heeft plaatsgevonden in het dorp Daarle, gemeente Hellendoorn, Overijssel. In Daarle ging het om 128 hectare, verdeeld over 76 objecten met een grootte van 0,5 ha tot 6 ha. De verkoop hiervan was gepland in vier fasen. Fase A is als eerste gestart met 16 objecten (meestal bestaande uit meerdere percelen) met een totaal grootte van 34 hectare. De startinzet was 7.500 euro/hectare.

De verkoop is gerealiseerd via een openbare internetveiling van Troostwijk Vastgoed veilingen te Amsterdam. Per object waren bij de verkoopinformatie diverse gegevens ontsloten, waaronder de bestemming van de percelen, de vraag of de Boswet van toepassing is, informatie over subsidie-mogelijkheden, het jachtrecht, erfdienstbaarheid etc. De verkoop vond plaats bij opbod en afslag. Bij afslag vond daarna nog gunning plaats door Staatsbosbeheer.

De totale opbrengst van de gronden in Fase A bedroeg 516.000 euro, wat neerkomt op gemiddeld 15.176 euro/hectare, meer dan 2 keer zo veel als de startinzet (Dijksma, 2013a). Alle 16 percelen zijn gegund aan de hoogste bieders. Aan de verkoop zijn ook kosten verbonden, in totaal € 236.400 (deze kosten zijn voor alle vier de fasen gemaakt) zodat na afloop van fase A uiteindelijk netto 8.324 euro/hectare naar de staatskas is gevloeid. Vanwege alle commotie rond deze verkoop zijn de fases B, C en D voor deze pilot verder afgeblazen. De verkoopkosten bestonden voor een belangrijk deel uit bodemonderzoek en opruimkosten, aangezien SBB de gronden 'schoon' wilde opleveren. Daarnaast zijn kosten gemaakt voor de makelaar en promotie en presentatie van de gronden.

De gronden zijn indertijd, in het kader van de ruilverkaveling verworven door Staatsbosbeheer van agrariërs met gronden in de ruilverkaveling. De exacte prijzen waren niet meer beschikbaar bij Dienst Landelijk Gebied (DLG); op basis van de langjarige grondmarktontwikkelingen is geschat dat voor deze percelen in 1989 en 1994 niet meer dan € 20.000 euro per ha is betaald (Dijksma, 2013b).

De verkoop werd aangevochten door de Stichting Das & Boom. Das & Boom vreesde dat veranderingen van beheerregime in de toekomst tot een aantasting van de aanwezige natuurwaarden zouden kunnen leiden en had juist een onderzoek voorafgaand aan de verkoop geëist om daaromtrent meer inzicht te krijgen. De rechtbank van Den Haag heeft in een vonnis van 22 mei 2013 uitspraak gedaan (Rechtbank Den Haag, 2013), waarin is uitgesproken dat de voorgenomen verkoop van grond door SBB en goedkeuring van de Staatssecretaris daartoe niet onrechtmatig zijn geweest. Volgens het vonnis blijkt uit niets dat de beschermde status die de terreinen nu hebben ook maar iets zullen veranderen door een eigendomsoverdracht.

Daarnaast hebben lokale partijen zich hebben verenigd in een landschapsbond Daarle (in oprichting, Broeze, 2013) en de staatsecretaris verzocht om een 'kwaliteitsbod' te mogen uitbrengen, maar in een reactie geeft de staatssecretaris in feite aan dat ze gewoon in het openbare proces mogen meebieden. Bij de selectie van de verkoopmethode was "gelijke kansen voor alle potentiële kopers" één van de overwegingen.

5.2.2 Nieuwe eigenaren

Ten tijde van de evaluatie waren de nieuwe eigenaren nog niet bekend, omdat de koopcontracten toen nog niet waren ingeschreven in de openbare registers. De evaluatie volstaat ermee een globaal inzicht te verschaffen in drie categorieën kopers. In totaal waren er 11 unieke kopers:

- kopers uit de omgeving van Daarle kochten 10 ha,
- de Partij voor de Dieren eveneens ca. 10 ha,
- en 14 ha werd gekocht door overige kopers, niet afkomstig uit de omgeving van Daarle.

Staatsbosbeheer heeft geen privaatrechtelijke 'beklemming' opgenomen. Dat wil zeggen: er zijn aan de verkoop geen voorwaarden verbonden voor het gebruik van de te verkopen grond.

Staatsbosbeheer besteedde in afgelopen jaren geld aan beheer van de betreffende percelen; dat verliep via een uitbesteding aan Stichting Beheer Natuur en Landschap (SBNL) voor een bedrag van € 205 per ha per jaar, zijnde € 190 beheervergoeding van Staatsbosbeheer en ca € 15 opbrengsten. De bijkomende kosten voor Staatsbosbeheer zijn gesteld op 20% (overleg, toezicht, heffingen en administratie). De totale beheerkosten bedroegen daarmee € 246 per hectare per jaar. De nieuwe eigenaren zullen het beheer zelf moeten gaan bekostigen.

Kopers zijn vrij naar eigen inzicht de gebieden in gebruik te nemen en mogen bijvoorbeeld vrijelijk een raster plaatsen tot de hoogte van 1 meter en met vergunning eventueel tot 2 meter. De toegankelijkheid van de percelen kan daardoor verloren gaan. Wel zijn ze gebonden door de kaders van geldende wetgeving zoals:

- Bestemmingsplan,
- Flora- en faunawet,
- Natuurbeschermingswet 1998,
- Boswet.

Het laatste nieuwsbericht over de verkoop dateert van januari 2014. Herman Stevens van natuurvereniging KNNV geeft daarbij aan blij te zijn dat SBB gestopt is met de verkoop van natuurgrond in Daarle. Hij houdt de verkochte gronden goed in de gaten. Tot dat moment was er nog niets mee gedaan; naar zijn idee hebben sommige percelen wel veel mogelijkheden. Hij is vooral bezorgd over het feit dat een deel van de gronden door mensen van buiten de regio zijn gekocht (RTV Oost, 2014). Sommige kopers wilden er zelf niet mee aan de slag: vrijwel direct na de overdracht werden twee percelen alweer via Marktplaats.nl te koop aangeboden (mondelinge mededeling, Hoekstra, Staatsbosbeheer).

Het kan voor boeren interessant zijn om dergelijke natuurgebieden aan te kopen en in te zetten als invulling van vergroeningseisen voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In Daarle zijn nauwelijks gronden door landbouwers gekocht, waarschijnlijk vooral omdat op het moment van verkoop nog niet precies bekend was hoe dit zou gaan lopen. Maar er komt wel steeds meer belangstelling voor vanuit agrariërs (mondelinge mededeling, Hoekstra, Staatsbosbeheer, 2015).

5.3 Bescherming van natuur: regelgeving en subsidies

5.3.1 Algemeen

De percelen in Daarle betroffen twee typen landschapselementen, namelijk:
- Houtwal en houtsingel, in totaal 7,8 ha; en
- Bossingel en bosjes 26,2 ha.

Bestaand bos in het gebied was geen eigendom van Staatsbosbeheer, en is dus niet meegenomen in de verkoop. Wat betreft natuurwaarden waren broedvogelinventarisaties van 2004 en 2008 aanwezig. Daarbij bleek dat in deze percelen de volgende broedvogels een territorium hadden: Zomertortel, Koekoek en Kneu. Nabij deze percelen waren in totaal vijf territoria van Wielewaal (twee territoria), Patrijs (één territorium) en Groene specht. Verder ligt er in één van de percelen een dassenburcht en komt het ree in en bij de percelen veelvuldig voor (Dijksma, 2013b).

Natuurwaarden zijn passief geborgd via het bestemmingsplan en toepassing van de Boswet en de Flora- en faunawet en eventueel de Natuurbeschermingswet. Het bestemmingsplan regelt dat er geen ingrepen kunnen plaatsvinden die strijdig zijn met de geldende bestemming. Daarbij kan een Provinciale Verordening aangeven aan welke regels een bestemmingsplan dient te voldoen. De Omgevingsverordening Overijssel kent een hoofdstuk voor bescherming van bos- en natuurgebieden buiten de EHS. Regels uit de omgevingsverordening moeten worden opgenomen in bestemmingsplannen.

Belangrijke zaken die *niet* via het bestemmingsplan kunnen worden geregeld, zijn (Kamphorst *et al.*, 2011):
- Regulier beheer van landschapselementen of natuurwaarden. Kwalitatief kan zo'n gebied sterk veranderen, bij uitblijven van adequaat beheer. Beheer kan eventueel vergoed worden via provinciale subsidies. Hiervoor zijn de provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening bepalend, omdat hierin kan worden vastgesteld welke gebieden binnen de EHS vallen of binnen de zone Ondernemen met Natuur en Water. Het gebied rondom Daarle valt niet binnen deze aanduidingen. Eigenaren kunnen dus geen subsidie krijgen voor beheerwerkzaamheden. Maar dat gold ook de TBO; SBB 'declareerde' beheerkosten bij de rijksoverheid; in de nieuwe financieringsstructuur is dit ook voor SBB niet geregeld – het beheer wordt betaald uit eigen middelen of uit een via lobby ontvangen bijdrage van de provincie. Volgens het natuurpact zou dit nu wel geregeld zijn.
- Kap en aanplant van bomen en houtopstanden. Hiervoor is de Boswet bepalend en eventueel het gemeentelijke kapbeleid via de APV.
- De milieukwaliteit van bodem en grondwater. Hiervoor geldt flankerende wetgeving, zoals de Wet Milieubeheer, de Waterwet en de Wet ammoniak en veehouderij (WAV). Rondom Daarle liggen echter geen WAV-gebieden, de WAV levert dus geen bescherming voor de verkochte gebieden. Eveneens wordt in de evaluatie (Dijksma, 2013b) geen melding gemaakt van zones of gebieden in

het kader van de Wet Milieubeheer en de Waterwet, zodat verondersteld mag worden dat de gebieden in Daarle ook daardoor niet beschermd worden.

De Flora- en faunawet regelt dat er geen aantasting plaats vindt van de gunstige staat van instandhouding van onder de wet beschermde soorten en dat voor alle overige soorten de zorgplicht wordt toegepast. De Boswet regelt de bescherming van houtopstanden > 10 are en bomenrijen met meer dan 20 bomen. De Natuurbeschermingswet regelt de bescherming van Natuurgebieden, zoals beschermde natuurmonumenten en Natura 2000-gebieden. In de omgeving van Daarle zijn echter geen wettelijk beschermde gebieden aanwezig. Hieronder gaan we verder in op wat de verschillende wetten en regelingen kunnen betekenen voor de bescherming van de verkochte gebieden in Daarle.

5.3.2 Omgevingsverordening Overijssel

De omgevingsverordening ruimte Overijssel in 2013 was uit 2009 (Overijssel, 2009) en werd in dat jaar geactualiseerd; in dat proces is eerst een Omgevingsvisie opgesteld (Overijssel, 2013). De verordening kent ook bepalingen voor bos- en natuurgebieden buiten de EHS.

"Deze gebieden hebben vaak gebiedskenmerken die bepalend zijn voor de ruimtelijke kwaliteit en die daarom behouden dienen te blijven. In aanvulling op de gebiedskenmerken - die vooral gericht zijn op het behoud en herstel van landschapskenmerken - voorziet de verordening in een aanvullende bescherming voor bos- en natuurgebieden vanwege het belang van deze gebieden voor flora en fauna. Gelet op die functie is het ongewenst dat bos- en natuurelementen worden 'verplaatst'. De gebiedskenmerken sluiten immers niet uit dat bestaande groene elementen worden 'verschoven' mits daarbij de karakteristiek van het gebied gehandhaafd blijft. Dit zou een verlies van natuurwaarden kunnen betekenen, bijvoorbeeld waar oude bosbodems verloren gaan. Daarom wordt in artikel 2.8.2. bepaald dat bestaande bos- en natuurgebieden die als zodanig zijn bestemd in geldende bestemmingsplannen ook in de toekomst voorzien moeten blijven van een specifieke bestemming. Deze bepaling is alleen van toepassing op bos- en natuurgebieden en niet op landschapselementen. Aantasting van de aanwezige en te ontwikkelen waarden is alleen in zeer uitzonderlijke situaties toegestaan. In die gevallen moet aangetoond worden dat er sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen waarvoor geen alternatieve oplossingen gevonden kunnen worden. Verzekerd moet zijn dat de ingrepen voldoende worden gecompenseerd."

In de actualisatie van de verordening wordt daarbij de verwijzing naar de toepassingen van het Compensatiebeginsel van april 1999 geschrapt, en wordt toegevoegd dat compensatie inhoudt dat de aanwezige waarden in het gebied in kwantitatieve en kwalitatieve zin ten minste behouden blijven.

Conclusie: gemeenten dienen de bescherming van huidige bestemmingen bos- en natuurgebieden te bestendigen. Bij aantasting moet sprake zijn van zwaarwegende maatschappelijke belangen waarvoor geen alternatieven zijn, en overblijvende negatieve effecten moeten gecompenseerd worden. Deze beschermingsbepalingen moeten verwoord worden in de regels van het bestemmingsplan. Afwijking van de bescherming kan alleen plaatsvinden via een ontheffing van de ruimtelijke verordening.

