

Nota Ruimte: ruimte voor natuur?

Joep Dirx & Rienk Kuiper

Dit artikel is gepubliceerd in Levende Natuur, nummer 4, juli 2004 (jrg. 105)

Eind april presenteerde Minister Dekker van VROM de lang verwachte Nota Ruimte. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft de nieuwe Nota beoordeeld. Het vindt dat de Nota onvoldoende waarborgen biedt voor de bescherming van natuur. Deze bescherming wordt sterk afhankelijk van de sturing op regionaal niveau.

De onlangs verschenen Nota Ruimte (VROM, 2004) integreert het ruimtelijke beleid van de Rijksoverheid in één Nota. De Nota is dan ook de opvolger van zowel de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 1996) als het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). De Nota Ruimte komt in de plaats van de nog onder het laatste kabinet Kok voorbereide Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene Ruimte 2.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft, in opdracht van het Ministerie van VROM, een studie verricht naar de milieu- en natuureffecten van de Nota Ruimte (MNP, 2004). Dit artikel beperkt zich tot de conclusies over de consequenties van de nieuwe Nota voor de bescherming van natuur.

Nota Ruimte zet natuurbeleid voort

Het ruimtelijke beleid voor natuur in de Nota Ruimte is gebaseerd op de internationale afspraken over natuurbehoud, zoals het internationale Biodiversiteitsverdrag (1992), de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (1979 en 1992) en het Europese Natuurbeleidsplan 'Natura 2000'.

Belangrijke uitgangspunten van het nieuwe ruimtelijk beleid zijn ontwikkelingsplanologie en decentralisatie. De wens om de ruimtelijke ordening te decentraliseren heeft ook gevolgen voor het ruimtelijke beleid voor natuur. Er ontstaat een tweedeling in (1) de natuurgebieden die deel uitmaken van de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en (2) de natuurgebieden die daar geen deel van uitmaken.

De Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur bevat gebieden en netwerken die van groot belang worden geacht voor de ruimtelijke structuur en het functioneren van Nederland en waarvoor het Rijk zich verantwoordelijk acht. Tot de hoofdstructuur behoren de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Natuurbeschermingswetgebieden en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Voor de buiten de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur gelegen natuurgebieden en leefgebieden van in (inter)nationaal verband beschermde soorten, legt het Rijk de verantwoordelijkheid bij provincies en gemeenten.

De Nota Ruimte zet voor de natuurgebieden in de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur in grote lijnen het beleid van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) voort. In deze gebieden heerst een 'nee-tenzij' regime. Dat wil zeggen dat ingrepen verboden zijn die de wezenlijke kenmerken en waarden van de beschermde gebieden significant aantasten, tenzij er sprake is van groot openbaar belang en er geen alternatieven voor de ingreep zijn. In dat geval kan er toestemming voor de ingreep worden gegeven, mits het verlies aan natuur wordt gecompenseerd.

Onderscheid in landschappen

Het onderscheid tussen wel en niet tot de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur horende gebieden maakt de Nota Ruimte ook voor landschappen. Het Rijk neemt de verantwoordelijkheid voor de Nationale Landschappen, voor de rest van Nederland zijn provincies en gemeenten verantwoordelijk. De locatie van de Nationale Landschappen is over het algemeen goed gekozen: ze omvatten de in (inter)nationaal opzicht belangrijkste landschappen. Het is echter de vraag of de landschappelijke waarden in die gebieden wel het meest gebaat zijn bij de beoogde ontwikkelingsgerichte aanpak. Veel waarden vragen namelijk om behoud, zoals behoud van openheid (zie verder MNP, 2004).

Knelpunten bescherming natuurgebieden niet opgelost

Met het voortzetten van het bestaande beleid voor natuurbescherming, blijven ook de knelpunten die dat beleid kenden, voortbestaan. De Nota biedt daar geen oplossingen voor.

