

**SPELREGELS EHS, EHS-KAART EN EHS-DOELBENADERING**

Een handreiking bij ruimtelijke ontwikkelingen



## Inhoud

1. Inleiding	4
2. Aanleiding	4
3. Achtergrond EHS	4
4. Begrenzing EHS in Flevoland	5
5. Spelregels EHS	5
5.1. Uitgangspunten bij administratieve begrenzing EHS 2010	6
5.2. Doelbenadering: uitwerking wezenlijke kenmerken en waarden	7
5.3. Top-lijst verdroging	7
6. Nadere uitwerking van het compensatiebeginsel	7
6.1. Uitwerking van de verschillende stappen in de compensatieprocedure	8
6.2 Uitzonderingsgevallen	11
6.3 Afstemming van compensatie-eisen als meerdere beschermingskaders van toepassing zijn	11
7. Instrument Herbegrenzing	12
7.1. Herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen	12
7.2. Herbegrenzen EHS om ecologische redenen	13
8. Instrument Saldobenadering	14
8.1. Gebiedsvisie	14
EHS-kaart versie 17-06-10	17
EHS-Doelbenadering	19



## 1. Inleiding

De provincie Flevoland wil natuur beschermen en ontwikkelen, maar ook ruimte hebben om andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en recreatie optimaal vorm te geven. De EHS kent een “nee, tenzij” beginsel: ontwikkelingen in en nabij de EHS mogen geen significant negatieve effecten hebben op de wezenlijke kenmerken en waarden, tenzij aangetoond wordt dat sprake is van groot openbaar belang, geen reële alternatieven aanwezig zijn en effecten worden voorkomen. Resteffecten moeten worden gecompenseerd. Een en ander impliceert dat heel veel, vooral kleinschalige, ontwikkelingen niet kunnen plaatsvinden omdat zelden sprake is van groot openbaar belang en reële alternatieve vaak aanwezig zijn.

Provincie Flevoland profileert zich als een ontwikkelingsgerichte provincie, die streeft naar ruimte voor oplossingen. Om die reden wil de provincie het “nee, tenzij” beginsel ombuigen naar een “ja, want” benadering. De provincie wil hiervoor gebruik maken van een systeem van saldobenadering. Het uitgangspunt van deze benadering is het hanteren van een natuurinclusieve werkwijze waarbij de ruimtelijke ontwikkelingen en ecologische ontwikkelingen zodanig vorm worden gegeven dat zij elkaar niet belemmeren, maar juist versterken. In het Omgevingsplan 2006 hebben Provinciale Staten dan ook opdracht gegeven om het onderdeel *saldobenadering* uit te werken.

Het door Provinciale Staten bedoelde “ja, want” benadering is later tot uiting gekomen in de landelijk Spelregels EHS.

## 2. Aanleiding van dit document

In de “Spelregels EHS”, die door het Rijk als handreiking is opgesteld, is beschreven onder welke voorwaarden en met welke instrumenten ruimtelijke ontwikkelingen in en nabij de EHS in beginsel mogelijk zijn. Sinds februari 2009 heeft het college van Gedeputeerde Staten de “Spelregels EHS” als interne handreiking gebruikt om ervaring op te doen met deze spelregels. Zowel gemeenten als belangengroepen hebben vervolgens aangegeven daadwerkelijk conform de “Spelregels EHS” te willen werken. Een en ander impliceert dat de “Spelregels EHS” middels openbare besluitvorming moeten worden vastgesteld.

Bij besluit 950595 hebben Provinciale Staten op 17 juni 2010 besloten de antwoordnota, de daarop aangepaste EHS-kaart met daarop de gebieden van de TOP-lijst op een schaal van 1: 10.000, de EHS-Doelbenadering en de Spelregels EHS vast te stellen als uitwerking van het onderdeel “Saldobenadering” uit het Omgevingsplan 2006. Daarbij hebben Provinciale Staten besloten dat, conform de “Spelregels EHS”, het instrument “herbegrenzing” aan Gedeputeerde Staten is en het instrument “saldobenadering” aan Provinciale Staten.

Aan dit besluit ligt een groot aantal uitgangspunten, overwegingen en stukken ten grondslag. In deze notitie zijn die samenvattend in een samenhangende tekst verwoord.

De volgende stukken zijn bij totstandkoming van dit document betrokken:

-	Provinciaal Omgevingsplan 2006	
-	Voorstel Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten	947882
-	Besluit Provinciale Staten van 17 juni 2010	950595
-	Antwoordnota behorende bij besluit 17 juni 2010	944162
-	Aanvulling op antwoordnota	961127
-	EHS-kaart	914234
-	Spelregels EHS	715899
-	EHS-Doelbenadering	747134

## 3. Achtergrond EHS

De EHS wordt gedefinieerd als “het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen”. Uit deze definitie wordt duidelijk welk doel de EHS moet dienen, namelijk: het duurzaam behouden van ecosystemen die in nationaal of zelfs internationaal opzicht belangrijk zijn. Het middel om dat doel te bereiken is het tot stand brengen van een samenhangend netwerk van natuurgebieden met daartussen ecologische verbindingen. Opgemerkt moet worden dat de EHS er is voor ecosystemen, niet voor afzonderlijke soorten. Anders gezegd: in de EHS gaat het om min of meer complete levensgemeenschappen bestaande uit onderling van elkaar afhankelijke soorten en hun fysieke milieu. Om welke ecosystemen het gaat, is eerder systematisch uitgewerkt in het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al., 1995, herziening 2001), dat het hele scala beschrijft. In feite behoort echter ook herstel en ontwikkeling van ecosystemen tot het doel van de EHS. Dit heeft een concrete vertaling gekregen in het financieren van regulier beheer, effectgerichte maatregelen, omvorming en natuurontwikkeling. De

natuurdoeltypen zijn per 1 januari 2010 omgezet in 18 natuurtypen en 58 beheertypen en doorvertaald in provinciale Natuurbeheerplannen.

#### 4. Begrenzing EHS in Flevoland

Rijk, provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de aanwezige bijzondere waarden en kenmerken van de volgende gebieden: de Vogel- en Habitatrictlijngebieden (Natura 2000 gebieden), de Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur.

Begrenzing van de EHS vindt plaats door de provincie met uitzondering van de buitendijkse Rijkswateren. Overeenkomstig de Nota Ruimte is het Rijk bevoegd om de Rijkswateren te begrenzen. Conform diezelfde nota moeten gemeenten de EHS overnemen in passende bestemmingen in hun bestemmingsplannen. In het Omgevingsplan 2001 en Omgevingsplan 2006 van de provincie Flevoland is de EHS begrensd. De EHS in Flevoland bestaat uit bestaande natuur, nieuwe natuur, landgoederen en ecologische verbindingen (inclusief de robuuste verbinding). Op onderstaande kaart is de laatst bekende begrenzing van de buitendijkse EHS weergegeven alsmede de ligging van de ecologische verbindingen in Flevoland. De begrenzing van het EHS-deel van OostvaardersWold is nog niet op deze kaart opgenomen. De begrenzing van OostvaardersWold is thans in procedure.

De begrenzing van de EHS zoals vastgesteld in 2006 is in 2010 ten behoeve van de Spelregels EHS herzien (zie 5.1.)



#### 5. Spelregels EHS

In de “Spelregels EHS”, die door het Rijk als handreiking is opgesteld, is beschreven onder welke voorwaarden en met welke instrumenten ruimtelijke ontwikkelingen in en nabij de EHS in beginsel **wel** mogelijk zijn. Daarnaast is het compensatiebeginsel conform het reeds bestaande “nee, tenzij” beginsel in de Spelregels EHS nader uitgewerkt.

Twee instrumenten kunnen ingezet worden om de EHS-begrenzing aan te passen. Het betreft de instrumenten herbegrenzing en saldobenadering.

Het instrument “herbegrenzing” kan ingezet worden bij individuele ontwikkelingen in en rond EHS-gebieden op lokaal niveau met een individueel belang en een beperkte invloed op de wezenlijke kenmerken en waarden van een EHS-gebied. Het instrument “saldobenadering” kan ingezet worden indien een combinatie van projecten of handelingen worden ingediend die tevens tot doel heeft om de kwaliteit en kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Er moet dus een

duidelijk onderlinge samenhang zijn tussen de betreffende plannen, projecten of handelingen. Een en ander impliceert dat het hier meerdere belangen en een ontwikkeling op regionaal niveau betreft.

Sinds februari 2009 heeft het college van Gedeputeerde Staten de “Spelregels EHS” als interne handreiking gebruikt om ervaring op te doen met deze spelregels. Gedurende deze periode is gebleken dat het noodzakelijk is om een eenduidige kadastrale begrenzing van de EHS-gebieden op een schaal van 1:10.000 vast te stellen. Het bleek namelijk om diverse redenen niet altijd even duidelijk waar de grens van de EHS precies ligt en welke bestemmingen in een bestemmingsplan in lijn zijn met de doelstellingen van de EHS. Een belangrijke oorzaak is dat de EHS in de nota Ruimte is begrensd op een schaal van 1: 500.000 en in het Omgevingsplan 2006 op een schaal van 1: 294.000.

Om gewenste duidelijkheid te verkrijgen is aan gemeenten verzocht om alle vigerende bestemmingsplannen aan te leveren. Deze zijn vergeleken met de provinciale EHS-kaart. Daar waar zogenaamde discrepanties zijn aangetroffen is een oplossing gezocht en gevonden waardoor de Flevolandse EHS thans louter bestemmingen kent die bijdragen aan de doelstelling van de EHS. Deze administratieve herbegrenzing is een fine-tuning van de bestaande EHS-kaart uit het Omgevingsplan 2006.