N.B. Deze verplichting geldt niet voor overige bestemmingen, zoals de bestemming 'groen-landschapselement', zie hieronder, die van toepassing is op diverse objecten in de gemeente Hellendoorn.

Bestemmingsplan
Uit de gegevens van Troostwijk Vastgoed blijkt dat de meeste percelen de bestemming 'natuur' hebben. Een ander deel heeft de bestemming 'groen-landschapselement' of 'agrarisch met waarden'. In een groot deel van het gebied is ook sprake van de dubbelbestemming 'waarde – archeologische waardeverwachting'. De omschrijving van de bestemmingen (Gemeente Hellendoorn, 2011) geeft weer welke doeleinden er per bestemming gelden, inclusief bouwregels, gebruiksregels, eventueel gebruik van specifieke functie-aanduidingen of gebiedsaanduidingen.

De gronden met de bestemming *natuur* zijn bestemd voor bosbouw, de instandhouding en ontwikkeling van bos, natuurgebieden met heide en met natte en droge natuur, watergangen etc. en extensieve openluchtrecreatie, behoud van aanwezige zandwegen en agrarisch medegebruik in de

vorm van beweiding. Bij de instandhouding en ontwikkeling van bos gaat het daarbij ook om de eigen landschaps- en natuurwaarden, zoals geomorfologische, bodemkundige, landschapsvisuele, cultuurhistorische en ecologische waarden. Daarnaast gelden bepalingen bij functie-aanduidingen.

De gronden met de bestemming *groen-landschapselement* zijn bestemd voor groenvoorzieningen en instandhouding van ter plaatse voorkomende waardevolle beplanting, watergangen etc., voor instandhouding van de uiterlijke verschijningsvorm van waardevolle/karakteristieke objecten en voor extensieve openluchtrecreatie. Bij groenvoorziening en waardevolle beplanting gaat het om eigen landschaps- en natuurwaarden, zoals geomorfologische, bodemkundige, landschapsvisuele, cultuurhistorische en ecologische waarden.

Deze gronden met de bestemming *agrarisch met waarden* zijn bestemd voor agrarische bedrijvigheid en instandhouding van de aldaar voorkomende dan wel daaraan eigen landschaps- en natuurwaarden, zoals geomorfologische, bodemkundige, landschapsvisuele, cultuurhistorische en ecologische waarden. Dergelijke waarden zijn ter plaatse aangeduid waarbij het gaat om specifieke functies als: kleinschalig landschap, kwelafhankelijke slootkantvegetaties, openheid en reliëf. Daarnaast zijn de gronden onder andere bestemd voor instandhouding en ontwikkeling van natuurvriendelijke oevers, voorzieningen voor extensieve openluchtrecreatie, instandhouding van de uiterlijke verschijningsvorm van waardevolle/karakteristieke objecten en niet-agrarische nevenactiviteiten.

Voor alle bestemmingen geldt dat de bouwregels (buiten de bouwvlakken) alleen bouwwerken toestaan met een maximale bouwhoogte van 2 meter. Hekken tot 1 meter zijn vergunningvrij, tot 2 meter is een hek met vergunning mogelijk. De toegankelijkheid van de natuurgebieden kan daarmee verloren gaan.

Bij de bestemming *natuur* en *groen-landschapselement* is een aanlegvergunning vereist bij de volgende werkzaamheden (waarbij er uitzonderingen gelden bijvoorbeeld voor werkzaamheden die worden uitgevoerd in het kader van normaal beheer en onderhoud). Bij de bestemming *agrarisch met waarden* kan een aanlegvergunning gelden afhankelijk van de specifieke werkzaamheid en de specifieke waarden.

- aanleggen en verharden van wegen en paden en het aanleggen of aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen;
- verlagen van de bodem en afgraven van gronden, tenzij daarvoor een vergunning is vereist krachtens de Ontgrondingenwet, en het ophogen en egaliseren van de gronden;
- aanbrengen van ondergrondse transport-, energie- en telecommunicatieleidingen en de daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur;
- diepploegen, zijnde het extra diep - meer dan circa 0,4 m – omploegen;
- bebossen of anderszins beplanten met houtopstanden, waaronder begrepen het kweken en telen van bomen, struiken en heesters.

N.B. Waar in dit bestemmingsplan nog gesproken wordt over aanlegvergunningen, is met de komst van de WABO in 2010, deze procedure opgegaan in de omgevingsvergunning. Dit betekent dat voor de werkzaamheden die aanlegvergunning plichtig zijn, een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.

Conclusie: Omdat de specifieke natuur- en landschapswaarden van de betreffende objecten niet bekend zijn, is het moeilijk aan te geven of de huidige bestemmingen voldoende waarborg bieden voor de aanwezige waarden. Over het algemeen lijken de doelbeschrijvingen te zijn afgestemd op behoud en ontwikkeling van de aanwezige waarden. Er is sprake van beperkende bouw- en gebruiksregels. Ook is sprake van specifieke functie-aanduidingen zoals kleinschalig landschap of openheid, waardoor extra regels gelden voor het uitvoeren van werkzaamheden. Daarmee lijkt te worden voldaan aan hoofdstuk 2.8 van de Omgevingsverordening, namelijk het bestendigen van de huidige bos- en natuurgebieden. Met deze regels lijkt echter niet te worden voldaan aan de vereiste om bij ingrepen te toetsen of sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen. Ook compensatie wordt niet toegelicht.

De gemeente Hellendoorn heeft de staatssecretaris van EZ per brief laten weten niet voornemens te zijn medewerking te verlenen aan het wijzigen van de bestemming (Dijksma, 2013b).

5.3.3 Boswet

Onder de Boswet vallen alle bossen die buiten de 'bebouwde kom Boswet' liggen en of bestaan uit een houtopstand groter dan 10 are of uit bomen in een rijbeplanting, als de rij uit meer dan 20 bomen bestaat. De gemeente stelt de grenzen van 'bebouwde kom Boswet' vast. De Boswet is van toepassing bij het rooien en het verrichten van handelingen die de dood of ernstige beschadiging van bomen tot gevolg hebben. Hieronder valt ook beschadiging door vee.

Bij kap moet een kapmelding worden gedaan bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, voorheen Dienst Regelingen). RVO beoordeelt de melding en brengt de aanvrager (eigenaar), gemeente en provincie op de hoogte. Als men binnen 1 maand geen kapverbod krijgt, kan de voorgenomen kap worden uitgevoerd. Voorts vereist de herplantplicht dat binnen 3 jaar na de kap bomen worden herplant.

Conclusie: de Boswet regelt het op peil houden van de hoeveelheid houtopstanden en garandeert zo het aanwezige bosareaal. Voor de objecten in de verkoop van Staatsbosbeheer betekent dit dat nieuwe eigenaren bij kap ofwel een kapverbod kunnen krijgen, ofwel verplicht zijn tot herplant. Voor percelen met houtopstanden die niet onder de bestemming 'bos' vallen is op deze wijze dus sprake van een aanvullende bescherming. Kap is immers een meestal duidelijk waarneembare handeling. Het handhaven op schadelijke handelingen waardoor bomen beschadigd worden met eventueel de dood tot gevolg, is lastiger.

5.3.4 Flora- en faunawet

De Flora- en faunawet (Ffw) regelt de wettelijke bescherming van soorten in Nederland. Activiteiten die leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet zijn ontheffingsplichtig. Er zijn vrijstellingen mogelijk van de ontheffingsplicht, onder andere via gedragscodes als sprake is van werkzaamheden voor bestendig beheer en gebruik. Als men kan aantonen dat door (mitigerende) maatregelen geen sprake zal zijn van de aantasting van de functionaliteit van vaste rust- en verblijfplaatsen van beschermde diersoorten of groeiplaatsen van beschermde planten, is een positieve afwijzing mogelijk (met krijgt geen ontheffing omdat de werkzaamheden zodanig gepland worden dat geen ontheffing nodig is). Ontheffingen en afwijzingen worden door de RVO verleend.

Conclusie: De Ffw voorkomt achteruitgang van lokale populaties van beschermde soorten door activiteiten met schadelijke effecten te reguleren via een ontheffingsstelsel, maar kan niet garanderen dat door passieve 'verwaarlozing' leefgebieden van soorten niet achteruitgaan.

5.4 Analyse en conclusies

Over de verkoop van natuurgebieden door TBO is veel commotie ontstaan. Vanuit historisch perspectief is dat ook begrijpelijk: in het geval van Daarle ging het om voormalige landbouwgronden, die in het proces van de ruilverkaveling door SBB zijn overgenomen als 'collectief natuurgebied'. SBB heeft deze gebieden ook als zodanig beheerd en de bewoners van Daarle hebben daarvan kunnen genieten. Het lijkt erop dat bestaande bosjes via deze SBB-gronden onderling ook min of meer verbonden werden (de verkochte percelen lijken samen met andere bosjes een structuur te vormen). Nu is echter 34 hectare daarvan verkocht aan particulieren. Zij kunnen de percelen voorzien van een hekwerk, waardoor de toegankelijkheid verloren kan gaan. Verder is het de vraag of zij zullen zorgdragen voor het noodzakelijke beheer. SSB had daar in het verleden budget voor, voor particulieren is dit niet geregeld (in de beheergebieden kaart van de provincie Overijssel is vermeld dat het om niet subsidiabele landschapselementen gaat). Volgens de rechter is niet aannemelijk gemaakt dat, als de gronden bij een ander dan Staatsbosbeheer in bezit zouden zijn, de beheerverplichtingen onvoldoende zouden worden nagekomen. Daarmee had de rechter geen grondslag om de voorgenomen verkoop te stoppen.

In eerste instantie lijkt sprake van een verandering in de financiering van het beheer. Het blijkt echter dat SBB in de nieuwe financieringsvormen ook geen budget ontvangt voor beheer van natuurgebieden buiten de EHS/NNN. Volgens het Natuurpact zou dat momenteel weer hersteld zijn, maar dat proces loopt in verschillende provincies nog. Op zich wel begrijpelijk, aangezien zo'n beheersubsidie momenteel (met de gelijkberechtiging van TBO en andere bezitters/beheerders) ook zodanig moet worden vormgegeven dat ook particuliere beheerders – niet zijnde TBO – daarvan gebruik kunnen maken.

De natuurgebieden zelf zijn beschermd door de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel, het bestemmingsplan van de gemeente Hellendoorn, de Boswet en de Flora- en faunawet. Via de omgevingsverordening gaat het vooral om het bestendigen van de huidige bos- en natuurgebieden. Dat gebeurt in principe via het bestemmingsplan, hoewel de toetsing van ingrepen van zwaarwegend maatschappelijk belang nog niet goed geregeld lijkt. Via het bestemmingsplan worden beperkingen opgelegd aan gebruik en bebouwing. De gemeente heeft aangegeven geen medewerking te willen verlenen aan wijziging van de bestemmingen van deze natuurgebieden. Een nieuw gemeentebestuur kan daar in de toekomst echter anders over denken.

De bomen zijn beschermd via de Boswet: na kap is herplant nodig. Veel kwetsbare soorten planten en dieren zijn beschermd via de FFwet: vangen, doden, verstoren of vernielen van nest- of vaste verblijfplaatsen zijn niet toegestaan. Nieuwe eigenaren kunnen echter door fout beheer en onkunde er toch voor zorgen dat de leefomstandigheden voor kwetsbare dieren, planten en bomen zodanig achteruit gaan dat de natuurwaarden verminderen.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de verandering van het eigendom van natuurgebieden, die niet in de EHS liggen, van TBO naar particulieren in eerste instantie weinig effect lijkt te hebben op de natuurwaarden. Maar het is niet ondenkbaar, dat na verloop van tijd, de omstandigheden voor de natuur zodanig verslechteren dat natuurwaarden achteruit gaan. Ook kan de toegankelijkheid van de gebieden verloren gaan.

Het gebruik en beheer door particulieren zou waarschijnlijk verbeterd kunnen worden door het beheer budget waarover Staatsbosbeheer beschikte ook voor hen beschikbaar te maken, zodat er een positieve stimulans is om aan een goed beheer te werken. Ook zouden daarin voorwaarden voor openstelling kunnen worden opgenomen. Als je lijn van het Natuurpact, waarin is afgesproken om ook beheer van natuurgebieden buiten begrenzingen te financieren, doortrekt zou dat wel moeten gebeuren.

6 Afschaffing van de Natuurschoonwet

6.1 Inleiding

Als vierde casus is gekozen voor landgoedeigenaren, omdat zij naast TBO en agrariërs een belangrijke actor zijn in het natuurbeheer. Daarbij hebben we verondersteld dat er binnen de NSW-gebieden voldoende relatie is met de EHS. Hieronder is kort weergegeven wat de Natuurschoonwet (NSW) behelst, wat de relatie is met de EHS, en wat de botsproef – afschaffing van de NSW – zou betekenen.