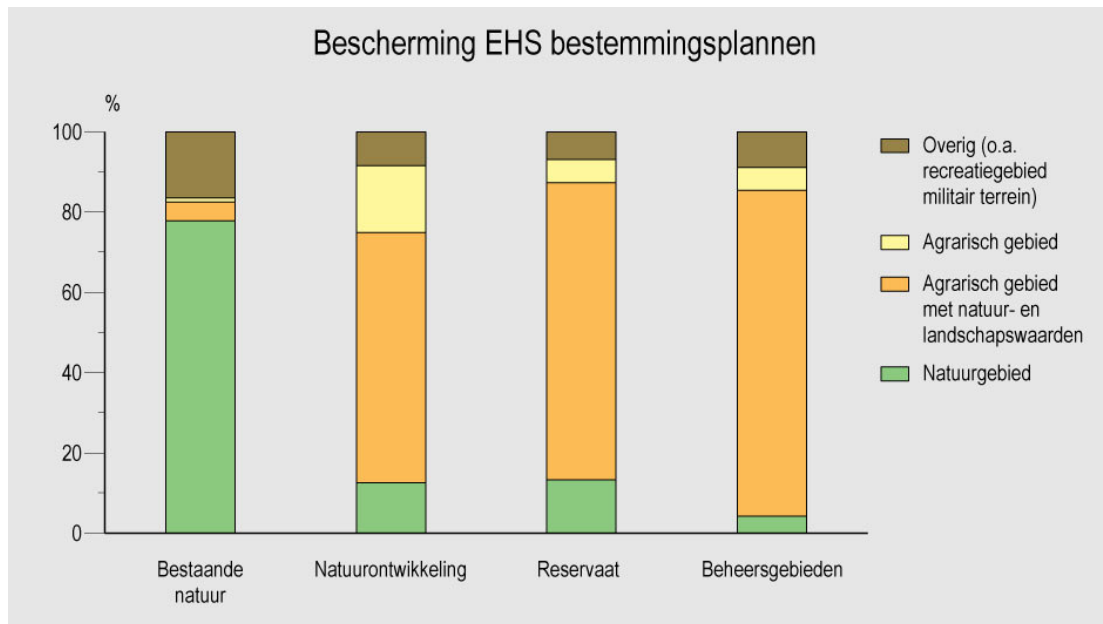
Een van die knelpunten is het feitelijke functioneren van het ‘nee-tenzij’ regime. De Nota Ruimte bevat bijvoorbeeld geen duidelijke richtlijnen voor het schaalniveau waarop de afweging of een ingreep van groot openbaar belang is, gemaakt moet worden. Deze afweging wordt veelal door een decentrale overheid gemaakt. Daarbij zullen echter andere belangen worden gewogen, dan wanneer de afweging op een nationaal schaalniveau wordt gemaakt. Dat brengt het risico met zich mee dat lokale of regionale belangen de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur gaan doorkruisen. In de praktijk blijkt de afweging of een ingreep van groot openbaar belang is, zelden te leiden tot het niet doorgaan van projecten (MNP, 2003).

De onduidelijkheid die wordt veroorzaakt doordat in één natuurgebied vaak meerdere beschermingsregimes gelden, zoals dat van de EHS en de VHR, wordt door de Nota evenmin weggenomen. Hoewel al deze gebieden in de Nota Ruimte onder de noemer beschermde gebieden, worden gebracht, blijven de verschillende afwegingsregimes en de daarbij behorende verschillen van kracht. Zo moet voor de Vogel- en Habitatrichtlijn afgewogen worden of er sprake is van *dwingende* redenen van groot openbaar belang, terwijl het bij de EHS gaat om redenen van groot openbaar belang. Bovendien is de beoordeling van eventueel schadelijke effecten van bestaand gebruik in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, strenger dan in de EHS. Tot slot verschillen ook de regels voor natuurcompensatie. De Vogel- en Habitatrichtlijn biedt geen mogelijkheden voor financiële compensatie, terwijl het afwegingskader van de EHS die ruimte wel biedt. Bovendien vereist de VHR dat compensatie voorafgaand aan de ingreep plaatsvindt, terwijl aan natuurcompensatie voor ingrepen in de EHS uitsluitend de voorwaarde wordt gesteld dat besluitvorming over de ingreep gelijktijdig plaatsvindt met besluitvorming over de compensatie.