Naast een eenduidige kadastrale begrenzing van de EHS-gebieden bleek het noodzakelijk om de *wezenlijke kenmerken en waarden* van de EHS-gebieden te bepalen. Landelijk is aan deze begrippen nimmer een concrete, objectieve en dus eenduidige uitwerking gegeven, hetgeen leidt tot discussies en gang naar de rechter. De provincie Flevoland heeft in samenwerking met Arcadis een methode ontwikkeld om de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS-gebieden te bepalen. Deze methode wordt is “EHS-Doelbenadering”. Met deze methode kunnen de wezenlijke kenmerken en waarden op een concrete, objectieve en eenduidige maar vooral praktische wijze worden beschreven. Aan de hand hiervan kan worden vastgesteld of een ruimtelijke ontwikkeling binnen de “Spelregels EHS” past en welke natuurwaarden, indien noodzakelijk, verbeterd kunnen worden ten einde negatieve effecten te voorkomen. Nu de methodiek is vastgesteld worden de wezenlijke kenmerken en waarden van de Flevolandse binnendijkse EHS-gebieden vastgesteld.

Zowel gemeenten als belangengroepen hebben aangegeven daadwerkelijk conform de “Spelregels EHS” te willen werken. Na een periode van intensief vooroverleg tussen gemeenten, terreinbeheerders en provincie hebben Provinciale Staten op 17 juni 2010 besloten de antwoordnota, de daarop aangepaste EHS-kaart met daarop de gebieden van de TOP-lijst op een schaal van 1: 10.000, de EHS-Doelbenadering en de “Spelregels EHS” vast te stellen als uitwerking van het onderdeel “Saldobenadering” uit het Omgevingsplan 2006.

Daarbij hebben Provinciale Staten besloten dat conform de “Spelregels EHS” het instrument “herbegrenzing” aan Gedeputeerde Staten is en het instrument “saldobenadering” aan Provinciale Staten.

#### 5.1. Uitgangspunten bij administratieve begrenzing EHS 2010

Om te komen tot een eenduidige kadastrale begrenzing van de EHS-gebieden op een schaal van 1:10.000 zijn alle bestemmingsplannen in Flevoland vergeleken met de bestaande EHS-kaart. Daartoe zijn de gemeenten verzocht de vigerende bestemmingsplannen aan te leveren. Deze vergelijking heeft geleid tot de constatering van meer dan 700 discrepanties. Om tot een oplossing te komen, zijn alle discrepanties met de relevante gemeenten en terreinbeheerders ambtelijk, en waar nodig bestuurlijk, besproken. Daarbij is een aantal vaste uitgangspunten gehanteerd dat ook in de toekomst gebruikt zal worden bij begrenzing en herbegrenzing van de EHS in Flevoland met dien verstande dat voor de bestemming “Dagrecreatie” bedoeld wordt extensieve vormen van dagrecreatie zoals recreatieweiden.

1. De begrenzing van de EHS volgt de begrenzing van het Kadaster. Hoofdzakelijk wordt begrensd op het in eigendom zijn van terreinen bij de provincie Flevoland, Flevolandse gemeenten, Waterschap Zuiderzeeland, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Flevolandschap en/of in beheer bij een van de (particuliere) terreinbeherende instanties. Indien het kadaster niet up-to-date of niet eenduidig is, wordt begrensd op basis van het vigerend bestemmingsplan. Indien die niet voor handen is of onduidelijk is, is begrensd op basis van de topkaart (top 10 vector). Indien de topkaart geen referentie gaf, is logisch begrensd;
2. Gebieden met vigerende bestemmingen Bos, Ecologische verbindingzone, Water, Natuur, Groen (niet zijnde groenvoorziening), Strand, Dagrecreatie of Verblijfsrecreatie zijnde een Natuurkampeerterrein, zijn binnen de EHS-begrenzing toelaatbaar geacht. Eigendomssituatie of erfpachtconstructie doet daar niets aan af.

3. Gebieden met een bestemming "agrarisches gebied" zijn niet meebegrensd als EHS tenzij nadrukkelijk particulier natuurbeheer wordt toegepast.
4. Overige bestemmingen vallen in principe niet onder de EHS, tenzij een ecologisch inhoudelijk argument zwaar weegt. Gedacht wordt aan de functie waterkering (i.c. dijklichamen die langs natuurgebieden lopen) maar ook wegbermen met bijzondere beplanting of (ondergrondse) drinkwaterstations;
5. Bestemmingen die een beheergebouw van een terreinbeheerder of natuurbelevingscentrum mogelijk maken zijn meebegrensd als EHS omdat dergelijke gebouwen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de EHS;
6. Indien de gebouwen zoals bedoeld onder 5 voor een substantieel deel bestaan uit horeca en/of, vergadercentra, etc. vallen deze niet onder de doelstellingen van EHS.
7. Buitendijks water valt niet onder de provinciale begrenzing (begrenzing is bevoegdheid van het Rijk), vooroevers zijn, indien relevant, wel meebegrensd;
8. Wateren tussen binnendijkse EHS gebieden zijn meebegrensd als EHS;
9. Doodlopende wegen tussen en in EHS gebieden zijn meebegrensd als EHS, tenzij een recreatieondernemer wordt ontsloten;
10. Groengebieden langs in het Omgevingsplan 2006 opgenomen ecologische verbindingen zijn als stapsteen in de EHS meebegrensd. Dat is inclusief oever.

### 5.2. Doelbenadering: uitwerking wezenlijke kenmerken en waarden

Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied significant worden aangetast moet duidelijk zijn wat die wezenlijke kenmerken en waarden zijn. In de Spelregels EHS is aangegeven dat het bevoegd gezag de wezenlijke kenmerken en waarden moeten bepalen. De provincie Flevoland heeft hiertoe in samenwerking met Arcadis de "EHS-Doelbenadering" ontwikkeld.

Bij de ontwikkeling van de methode is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- de ecologische waarde van het gebied moet gedekt zijn;
- het moet een hulpmiddel zijn voor consistente en eenduidige toetsing;
- de relaties van het gebied met de EHS als geheel en het Natura2000 netwerk moeten tot uiting komen;
- de methode moet aansluiten op het huidige beleid ten aanzien van de EHS.

In 2010 worden de wezenlijke kenmerken en waarden voor de binnendijkse EHS-gebieden in Flevoland beschreven en door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Actuele en potentiële waarden, belang en schaal van het gebied, gebiedskenmerken, abiotische en biotische randvoorwaarden en kenmerken alsook belangrijke soorten vormen de basis voor de beschrijvingen.

### 5.3. Top-lijst verdroging

Omdat op de EHS-kaart ook de gebieden van de TOP-lijst verdroging zijn weergegeven, zijn deze eveneens administratief herbegrensd op een schaal van 1: 10.000

## 6. Nadere uitwerking van het compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel komt voort uit het huidige "nee, tenzij" beschermingsregiem van de EHS en is van toepassing indien:

- Een ingreep onvermijdelijk blijkt
- van groot openbaar belang is en
- geen reële alternatieven aanwezig zijn
- en sprake is van een significant negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden,

In dit geval is in dat geval de initiatiefnemer van het plan, project of de handeling verantwoordelijk voor realisatie van mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen en waar dit niet volstaat, de resterende effecten te compenseren. Het bevoegd gezag (over het algemeen de gemeente), dat verantwoordelijk is voor het opleggen van compensatieverplichtingen ziet er op toe dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld:

- geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang;
- compensatie vindt plaats aansluitend of nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn;
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, kan compensatie plaatsvinden door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie verder weg van het aangetaste gebied;

- indien zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Deze wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal groenfonds gestort, maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep;
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop wordt besloten over aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;

Op grond van rapporten van de VROM-inspectie (juni 2006) en de Algemene Rekenkamer (oktober 2006) is het wenselijk gebleken om het compensatiebeginsel op een aantal punten verder uit te werken. De uitwerking in dit beleidskader sluit aan op de eerder geformuleerde nadere randvoorwaarden van de notitie Uitwerking compensatiebeginsel Structuurschema Groene Ruimte (1995), en de beleidsregels voor compensatie die de meeste provincies in het verlengde van deze notitie hebben opgesteld.

Hieronder wordt op hoofdlijnen de stappen in de compensatieprocedure beschreven.

Een goede borging van de compensatie vormt een belangrijke voorwaarde voor uitvoering van de compensatie in de praktijk. De stappen 4 t/m 7 beschrijven borging door een stelsel van plannen, overeenkomsten en rapportages. Ingrepen in de EHS waarvoor compensatie is vereist, hebben het afwegingskader doorlopen en hebben dus èn significante effecten, èn een groot openbaar belang èn geen reële alternatieven. Een dergelijk plan of project zal in het algemeen een planologische procedure doorlopen. Voor het beschrijven van de borging van compensatie wordt daarom uitgegaan van ingrepen waarvoor een bestemmingsplanprocedure wordt doorlopen. Dit betekent ook dat in het algemeen de gemeente bevoegd gezag zal zijn. De gemeente staat dan ook centraal in de borging van de compensatie. Het bevoegd gezag onderhoudt dus de contacten met de initiatiefnemer en stelt het compensatieplan en de overeenkomsten met de initiatiefnemer vast. De naleving en handhaving van de afspraken over compensatie zijn primair een verantwoordelijkheid van gemeenten.