In de volgende paragrafen behandelen we eerst de Natuurschoonwet (par. 6.2), vervolgens de evaluatie ervan (par. 6.3) en ten slotte formuleren we conclusies (par. 6.4). Aan het slot is een kader opgenomen met een beschrijving van de verschillende categorieën landgoederen in de Natuurschoonwet.

6.2 Natuurschoonwet

In de NSW is een landgoed als volgt gedefinieerd: *'Een landgoed is een, in Nederland gelegen, geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende, opstallen voorkomen – voor zover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is.'*

De NSW biedt bepaalde belastingvoordelen aan de hieronder gerangschikte landgoederen (natuurlijke personen en rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen). De belastingvoordelen hebben meestal betrekking op de aangewezen onroerende zaken (het gaat hierbij o.a. om het successierecht, schenkingsrecht, recht van overgang, vermogensrendementsheffing en onroerende zaakbelasting). In het geval van vennootschapsbelasting is er een vrijstelling voor lichamen waarvan de bezittingen hoofdzakelijk bestaan uit onder de NSW gerangschikte landgoederen en waarvan de werkzaamheden grotendeels (voor 70%) bestaan uit de instandhouding van die landgoederen. De overige werkzaamheden mogen dan niet worden aangemerkt als het drijven van een onderneming.

De voorwaarden voor rangschikking onder de NSW bestaan uit een minimum oppervlakte aaneengesloten gebied van 5 ha (of 1 ha in geval van historische buitenplaatsen). Doorsnijdingen mogen het natuurschoon karakter niet aantasten en worden van geval tot geval beoordeeld als het om bredere verharde wegen (> 5 m) of waterlopen (> 25 m) gaat. Verder geldt dat minimaal 30% van de totale oppervlakte bestaat uit houtopstanden (bos) of natuurterreinen. Een willekeurige combinatie van beide terreintypen is ook mogelijk en voor historische buitenplaatsen mag dat ook 20% bos zijn als voorts 50% uit natuurterrein bestaat. In de aanvraag opgenomen landbouwterreinen dienen voor een bepaald percentage omzoomd te zijn met houtopstanden (niet per se in eigendom). Voor sommige belastingfaciliteiten is een (gedeeltelijke) openstelling verplicht.

De rangschikking onder de NSW geldt in principe voor 25 jaar, maar kan o.a. worden beëindigd door aantasting van het karakter van het landgoed. De actuele lijst van gerangschikte landgoederen laat zien dat hierin veel landgoederen zijn opgenomen die geheel of gedeeltelijk binnen de EHS/NNN vallen, zie http://landgoederen.net/landgoed_bestaand/. Herijking van de EHS heeft geen effect op de rangschikking van een landgoed onder NSW. Omgekeerd heeft een rangschikking onder NSW geen invloed op de mogelijkheden van een landgoedeigenaar om gebruik te maken van andere faciliteiten die het natuurbeheer ondersteunen, zoals de regeling SNL. Afschaffing van de NSW zou uiteraard gevolgen kunnen hebben voor de economische levensvatbaarheid en –gedragingen van de landgoederen die hieronder gerangschikt zijn.

6.3 Evaluatie van de Natuurschoonwet

In 2014 is n.a.v. een door D66 ingediende motie bij de behandeling van de begroting van EZ over 2013 een beleidsevaluatie uitgevoerd (Ecorys/DLG, 2015).

In totaal zijn nu 5382 landgoederen en circa 150.000 ha (inclusief 10.000 ha van TBO) gerangschikt onder de NSW. Met het totaal aan fiscale voordelen is een bedrag gemoeid van ongeveer € 30 mln, dit komt neer op € 200 per hectare. Ongeveer 35% van de fiscale voordelen heeft betrekking op gebouwen, de voordelen per hectare land onder de NSW komen daarmee uit op € 130 per hectare. In de beleidsevaluatie worden de landgoederen, op basis van een uitgebreide enquête, ingedeeld in zeven categorieën (tabel 5, en Kader 2 voor uitleg).

Tabel 5

Classificatie van landgoederen onder NSW (bron: enquête Ecorys / DLG)

Type landgoed n=505	%	Overlap met NNN (%) n=238	Oppervlak per landgoed (ha) n=454	Waarvan bos (%)	Waarvan natuur (%)	Waarvan landbouw (%)
Historisch of karakteristiek landgoed	33	67	51,3	51	6	36
Historische buitenplaats	7	29	7	64	4	27
Voormalige agrarische landerij	15	55	9,6	41	18	42
Landgoed als onderdeel van groter bos- of natuurgebied	23	76	28,3	56	7	11
Nieuw (woon)landgoed	8	92	8,9	36	21	24
Aanleunend	6	7	0,5	60	0	20
Samenwerkend of aanleunend	4	50	5,5	55	7	27
Onbekend	4					
Totaal	**100**	**61**	**27,4**	**51**	**8**	**30**

Het aantal rangschikkingen is tussen 1999 en 2014 toegenomen met ruim 3600, dit was echter voor een belangrijk deel het gevolg van administratieve splitsingen. Omdat geografische informatie over de ligging van de gerangschikte landgoederen slecht ontsloten is, kon in het onderzoek niet worden vastgesteld welk aandeel van de landgoederen gelegen is in het NNN. Uit de enquête kan echter worden afgeleid dat er op ruim 60% van de landgoederen een overlap is met het NNN, 17% van de landgoederen heeft ook nog een overlap met Natura 2000. Opvallend is dat nieuwe (woon) landgoederen bijna allemaal geheel of gedeeltelijk in het NNN vallen, terwijl dat voor nog geen derde van de historische buitenplaatsen opgaat. Binnen de categorie aanleunend is de minste overlap met het NNN opgegeven; dit zijn landgoederen van 1 ha of minder, die een nauwe historische band hebben met een naastgelegen NSW-landgoed.

In de enquête is gevraagd naar het belang van de NSW voor de instandhouding van het landgoed. Een grote meerderheid (89%) geeft aan dat de NSW van groot belang is voor de instandhouding van historische landgoederen en natuurschoon. Daarbij is het niet ondenkbaar dat een deel van deze antwoorden is ingegeven vanuit strategische overwegingen. Van de ondervraagden heeft 78% aangegeven dat zij door de NSW-rangschikking beter in staat zijn het natuurschoon van het landgoed te behouden (82% onder historische en karakteristieke landgoederen), m.b.t. de cultuurhistorie geeft 65% aan (bij historische en karakteristieke landgoederen 77%) dit beter te kunnen behouden door de rangschikking. Wanneer de NSW zou worden opgeheven, vreest volgens de Ecorys / DLG enquête 56% van de ondervraagden het landgoed niet te kunnen overdragen naar de volgende generatie. Een kwart geeft aan dat zij in dat geval minder onderhoud zou plegen, 31% dat zij het landgoed geheel of gedeeltelijk zouden verkopen en 15% dat zij nieuwe commerciële activiteiten zouden gaan ontwikkelen.

Kader 2. Uitleg categorieën landgoederen

1. Historische of karakteristieke landgoederen.
Een onroerende zaak, van tenminste 5 hectare groot en voor minimaal 30%[1] bezet met houtopstanden en/of natuur in de vorm van een samenhangende compositie tussen een woning (hoofdmoment) met veelal een tuin/of park. Ook wel een herkenbaar ensemble genoemd. Door de ligging van het huis, bijbehorende gebouwen en tuinen of parken in het landschap heeft het veelal een cultuurhistorische waarde, zorgt het voor kleinschalig en gevarieerd beheer en vormt het doorgaans een stabiele economische eenheid. Om zich te onderscheiden en een economische eenheid te vormen, zullen deze landgoederen vaak veel groter dan 5 hectare zijn. Dit type landgoed behoeft niet per se historisch te zijn, mits het maar een duidelijk samenhangend ensemble vormt.

2. *(Deel van)* ***Historische buitenplaatsen****.*
Een onroerende zaak[2] met daarop een (deel van een) opstal (huis, kasteel) eventueel met bijgebouwen, met een architectonisch daarmee verbonden historische tuin of historisch park van minimaal 1 hectare groot, waarvan de aanleg dateert van vóór 1850. Het complex of tenminste een van de onderdelen is een Rijksmonument, zoals bedoeld in art. 6, lid 1 Monumentenwet 1988. Is de buitenplaats in zijn geheel overigens groter dan 5 hectare dan dient het oppervlak wel voor minimaal 30% te bestaan uit houtopstanden en/of natuur.

3*. (Voormalig) Agrarische landerijen of zogenaamde* ***Erf- en landerijen-landgoederen****.*
Een onroerende zaak van minimaal 5 hectare, aaneengesloten, erf en/of landbouwgrond waarbij minimaal 30% van de totale oppervlakte geheel of gedeeltelijk is bezet met houtopstanden en/of natuur (en wat betreft de landbouwterreinen toereikend omzoomd met houtopstanden[3]). Als gevolg van andere bestaande regels (rood voor rood) mogen veelal stallen vervangen worden door nieuwe wooneenheden.

4. *Landgoederen als* ***onderdeel van een groter bos- of natuurgebied****.*
Een onroerende zaak van tenminste 5 hectare, voor minimaal 30% bezet met houtopstanden en/of natuur, welk onderdeel uitmaakt van een veelal groter terrein met of zonder bebouwing. Nieuwe bebouwing zou ondergeschikt moeten zijn aan bestaande bebouwing of aan de gebiedsinrichting.

5. Nieuwe woonlandgoederen (sinds 1996).
Deels vanuit rijks- en provinciaal beleid (particulier) nieuw aangelegd areaal bos- en natuurgebied[4] (minimaal 5 hectare, aaneengesloten). Waarop dan als tegenprestatie kan worden toegestaan dat er één of enkele wooneenheden op mogen worden gebouwd. Stelregel hierbij is dat het maximaal 10% privé-oppervlakte betreft (rest is natuur/bos), waarvan dan weer maximaal 20% daadwerkelijk mag worden bebouwd.

6. Aanleunende landgoederen (RB NSW art. 3, lid 4).
Een onroerende zaak van 1 hectare of kleiner, waarop een opstal ligt die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en waarbij een nauwe historische band bestaat tussen deze opstal en het naastgelegen al gerangschikte NSW-landgoed. De eis van minimaal 30% natuur of houtopstanden is hierop niet van toepassing is.

7. Samenwerkende landgoederen (RB NSW art. 3, lid 3).
Een onroerende zaak, groter dan 1 hectare en kleiner dan 5 hectare, dat samen met het naastgelegen NSW landgoed 5 hectare of groter is. De onroerende zaak is voor minimaal 30% bezet met houtopstanden en/of natuur en waarop eventueel een opstal is gelegen die vóór 1940 is gebouwd of een rijksmonument is en een nauwe historische band bestaat tussen beide onroerende zaken. Tot deze categorie behoren ook aanleunende landgoederen, groter dan 1 ha en kleiner dan 5 ha, die grenzen aan een gerangschikt landgoed, waarmee zij een nauwe historische band hebben en samen meer dan 5 ha beslaan. Dit type aanleunende landgoederen moet wel voldoen aan de bezettingsvereiste van minimaal 30% houtopstanden en/of natuur.

---

[1] Voor 1 juni 2007 was deze eis: minimaal 30% houtopstanden of minimaal 20% houtopstanden als totaal tenminste 50% natuurterrein is.

[2] Conform definitie van artikel 1, lid 1, sub c Rangschikkingsbesluit Natuurschoonwet 1928

[3] Deze eis geldt voor alle landgoederen, maar speelt vooral ook bij dit type.

[4] Sinds 1 juni 2007 ongeveer 400 stuks met ongeveer 2000 hectare nieuwe bos/natuur areaal.

Bron: RVO.nl.

Ongeveer twee derde (64%) van de landgoederen is opengesteld voor wandelaars, vooral de historische (73%) of die welke deel uitmaken van een groter bos- of natuurgebied (70%). Van de totale oppervlakte is ongeveer 70% (102.000 ha) opengesteld. Voor veel eigenaren vormen de faciliteiten uit de NSW de belangrijkste overweging om open te stellen. Ruim een derde zou het landgoed niet langer open stellen bij afschaffing van de NSW (onder andere in verband met toenemende overlast en kosten). Toegankelijkheid en natuurbeleving zijn, naast ecologische, ook belangrijke doelstellingen van het NNN. Deze doelstellingen komen dus bij afschaffing van de NSW onder druk te staan, ongeacht de status als NNN overigens.

6.4 Conclusie

De algemene conclusie van de beleidsevaluatie is dat de NSW op hoofdlijnen goed functioneert (doeltreffend en doelmatig): de NSW is indertijd vooral ingesteld om te voorkomen dat landgoederen uiteen zouden vallen bij de overdracht naar de volgende generatie. Om dat te voorkomen bevat de NSW vooral belastingvoordelen en regelingen rond die overgang, naast vrijstellingen voor belastingen op het vermogen dat in het landgoed is vastgelegd. De deelnemers van aan de enquête geven aan dat de NSW zowel een belangrijke bijdrage levert aan de huidige instandhouding van hun landgoed, als aan de mogelijkheid om het over te dragen naar de volgende generatie. De hoofddoelstelling van de NSW lijkt dus nog steeds van belang.