Bescherming in bestemmingsplannen komt niet tot stand

De tweede pijler waarop de bescherming van natuurgebieden rust, naast die van het ‘nee-tenzij’ regime, is de doorwerking van het beleid in streek- en bestemmingsplannen. Voor de burger is deze tweede pijler het belangrijkste; er is pas sprake van bindende bescherming, als natuurgebieden als zodanig zijn opgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Gemeentelijke bestemmingsplannen laten een tweeledig beeld zien. Een analyse van bestemmingsplannen in de provincie Gelderland wees uit dat in 2000 wel het grootste gedeelte van de bestaande natuurgebieden in de EHS als natuurgebied is bestemd, maar dat dit nog nauwelijks geldt voor de nieuwe natuur (RIVM et al., 2000) (figuur 1).



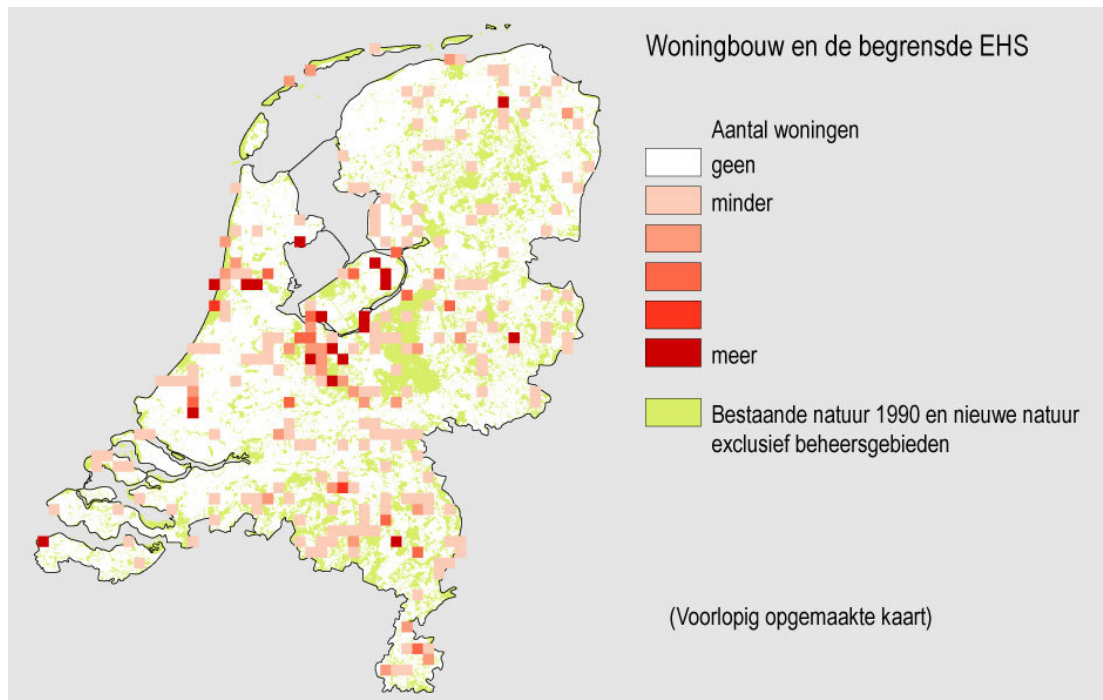
Figuur 1: Onderzoek in Gelderland wees uit dat de nieuwe natuur in de EHS nog maar voor een klein gedeelte als natuur is bestemd in gemeentelijke bestemmingsplannen (Bron, RIVM et al., 2000).