## 6.1. Uitwerking van de verschillende stappen in de compensatieprocedure

### **Stap 1. Toetsing aan 'nee, tenzij'-afwegingskader**

Allereerst dient de initiatiefnemer het 'nee, tenzij'-afwegingskader te doorlopen. Indien sprake is van compensatieplicht worden de volgende stappen doorlopen.

### **Stap 2. Voorwaarden voor compensatie**

#### **Compensatieplan als zelfstandig document**

- Het tijdstip van het besluit over het project is ook het tijdstip waarop wordt besloten over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en (fysieke en/of financiële) compensatie.
- De noodzakelijke compensatiemaatregelen en het beheer van het compensatiegebied worden vastgelegd in een compensatieplan, waarin in elk geval begrenzing, natuurdoelen, maatregelen, ontwikkelingsbeheer, regulier beheer, termijnen, een tijdpad voor realisatie, en een evaluatiemoment t.a.v. de kwaliteit van de gerealiseerde compensatienatuur zijn weergegeven.

#### **Inhoudelijke eisen aan compensatie**

- Uitgangspunt is: géén netto verlies aan wezenlijke kenmerken en waarden van het betreffende gebied in termen van areaal, kwaliteit en samenhang.
- Fysieke compensatie dient plaats te vinden aansluitend of nabij het aangetaste gebied.
- De compensatie kan niet worden aangewend om regulier beleid, d.w.z. vastgestelde beleidsdoelen (zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling EHS) al dan niet versneld te realiseren.
- In het vervangend areaal dient een basisinrichting te worden gerealiseerd, waarbij de verloren gegane waarden weer kunnen worden ontwikkeld, c.q. zich kunnen ontwikkelen; voor bos betekent dit met name de aanplant van jonge bomen met in ieder geval een vergelijkbare waarde wat betreft soort en samenstelling als het verloren gegane bos.
- Om in geval van compensatie de samenhang in de EHS te waarborgen en dezelfde ecologische kwaliteit te realiseren kan het nodig zijn het areaal dat verloren gaat te compenseren met een groter areaal.



- Voor het kwaliteitsverlies van de bestaande natuurwaarden gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied wordt een toeslag op de fysieke compensatie berekend, zowel in oppervlak, als in extra budget om de extra kosten tijdens de beginjaren van omvormingsbeheer te ondervangen. Hiertoe worden vier categorieën onderscheiden:
  1. Natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag in oppervlak.
  2. Tussen 5 en 25 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 1/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
  3. Tussen 25 en 100 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 2/3 in oppervlak, plus de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer.
  4. Bij een ontwikkelingsduur van meer dan 100 jaar, is er een grote onzekerheid over het weer ontwikkelen van de verloren gegane kwaliteit. In die situatie moet van geval tot geval worden bekeken of, en zo ja, hoe de zeldzame kwaliteit weer kan worden geregenereerd.
- Indien de verloren gegane kwaliteiten niet weer kunnen worden ontwikkeld (bijvoorbeeld vanwege een zeer lange ontwikkelingsduur, of vanwege het ontbreken van geschikte omstandigheden buiten de EHS), dienen kwalitatief zo gelijkwaardig mogelijke waarden te worden gerealiseerd.
- Indien volledige fysieke compensatie binnen de gestelde termijn onmogelijk is, wordt onderzocht of een deel van de benodigde fysieke compensatie wél gerealiseerd kan worden. Voor het overblijvende deel wordt financiële compensatie geboden.
- Voor watergebieden zal, indien fysieke compensatie (vervangend areaal) niet mogelijk is, compensatie bij voorkeur gezocht worden in het opwaarderen van de natuurkwaliteit of de ecologische samenhang van de rest van het watergebied.
- Indien mitigerende maatregelen mogelijk zijn (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen bij snelwegen) maar ernstig botsen met ander beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van landschap of cultuurhistorie), kan worden overwogen of compensatie de voorkeur verdient boven mitigatie.

#### **Kosten voor ontwikkelingsbeheer ('compensatie van het kwaliteitsverlies')**

- Gedurende de ontwikkelingsperiode van het vervangende gebied is er sprake van verlies aan natuurkwaliteit. Om dit zo snel mogelijk te herstellen is gericht ontwikkelingsbeheer in het vervangende gebied nodig. De extra beheerskosten tijdens de periode van het ontwikkelingsbeheer worden (gekapitaliseerd) door de initiatiefnemer vergoed.
- Een vergoeding voor de extra kosten voor ontwikkelingsbeheer is maatwerk en wordt vastgesteld in overleg met de beoogde terreinbeheerder. De gekapitaliseerde beheerskosten worden als budget vastgelegd, bijvoorbeeld als gelabeld budget in het Groenfonds.
- Als algemene vuistregel kan worden uitgegaan van extra beheerskosten van minimaal 1 à 2 keer de normkosten voor het betreffende natuurbeheertype gedurende de eerste vijf jaar na inrichting van de grond. Voor het ontwikkelen van typen bos lopen deze kosten over een langere tijd en kan beter worden uitgegaan van extra beheerskosten van minimaal 1 keer de normkosten voor de eerste tien jaar na inrichting van de grond.
- De initiatiefnemer zorgt er tevens voor dat vergoeding van de reguliere beheerskosten voor een periode van 25 jaar gewaarborgd is.

#### **Financiële compensatie**

- Financiële compensatie is mogelijk, maar hiervoor geldt een zware bewijslast. De initiatiefnemer moet in het op te stellen compensatieplan duidelijk aantonen waarom fysieke compensatie onmogelijk is (bijvoorbeeld omdat de randvoorwaarden voor vervangende natuur van gelijke of gelijkwaardige kwaliteit in goede samenhang ontbreken).
- De hoogte van financiële compensatie wordt bepaald aan de hand van de volgende kostenelementen:
  1. kosten van aanschaf van vervangende grond;
  2. kosten van basisinrichting (bijvoorbeeld grondwerkzaamheden, aanpassing van de waterhuishouding, en aanplant van jonge bomen in geval van bos);

### 3. kosten van ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd.

- De financiële compensatie wordt bepaald, rekening houdend met inflatie en rente, en in de vorm van een bankgarantie of gelabeld fonds in het Groenfonds vastgezet.
- Bij het inzetten van dit budget voor realisatie van nieuwe natuur dient het bevoegd gezag tevens vergoeding van reguliere beheerskosten te waarborgen, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat het compensatiegebied in aanmerking komt voor beheerssubsidie.

### **Stap 3. Doorwerking in ruimtelijk beleid en natuurbeleid**

- Het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opleggen van compensatieverplichtingen staat er voor in dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert en dat compensatie correct in de ruimtelijke plannen wordt opgenomen.
- Een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (ingreep) in de EHS wordt vastgelegd in een bestemmingsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Niet alleen de ingreep maar ook de locatie voor de compensatie (vaak vereist dit een bestemmingswijziging) dient gelijktijdig met het besluit over de ingreep planologisch verankerd te worden in hetzelfde bestemmingsplan of, indien van toepassing, in een ander bestemmingsplan.
- Het compensatieplan vormt een integraal onderdeel van de toelichting op het bestemmingsplan, is doorvertaald op de bestemmingsplankaart, en verankerd in de daarbij behorende voorschriften.
- De provincie en andere belanghebbenden geven in het vooroverleg over het bestemmingsplan aan of zij kunnen instemmen met het compensatieplan. Hierbij worden ook afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop de gemeente GS zal informeren over de voortgang.
- De omvang van het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft wordt per geval bepaald op basis van zowel de ruimtelijke problematiek en de ingreep als de beoogde ecologische doelen. Daarbij is relevant dat het gebied ecologisch één samenhangend geheel vormt. Er wordt met name gekeken naar de eisen die de aanwezige en potentiële natuurwaarden stellen aan hun omgeving.
- De nieuwe begrenzing van de EHS dient bij compensatie conform het “nee, tenzij” beginsel door Provinciale Staten te worden vastgelegd.
- Indien nodig, dan vindt wijziging plaats van het Natuurbeheerplan Flevoland.

### **Stap 4. Privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag**

- Afspraken tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag over de uitvoering van het compensatieplan dienen te worden vastgelegd in een (juridisch bindende) privaatrechtelijke overeenkomst.
- Hierin worden de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen vastgelegd, evenals een financiële onderbouwing (in de vorm van bankgaranties) waaruit blijkt dat de realisatie van de compensatiemaatregelen, inclusief de financiering van het ontwikkelingsbeheer, is geborgd.
- De compensatie wordt zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd. De uiterste termijn voor realisatie wordt vastgelegd in de overeenkomst, met een boeteclausule die van toepassing is bij het niet tijdig uitvoeren van de compensatie.
- Bij ‘eenvoudige projecten’ moet compensatie gerealiseerd zijn binnen twee jaar na ondertekening van de privaatrechtelijke overeenkomst. Bij majeure projecten geldt een termijn van vijf jaar met maximale uitloop tot tien jaar. Van de termijnen twee en vijf jaar kan in de compensatieovereenkomst gemotiveerd worden afgeweken.
- Pas nadat de periode die is vastgelegd in de compensatieovereenkomst is verlopen, wordt de afgegeven bankgarantie voor de nog resterende fysieke compensatie met het boetebedrag in het Groenfonds gestort.

- In de overeenkomst wordt aangegeven dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de monitoring van de uitvoering conform de afspraken.