Het advies van de evaluatie is dan ook om slechts op enkele onderdelen wijzigingen aan te brengen. Dit treft vooral de categorie 'aanleunend' waarvan de effectiviteit in twijfel wordt getrokken. Het gaat hierbij echter om een kleine categorie, zowel in aantal als in oppervlakte, die bovendien relatief weinig raakvlakken heeft met het NNN. In de motie was ook specifieke aandacht gevraagd voor golfbanen. Het advies ziet geen aanleiding om golfbanen categorisch uit te sluiten van NSW-rangschikking, er zijn zowel golfbanen die een goede bijdrage leveren aan natuurschoon en natuurwaarden, als die slecht scoren op dat vlak. Er is wel aanleiding om in overleg met de sector te bekijken of certificering kan bijdragen aan behoud en ontwikkeling van natuur.

Wat betreft de botsproef kunnen we concluderen dat eventuele afschaffing van de NSW zal leiden tot problemen in de overdracht naar de volgende generatie, verkoop van landgoederen, vermindering van het onderhoud, vermindering van de openstelling voor het publiek (minder openstelling of toegang kosten) en meer ontwikkeling van nieuwe commerciële activiteiten. Dit betekent dat zowel de openstelling als de natuurwaarden van de gronden in landgoederen achteruit kunnen gaan. Enige nuancering is daarbij wel op zijn plaats: ca. 60% van de landgoederen heeft overlap met het NNN. Deze eigenaren kunnen dus ook SNL-subsidie krijgen voor het beheer van hun natuurgronden in het NNN. Daardoor zullen deze minder snel in problemen bij afschaffing van de NSW dan hun collega's die niet in het NNN liggen.

De NSW lijkt vooral op het punt van de bedrijfsoverdracht een belangrijke rol te vervullen. De gemiddelde baten van de wet van ca. 200 € per ha per jaar lijken weliswaar niet veel, maar een aanzienlijk deel van deze voordelen komt tot uiting in de overdracht van het landgoed naar de volgende generatie. Als deze wegvalt geeft ruim de helft van de huidige eigenaren aan dat de overdracht niet mogelijk is.

7 Synthese en conclusies

De vraagstelling van dit onderzoek is welke dynamiek wijzigingen in het natuurbeleid kunnen veroorzaken in het beheer van natuurwaarden in het landelijk gebied. In de afgelopen jaren hebben we gezien dat er stevig wordt getrokken aan de pijlers van het natuurbeleid in Nederland: delen van de EHS worden ontgrensd, Staatsbosbeheer verkoopt natuurgronden, de aankoop van natuurgronden wordt niet meer vanzelfsprekend gegund aan TBO, subsidiestelsels voor natuurbeheer worden regelmatig aangepast en doordat overheden moeten bezuinigen staat de financiering van het natuurbeheer onder grote druk. Ook de naam is veranderd: Natuurnetwerk Nederland (NNN).

In dit hoofdstuk proberen we tot een algemeen beeld te komen rond de robuustheid van het natuurbeleid in Nederland, en daarop gebaseerde conclusies. Om dit te onderzoeken hebben we vier zogenaamde botsproeven (casussen) geformuleerd waarin we hebben nagegaan wat de gevolgen kunnen zijn van veranderingen in het natuurbeleid, de eigendomssituatie of de subsidiemogelijkheden. Daartoe zetten we eerst de resultaten van de vier casussen nog even op een rij, en komen vervolgens tot synthese en algemene conclusies.

7.1 Resultaten van vier casussen

In alle vier de casussen blijft de van toepassing zijnde wettelijke bescherming van de Boswet en de Flora- en faunawet gelden (waarbij we ervan uitgaan dat de casussen niet binnen de werking van de NB-wet vallen).

Verkoop van terreinen van TBO aan particulieren
De kans op verkoop van terreinen van TBO aan particulieren is aanwezig, maar nog niet heel groot. Het is vooral afhankelijk van het verloop van de uitspraken rond de verzoeken van de VGG. Daarnaast is in veel gevallen toestemming van de ministers van EZ en Financiën of GS nodig.

Als verkoop plaatsvindt is het waarschijnlijk dat er continuïteit blijft in het natuurbeheer. Daarbij is van belang dat er voldoende aandacht is voor de volgende 'veiligheidsmaatregelen':
- Borging dat alle toekomstige eigenaren zich moeten houden aan het natuurbeheerplan van de overheid (Provinciale Ruimtelijke Verordening, rol voor de provincie).
- Meer aandacht voor toezicht en handhaving op behoud van de inrichting en het beheer, ook als de gebruiker geen beheersubsidie aanvraagt (gemeente).

Met deze veiligheidsmaatregelen kan het natuurbeheer van EHS door particulieren in principe geborgd worden. De aanwezige natuurwaarden zijn door algemene wetten en bestemmingsplan beschermd, en gezien die situatie is de aanvraag van beheersubsidie aantrekkelijk, maar kan niet afgedwongen worden. Mogelijk richt de nieuwe eigenaar zich op een beheerdoel dat beter bij hem past. De handhaving van de algemene wetten wordt na dergelijke verkopen belangrijker.

Ontgrenzing van EHS naar wit gebied
De meeste ontgrensde gebieden zullen vallen binnen provinciale schillen, zones of mantels om de EHS/NNN heen (natuurzones). Veel provincies hebben dergelijke zones rondom de EHS opgenomen in hun Verordening Ruimte. Dit zijn over het algemeen zones die niet ingericht zijn als natuur, maar een agrarische bestemming hebben. In deze provinciale natuurzones zijn ruimtelijke ontwikkelingen pas toegestaan, als zij tevens leiden tot een verbetering van de natuur- en landschapswaarden. Voor gronden die nog niet ingericht waren, en waar nog geen passende bestemming voor was opgesteld, blijft uiteraard de huidige bestemming gelden. De kans op verdergaande ontgrenzing lijkt vooralsnog niet zo groot.

Bij gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zal makkelijker een afwijking van het bestemmingsplan kunnen worden verkregen dan toen het nog EHS was. Echter, als de ex-EHS grond binnen een natuurzone valt, zal bij dergelijke ruimtelijke ontwikkeling ook het behoud van natuur- en landschapswaarden nagestreefd moeten worden. Daarbij zijn overigens geen normen beschikbaar, waaraan de kwaliteitsimpuls voor natuur en/of landschap moet voldoen. Wel lijken er mogelijkheden om via het bestemmingsplan te reguleren dat naast de ruimtelijke ontwikkelingen, ook de kwaliteits-impuls gerealiseerd wordt. De visie van de eigenaar op de potentie van het gebied en het gemeentelijk bestuur, zijn tezamen van doorslaggevend belang voor de toekomstige ontwikkelingsrichting van deze gebieden.

Verkoop van natuurgronden in het witte gebied
De kans op verkoop van natuurgronden in het witte gebied, lijkt momenteel niet groot. SBB is er na de pilot Daarle mee gestopt, en ook bij andere TBO zie je dit nauwelijks gebeuren. Enerzijds kunnen TBO dit gebruiken als bron voor nieuwe financiële middelen, anderzijds is kan de optie ook ingezet worden als bepaalde natuurgebieden niet meer interessant zijn voor de TBO.

Uit onze analyse blijkt dat de verandering van het eigendom van natuurgebieden, die niet in de EHS liggen, van TBO naar particulieren in eerste instantie weinig effect lijkt te hebben op de natuur-waarden. Maar het is niet ondenkbaar, dat na verloop van tijd, de omstandigheden voor de natuur zodanig verslechteren dat natuurwaarden achteruit gaan. Ook kan de toegankelijkheid van de gebieden verloren gaan.

Het gebruik en beheer door particulieren zou waarschijnlijk verbeterd kunnen worden door het beheer budget waarover Staatsbosbeheer beschikte ook voor hen beschikbaar te maken, zodat er een positieve stimulans is om aan een goed beheer te werken. Als je de lijn van het Natuurpact, waarin is afgesproken om ook beheer van natuurgebieden buiten begrenzingen te financieren, doortrekt zou dat wel moeten gebeuren. Ook zouden daarbij voorwaarden voor openstelling kunnen worden opgenomen. Uiteraard maakt dit de bezuiniging voor de rijksoverheid weer iets kleiner, maar het biedt wat meer garantie voor continuïteit van het natuurbeheer.

Afschaffing van de Natuurschoonwet
In 2014 heeft een evaluatie van de NSW plaatsgevonden; daarin wordt geconcludeerd dat de NSW een belangrijke bijdrage levert aan zowel de huidige instandhouding van landgoederen als de mogelijkheden tot een goede overdracht van het complete landgoed aan de volgende generatie.

Wat betreft de botsproef kunnen we concluderen dat eventuele afschaffing van de NSW zal leiden tot problemen in de overdracht naar de volgende generatie, verkoop van landgoederen, vermindering van het noodzakelijke onderhoud en beheer, vermindering van de openstelling voor het publiek en meer ontwikkeling van nieuwe commerciële activiteiten. Dit betekent dat zowel de openstelling als de natuurwaarden van de gronden in landgoederen achteruit kunnen gaan.

7.2 Synthese

Als we de botsproeven in de verschillende casussen naast elkaar zetten, worden de pijlers van het natuurbeleid zichtbaar.

Wettelijke bescherming. De Flora- en faunawet beschermt een kleine 700 soorten (dat is inclusief alle inheemse vogelsoorten) in heel Nederland via een strikt beschermingsregime. Dat betekent dat ingrepen met schadelijke effecten op deze soorten niet mogen plaatsvinden, tenzij men een ontheffing kan verkrijgen of gebruik kan maken van een vrijstelling. De Boswet beschermt alle houtopstanden groter dan 0,1 ha of bomenrijen van meer dan 20 bomen. Bij velling geldt een herplantplicht. Ook kan in specifieke gevallen de gebiedsbescherming van de Natuurbeschermingswet gelden: deze wet beschermt alle Natura 2000-gebieden. Wetgeving borgt minimaal dat er geen achteruitgang of aantasting van natuurwaarden plaatsvindt bij ruimtelijke ingrepen. Wetgeving kan echter niet goed garanderen dat door het niet toepassen van de juiste beheermaatregelen natuurwaarden afnemen, noch kan deze wetgeving voorkomen dat aantasting van natuurwaarden plaatsvindt door afname van

de kwaliteit van het leefgebied door bijvoorbeeld vermesting of verdroging. Voor de Natura 2000-gebieden geldt wel een externe werking: bedrijfsontwikkelingen die leiden tot slechtere omstandigheden in Natura 2000-gebieden worden in principe niet vergund.

Ruimtelijke ordening. Via aanwijzing als EHS, in eerste instantie via contouren of zoekgebieden door de rijksoverheid, komen gebieden in provinciale natuurkaarten terecht, als onderdeel van provinciale omgevingsvisies of provinciale ruimtelijke verordeningen. De EHS is beschermd via het Besluit Algemene Regels Ruimtelijk Ordening, als onderdeel van de Wet op de ruimtelijke ordening. Artikelen uit dit besluit werken door via de provinciale verordening ruimte en zijn bindend voor gemeentelijke bestemmingsplannen. In de casussen blijkt dat de meeste provincies daarbij streven naar behoud en versterking van natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten die in de betreffende gebieden aanwezig zijn. Daarnaast kunnen provincies via de ruimtelijke verordeningen, ook zelf bepaalde gebieden aanwijzen, waarin natuurlijke waarden beschermd worden, en ruimtelijke ontwikkelingen worden gekoppeld aan verbeteringen voor natuur, water of landschap.

Eigendomssituatie. Veel natuurgebieden in Nederland zijn in eigendom gekomen van Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en andere organisaties met natuurbeheer en -ontwikkeling als hoofddoelstelling. Dit geeft meestal voldoende garanties dat het beheer zal worden afgestemd op de aanwezige natuurwaarden. Dit verschijnsel wordt ook wel 'eigendomsplanologie' genoemd. Uiteraard zijn er ook particuliere eigenaren met vergelijkbare doelstellingen. Als particulieren zonder een dergelijke missie natuurgebieden in eigendom krijgen, ontstaat ten opzichte van de reguliere terreinbeherende organisaties een grotere kans dat zij kiezen voor een exploitatie die ten koste gaat van de natuurwaarden, bijvoorbeeld door vee in te scharen op percelen waar TBO dat niet zouden doen. Ook is het denkbaar dat daardoor de openstelling van natuurgebieden stopt.

De hierboven genoemde ruimtelijke ordening biedt samen met andere wetten, zoals de Flora- en faunawet, de NB-wet en de Boswet, wel diverse beschermingen van de aanwezige natuur en biodiversiteit, maar geen garantie, dat er geen waardevolle natuur verloren gaat. Daarbij is het van belang dat de kracht van de handhaving van deze wetten voldoende is.