In andere provincies zal dit beeld niet wezenlijk anders zijn. Hoewel bestemmingsplannen wettelijk elke tien jaar moeten worden herzien, blijken veel bestemmingsplannen ouder. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat relatief jonge gebiedscategorieën, zoals de EHS (sinds 1990), al in bestemmingsplannen zijn opgenomen.

Bovendien blijken de voorschriften in wel als natuur bestemde gebieden, vaak dermate ruim, dat ze geen belemmering zijn voor bouwactiviteiten in de begrensde EHS. Die blijken de afgelopen jaren dan ook plaatsgevonden te hebben (figuur 2). Vooral in de gebieden onder hoge stedelijke druk en op plaatsen waar de EHS dicht tegen bestaand bebouwd gebied ligt, is in de EHS gebouwd (Kuiper et al., 2003).

De Nota Ruimte geeft aan dat de netto begrensde EHS in 2008 in bestemmingsplannen moet zijn opgenomen. Dat is drie jaar later dan in de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' werd beoogd (LNV, 2000). Vanwege het lage tempo waarin bestemmingsplannen worden herzien, lijkt echter ook 2008 moeilijk haalbaar. De Nota geeft namelijk niet aan hoe het tempo zal worden verhoogd en wat de consequenties zullen zijn voor gemeenten die zich niet aan de nieuwe termijn voor opname van de EHS in bestemmingsplannen houden.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat gemeenten de komende periode met veel enthousiasme nieuwe natuur in bestemmingsplannen zullen gaan opnemen. De dreiging van planschade en de noodzaak om nieuwe bestemmingen binnen tien jaar te realiseren, maakt het voor hen weinig aantrekkelijk om nieuwe natuur als natuur te bestemmen. Die aarzelingen zullen vooral gelden voor de begrensde nieuwe natuur waar nog geen sprake is van realisatie. Het gaat daarbij om circa 60 procent van het areaal nieuwe natuur in de EHS (MNP, 2003). De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stelde aanvankelijk sancties in het vooruitzicht als bestemmingsplannen niet tijdig zouden worden geactualiseerd. Wanneer die sancties niet door het parlement worden goedgekeurd, rest het Rijk slechts het stimuleringsbeleid dat de afgelopen periode weinig succesvol is gebleken.



Figuur 2. Hoe nodig een adequate bescherming van natuurgebieden is, blijkt uit de mate waarin bouwactiviteiten plaatsvinden in de EHS. De kaart toont de mate waarin woningbouw plaatsvond in de begrenste EHS. Met name in west Nederland, waar de druk op de ruimte het grootst is, is in de EHS gebouwd (bron: Kuiper et al., 2003).

Saldobenadering biedt kansen, maar ook risico's

Nieuw in het ruimtelijke beleid voor natuurgebieden is de saldobenadering. Het is het enige concreet uitgewerkte voorbeeld van ontwikkelingsplanologie in de Nota Ruimte. Op andere terreinen blijft onduidelijk hoe ontwikkelingsplanologie in de praktijk zal uitpakken. De saldobenadering houdt in dat er ruimte wordt geboden aan ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS, zoals de uitbreiding van een kampeerterrein, mits in samenhang daarmee plannen worden uitgevoerd die de kwaliteit of kwantiteit van de EHS per saldo vergroten. De saldobenadering biedt de mogelijkheid om ook locaties buiten de EHS in de planvorming te betrekken. Zo'n kampeerterrein kan dus ook buiten de EHS worden geplaatst en uitgebreid.

De plannen moeten, om toepassing van de saldobenadering mogelijk te maken, in één ruimtelijke visie worden gepresenteerd, de betrokkenen moeten waarborgen dat de plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en over de plannen moet overeenstemming bestaan met het Rijk.