#### **Stap 5. Monitoring en rapportage uitvoering compensatie door bevoegd gezag**

- Om een helder zicht te hebben op de compensatieverplichtingen en de voortgang van deze verplichtingen is rapportage verplicht. Jaarlijks rapporteren betreffende gemeentes aan de provincie, als verantwoordelijke voor de uitvoering van het EHS-beleid, over de voortgang van compensatieverplichtingen.
- De provincie controleert deze rapportage (bijvoorbeeld door te vergelijken met een eigen registratielijst) en verzamelt de geverifieerde rapportages. Deze kunnen worden aangevuld met informatie over de compensatieprojecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De rapportage dient transparant te zijn en helderheid te geven over de toepassing van het EHS-compensatiebeginsel uit dit spelregeldocument en eventuele regionale maatwerkoplossingen die daarbij toegepast zijn.
- De rapportage kan bijvoorbeeld als bijlage worden gevoegd bij de reguliere provinciale verslaglegging zodat het rijk inzicht verkrijgt in de stand van zaken van de compensatie.
- Voor een ideale borging zijn in opeenvolgende fasen de volgende gegevens nodig:
  1. bestuurlijk: in de voorbereidende fase (de vaststelling van) het bestemmingsplan, het compensatieplan en andere formele documenten zoals de privaatrechtelijke overeenkomst. Hiervoor is het bevoegd gezag verantwoordelijk;
  2. administratief: in de uitvoeringsfase de hectares compensatiegrond die zijn begrensd, aangekocht, ingericht, overgedragen aan beheerder en in adequaat beheer zijn genomen. Hiervoor zijn initiatiefnemer en beheerder verantwoordelijk;
  3. fysiek: in de evaluatiefase de omvang, samenhang en abiotische/ecologische kwaliteit van de compensatiegronden en van het beschermde gebied waar de ingreep en de compensatie plaatsvindt.
- Het bevoegd gezag controleert in het veld of de compensatie daadwerkelijk is gerealiseerd.

#### **Stap 6. Overname uitvoering door bevoegd gezag**

- Als de initiatiefnemer nalatig blijft in het realiseren van compensatie, kan het bevoegd gezag ook overgaan tot bestuursdwang door de compensatie te laten uitvoeren op rekening van de initiatiefnemer.

#### 6.2 Uitzonderingsgevallen

De provincie is bevoegd om praktische oplossingen te hanteren als uitzondering op het stappenschema zoals verwoord in paragraaf 6.1 bijvoorbeeld voor kleine snippers compensatie. Dit is mogelijk zolang aan het basisprincipe “geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang van de EHS” wordt voldaan en provincies over deze oplossingen geheel transparant zijn naar burger, bedrijf en bestuurlijke partners. In de reguliere jaarlijkse rapportages zal de provincie verantwoorden welke maatwerkoplossingen voor EHS-compensatie zijn toegepast.

#### 6.3 Afstemming van compensatie-eisen als meerdere beschermingskaders van toepassing zijn

Een verplichting tot compensatie bij ingrepen in een bepaald gebied kan ook voortvloeien uit de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) voor de Natura 2000-gebieden. Andere wettelijke kaders waarbinnen compensatie aan de orde kan zijn, zijn de Flora- en faunawet (Ff-wet) en de Boswet. Bij een project is aan te bevelen in een vroeg stadium onderzoek te doen naar de aanwezigheid van soorten of leefgebied beschermd onder de Ff-wet, en tevens naar de relevantie van de Boswet voor de uit te voeren werkzaamheden.

Indien bij een project na mitigatie tevens compensatie aan de orde is, kan een plan voor compensatie als volgt worden opgebouwd.

- Eerst kunnen maatregelen worden opgesteld als voorinvestering om negatieve effecten op de natuurwaarden te voorkomen die worden beschermd door de Nb-wet.

- Indien hierna negatieve effecten overblijven op de overige waarden in het EHS-gebied, voor wat betreft areaal, samenhang en kwaliteit, moeten hiervoor aanvullend compenserende maatregelen worden opgesteld.
- Vervolgens moet worden nagegaan of voor het verkrijgen van ontheffing in het kader van de Ff-wet nog sprake moet zijn van aanvullende compenserende maatregelen.
- Tenslotte moet worden nagegaan of nog aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan een eventueel aan de orde zijnde herplantplicht volgens de Boswet.

## **7. Instrument Herbegrenzing**

Om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren en de EHS in haar omgeving duurzaam in te passen, kan provincie Flevoland met behoud van de oorspronkelijke ambitie de huidige begrenzing van de EHS aanpassen. Herbegrenzing kan tevens plaatsvinden om andere dan ecologische redenen, indien het initiatief leidt tot een versterking van de EHS in de betreffende regio. Het rijksbeleid is daarbij leidend. Het instrument “herbegrenzing” wordt ingezet bij individuele ontwikkelingen in en rond EHS-gebieden op lokaal niveau met een individueel belang en een beperkte invloed op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS-gebieden.

### **7.1. Herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen**

Het instrument herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen is een instrument voor kleinschalige uitzonderingsgevallen. Het is in geen geval bedoeld om het ‘nee, tenzij’-beschermingsregime te omzeilen. Voorwaarde bij de toepassing van deze vorm van herbegrenzing is dat een initiatief (een ruimtelijke ingreep) leidt tot een versterking van de EHS in de regio, bijvoorbeeld door het oplossen van knelpunten in de EHS en door een kwaliteitsverbetering. De hieronder genoemde voorwaarden bieden een kader voor tussentijdse aanpassingen van de EHS-begrenzing als gevolg van kleinschalige ruimtelijke ingrepen in de EHS. Het gaat hierbij om tussentijdse incidentele aanpassingen van de EHS-begrenzing.

#### **Voorwaarden**

Kleinschalig herbegrenzen van de EHS om andere dan ecologische redenen dient in elk geval aan de volgende voorwaarden te voldoen. Wordt hieraan niet voldaan dan is het plan niet aanvaardbaar.

#### **Criteria voor inhoudelijke afweging:**

- Er vindt door de voorgestelde ruimtelijke ingreep slechts een beperkte aantasting plaats van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS en van de samenhang van de EHS;
- Het initiatief moet uiteindelijk leiden tot een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de EHS in het betreffende gebied ;
- Bij een ‘versterking van de EHS’ is sprake van winst en moet meer gebeuren dan is verwoord in de regels voor behoud van kwaliteit bij de toepassing van het compensatiebeginsel in de EHS.
- Er vindt een zorgvuldige onderbouwing van de ruimtelijke ingreep op de gegeven locatie plaats, waarbij een afweging van alternatieven plaatsvindt;
- Ter plekke worden zodanige maatregelen genomen dat er sprake is van een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing.

#### **Criteria voor het proces:**

- De initiatiefnemer committeert zich aan het uitvoeren van de kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de EHS en er worden afspraken gemaakt over de wijze en momenten waarop de initiatiefnemer de provincie zal informeren over de voortgang van de uitvoering;
- De kwaliteitswinst wordt niet gefinancierd uit reguliere EHS-middelen;
- Herbegrenzing is enkel toepasbaar bij kleinschalige ontwikkelingen en blijft beperkt tot het oplossen van knelpunten en het bieden van maatwerk.

#### **Doorwerking in het ruimtelijk en natuurbeleid**

- De herbegrenzing van de EHS om andere dan ecologische redenen wordt planologisch geborgd door deze vast te leggen in provinciale ruimtelijke plannen. Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke

bestemmingsplannen in een, gelet op de doelstellingen van de EHS, passende bestemming. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers.

- Indien nodig vindt tevens wijziging van het Natuurbeheerplan Flevoland plaats.
- Jaarlijks worden Provinciale Staten geïnformeerd over de toepassing van het instrument herbegrenzing.
- Bij toepassing van het instrument herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen geldt dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van de realisatie van de kwaliteits- en kwantiteitswinst. In principe wordt deze kwaliteits- en kwantiteitswinst zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd.

### **Bestuurlijke bevoegdheid**

Toepassing van herbegrenzen EHS om andere dan ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie. In Flevoland zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om het instrument herbegrenzing toe te passen. De provincie toetst het initiatief tot herbegrenzen aan de vereisten, zoals deze voortvloeien uit de Nota Ruimte, dit beleidskader en het eigen provinciaal kader (Omgevingsplan). De provincie neemt in het kader van het streekplan een besluit over de herbegrenzing en geeft na haar beoordeling schriftelijk aan de initiatiefnemer te kennen of zij kan instemmen met toepassing van herbegrenzing van de EHS.

### 7.2. Herbegrenzen EHS om ecologische redenen

Herbegrenzen om ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie en doorloopt in principe dezelfde procedure als de reguliere begrenzing van de EHS. Het instrument 'Herbegrenzen om ecologische redenen' is bedoeld om de samenhang te verbeteren of de EHS duurzaam in te passen, met behoud van de oorspronkelijke ambitie. Wezenlijk verschil met herbegrenzing om andere dan ecologische redenen is dat er in dit geval alleen ecologische motieven zijn voor de herbegrenzing van de EHS en er geen sprake is van een ruimtelijke ingreep in de EHS bijvoorbeeld een rode ontwikkeling. Ook om ecologische motieven kan het echter wenselijk zijn om maatwerk in de EHS te leveren en de EHS te kunnen herbegrenzen. Voorbeelden hiervan zijn herbegrenzing om de milieu- en watercondities in EHS-gebieden te verbeteren, de ruimtelijke condities voor soorten te versterken, ongunstige randlengtes aan te pakken, vernieuwde ecologische inzichten rond de begrenzing van EHS of verzoeken van agrariërs om te kunnen starten met particulier natuurbeheer in ecologisch kansrijke, maar niet begrensde gebieden. Ook kan het instrument conform Nota Ruimte worden ingezet om robuuste ecologische verbindingen te realiseren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de vervanging van één of meer aangewezen en begrensde ecologische verbindingen door één of meer robuuste verbindingen.