Financiële instrumenten. Voor veel natuurgebieden in Nederland is een bepaalde vorm van beheer nodig. Momenteel loopt de financiering daarvan via subsidies voor beheer via het SNL-stelsel, en via belastingvoordelen die de Natuurschoonwet biedt. Daarnaast zijn er eenmalige vergoedingen van de overheid voor verwerving en inrichting. Voor de ontwikkeling van nieuwe natuur zijn de uitgaven voor verwerving en inrichting vaak de hoogste posten, maar ook hier is daarna in veel gevallen nog beheer nodig. Het gewenste natuurbeheertype blijkt alleen in het SNL-stelsel te zijn vastgelegd; dit komt in het algemeen niet terug in de koopakte, de verwervingssubsidie of een kwalitatieve verbintenis. Provincies stellen jaarlijks een natuurbeheerplan op, met aanpassingen van de kaart met gebieden die voor subsidie in aanmerking komen.

De ruimtelijke ordening is in principe een volgend systeem. De EHS is via landelijke zoekgebieden terechtgekomen in provinciale begrenzingen, waarbij gemeenten, na verwerving van de gebieden, de bestemmingen aanpassen aan het nieuwe gebruik. Deze top down benadering betekent in de praktijk dat de realisatie en planologische bescherming van de EHS vele jaren in beslag heeft genomen. Andersom betekent het ook dat ontgrenzing van EHS niet direct grote gevolgen heeft voor de provinciale en gemeentelijke plannen. Een provincie kan er namelijk voor kiezen om de beoogde natuurdoelen voor ontgrensde gebieden toch op de provinciale natuurbeheerkaart te laten staan (als provinciale natuurzone, met weliswaar een versoepeling van het ruimtelijk beleid, maar toch een bescherming van natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten); en gemeenten kunnen ervoor kiezen om de gekozen natuurbestemmingen te laten zoals ze zijn. Het RO-proces is daarmee een vertragende factor, dat de gevolgen van herijking van de EHS op de korte termijn flink kan dempen. De visie van de eigenaar op de potentie van deze gebieden voor natuurontwikkeling speelt ook een rol bij mogelijke aanpassingen van het bestemmingsplan.

Bij de analyse van de casussen hebben we ons vooral gericht op de gevolgen voor het gebied zelf. Als de ontgrenzing van EHS bv. betrekking heeft op het niet meer verwerven van de laatste percelen van een beoogd natuurgebied, en deze percelen in gebruik blijven als landbouwgrond, kan het voor de reeds verworven stukken een stuk moeilijker worden om de juiste omstandigheden, bv. op het gebied van waterbeheer, te realiseren. De gevolgen voor behoud en ontwikkeling van natuurwaarden kunnen dan (heel) groot zijn.

7.3 Conclusies

De huidige natuur in Nederland wordt beschermd door een nauw samenspel van diverse wetten, ruimtelijke ordening, eigendomssituatie en financiële instrumenten. Dat is enerzijds ingewikkeld, maar daarmee wordt anderzijds een bepaalde robuustheid bereikt: als één van de pijlers wegvalt, kunnen de andere een groot deel opvangen. Maar de kans op succes wordt wel kleiner. Voor natuur, die in de EHS (Natuurnetwerk Nederland) beoogd wordt, is het aan te bevelen om alle pijlers zoveel mogelijk intact te laten.

De algemene wetten zoals de NB-wet, Ff-wet en Boswet leveren in principe de bescherming tegen afname van natuurwaarden. Voor de aangewezen gebieden via de NB-wet, de Natura 2000-gebieden, worden beheerplannen opgesteld en zijn budgets beschikbaar om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen, die de beoogde natuurdoelen dichterbij brengen. Voor de rest van de EHS, de provinciale natuur zones en de natuur in witte gebieden, is de mogelijkheid van beheersubsidies van groot belang om de beoogde natuurdoelen in deze gebieden te halen. Als beheersubsidies wegvallen of als de nieuwe eigenaar minder affiniteit heeft met natuurbeheer, is de kans kleiner dat gewenste natuurdoelen daar behaald worden.

De ruimtelijke ordening is in Nederland een proces met een sterke top-down hiërarchie, voor wat betreft het realiseren van nieuwe projecten zoals de EHS, of provinciale natuurnetwerken. Als echter voor bepaalde gebieden gekozen wordt om te stoppen met deze natuurprojecten, is het aan lagere overheden is of zij de gemaakte natuurplannen of –bestemmingen overeind laten of niet. Sommige provincies of gemeenten grijpen deze ruimte aan voor bv. meer mogelijkheden voor de landbouw (bv. Overijssel en Zuid-Holland), terwijl anderen vasthouden aan de natuurplannen en naar nieuwe wegen zoeken om deze te realiseren (bv. Noord-Holland en Noord-Brabant, zie Kuindersma *et al.*, 2015). De visie van de eigenaar op de potentie van het gebied voor natuurontwikkeling kan daarbij van groot belang zijn.

Literatuur

Bij12 (2014). *Werkwijze monitoring en beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000 / PAS, Versie 05032014*. https://www.portaalnatuurenlandschap.nl/assets/Werkwijze-Monitoring-Beoordeling-Natuurnetwerk-N2000-050320143.pdf

Boer, D.J. den, J.A. Reijneveld, J.J. Schröder en J.C van Middelkoop (2012). *Mestsamenstelling in Adviesbasis Bemesting Grasland en Voedergewassen.* Commisie Bemesting Grasland en Voedergewassen, Wageningen UR Livestock Research, Lelystad, januari 2012. http://www.bemestingsadvies.nl/Producten/rapport_cbgv_nr1%20mestsamenstelling%20def.pdf

Broeze, J. (2013). *Brief aan staatssecretaris Dijksma*. Landschapsbond Daarle i.o. Postbus 245, Vriezenveen, 3 mei 2013.

Dienst Regelingen (2007). *Mestbeleid 2006: het stelsel van gebruiksnormen*. Het LNV-Loket, 25 juni 2007. https://hetlnvloket.nl/xmlpages/page/lnvloket/actueel/document/fileitem/19116

Dijksma, S. (2013a). *Kamerbrief Grondverkoop Staatsbosbeheer*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 24 mei 2013, kenmerk BBR / 13093238. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/24/kamerbrief-over-grondverkoop-staatsbosbeheer.html

Dijksma, S. (2013b). *Kamerbrief Evaluatie grondverkoop Daarle en realisatie taakstelling € 100 mln.* Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 14 juni 2013, kenmerk DGNR-NB / 13099848. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/14/evaluatie-grondverkoop-daarle-en-realisatie-taakstelling-100-miljoen.html

Dijksma, S. (2013c). *Kamerbrief Natuurpact*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 18 september 2013, kenmerk DGNR-NB / 13157005. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/09/18/kamerbrief-natuurpact.html

Ecorys / DLG (2014). *Evaluatie van de Natuurschoonwet*.

Gemeente Boxtel (2012). *Bestemmingsplan buitengebied 2011*, vastgesteld 10 april 2012. IMRO nummer: NL.IMRO.0757.Bp01buitengeb2011-onh1 .

Gemeente Hellendoorn (2011). *Bestemmingsplan buitengebied 2009*, onherroepelijk 15 juni 2009. http://ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0163000095101-/t_NL.IMRO.0163000095101-.pdf

Gemeente Peel en Maas (2014). *Vastgesteld bestemmingsplan Natuurbegraafplaats Maasbree. Peel en Maas* d.d. 22 april 2014

Gemeente Sint Oedenrode (2012). *Bestemmingsplan buitengebied,* vastgesteld 13 maart 2012. IMRO nummer: NL.IMRO.0846.BP2011BUIOUBUGEB11-va01.

Kamphorst, D.A., Nieuwenhuizen, W., Broekmeyer, M.E.A. Kistenkas, F.H. (2011). *Borging van de Ecologische Hoofdstructuur in bestemmingsplannen.* Wageningen, Alterra Wageningen UR. Alterra-rapport 2123(http://edepot.wur.nl/167344)

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR. WOt-technical report 35 (http://edepot.wur.nl/353637)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro)*. Den Haag, 2012. http://wetten.overheid.nl/BWBR0030378/geldigheidsdatum_10-12-2013

Omgevingsloket online (OLO) (2014) https://www.omgevingsloket.nl/Particulier/particulier/home/wat-is-omgevingsloket?init=true#/home/wat-is-omgevingsloket/WatHoortErbijParticulier

Provincie Noord-Brabant (2012). *Brabant: uitnodigend groen. Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022. 's*-Hertogenbosch*, v*astgesteld door Provinciale Staten d.d. 21 september 2012. http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/natuur-en-landschap/natuur/ambities-voor-natuur-2012-2022.aspx

Provincie Noord-Brabant (2014). *Verordening ruimte Noord-Brabant*. 's-Hertogenbosch. IMRO nummer: NL.IMRO.9930.vr2014gecons-gc01. http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/verordening-ruimte.aspx

Provincie Overijssel (2009). *Omgevingsverordening Overijssel 2009.* Vastgesteld op 1 juli 2009. http://www.overijssel.nl/loket/provinciale/omgevingsverordening_overijssel_2009

Provincie Overijssel (2010). *Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving*. Provincie Overijssel, september 2010.

Provincie Overijssel (2013). *Omgevingsvisie Overijssel. Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel.* Zwolle, Geconsolideerde versie 1 september 2013. http://www.overijssel.nl/thema's/ruimtelijke-ontwikke/omgeving/omgevingsvisie/

RTV Oost (2014). http://www.rtvoost.nl/nieuws/default.aspx?nid=181435

Sanders, M.E.; Nieuwenhuizen, W.; Dirkx, G.H.P.; Schrijver, R.A.M.; Smidt, R.A. (2013). *Bedrijfsvoering zit in de weg : landbouw slechts beperkt inzetbaar voor natuur- en landschapsbehoud*. Landschap : tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde 2013 / 2. http://www.wageningenur.nl/upload_mm/8/d/e/f23e0121-1ae1-4a08-ac7f-23662fa3ece0_Landschap%20Sanders.pdf

Stibbe (2015). *Doorlevering van gronden aan Staatsbosbeheer, Groninger Landschap en Natuurmonumenten en WOB-verzoek.* Brief aan GS van provincie Groningen, Hoenderloo, 5 maart 2015.

Šebek, L., P. Bikker, C. van Bruggen (2014). *Review excretieforfaits melkvee en jongvee - Uitvoeringsregeling Meststoffenwet*. Bijlage 1 bij WOT-brief kenmerk 14/N&M0165 van 22 september 2014, 28 Augustus 2014. http://www.wageningenur.nl/upload_mm/e/f/8/68f47dfd-87ee-47d1-8035-f0f66602ab63_14-N%26M0165%20Oene%20Oenema%20bijlage%201.pdf

VGG (2014). *Brief van de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters aan College van GS van provincie Overijssel, betreffende Regeling Aankoop Gronden Overijssel 2013 en gelijkberechtiging van particulieren.* Hoenderloo, 13 maart 2014. http://www.verenigingggg.nl/pdf/2014/maart/briefaangsoverijssel13maart2014.pdf

Wamelink, W., Pouwels, R., Eupen, M. van & Grift, E.A. van der (2014). *Herijking van de EHS voor drie verschillende provincies.* In: Vakblad Natuur Bos Landschap 106: 24-26

Niet-gepubliceerde bronnen

Os, J. van, M.E.A. Broekmeyer, T.J.A. Gies, W. Nieuwenhuizen, R.A.M. Schrijver, H.S.D. Naeff (2013). *Ontwikkeling grondgebruik- en bezit Herijkte EHS.* Tussenrapportage WOT-04-011-036.24 WOT Natuur & Milieu, Wageningen, december 2013. WOt-interne notitie 68.

Verantwoording

In dit project hebben we diverse betrokkenen geïnterviewd (voorjaar 2013), en hebben mensen van verschillende organisaties een bijdrage geleverd aan beide workshops (december 2013 en mei 2015), waarin respectievelijk de resultaten van de werkzaamheden in 2013 (verkenning) en 2014 (botsproeven) zijn besproken. De opmerkingen en suggesties die in de workshops en op de interne rapportages gemaakt zijn meegenomen in uiteindelijke rapportage (dit WOt-technical report).

Graag willen wij hieronder hun namen noemen en hen hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit projectresultaat.