Voorwaarde voor toepassing van de saldobenadering is dus dat er natuurwinst optreedt. Daarvan is volgens de Nota sprake als de kwaliteit van de natuur in de EHS toeneemt, en/of als het areaal van de EHS toeneemt, ter compensatie van natuur die verloren gaat. Bij dat laatste geldt bovendien als voorwaarde dat de compensatie moet leiden tot een beter functionerende EHS, bijvoorbeeld door het verbeteren van een verbinding tussen gebieden.

Het sterke punt van de saldobenadering is dat verschillende partijen baat hebben bij het oplossen van problemen. Zo kunnen knelpunten, zoals de aanwezigheid van een kampeerterrein op een ongewenste locatie in een natuurgebied, wellicht soepel worden

opgelost omdat zowel natuurbeschermers als de recreatieondernemer daarbij gebaat zijn. Natuurbeschermers omdat een hinderlijke activiteit naar een minder kwetsbare locatie verdwijnt, en de recreatieondernemer omdat hij daarmee toestemming kan krijgen voor een uitbreiding van zijn bedrijf, terwijl dat op de oude locatie van zijn bedrijf - op grond van het beschermingsregime - niet mogelijk is.

Of het toepassen van de saldobenadering echt natuurwinst zal opleveren hangt sterk af van de wijze waarop deze zal worden gehanteerd. Daarbij is het van belang dat de saldobenadering geen instrument gaat worden om de uitgangspunten van het 'nee-tenzij' regime te omzeilen. Ingrepen op grond van het 'nee-tenzij' regime, zijn immers alleen toegestaan als er sprake is van redenen van groot openbaar belang en van afwezigheid van alternatieven voor de ingreep. Voor de saldobenadering gelden die eisen niet. De enige rechtvaardiging voor het toelaten van een ingreep, die geen groot maatschappelijk belang dient, is de natuurwinst die door uitvoering van de plannen optreedt. Het Rijk, waarmee over toepassing van de saldobenadering overeenstemming moet worden bereikt, krijgt daarmee een belangrijke toetsende rol om te bepalen of die natuurwinst er ook echt komt.

De Nota biedt bij die toetsing weinig houvast, want er worden geen concrete criteria geformuleerd die aangeven wat natuurwinst is. Het risico bestaat daardoor dat hoogwaardige natuur wordt vervangen door een groter areaal, snel te realiseren natuur met een lagere waarde. Het is de vraag of er dan wel sprake is van natuurwinst.

Soortenbeleid gedecentraliseerd

Ongeveer de helft van de in internationaal verband beschermde soorten komt voor in leefgebieden buiten de beschermde natuurgebieden. De bescherming daarvan wordt overgelaten aan provincies en gemeenten. Provincies moeten in het streekplan aangeven hoe beschermde soorten en hun leefgebieden zullen worden beschermd. Hoewel het Rijk erop wil toezien dat provincies hun verantwoordelijkheid nemen, maakt de nota niet duidelijk hoe het Rijk waarborgt dat zij haar internationale verplichtingen kan nakomen. De Europese Unie zal immers, wanneer de bepalingen van de Vogel- en habitatrichtlijn worden overtreden, niet de betreffende provincie, maar de rijksoverheid daarop aanspreken.

De nota heeft de gelegenheid laten liggen om de problemen op te lossen die soortbescherming in de praktijk veroorzaakt. De kern van die problematiek is dat bouwprojecten moesten worden stilgelegd door het voorkomen van individuen van beschermde soorten. Dat heeft tot veel maatschappelijke onrust geleid. De door natuurbeschermers ondersteunde suggesties voor een meer werkbare bescherming, gericht op populaties van beschermde soorten en samenhangende netwerken van hun leefgebieden, is in de Nota niet uitgewerkt. Dat kan leiden tot een verdere juridisering van het soortenbeleid.

De vraag aan provincies en gemeenten om tijdig verspreidingsgegevens van beschermde soorten te betrekken bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening, kan helpen verrassingen te voorkomen. Dat vraagt echter wel om beschikbaarheid van voldoende en actuele verspreidingsgegevens. Die blijken niet altijd voorhanden (MNP, 2003).