De meeste kansen voor herbegrenzen EHS om ecologische redenen lijken te liggen in nog niet gerealiseerde nieuwe natuur, omdat hier de actuele natuurwaarden over het algemeen lager zijn dan in bestaande bos- en natuurgebieden en het uitvoeringsinstrumentarium na herbegrenzing elders ingezet kan worden. Ook bestaande natuur kan worden herbegrensd. Ook hierbij zal echter aangetoond moeten worden dat de kwaliteit toeneemt.

### **Voorwaarden**

Voor het toepassen van herbegrenzen EHS om ecologische redenen dient in ieder geval aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- Er vindt een zorgvuldige ecologische onderbouwing van het initiatief tot herbegrenzing op die locatie plaats. Herbegrenzing moet leiden tot betere kansen op het realiseren van de EHS, bijvoorbeeld door het verbeteren van de samenhang of het beter inpassen van de EHS;
- Het initiatief tot herbegrenzing kan slechts plaatsvinden met ten minste het behoud en bij voorkeur een versterking van de oorspronkelijke kwalitatieve en kwantitatieve ambities van de EHS in het betreffende gebied;
- Daarnaast wordt vastgesteld waar welke EHS-gebieden verdwijnen en waar deze opnieuw ingezet worden.

### **Doorwerking in het ruimtelijk en natuurbeleid**

- De herbegrenzing van de EHS om ecologische redenen wordt planologisch geborgd door deze vast te leggen in provinciale ruimtelijke plannen. Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen in een, gelet op de doelstellingen van de EHS, passende bestemming. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers.
- Indien nodig vindt tevens wijziging van het Natuurbeheerplan Flevoland plaats.
- Jaarlijks worden Provinciale Staten geïnformeerd over de toepassing van het instrument herbegrenzing.

### **Bestuurlijke bevoegdheid**

Toepassing van herbegrenzen EHS om ecologische redenen is een bevoegdheid van de provincie. In Flevoland zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om het instrument herbegrenzing toe te passen. De provincie toetst het initiatief tot herbegrenzen aan de vereisten, zoals deze voortvloeien uit de Nota Ruimte, dit beleidskader en het eigen provinciaal kader (Omgevingsplan). De provincie neemt in het kader van het streekplan een besluit over de herbegrenzing en geeft na haar beoordeling schriftelijk aan de initiatiefnemer te kennen of zij kan instemmen met toepassing van herbegrenzing van de EHS.

### **8. Instrument Saldobenadering**

De EHS-saldobenadering is ontstaan vanuit de behoefte bij rijk en provincies om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak in de EHS mogelijk te maken. Projecten en/of handelingen worden daarom bij de EHS-saldobenadering niet afzonderlijk maar in combinatie beoordeeld. De projecten en/of handelingen moeten dan wel mede tot doel hebben de kwaliteit en kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren. Kwaliteit en kwantiteit moeten beide toenemen en zijn dus niet onderling te salderen. De toepassing van de saldobenadering leidt derhalve tot een kwaliteitswinst voor meerdere belanghebbenden en meerdere functies waaronder natuur. Een en ander impliceert dat het hier meerdere belangen en een ontwikkeling op regionaal niveau betreft. Belangrijke voorwaarde is dat dit maatwerk wordt vastgelegd in een gebiedsvisie. Het toepassen van EHS-saldobenadering is een voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling, er is sprake van een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk én een breed gedragen wil om dit vraagstuk op te lossen. Deze benadering is alleen toepasbaar als:

- de combinatie van plannen, projecten of handelingen binnen één ruimtelijke visie wordt gepresenteerd;
- er een onderlinge samenhang bestaat tussen de betreffende plannen, projecten of handelingen;
- een schriftelijke waarborg voor de realisatie van de plannen / projecten of handelingen kan worden overlegd waarop alle betrokkenen zijn aan te spreken.

Bovendien is voor toepassing van deze saldobenadering nodig dat:

- binnen de EHS een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur toeneemt. Zo'n kwaliteitsslag kan bijvoorbeeld ontstaan doordat binnen de EHS met bestemmingen geschoven wordt;

*en*

- binnen de ruimtelijke visie vergroting van het areaal EHS optreedt, als vervanging van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren is gegaan; onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat.

#### **8.1. Gebiedsvisie**

Voorwaarde voor het toepassen van de EHS-saldobenadering is het opstellen van een gebiedsvisie. Een gebiedsvisie is een ruimtelijke visie op een gebied waarvan een wezenlijk deel behoort tot de EHS, en waarbinnen zich ruimtelijke problemen voordoen die alleen in samenhang kunnen worden opgelost, dan wel waarbij het in samenhang oplossen van de ruimtelijke problematiek leidt tot een grotere kwaliteitswinst voor meerdere functies waaronder de natuur. In de gebiedsvisie wordt

gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om de EHS-saldobenadering toe te passen, en hoe deze toepassing leidt tot een kwaliteitsslag voor de EHS. De gebiedsvisie kan een zelfstandig document zijn, maar kan ook deel uitmaken van een groter ruimtelijk plan. In ieder geval dient een gebiedsvisie aan de volgende voorwaarden te voldoen.

#### **Voorwaarden voor de gebiedsvisie**

De gebiedsvisie heeft verschillende aspecten. Voor ieder aspect is een aantal randvoorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden om de EHS-saldobenadering te kunnen toepassen. Wordt hieraan niet voldaan dan geldt onverkort het 'nee, tenzij'-regime voor de EHS.

#### **Omvang gebied:**

- De omvang van het gebied waarop de gebiedsvisie betrekking heeft wordt per geval bepaald op basis van zowel de ruimtelijke problematiek, de geplande ruimtelijke ingrepen als de beoogde ecologische doelen. Daarbij is relevant dat het gebied ecologisch één samenhangend geheel vormt. Er wordt met name gekeken naar de eisen die de aanwezige en potentiële natuurwaarden stellen aan hun omgeving.

#### **Omschrijving van de doelen:**

- De gebiedsvisie bestaat uit een combinatie van alle samenhangende plannen, projecten en/of handelingen binnen één ruimtelijk samenhangend beeld en onderbouwt wat de onderlinge samenhang is;
- In een gebiedsvisie wordt tevens concreet geduid welke bestemmingswijzigingen in het gebied worden voorzien, zowel voor de geplande ruimtelijke ingrepen als voor de te realiseren natuurwinst;
- Ook de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde voor de EHS op gebiedsniveau wordt onderbouwd, evenals de landschappelijke en natuurlijke inpassing (ruimtelijke kwaliteit) welke nodig zijn voor de projecten in de EHS-saldobenadering;
- Een 'kwaliteitsslag' is pas bereikt als de kwaliteit, waaronder het functioneren van de EHS, per saldo verbetert. Reguliere EHS-compensatie volgens de regels uit de Nota Ruimte en dit document is niet voldoende voor een kwaliteitsslag;
- De EHS moet een robuust geheel vormen. De gebiedsvisie kan zich daarom ook richten op het wegnemen van knelpunten en/of het onderling verbinden van delen van de EHS in aansluiting op het bestaande ontsnipperingsbeleid.

#### **Waarborgen van de uitvoering:**

- Rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen worden vastgelegd in de gebiedsvisie en de betreffende partijen committeren zich aan de vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden en aan de afgesproken termijnen van realisering middels een schriftelijke waarborg waarop zij alle aanspreekbaar zijn;
- De gebiedsvisie bevat een financiële onderbouwing waaruit blijkt dat de realisatie van de maatregelen is geborgd, inclusief een waarborg voor financiering en uitvoering van het beheer van te realiseren natuur;
- De kosten voor kwaliteitswinst in de EHS ten opzichte van de oorspronkelijke ambitie kunnen niet worden gefinancierd uit de reguliere middelen voor verwerving en inrichting van de EHS;
- In de gebiedsvisie wordt aangegeven wie zorg draagt voor de monitoring van de uitvoering van de gebiedsvisie om zicht te houden op de daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteiten en de winst voor de natuur. Ook wordt aangegeven hoe en door wie toezicht en handhaving worden uitgevoerd;
- Onderdeel van de gebiedsvisie wordt gevormd door afspraken over de wijze en momenten waarop de initiatiefnemer de provincie zal informeren over de voortgang.

Het komen tot een gebiedsvisie en het daadwerkelijk realiseren daarvan vraagt nadrukkelijk aandacht voor de procesarchitectuur. Om meerdere knelpunten binnen één visie op te kunnen

lossen verdient het de voorkeur dat er sprake is van een open planproces, met meerdere partijen (waar relevant ook private) die in een vroeg stadium worden betrokken.

#### **Doorwerking in het ruimtelijk beleid en natuurbeleid**

- De planologische gevolgen van het toepassen van de EHS-saldobenadering worden geborgd door deze vast te leggen in provinciale ruimtelijke plannen. Vanzelfsprekend werkt de wijziging in EHS-begrenzing zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen in een, gelet op de doelstellingen van de EHS, passende bestemming, zo spoedig mogelijk door in de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen. Zolang de wijziging immers niet in het bestemmingsplan is opgenomen, is deze niet bindend voor initiatiefnemers.
- Indien nodig vindt tevens wijziging van het Natuurbeheerplan Flevoland plaats.
- Bij toepassing van de EHS-saldobenadering geldt evenals bij reguliere EHS-compensatie dat het tijdstip van het besluit over de ingreep ook het tijdstip is waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van de realisatie van de kwaliteits- en kwantiteitswinst. In principe wordt deze kwaliteits- en kwantiteitswinst zo snel mogelijk door de initiatiefnemer gerealiseerd.