Hank Bartelink (De 12Landschappen)
Tjebbe de Boer (Dienst Landelijk Gebied)
Saskia van Broekhoven (Planbureau voor de Leefomgeving)
Bram Derikx (Natuurrijk Limburg)
Jan Fenten (Interprovinciaal Overleg)
Willem Hellevoort (Natuurmonumenten)
Franke Hoekstra (Staatsbosbeheer)
Berry Lucas (Landschap NL)
Torben Mulder (Provincie Limburg)
Bart Muntjewerf (Ministerie van Economische Zaken)
Esther Moens (Natuurmonumenten)
Paul Picauly (Vereniging Nederlandse gemeenten)
Jos Roemaat (Natuurlijk Platteland Oost)
Henk Savelkoul (Provincie Overijssel)
Reinder van der Wal (Dienst Landelijk Gebied)

Bijlage 1 Artikelen Verordening Ruimte 2014 Noord-Brabant voor EHS, groenblauwe mantel, attentiegebieden en kwaliteitsverbetering landschap

5.1 Bescherming ecologische hoofdstructuur

1. Een bestemmingsplan gelegen in de ecologische hoofdstructuur:
    a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
    b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
    c. bepaalt dat zolang de ecologische hoofdstructuur niet is gerealiseerd, de bestaande bebouwing en de bestaande planologische gebruiksactiviteit zijn toegelaten.
2. Als ecologische waarden en kenmerken als bedoeld in het eerste lid gelden de natuurbeheertypen zoals vastgelegd op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het natuurbeheerplan.
3. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod nieuwvestiging), kan een bestemmingsplan bepalen dat het oprichten van kleinschalige bebouwing en bouwwerken ten behoeve van de natuurbestemming als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, of het recreatieve medegebruik daarvan, zijn toegestaan, mits dit geen aantasting geeft van de ecologische waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur.
4. Artikel 3.3, tweede lid (nieuwvestiging), is niet van toepassing.
5. In afwijking van het eerste lid, onder c, stelt de gemeenteraad binnen negen maanden een bestemmingsplan vast waarbij een natuurbestemming wordt aangewezen als de inrichting en het beheer voor natuurdoeleinden zijn verzekerd op grond van een verplichting van Gedeputeerde Staten of van een waterschapsbestuur.
6. Een bestemmingsplan dat is gelegen buiten de ecologische hoofdstructuur en dat leidt tot een aantasting van de ecologische waarden en kenmerken van de ecologische hoofdstructuur, strekt ertoe dat de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende, negatieve effecten worden gecompenseerd overeenkomstig artikel 5.6 (compensatieregels).

6.1 Bescherming van de groenblauwe mantel

1. Een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel:
    a. strekt tot behoud, herstel of duurzame ontwikkeling van het watersysteem en de ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
    b. stelt regels ter bescherming van de ecologische, landschappelijke en hydrologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden.
2. De toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, bevat een verantwoording over de wijze waarop de nodige kennis over de aanwezige ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken is vergaard.

12.1 Attentiegebied ecologische hoofdstructuur

1. In aanvulling op hoofdstuk 3 Structuren wijst een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding Attentiegebied ecologische hoofdstructuur geen bestemmingen aan of stelt geen regels vast die fysieke ingrepen mogelijk maken met een negatief effect op de waterhuishouding van de hierbinnen gelegen ecologische hoofdstructuur.
2. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid stelt regels ten aanzien van:
    a. het verzetten van grond van meer dan 100 m3 of op een diepte van meer dan 60 centimeter beneden maaiveld, voor zover geen vergunning is vereist op grond van de Ontgrondingenwet;
    b. de aanleg van drainage ongeacht de diepte, tenzij het gaat om vervanging van een bestaande drainage;

c. het verlagen van de grondwaterstand anders dan door middel van het graven van sloten of het toepassen van drainagemiddelen, met uitzondering van grondwateronttrekkingen;
d. het buiten een agrarisch bouwperceel aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m2, anders dan een bouwwerk.

3. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, bepaalt dat bij het toepassen van de regels, bedoeld in het tweede lid, onder a tot en met d, het betrokken waterschapsbestuur wordt gehoord.
4. Een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, bepaalt dat de regels, bedoeld in het tweede lid niet van toepassing zijn op werkzaamheden die behoren tot het normale beheer en onderhoud.

3.2 Kwaliteitsverbetering van het landschap

1. Een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt, bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied of de omgeving;
2. De toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid bevat een verantwoording:
    a. van de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde verbetering financieel, juridisch en feitelijk is geborgd;
    b. dat de in het eerste lid bedoelde verbetering past binnen de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid voor dat gebied.
3. De in het eerste lid bedoelde verbetering kan mede betreffen:
    a. de landschappelijke inpassing van bebouwing, voor zover expliciet vereist op grond van deze verordening;
    b. het toevoegen, versterken of herstellen van landschapselementen die een bijdrage leveren aan de versterking van de landschapsstructuur of de relatie stad-land;
    c. activiteiten, gericht op behoud of herstel van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of terreinen;
    d. het wegnemen van verharding;
    e. het slopen van bebouwing;
    f. een fysieke bijdrage aan de realisering van de ecologische hoofdstructuur en ecologische verbindingszones.
4. Indien een kwaliteitsverbetering als bedoeld in het eerste lid niet is verzekerd, wordt het bestemmingsplan slechts vastgesteld indien een passende financiële bijdrage in een landschapsfonds is verzekerd en wordt over de werking van dat fonds regelmatig verslag gedaan in het regionaal ruimtelijk overleg.
5. In afwijking van het bepaalde in dit artikel kan de toelichting van een bestemmingsplan een verantwoording bevatten over de wijze waarop de afspraken over de kwaliteitsverbetering van het landschap, die zijn gemaakt in het regionaal ruimtelijk overleg, bedoeld in artikel 37.4, onder b, worden nagekomen.
6. Het eerste tot en met vijfde lid is niet van toepassing op een uitwerking van een bestemmingsplan, mits dat niet ouder is dan tien jaar, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de wet.

Bijlage 2 Artikelen Bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Boxtel voor bescherming van EHS-gronden

Agrarisch met waarden – natuur en landschap

7.5 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

7.5.1 Verbod

Het is verboden zonder een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- ter plaatse van de aanduiding **'milieuzone - ecologische verbindingen'**: het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
- ter plaatse van de aanduiding **'milieuzone - beekherstel'**:
    - het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
    - het ophogen van gronden.

7.5.2 Uitzonderingen verbod

Het in **7.5.1** vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden die:

- het normale onderhoud en/of de normale exploitatie betreffen;
- in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan of uitgevoerd kunnen worden op grond van een voor dat tijdstip aangevraagde of verleende vergunning.

7.5.3 Afwegingskader

De in **7.5.1** genoemde vergunning wordt slechts verleend indien door de werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan (direct of indirect) te verwachten gevolgen geen onevenredige aantasting van de waarden van deze gronden kan plaatsvinden.

7.5.4 Waarden

Onder de in **7.5.3** genoemde waarden worden verstaan:

- ten aanzien van de in **7.5.1 onder a** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de ecologische verbindingszone voor uitwisseling van flora en fauna tussen natuurgebieden;
- ten aanzien van de in **7.5.1 onder b** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de gronden voor behoud, beheer en herstel van watersystemen.

Artikel 12 Bos

12.1 Bestemmingsomschrijving

De voor ' **Bos'** aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- bos, bosbouw, bebossing, landschapselementen en groenvoorzieningen;
- infrastructurele voorzieningen;
- water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- de verwezenlijking en het behoud, beheer en herstel van een ecologische verbindingszone ter plaatse van de aanduiding **'milieuzone - ecologische verbindingen'**;
- de verwezenlijking en het behoud, beheer en herstel van watersystemen ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - beekherstel** ';
- extensief recreatief medegebruik in de vorm van voet-, fiets- en/of ruiterpaden;
- het behoud, het herstel en de versterking van de landschappelijke en natuurwaarden, archeologische, cultuurhistorische en aardkundige waarden en kenmerken van de gronden; een en ander met daarbij behorende voorzieningen.

12.2 Bouwregels

12.2.1 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde
Op de voor **'Bos** ' aangewezen gronden mogen uitsluitend worden gebouwd bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat de bouwhoogte niet meer dan 1 m mag bedragen, tenzij het betreft:

- bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten behoeve van informatievoorziening waarbij de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2,50 m;
- in het landschap passende hekwerken ten behoeve van vee- en wildbeheersing, in welk geval de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2 m.

12.3 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

12.3.1 Verbod
Het is verboden zonder een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - ecologische verbindingen** ': het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
- ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - beekherstel** ':
    - het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
    - het ophogen van gronden.
- grondwerkzaamheden zoals het afgraven, ophogen, vergraven en egaliseren van gronden alsmede het indrijven van voorwerpen in de grond;
- het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakte verhardingen voor zover groter dan 200 m^2 per ingreep;
- het verwijderen of rooien van bos-, natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie;
- het aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur waarbij de breedte van de grondwerken meer dan 50 cm bedraagt;
- het verwijderen of wijzigen van perceelsgrenzen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, steilranden, landschapselementen en het verwijderen van paden of onverharde wegen;
- het aanbrengen van onderbemaling;
- het aanleggen, dempen of wijzigen (zoals het verbreden, verdiepen, wijzigen van oevers en profiel) van sloten, greppels, watergangen en overige waterpartijen alsmede het aanleggen van een drainagestelsel.

12.3.2 Uitzonderingen op verbod
Het in **12.3.1** vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden die:

- het normale onderhoud en/of de normale exploitatie betreffen, waaronder bosexploitatie;
- in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan of uitgevoerd kunnen worden op grond van een voor dat tijdstip aangevraagde of verleende vergunning;
- waarvoor een vergunning is vereist krachtens de Natuurbeschermingswet;
- die worden uitgevoerd krachtens een door burgemeester en wethouders vooraf goedgekeurd beheerplan.

12.3.3 Afwegingskader
De in **12.3.1** genoemde vergunning wordt slechts verleend indien door de werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan (direct of indirect) te verwachten gevolgen geen onevenredige aantasting van de waarden van deze gronden kan plaatsvinden.

12.3.4 Waarden
Onder de in **12.3.3** genoemde waarden worden verstaan:

- ten aanzien van de in **12.3.1 onder a** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de ecologische verbindingszone voor uitwisseling van flora en fauna tussen natuurgebieden;

- ten aanzien van de in **12.3.1 onder b** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de gronden voor behoud, beheer en herstel van watersystemen.
- ten aanzien van de in **12.3.1 onder c t/m i** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden als bedoeld in **12.1.**

12.3.5 Advies
Alvorens te beslissen omtrent een omgevingsvergunning als bedoeld in **12.3.1 onder b** wordt het betrokken waterschapsbestuur gehoord.

Artikel 15 Natuur

15.1 Bestemmingsomschrijving

De voor **'Natuur'** aangewezen gronden zijn bestemd voor:
- het behoud, het herstel en/of de ontwikkeling van de natuurlijke, natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden, archeologische, cultuurhistorische en aardkundige waarden en kenmerken van de gronden;
- infrastructurele voorzieningen;
- water en waterhuishoudkundige voorzieningen, waaronder het winterbed van de waterlopen;
- de verwezenlijking en het behoud, beheer en herstel van een ecologische verbindingszone ter plaatse van de aanduiding **'milieuzone - ecologische verbindingen'**;
- de verwezenlijking en het behoud, beheer en herstel van watersystemen ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - beekherstel** ';
- extensief recreatief medegebruik in de vorm van voet-, fiets- en/of ruiterpaden alsmede kanoën;
- agrarisch natuurbeheer;

een en ander met daarbij behorende voorzieningen.

15.2 Bouwregels

15.2.1 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde
Op devoor **'Natuur** ' aangewezen gronden mogen uitsluitend worden gebouwd bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat de bouwhoogte niet meer dan 1 m mag bedragen, tenzij het betreft:
- bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten behoeve van informatievoorziening waarbij de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2,50 m;
- in het landschap passende hekwerken ten behoeve van vee- en wildbeheersing, in welk geval de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2 m.

15.3 Specifieke gebruiksregels

15.3.1 Strijdig gebruik
Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend het gebruik van gronden voor en het uitvoeren van de volgende werken of werkzaamheden:
- grondwerkzaamheden zoals het vergraven en egaliseren van gronden;
- waterhuishoudkundige ingrepen zoals het aanleggen van een drainagestelsel en het dempen van kleine geïsoleerde wateren;
- het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakte verhardingen voor zover groter dan 200 m^2 per ingreep.

15.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

15.4.1 Verbod
Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - ecologische verbindingen** ': het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
- ter plaatse van de aanduiding ' **milieuzone - beekherstel** ':
    - het aanbrengen van oppervlakteverhardingen of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2;
    - het ophogen van gronden.
- grondwerkzaamheden zoals het afgraven, ophogen, vergraven en egaliseren van gronden alsmede het indrijven van voorwerpen in de grond;
- het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakte verhardingen voor zover groter dan 200 m^2 per ingreep;
- het verwijderen of rooien van bos-, natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie;
- het aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur waarbij de breedte van de grondwerken meer dan 50 cm bedraagt;
- het verwijderen of wijzigen van perceelsgrenzen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, steilranden, landschapselementen en het verwijderen van paden of onverharde wegen;
- het aanbrengen van onderbemaling;
- het aanleggen, dempen of wijzigen (zoals het verbreden, verdiepen, wijzigen van oevers en profiel) van sloten, greppels, watergangen en overige waterpartijen alsmede het aanleggen van een drainagestelsel.

15.4.2 Uitzonderingen op verbod
Het in **15.4.1** vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden die:

- het normale onderhoud en/of de normale exploitatie betreffen;
- in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan of uitgevoerd kunnen worden op grond van een voor dat tijdstip aangevraagde of verleende vergunning;
- waarvoor een vergunning is vereist krachtens de Natuurbeschermingswet;
- die worden uitgevoerd krachtens een vastgesteld beheerplan.