Aanwijzen beïnvloedingsgebieden kan duidelijkheid bieden

Naast de knelpunten in de ruimtelijke bescherming van de EHS, bestaan er ook knelpunten in de kwaliteit van de EHS. Deze worden veroorzaakt door onvoldoende ruimtelijke-, milieu- en waterkwaliteit.

De actuele milieu- en waterkwaliteit in natuurgebieden staat nog ver af van de gewenste, mede door de grote invloed die activiteiten in de omgeving van natuurgebieden hebben. De provincies moeten uiterlijk in 2005 vaststellen welke milieu- en waterkwaliteit vereist is om de gewenste natuurkwaliteit te realiseren. Dat zouden provincies kunnen doen door beïnvloedingsgebieden op de kaart te zetten. Daarmee kunnen zij aangeven welke randvoorwaarden waar gelden. Dat biedt duidelijkheid voor zowel landbouw als natuur en maakt het mogelijk investeringen te concentreren op gebieden waar doelrealisering op redelijke termijn mogelijk is. De beïnvloedingsgebieden zouden zo gekozen kunnen worden dat grotere ruimtelijke eenheden ontstaan die de beschermde natuurgebieden ommantelen.

De ecologische kwaliteit van de EHS is ook lager dan gewenst vanwege de versnippering ervan (MNP, 2003). Een van de oorzaken voor die versnippering zijn de doorsnijdingen met infrastructuur. De Nota Ruimte streeft ernaar de belangrijkste barrières in 2020 opgeheven te hebben. In de nota wordt echter niet aangegeven hoe dat moet gebeuren. Daarnaast mist de nota de ambitie om te voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan bij de aanleg van nieuwe infrastructuur of verbreding van bestaande, bijvoorbeeld door bij de tracékeuze al rekening te houden met de ligging van natuurgebieden.

Nieuwe knelpunten kunnen ontstaan doordat in de nog niet begrensde bruto EHS niet het 'nee-tenzij' regime geldt, maar de planologische basisbescherming. Die biedt ruimte aan ontwikkelingen die in de toekomst obstakels kunnen opleveren bij een effectieve begrenzing. Vrijwel alle robuuste verbindingen vallen nog onder deze categorie.

Literatuur

Kuiper, R., M. Wijma & C. Schilderman, 2003. Planologische bescherming in de EHS. ROM-bulletin 2003, nr. 4: 15-20.

LNV, 1995. Structuurschema Groene Ruimte; het landelijk gebied, de moeite waard. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

MNP, 2003. Natuurbalans 2003. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

MNP, 2004. Milieu- en natuureffecten Nota Ruimte. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

RIVM, Alterra & LEI, 2000. Natuurbalans 2000. RIVM, Bilthoven.

VROM, 1996. Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Actueel. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.

VROM, 2004. Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.

Summary

A new spatial planning, the so called Nota Ruimte

In the 'Nota Ruimte', the new spatial planning of the Dutch government is described. This document will have restricted consequences for the spatial protection of nature reserves as it roughly continues the policy concerning nature protection from earlier spatial planning documents.

In continuing the existing spatial nature protection policy, also the bottlenecks of this policy seem to be continued. One of the bottlenecks is the poor implementation of the national policy in municipal spatial allocation plans. Many of these plans are still allowing building activities in the areas that are a part of the ecological network.

New is the balance approach which offers possibilities to approve undesirable plans in nature reserves, as long as they are combined with plans that will improve nature quality. The approach may be profitable for nature protection. Opportunities may be created to remove disturbing activities from vulnerable areas, to less vulnerable areas, in exchange for their extension. However, there exists also a risk that this approach will be used to avoid the strict legislation for nature reserves.

Ir. G.H.P. Dirkx
Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
Postbus 47
6700 AA Wageningen
e-mail: joep.dirkx@wur.nl

Ir. R. Kuiper
Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
e-mail: rienk.kuiper@rivm.nl