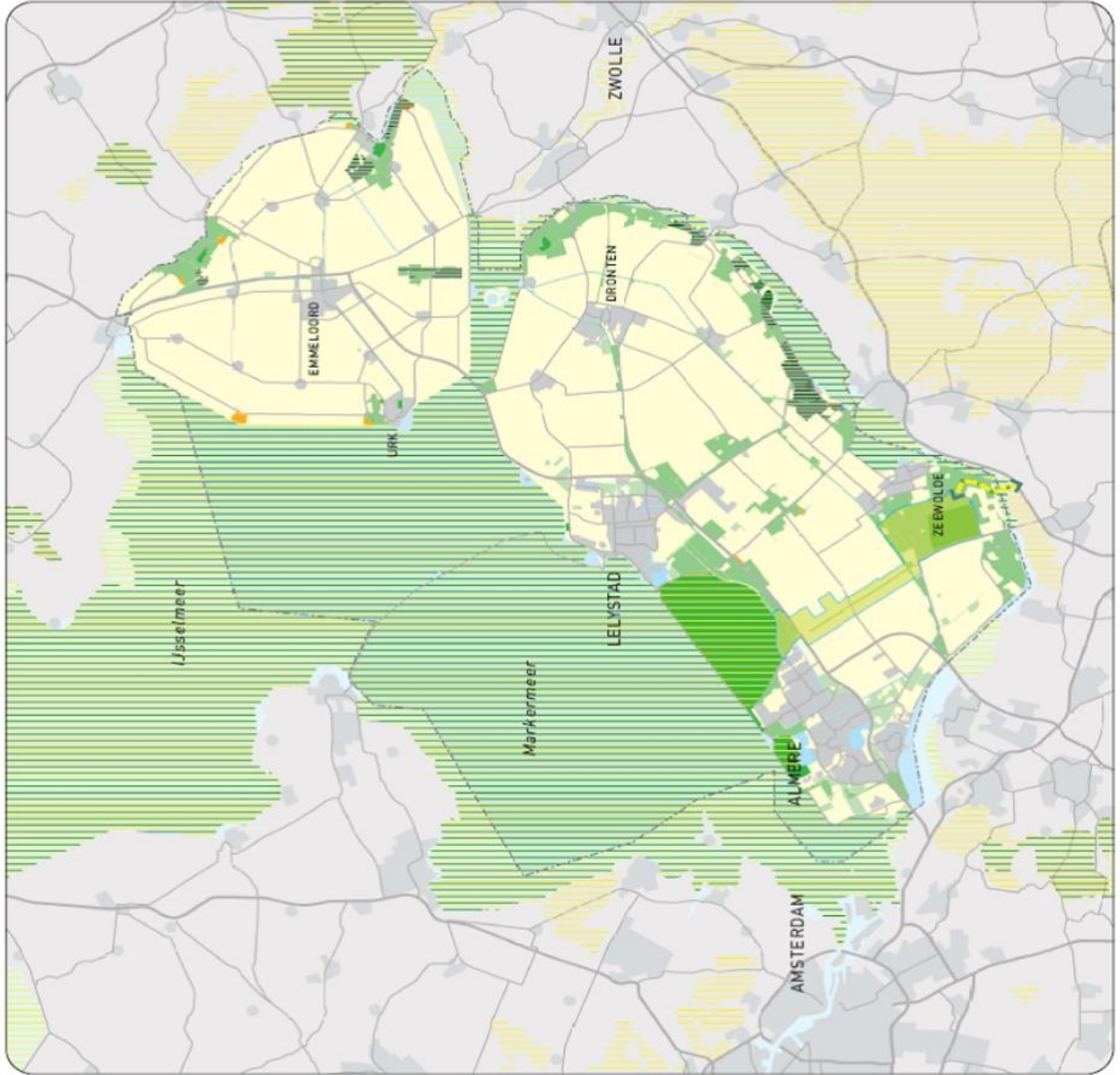
#### **Bestuurlijke bevoegdheid**

Toepassing van de EHS-saldobenadering is in Flevoland een bevoegdheid van Provinciale Staten. De gebiedsvisie wordt getoetst aan de vereisten zoals deze voortvloeien uit de Nota Ruimte, dit beleidskader en het eigen provinciaal kader (streekplan). De provincie neemt een besluit over de gebiedsvisie en geeft na haar beoordeling schriftelijk aan de initiatiefnemer te kennen of zij kan instemmen met toepassing van de EHS-saldobenadering op basis van de betreffende gebiedsvisie.



# EHS-Kaart

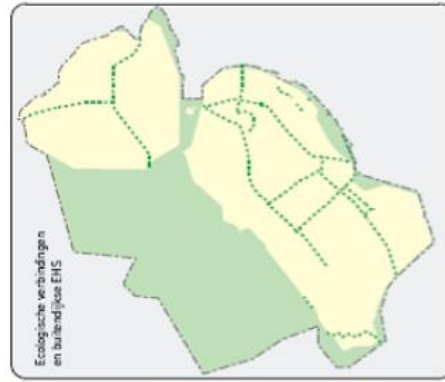
De EHS-kaart met een schaal van 1: 10.000 is via de provinciale website ([www.flevoland.nl](http://www.flevoland.nl)) te raadplegen. De EHS-kaart hierna is een overzichtskaart van 17-06-2010.



**ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR**



- Ecologische verbinding
- Zooggebied robuustste ecologische verbinding met Gedeinland
- Graslandzone rond Oostvaardersplassen (steuweilanden inclusief)
- Natura 2000 gebied
- Wetlands
- Milieukorrel vermindering (TOP-lijst)
- Prioritair gebied
- Waardeel gebied
- Overige EHS
- Gebied ingepend als nieuwe natuur
- Provinciegrens



# EHS-Doelbenadering

EHS-DOELBENADERING

METHODE VOOR VASTSTELLING WEZENLIJKE  
KENMERKEN EN WAARDEN VAN DE ECOLOGISCHE  
HOOFDSTRUCTUUR

15 oktober 2008



## Voorwoord

Het rapport 'EHS-Doelbenadering - Methode voor vaststelling wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur' is het resultaat van mijn internship bij ARCADIS. Deze internship is een onderdeel van het masterprogramma Natural Resources Management aan de Universiteit Utrecht. Ik wil graag mijn begeleiders Anne Martine Kruidering van ARCADIS, Edzard van de Water van Provincie Flevoland en Gerrit Heil van Universiteit Utrecht bedanken voor hun begeleiding en adviezen. Daarnaast wil ik Merijn van Leeuwen, Janine van den Bos, Isbrand Zwart, Andre van de Berg, Henriëtte Iken, Albert de Graaf (allen Provincie Flevoland), Gwenn van der Schee, Alex Tabak, Reinoud Kleijberg, Rosanne van Oudheusden, Fenneke van der Vegte, Reinate Bruins Slot (allen ARCADIS) en Dick Bal (LNV) bedanken voor hun tijd, informatie en mogelijkheden die ze mij hebben geboden, waarmee dit rapport mogelijk is gemaakt.

# Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 Wezenlijke kenmerken en waarden	6
1.2 Doel van het project	7
1.3 Perspectief	7
1.4 Natuurdoeltypen of Beheertypen?	7
1.5 Leeswijzer	7
2 Wettelijk en beleidskader natuurbescherming	8
2.1 Aanleiding natuurbescherming	8
2.2 Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen	8
2.3 Natuurbescherming in Nederland	9
2.3.1 Gebiedsbescherming	9
2.3.2 Soortenbescherming	11
3 Ecologische hoofdstructuur	12
4 Wezenlijke kenmerken & waarden	15
5 Methodeselectie	19
5.1 Optie 1: Laten zoals het is	20
5.2 Optie 2: EHS-Doelbenadering	20
5.3 Optie 3: Integrale benadering	21
5.4 Overzicht	22
6 Uitwerking EHS doelbenadering	23
6.1 Wettelijk kader	23
6.2 Beleidskader	23
6.3 Actuele natuurwaarden	23
6.4 Potentiële natuurwaarden	24
6.5 Belang & Schaalniveau	24
6.6 Overzichtskaart	24
6.7 Relatie Natura2000 & EHS	24
6.8 Gebiedskenmerken	24
6.9 Abiotische randvoorwaarden en kenmerken	26
6.9.1 Bodem en substraat	26
6.9.2 Waterregime	27
6.9.3 Land	27
6.9.4 Water	28
6.10 Biotische randvoorwaarden en kenmerken	29
6.11 Doelsoorten	30
6.12 Uitwerking in Excel	30

7	Casus Provincie Flevoland	31
7.1	Spijk-Bremerberg	32
7.1.1	discussie	34
7.1.2	Conclusie	35
8	Discussie	36
8.1	Opzet ehs-doelbenadering	36
8.1.1	(A)biotische kenmerken en randvoorwaarden	36
8.1.2	Doelsoorten	36
8.2	Aansluiting op huidig beleid	37
8.3	Beheer	38
8.4	Belang van natuurdoelen	38
8.5	Natuurdoeltypen of Beheertypen?	39
8.6	Significante aantasting	39
8.7	Conclusie	40
9	Referenties	41
1	Natuurbeschermingswet 1998	43
2	Spelregels EHS	44
3	Robuuste Verbindingen	45
4	Nieuwe natuur	46
5	Natte natuur	47
6	Resultaten EHS Doelbenadering	48
7	Klassenindeling abiotische kenmerken	55

## Samenvatting

Bij de beslissing of een ingreep in de Ecologische Hoofdstructuur kan doorgaan, wordt gekeken of de ingreep leidt tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het EHS gebied. Om deze significante aantasting te kunnen toetsen, dienen de wezenlijke kenmerken en waarden nauwkeurig worden vastgesteld, bij voorkeur aan de hand van goed uitgewerkte definities. Dit zorgt ervoor dat er geen ecologische en functionele aspecten over het hoofd worden gezien en dat voor een ieder duidelijk is waar bij plantoetsing naar gekeken wordt.