15.4.3 Afwegingskader
De in **15.4.1** genoemde vergunning wordt slechts verleend indien door de werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan (direct of indirect) te verwachten gevolgen geen onevenredige aantasting van de waarden van deze gronden kan plaatsvinden.

15.4.4 Waarden
Onder de in **15.4.3** genoemde waarden worden verstaan:

- ten aanzien van de in **15.4.1 onder a** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de ecologische verbindingszone voor uitwisseling van flora en fauna tussen natuurgebieden;
- ten aanzien van de in **15.4.1onder b** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden van de gronden voor behoud, beheer en herstel van watersystemen;
- ten aanzien van de in **15.4.1 onder c t/m i** genoemde werken of werkzaamheden: de waarden als bedoeld in **15.1.**

15.4.5 Advies
Alvorens te beslissen omtrent een omgevingsvergunning als bedoeld in **15.4.1 onder b** wordt het betrokken waterschapsbestuur gehoord.

Artikel 35 Waarde - Attentiegebied EHS

35.1 Bestemmingsomschrijving

De voor **Waarde - Attentiegebied EHS'** aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud, beheer en herstel van de waterhuishoudkundige situatie, gericht op het verbeteren van de condities voor de natuur(waarden).

35.2 Specifieke gebruiksregels

Bij toename van het verhard oppervlak is "hydrologisch neutraal bouwen" het uitgangspunt. Voor een toename van het verharde (bebouwings)oppervlak van 250 m^2 is een advies van het waterschap vereist.

35.3 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

35.3.1 Verbod
Het is verboden op de in dit artikel bedoelde gronden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren:

- verzetten van grond van meer dan 100 m3 of op een diepte van meer dan 60 cm onder maaiveld een en ander voorzover geen vergunning vereist is in het kader van de Ontgrondingenwet;
- het verlagen van de waterstand anders dan door middel van het graven van sloten of het toepassen van drainagemiddelen, met uitzondering van grondwateronttrekkingen;
- de aanleg van drainage ongeacht de diepte tenzij het gaat om vervanging van een reeds bestaand drainagestelsel door een gelijkwaardig stelsel, waaronder een peilgestuurd stelsel;
- het aanbrengen van niet-omkeerbare verhardingen en/of verharde oppervlakten van meer dan 100 m^2.

35.3.2 Uitzonderingen op verbod
Het onder **artikel 35.3.1** vervatte verbod geldt niet voor werken en werkzaamheden die:

- normale onderhouds- of exploitatiewerkzaamheden betreffen;
- het normale agrarische gebruik betreffen;
- plaatsvinden binnen de bestemmingen ' **Agrarisch - Agrarisch bedrijf** ', ' **Agrarisch - Glastuinbouw** ', ' **Bedrijf** ', ' **Bedrijf - Nutsvoorziening** ', ' **Bedrijf - Verkooppunt motorbrandstoffen** ', ' **Bedrijf - Waterzuiveringsinstallatie** ', ' **Horeca** ', ' **Maatschappelijk** ', ' **Recreatie - Dagrecreatie** ', ' **Recreatie - Verblijfsrecreatie** ', ' **Recreatie - Volkstuin** ', ' **Sport** ', ' **Sport - Manege** ' en ' **Wonen** ';
- die in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan of uitgevoerd kunnen worden op grond van een voor dat tijdstip aangevraagde of verleende vergunning.

35.3.3 Onderzoek
Alvorens te beslissen omtrent een omgevingsvergunning als bedoeld in **artikel 35.3.1** wordt het waterschap gehoord.

35.3.4 Afwegingskader
Een omgevingsvergunning als bedoeld in **artikel 35.3.1** mag alleen worden verleend indien door die werken en/of werkzaamheden of door de daarvan direct of indirect te verwachten gevolgen de waterhuishoudkundige situatie niet onevenredig wordt of kan worden aangetast.

Overige artikelen met dubbelbestemmingen:

- Artikel 36 Waarde - Bolle akker
- Artikel 37 Waarde - Dommeldal
- Artikel 38 Waarde - Historisch akkercomplex
- Artikel 39 Waarde - Kampina
- Artikel 40 Waarde - Kleinschalig cultuurlandschap
- Artikel 41 Waarde - Landgoed
- Artikel 42 Waarde - Leefgebied soorten van half-open cultuurlandschap
- Artikel 43 Waarde - Leefgebied soorten van half-open cultuurlandschap - 2
- Artikel 44 Waarde - Leefgebied soorten van kleinschalig cultuurlandschap
- Artikel 45 Waarde - Leefgebied soorten van stromend water
- Artikel 46 Waarde - Open akkercomplex
- Artikel 47 Waarde - Waardevolle vegetaties

Bijlage 3 Artikelen Bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Sint Oedenrode voor bescherming van EHS-gronden

Artikel 5 Agrarisch met waarden – Natuur- en Landschapswaarden

- 5.1 Bestemmingsomschrijving
- 5.2 Bouwregels
- 5.3 Afwijken van de bouwregels
- 5.4 Specifieke gebruiksregels
- 5.5 Afwijken van de gebruiksregels
- 5.6 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden
- 5.7 Wijzigingsbevoegdheden

Artikel 5 Agrarisch met waarden – natuur en landschap, onderdeel toelichting Omgevingsvergunning

5.6 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

5.6.1 Verboden werken en werkzaamheden
Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren zoals aangegeven in onderstaande tabel:

Tabel omgevingsvergunning voor werken en werkzaamheden
'Awg' Aardkundig waardevol gebied
'Chwa' Cultuurhistorisch waardevolle akker
'Chwg' Cultuurhistorisch waardevol gebied
'Lgd' Leefgebied dassen
'Wb' Waardevol beekdal
'Lgs' Leefgebied struweelvogels
'Lgw' Leefgebied weidevogels
'Lgks' Leefgebied kwetsbare soorten

Aanduiding	**Awg**	**Chwa**	**Chwg**	**Lgd**	**Wb**	**Lgs**	**Lgw**	**Lgks**
Werken en werkzaamheden								
1. het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² of met meer dan 0,50 m wordt gewijzigd of waarbij de maaiveldniveaus van steilranden worden gewijzigd, m.u.v. waterpoelen tot een oppervlakte van 200 m² en een diepte van 1,5 m of indien een ontgrondingvergunning is vereist	OV	OV	OV	OV	OV	-	OV	OV
2. het omzetten van grond of uitvoeren van bodemingrepen dieper dan 0,50 m onder maaiveld, m.u.v. de vervanging van ondergrondse leidingen	OV	OV	OV	OV	-	-	OV	OV
3. het verlagen van de grondwaterstand door aanleg van drainage of bemaling en/of bronnering	OV	-	-	OV	OV	-	OV	OV

4. het verlagen van de grondwaterstand door het aanleggen, dempen of wijzigen van (oevers, profiel, doorstroom- of bergingscapaciteit van) oppervlaktewateren	OV	-	OV	OV	OV	-	OV	OV
6. het wijzigen van de bergingscapaciteit via het ophogen van gronden en het aanleggen van dammen, dijken of kaden	-	-	-	-	-	-	-	-
7. het verwijderen of rooien(vellen) van bos en/of andere grote houtopstanden	-	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT
8. het verwijderen of rooien (vellen) van natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie	-	OV	OV	OV	OV	OV	-	OV
9. het aanleggen of aanplanten van hoger dan 1,5 m opgaand houtgewas met agrarische productiefunctie	-	OV	-	-	NT	-	NT	OV
10. het aanleggen of aanplanten van bos-, natuur- en landschapselementen of ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie	-	OV	OV	-	OV	-	OV	OV
11. het permanent (voor meer dan 2 jaar aaneengesloten) omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur	-	-	-	OV	OV	-	OV	OV
12. het verwijderen van perceelsindelingen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, waterlopen of steilranden en het verwijderen van paden en onverharde wegen	OV	OV	OV	OV	OV	OV	OV	OV
13. het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, geen containervelden zijnde en indien meer dan 100 m² per perceel	-	OV	OV	OV	-	OV	OV	OV
14. het omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur	-	-	-	-	OV	-	-	-

OV = omgevingsvergunning vereist

NT = niet toegestaan

NVT = niet van toepassing

- = toegestaan zonder omgevingsvergunning

5.6.2 Uitzonderingen

Het in lid 5.6.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:

- het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn;
- reeds in uitvoering zijn, dan wel krachtens een vastgesteld projectplan en/of een verleende vergunning reeds mogen worden uitgevoerd op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan;
- binnen het bouwvlak plaatsvinden;
- het aanleggen en/of wijzigen van (kikker)poelen, zoals genoemd in lid 5.4.5, betreffen.

5.6.3 Toelaatbaarheid

- De in lid 5.6.1 genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.
- Voor wat betreft de verdere afwegingsaspecten en beoordelingscriteria geldt de 'Tabel ingrepen / effect BP Buitengebied' (bijlage).

Artikel 12 Natuur

- 12.1 Bestemmingsomschrijving
- 12.2 Bouwregels
- 12.3 Specifieke gebruiksregels
- 12.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

12.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Natuur' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- behoud, herstel en/of ontwikkeling van de natuurwaarden;
- behoud, herstel en/of ontwikkeling van de landschappelijke waarden;
- (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen;
- water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- extensief recreatief medegebruik.

12.2 Bouwregels

Op of in deze gronden mogen geen gebouwen en bouwwerken worden gebouwd, behoudens:

- bouwwerken ten behoeve van het natuurbeheer, mits:
    - de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 4 m;
    - de oppervlakte niet meer bedraagt dan 10 m².
- eenvoudige voorzieningen in de vorm van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, voor extensief recreatief medegebruik, zoals informatieborden, picknickplekken, banken en afvalbakken, mits de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 3 m.

12.3 Specifieke gebruiksregels

12.3.1 Strijdig gebruik

Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan:

- het verlagen van de (grond)waterstand door aanleg van drainage of door bemaling en/of bronnering.

12.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

12.4.1 Verboden werken en werkzaamheden

Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² of met meer dan 0,50 m wordt gewijzigd of waarbij de maaiveldniveaus van steilranden worden gewijzigd, met uitzondering van waterpoelen tot een oppervlakte van 200 m² en een diepte tot 1,5 m;
- het omzetten van grond of uitvoeren van bodemingrepen dieper dan 0,50 m onder maaiveld, met uitzondering van de vervanging van ondergrondse leidingen;
- het aanleggen, dempen of wijzigen van (oevers, profiel, doorstroom- of bergingscapaciteit van) oppervlaktewateren;
- het verwijderen of rooien van bos en/of andere grote houtopstanden;
- het verwijderen of rooien (vellen) van natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie;
- het permanent (voor meer dan 2 jaar aaneengesloten) omzetten van grasland naar een andere bodemcultuur;
- het verwijderen van perceelsindelingen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, waterlopen of steilranden en het verwijderen van paden en onverharde wegen;

- het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, geen containervelden zijnde en indien meer dan 100 m² per perceel.

12.4.2 Uitzonderingen

Het in lid 12.4.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:
- het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn;
- reeds in uitvoering zijn, dan wel krachtens een vastgesteld projectplan en/of een verleende vergunning reeds mogen worden uitgevoerd op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan.

12.4.3 Toelaatbaarheid

- De in lid 12.4.1 genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.
- Voor wat betreft de verdere afwegingsaspecten en beoordelingscriteria geldt de 'Tabel ingrepen / effecten BP Buitengebied' (bijlage).

Artikel 8 Bos

- 8.1 Bestemmingsomschrijving
- 8.2 Bouwregels
- 8.3 Specifieke gebruiksregels
- 8.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bos' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
- behoud, herstel en/of ontwikkeling van het bos en bosgroeiplaats;
- behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurwaarden;
- (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen;
- water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- extensief recreatief medegebruik, waaronder een kano-uitstapplaats ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bos - kanouitstapplaats'.

8.2 Bouwregels

Op of in deze gronden mogen geen gebouwen en bouwwerken worden gebouwd, behoudens:
- bouwwerken ten behoeve van het natuurbeheer, mits:
    - de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 4 m;
    - de oppervlakte niet meer bedraagt dan 10 m².
- eenvoudige voorzieningen in de vorm van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, voor extensief recreatief medegebruik, zoals informatieborden, picknickplekken, banken en afvalbakken, mits de bouwhoogte niet meer bedraagt dan 3 m.

8.3 Specifieke gebruiksregels

8.3.1 Strijdig gebruik

Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan:
- het verlagen van de (grond)waterstand door aanleg van drainage of door bemaling en/of bronnering.

8.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

8.4.1 Verboden werken en werkzaamheden

Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² per perceel of met meer dan 0,50 m wordt gewijzigd of waarbij de maaiveldniveaus van steilranden worden gewijzigd, met uitzondering van waterpoelen tot een oppervlakte van 200 m² en een diepte tot 1,5 m of indien een ontgrondingsvergunning vereist is;
- het omzetten van grond of uitvoeren van bodemingrepen dieper dan 0,50 m onder maaiveld, met uitzondering van de vervanging van ondergrondse leidingen;
- het aanleggen, dempen of wijzigen van (oevers, profiel, doorstroom- of bergingscapaciteit van) oppervlaktewateren;
- het verwijderen of rooien(vellen) van bos en/of andere grote houtopstanden;
- het verwijderen of rooien (vellen) van natuur- en landschapselementen en ander opgaand houtgewas zonder agrarische productiefunctie;
- het verwijderen van perceelsindelingen, zoals tot uiting komend in greppels, sloten, waterlopen of steilranden en het verwijderen van paden en onverharde wegen;
- het aanleggen en/of verharden van wegen, paden, parkeerterreinen of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, geen containervelden zijnde en indien meer dan 100 m² per perceel.

8.4.2 Uitzonderingen

Het in lid 8.4.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:

- het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn;
- reeds in uitvoering zijn, dan wel krachtens een vastgesteld projectplan en/of een verleende vergunning reeds mogen worden uitgevoerd op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan.

8.4.3 Toelaatbaarheid

- De in lid 8.4.1 genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.
- Voor wat betreft de verdere afwegingsaspecten en beoordelingscriteria geldt de 'Tabel ingrepen / effect BP Buitengebied' (bijlage).

Artikel 26 Waterstaat – Attentiegebied EHS

26.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waterstaat – Attentiegebied EHS' aangegeven gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor het behoud, herstel en/of ontwikkeling van de hydrologische waarden.

26.2 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

26.2.1 Verboden werken en werkzaamheden

Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken en werkzaamheden uit te voeren of te laten uitvoeren:

- het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² per perceel of met meer dan 0,50 m wordt gewijzigd of waarbij de maaiveldniveaus van steilranden worden gewijzigd, met uitzondering van waterpoelen tot een oppervlakte van 200 m² en een diepte tot 1,5 m of indien een ontgrondingsvergunning vereist is;
- het omzetten van grond of uitvoeren van bodemingrepen dieper dan 0,50 m onder maaiveld, met uitzondering van de vervanging van aanwezige ondergrondse leidingen;

- het verlagen van de (grond)waterstand door aanleg van drainage (ongeacht de diepte, tenzij het gaat om vervanging van bestaande drainage) of door bemaling en/of bronnering;
- het verlagen van de (grond)waterstand door het aanleggen, dempen of wijzigen van (oevers, profiel, doorstroom- of bergingscapaciteit van) oppervlaktewateren;

26.2.2 Uitzonderingen

Het in lid 26.2.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken en werkzaamheden welke:

- het normale onderhoud en/of gebruik betreffen, dan wel van ondergeschikte betekenis zijn;
- reeds in uitvoering zijn, dan wel krachtens een vastgesteld projectplan en/of een verleende vergunning reeds mogen worden uitgevoerd op het tijdstip van het van kracht worden van dit plan;
- reeds een regeling kennen in de keur van het waterschap, die is gericht op hetzelfde doel;
- binnen het bouwvlak plaats vinden.

26.2.3 Toelaatbaarheid

- De in lid 26.2.1 genoemde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend, indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de hydrologische waarden.
- Alvorens te beslissen over het verlenen van een omgevingsvergunning wint het bevoegd gezag advies in bij de waterbeheerder.
- Voor wat betreft de verdere afwegingsaspecten en beoordelingscriteria geldt de 'Tabel ingrepen / effect BP Buitengebied' (bijlage).

Verschenen documenten in de reeks Technical reports van de WOT Natuur & Milieu

WOt-Technical reports zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; E info.wnm@wur.nl

WOt-Technical reports zijn ook te downloaden via de website www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

1	Arets, E.J.M.M., K.W. van der Hoek, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.-P. Lesschen (2013). *Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2013.*
2	Kleunen, A. van, M. van Roomen, L. van den Bremer, A.J.J. Lemaire, J-W. Vergeer & E. van Winden (2014). *Ecologische gegevens van vogels voor Standaard Gegevensformulieren Vogelrichtlijngebieden.*
3	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2014). *Emissies naar lucht uit de landbouw in 2012. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA*
4	Verburg, R.W., T. Selnes & M.J. Bogaardt (2014). *Van denken naar doen; ecosysteemdiensten in de praktijk. Case studies uit Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk.*
5	Velthof, G.L. & O. Oenema (2014). *Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze; versie 2014*
6	Berg, J. van den, V.J. Ingram, L.O. Judge & E.J.M.M. Arets (2014). *Integrating ecosystem services into tropical commodity chains- cocoa, soy and palm oil; Dutch policy options from an innovation system approach*
7	Knegt de, B., T. van der Meij, S. Hennekens, J.A.M. Janssen & W. Wamelink (2014). *Status en trend van structuur- en functiekenmerken van Natura 2000-habitattypen op basis van het Landelijke Meetnet Flora (LMF) en de Landelijke Vegetatie Databank (LVD). Achtergronddocument voor de Artikel 17-rapportage.*
8	Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P.C. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). *Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).*
9	Ottburg, F.G.W.A., J.A.M. Janssen (2014).*Habitatrichtlijnsoorten in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van populatie, leefgebied en isolatie in de Standard Data Forms (SDFs)*
10	Arets, E.J.M.M. & F.R. Veeneklaas (2014). *Costs and benefits of a more sustainable production of tropical timber.*
11	Vader, J. & M.J. Bogaardt (2014). *Natuurverkenning 2 jaar later; Over gebruik en doorwerking van Natuurverkenning 2010-2040.*
12	Smits, M.J.W. & C.M. van der Heide (2014). *Hoe en waarom bedrijven bijdragen aan behoud van ecosysteemdiensten; en hoe de overheid dergelijke bijdragen kan stimuleren.*
13	Knegt, B. de (ed.) (2014). *Graadmeter Diensten van Natuur; Vraag, aanbod, gebruik en trend van goederen en diensten uit ecosystemen in Nederland.*
14	Beltman, W.H.J., M.M.S. Ter Horst, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J. Deneer (2014). *FOCUS_TOXSWA manual 4.4.2; User's Guide version 4.*
15	Adriaanse, P.I., W.H.J. Beltman & F. Van den Berg (2014). *Metabolite formation in water and in sediment in the TOXSWA model. Theory and procedure for the upstream catchment of FOCUS streams*.
16	Groenestein, K., C. van Bruggen en H. Luesink (2014). *Harmonisatie diercategorieën*
17	Kistenkas, F.H. (2014). *Juridische aspecten van gebiedsgericht natuurbeleid (Natura 2000)*
18	Koeijer, T.J. de, H.H. Luesink & C.H.G. Daatselaar (2014). *Synthese monitoring mestmarkt 2006 – 2012*.
19	Schmidt, A.M., A. van Kleunen, L. Soldaat & R. Bink (2014). *Rapportages op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Evaluatie rapportageperiode 2007-2012 en aanbevelingen voor de periode 2013-2018*
20	Fey F.E., N.M.A.J. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). *Ontwikkeling van enkele mosselbanken in de Nederlandse Waddenzee, situatie 2013.*
21	Hendriks, C.M.A., D.A. Kamphorst en R.A.M. Schrijver (2014). *Motieven van actoren voor verdere verduurzaming in de houtketen.*
22	Selnes, T.A. and D.A. Kamphorst (2014). *International governance of biodiversity; searching for renewal*
23	Dirkx, G.H.P, E. den Belder, I.M. Bouwma, A.L. Gerritsen, C.M.A. Hendriks, D.J. van der Hoek, M. van Oorschot & B.I. de Vos (2014). *Achtergrondrapport bij beleidsstudie Natuurlijk kapitaal: toestand, trends en perspectief; Verantwoording casestudies*
24	Wamelink, G.W.W., M. Van Adrichem, R. Jochem & R.M.A. Wegman (2014). *Aanpassing van het Model for Nature Policy (MNP) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL); Fase 1*
25	Vos, C.C., C.J. Grashof-Bokdam & P.F.M. Opdam (2014). *Biodiversity and ecosystem services: does species diversity enhance effectiveness and reliability? A systematic literature review.*
26	Arets, E.J.M.M., G.M. Hengeveld, J.P. Lesschen, H. Kramer, P.J. Kuikman & J.W.H. van der Kolk (2014). *Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector for the UNFCCC and Kyoto Protocol. Background to the Dutch NIR 2014.*
27	Roller, te J.A., F. van den Berg, P.I. Adriaanse, A. de Jong & W.H.J. Beltman (2014). *Surface WAter Scenario Help (SWASH) version 5.3. technical description*
28	Schuiling, C., A.M. Schmidt & M. Boss (2014). *Beschermde gebiedenregister; Technische documentatie*

29	Goossen, C.M., M.A. Kiers (2015). *Mass mapping; State of the art en nieuwe ideeën om bezoekersaantallen in natuurgebieden te meten*
30	Hennekens, S.M, M. Boss en A.M. Schmidt (2014). *Landelijke Vegetatie Databank; Technische documentatie*
31	Bijlsma, R.J., A. van Kleunen & R. Pouwels (2014). *Structuur- en functiekenmerken van leefgebieden van Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnsoorten; Een concept en bouwstenen om leefgebieden op landelijk niveau en gebiedsniveau te beoordelen*
32	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). *Nut en risico's van covergisting. Syntheserapport.*
33	Bijlsma, R.J. & J.A.M. Janssen (2014). *Structuur en functie van habitattypen; Onderdeel van de documentatie van de Habitatrichtlijn artikel 17-rapportage 2013*
34	Fey F.E., N.M.J.A. Dankers, A. Meijboom, P.W. van Leeuwen, J. Cuperus, B.E. van der Weide, M. de Jong, E.M. Dijkman & J.S.M. Cremer (2014). *Ecologische ontwikkeling binnen een voor menselijke activiteiten gesloten gebied in de Nederlandse Waddenzee; Tussenrapportage achtste jaar na sluiting (najaar 2013).*
35	Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg & D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwingen in het provinciaal natuurbeleid; Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact.*
36	Berg van den, F., W.H.J. Beltman, P.I. Adriaanse, A. de Jong & J.A. te Roller (2015). *SWASH Manual 5.3. User's Guide version 5*
37	Brouwer, F.M., A.B. Smit & R.W. Verburg (2015). *Economische prikkels voor vergroening in de landbouw*
38	Verburg, R.W., R. Michels, L.F. Puister (2015). *Aanpassing Instrumentarium Kosten Natuurbeleid (IKN) aan de typologie van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL)*
39	Commissie Deskundigen Meststoffenwet (2015). *Actualisering methodiek en protocol om de fosfaattoestand van de bodem vast te stellen*
40	Gies, T.J.A., J. van Os, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff & E.C. Vos (2015). *Geografisch Informatiesysteem Agrarische Bedrijven (GIAB); Gebruikershandleiding 2010.*
41	Kramer, H., J. Clement (2015). *Basiskaart Natuur 2013. Een landsdekkend basisbestand voor de terrestrische natuur in Nederland*
42	Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, W. Nieuwenhuizen (2015). *Vermaatschappelijking van natuurbeleid. Een verkennend onderzoek bij drie provincies*
43	Commissie Deskundige Meststoffenwet (2015). *Advies 'Mestverwerkingspercentages 2016'*
44	Meeuwsen, H.A.M. & R. Jochem (2015). *Openheid van het landschap; Berekeningen met het model ViewScape*
45	Groenestein, C.M., J. de Wit, C. van Bruggen & O. Oenema (2015). *Stikstof- en fosfaatexcretie van gangbaar en biologisch gehouden landbouwhuisdieren. Herziening excretieforfaits Meststoffenwet 2015*
46	Bruggen, C. van, A. Bannink, C.M. Groenestein, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, S.M. van der Sluis, G.L. Velthof & J. Vonk (2015). *Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofoxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA.*
47	F.G. Boonstra & A.L. Gerritsen (2015). *Systeemverantwoordelijkheid in het natuurbeleid; Input voor agendavorming van de Balans van de Leefomgeving 2014*
49	Os, J. van, R.A.M. Schrijver & M.E.A. Broekmeyer (2015). *Kan het Natuurbeleid tegen een stootje? Enkele botsproeven van de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.*



Thema Balans van de Leefomgeving
Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T (0317) 48 54 71
E info.wnm@wur.nl

ISSN 2352-2739

www.wageningenUR.nl/
wotnatuurenmilieu

De WOT Natuur & Milieu voert wettelijke onderzoekstaken uit op het beleidsterrein natuur en milieu. Deze taken worden uitgevoerd om een wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken te ondersteunen. De WOT Natuur & Milieu werkt aan producten van het Planbureau voor de Leefomgeving, zoals de Balans van de Leefomgeving en de Natuurverkenning. Verder brengen we voor het ministerie van Economische Zaken adviezen uit over (toelating van) meststoffen en bestrijdingsmiddelen, en zorgen we voor informatie voor Europese rapportageverplichtingen over biodiversiteit.

De WOT Natuur & Milieu is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.