In de praktijk blijkt er geen standaard te zijn voor de vaststelling van wezenlijke kenmerken en waarden. De definitie die wordt genoemd in de Nota Ruimte en in de Spelregels EHS laat ruimte voor interpretatie, waardoor in streekplannen, natuureffectrapportages en gebiedsbeschrijvingen een breed scala aan criteria voor natuurwaarden worden gebruikt. Dit leidt tot onduidelijkheid en inconsistentie in de vaststelling van kenmerken en waarden en toetsing.

Aan de hand van de doelstellingen die het ministerie van LNV heeft geformuleerd voor de EHS is een methode ontwikkeld, waarmee de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden op een eenduidige en duidelijke manier in kaart kunnen worden gebracht. Bij de ontwikkeling van de methode is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- de ecologische waarde van het gebied moet gedekt zijn;
- het moet een hulpmiddel zijn voor consistente en eenduidige toetsing;
- de relaties met de gehele EHS en het Natura2000 netwerk moeten tot uiting komen;
- de methode moet aansluiten op het huidige beleid ten aanzien van de EHS.

Met deze ingrediënten is de EHS-doelbenadering ontwikkeld, een methode waarmee op een gestructureerde manier de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS in kaart gebracht kunnen worden. De EHS-doelbenadering is getoetst aan de hand van een bestaande situatie, een EHS-gebied in Provincie Flevoland, waaruit de toegevoegde waarde voor beheerders, provincies en initiatiefnemers is gebleken.

Provincie Flevoland zal nog in 2008 de EHS-doelbenadering in gaan zetten om wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden vast te stellen.



# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is in 1990 in het leven geroepen om de achteruitgang van de natuur in Nederland een halt toe te roepen. Het is een netwerk van gebieden in Nederland waar de natuur voorrang heeft. Dit netwerk moet voorkomen dat dieren en planten geïsoleerd raken en uitsterven, waardoor natuurgebieden hun waarde verliezen. In tegenstelling tot Natura2000 gebieden en beschermde natuurmonumenten, wordt de EHS niet door de Natuurbeschermingswet, maar planologisch beschermd. Het Rijk en de provincies hebben spelregels afgesproken met betrekking tot de planologische en kwalitatieve bescherming de EHS. Deze afspraken zijn in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties gemaakt en zijn verwerkt in de 'Spelregels EHS' (LNV, 2007). In de EHS geldt het 'nee, tenzij' principe. Dit houdt in dat ingrepen waarbij de oppervlakte of de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant worden aangetast niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang.

### 1.1 WEZENLIJKE KENMERKEN EN WAARDEN

De beslissing of een ingreep in de EHS kan doorgaan, hangt dus naast de instandhouding van het aantal hectares EHS, in eerste instantie af van de mate van aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden (wk&w) van het gebied. Om significante aantasting van kenmerken en waarden te toetsen, dienen deze nauwkeurig vastgesteld te zijn, bij voorkeur aan de hand van goed uitgewerkte definities. Dit zorgt er voor dat er geen ecologische en functionele aspecten over het hoofd worden gezien en dat voor een ieder duidelijk is waar bij plantoetsing naar gekeken wordt.

Een definitie voor wezenlijke kenmerken en waarden is te vinden in de Nota Ruimte (2004, p.114): "de wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen van het gebied. Het gaat daarbij om: De bij het gebied behorende natuurdoelen en – kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde". Er volgt geen verdere uitleg van de gebruikte criteria noch wordt er een middel gegeven om de criteria te kwantificeren, waardoor kenmerken en waarden veelal een hoog beschrijvend karakter hebben en de objectiviteit in de vaststelling van 'significante aantasting' belemmerd wordt. Daarnaast wordt geen onderscheid gemaakt tussen kenmerken en waarden, met als gevolg dat bij de inventarisatie van een gebied door verschillende instanties of personen, verschillende indelingen naar kenmerken en waarden worden gehanteerd.

Zowel de term 'wezenlijke kenmerken en waarden' als de definitie hiervan laten dus ruimte over voor interpretatie en dat vertaalt zich in de uitwerking ervan door verschillende instanties. In streekplannen, natuureffectrapportages en gebiedsbeschrijvingen wordt

weliswaar regelmatig gerefereerd aan de criteria die staan beschreven in de Nota Ruimte, maar regelmatig wordt een eigen interpretatie gehanteerd. Als gevolg hiervan wordt er een breed scala aan criteria voor natuurwaarden gebruikt, wat tot onduidelijkheid en inconsistentie in de vaststelling van kenmerken en waarden heeft geleid.

## 1.2 DOEL VAN HET PROJECT

Het doel van dit project is dan ook om duidelijke definities te ontwerpen, waarmee wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden op een consistente wijze kunnen worden vastgesteld. Deze vaststelling moet op zo een manier geschieden, dat er eenduidig getoetst kan worden of ruimtelijke ingrepen een significant effect op de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS hebben.

## 1.3 PERSPECTIEF

De definities zijn dan ook ontworpen vanuit een toetsingsperspectief. Bij een ruimtelijke ingreep in de EHS dient de initiatiefnemer aannemelijk te maken dat er geen significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden plaatsvindt. Wanneer een gemeente een bestemmingsplanwijziging voor een ruimtelijke ingreep in de EHS indient bij de provincie, moet de provincie toetsen of hierbij adequaat rekening gehouden is met de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS. Aan de hand van de resultaten van dit project moet deze toetsing eenvoudiger en consistenter worden.

De Ecologische Hoofdstructuur is er in de eerste plaats voor de natuur. Daarnaast is ARCADIS al 120 jaar intensief betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en bij onder andere de ontwikkeling en het beheer van waardevolle natuur en landschappen. Behalve vanuit het oogpunt van de toetsende instantie, is het project tevens vanuit een ecologisch perspectief ingevuld. De bij een gebied behorende natuurdoelen zijn vaak gericht op het beheer, de focus van de in dit rapport gepresenteerde methode is echter gericht op ecologische kwaliteit.

## 1.4 NATUURDOELTYPEN OF BEHEERTYPEN?

In dit rapport wordt regelmatig gerefereerd aan natuurdoeltypen die staan beschreven in het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al, 2001). In het kader van het Programma Beheer wordt momenteel gewerkt aan een systeem met natuurtypen en beheertypen, dat moet bijdragen aan de uitvoering van het beheer van natuur en landschap in het landelijk gebied. De beheertypen in dit systeem hebben een relatie met de natuurdoeltypen uit Bal et al; daar waar in het rapport over 'natuurdoeltypen' wordt gesproken, kan dit ook als 'beheertypen' worden geïnterpreteerd. In Hoofdstuk 8 wordt verder uitgeweid over natuurdoeltypen en beheertypen.

## 1.5 LEESWIJZER

In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het wettelijk kader omtrent natuurbescherming in Nederland. In Hoofdstuk 3 wordt specifiek ingegaan op de Ecologische Hoofdstructuur en in het volgende hoofdstuk worden de wezenlijke kenmerken en waarden en de ambiguïteit daaromtrent behandeld. In Hoofdstuk 5 behandelt de selectie voor een nieuwe methode om de wezenlijke kenmerken en waarden te definiëren. In Hoofdstuk 6 wordt de geselecteerde methode vervolgens uitgewerkt. Hoofdstuk 7 bevat een casus met betrekking tot wezenlijke kenmerken en waarden en het gebruik daarvan in de Provincie Flevoland. In Hoofdstuk 8 worden de resultaten van het project besproken.

## HOOFDSTUK 2 Wettelijk en beleidskader natuurbescherming

### 2.1 AANLEIDING NATUURBESCHERMING

Overal in de wereld staat de natuur onder druk door een toenemende bevolking en/of welvaart. Vrijwel ieder natuurlijk ecosysteem is beïnvloed door de mensheid, sommige staan zelfs op het punt om in te storten. Vele plant- en diersoorten zijn al uitgestorven, natuurlijke hydrologische en chemische processen en kringlopen zijn ontwricht, bodems worden vernietigd, genetische diversiteit is gekelderd en het gehele klimaat van de planeet is mogelijk ontwricht. De grootste bedreigingen voor de natuur zijn habitatverlies, -fragmentatie en -degradatie (vervuiling, verzuring, vermisting, verdroging, etc), overexploitatie, en de introductie van vreemde soorten. Vrij recentelijk kan daar antropogene klimaatverandering aan toegevoegd worden (Groom et al, 2006).

Europa was eens bedekt met bossen, maar rond 1800 na Christus was het meeste bos gekapt om de mensheid te voorzien van hout voor gebouwen en energie, en akkers en weiden voor veeproductie. Slechts 3% van het continent was nog bedekt met bos, tegenover de oorspronkelijke 90% (Bradshaw, 2004). Dit was nog voor de populatie explosie die gepaard ging met de industriële revolutie en de verbeterde medische zorg (Groom et al, 2006). De gevolgen voor de natuur waren uiteraard groot en er ontstond een bewustzijn onder de mensen dat er ingegrepen moest worden.



Bron: [www.insights.co.nz](http://www.insights.co.nz)

### 2.2 EUROPESE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN

In de twintigste eeuw waren de wilde vogelpopulaties in Europa steeds meer afgenomen, als gevolg van vervuiling, verlies van habitats en overexploitatie. De Europese lidstaten realiseerden zich dat wilde vogels, die niet aan grenzen gebonden zijn en waarvan veel soorten jaarlijks migreren, een gezamenlijke erfenis van alle lidstaten zijn en dat effectief behoud van vogels een internationale samenwerking zou vereisen. In 1979 hebben alle Europese lidstaten de Vogelrichtlijn geaccepteerd (Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds). Het is de oudste natuurwetgeving van de EU en ook een van de belangrijkste, omdat het zorg draagt voor de bescherming van alle in het wild voorkomende vogelsoorten die in de Europese Unie. De richtlijn onderkent dat habitatverlies en -degradatie de belangrijkste bedreigingen zijn voor het behoud van wilde vogels. Er is

daarom nadruk gelegd op de bescherming van habitats van bedreigde en migrerende soorten, met name door middel van de realisatie van een samenhangend netwerk van Speciale Beschermings Zones (SBZ's), waarin de meest geschikte gebieden voor deze soorten zijn opgenomen. Sinds 1994 behoren alle SBZ's tot een netwerk van beschermde gebieden, genaamd Natura2000 (europa.eu, 2008).

In 1992 werd de Habitatrichtlijn (Council Directive 92/43/EEC on the Conservation of natural habitats and of wild fauna and flora) geaccepteerd door de Europese lidstaten. Het primaire doel van de Habitatrichtlijn is het behoud van biodiversiteit, door middel van behoud en herstel van (half)natuurlijke habitats en soorten, alsmede introductie van robuuste bescherming van habitats en soorten van Europees belang (JNCC, 2008). Ook in het kader van de Habitatrichtlijn zijn SBZ's aangewezen, die samen met de SBZ's vanuit de Vogelrichtlijn het Natura 2000 vormen.

## 2.3 NATUURBESCHERMING IN NEDERLAND

Ook in Nederland is de druk op de natuur hoog en deze neemt nog altijd toe. De bevolking is de afgelopen 15 jaar met ruim 10 procent toegenomen, terwijl het Bruto Binnenlands Product met 50 procent is gestegen (Bakkers, 2007). De toegenomen druk op de natuur uit zich onder andere in ruimtelijke ingrepen zoals huizenbouw, aanleg van wegen, industrieterreinen en recreatiegelegenheden. Naast het verlies aan areaal voor natuur, treedt grootschalig versnippering op. Door snelwegen, spoorlijnen, kanalen en bebouwing zijn eens aaneengesloten natuurgebieden van elkaar gescheiden, wat grote invloed heeft op de verspreidingsmogelijkheden van soorten. Behalve ruimtelijke ingrepen dragen milieueffecten als vermesting, verzuring en verdroging verder bij aan de aantasting van de natuur. Nederland ondersteunt dan ook de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, en heeft deze vertaald naar de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet) en de Flora- en faunawet (Ffwet) (Figuur 2.1).

De kern van het natuurbeleid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is 'meer natuur, vitale natuur'. Hiervoor wordt onder andere gebruik gemaakt van de regelgeving met betrekking tot gebiedsbescherming en soortenbescherming ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

### 2.3.1 GEBIEDSBESCHERMING

Gebiedsbescherming komt aan de orde in de Natuurbeschermingswet 1998, die kan worden beschouwd als de Nederlandse vertaling van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn. De Nbwet regelt de aanwijzing van natuurgebieden die van nationaal of internationaal belang zijn:

- Natura2000-gebieden
- Beschermde natuurmonumenten
- Gebieden die de Minister van LNV aanwijst ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen (met uitzondering van verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn), zoals wetlands.

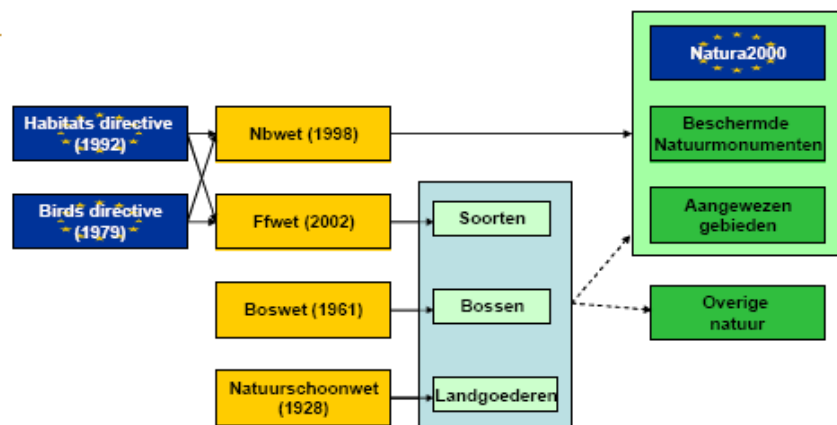
Daarnaast regelt de Nbwet de bescherming van deze gebieden, aan de hand van instandhoudingdoelstellingen en herstelopgaven. Deze beschrijven de doelen voor de instandhouding van leefgebieden, natuurlijke habitats en populaties in het wild levende plant- en diersoorten, zoals vereist door de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze natuurwaarden moeten in een gunstige staat van instandhouding gebracht of gehouden worden. Voor elk Natura 2000-gebied moet een beheerplan worden opgesteld, waarin de instandhoudingsdoelstellingen worden uitgewerkt en beoogde resultaten met betrekking tot natuurlijke habitats en biodiversiteit wordt vastgelegd.

Om schade aan de natuurwaarden waarvoor Natura 2000-gebieden zijn aangewezen te voorkomen, bepaalt de wet dat (plannen voor) projecten en andere handelingen die de kwaliteit van de habitats kunnen verslechteren of die een verstrend effect kunnen hebben op de soorten, niet mogen plaatsvinden zonder vergunning (zie Bijlage I). Hierbij wordt uitgegaan van de 'natuurlijke kenmerken' van het gebied, die zijn gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen. De natuurlijke kenmerken worden geacht een gebied te karakteriseren dat gaaf en in ecologisch opzicht 'volledig' is. In een dynamisch perspectief impliceert dit ook dat het betrokken ecosysteem 'resistent' is (het kan zich na een verstoring herstellen) en het vermogen bezit zich te ontwikkelen in een voor de instandhouding ervan gunstige zin (LNV, 2005).

Gebieden, die buiten de bescherming van de Nbwet vallen, kunnen bescherming genieten van andere wetten en beleid. De Natuurschoonwet 1928 voorkomt dat het eigendom van landgoederen versnipperd raakt en dat het natuurschoon van landgoederen wordt aangetast. De Boswet uit 1961 beschermt bossen en andere terreinen met veel bomen, zodat de Nederlandse bossen in stand blijven en waar mogelijk worden uitgebreid. Daarnaast wordt natuurbescherming vaak gerealiseerd via de ruimtelijke ordening. Bestemmingsplannen van gemeenten moeten bijvoorbeeld rekening houden met beschermde natuurgebieden en het beheer van de waardevolle Nationale Landschappen is geregeld via de Nota Ruimte. De Ecologische Hoofdstructuur wordt planologisch beschermd in Rijkswaarschuwingen, Streek- en Omgevingsplannen en uiteindelijk begrensd in bestemmingsplannen.

Figuur 2.1

vereenvoudigde schematische weergave van relaties tussen Europese richtlijnen, Nederlandse wetten en gebiedsbescherming



### 2.3.2 SOORTENBESCHERMING

Soortenbescherming wordt geregeld in de Flora- en faunawet 2002 (Ffwet). Onder de Ffwet zijn ongeveer 500 van de 36.000 soorten in Nederland aangewezen als beschermde dier- of plantensoort. Daarnaast is een aantal uitheemse dier- en plantensoorten als beschermde soort aangewezen. In de wet is een aantal beschermingscategorieën opgenomen, waarbij strikt beschermde soorten de zwaarste bescherming genieten. De Ffwet regelt de bescherming van soorten en daarnaast geeft het redenen (belangen) en condities om af te wijken van die bescherming. De doelstelling van de wet is de bescherming en het behoud van de gunstige staat van instandhouding van in het wild levende planten- en diersoorten, waarbij het 'nee, tenzij' principe gehanteerd wordt. Dit betekent dat activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten (bijvoorbeeld het verstoren, beschadigen of vernielen van nesten, voortplantings- en vaste rust- en verblijfplaatsen) in principe verboden zijn. Van het verbod op schadelijke handelingen ('nee') kan onder voorwaarden ('tenzij') worden afgeweken, met een ontheffing of vrijstelling. Het verlenen hiervan is de bevoegdheid van de minister van LNV of, in geval van beheer en schadebestrijding, van Gedeputeerde Staten van de provincies (LNV<sup>6</sup>, 2005).

Buiten de Ffwet kunnen soorten ook beschermd worden door (provinciaal) beleid, door bijvoorbeeld soorten op te nemen in de wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische Hoofdstructuur. Ook de Nbwet kan bescherming bieden aan soorten, door bijvoorbeeld instandhoudingsdoelstellingen voor gebieden te formuleren, waarmee minimale populatiestanden van soorten nagestreefd worden.

## HOOFDSTUK 3 Ecologische hoofdstructuur

In het verleden is in Nederland veel natuur verloren gegaan en zijn verbindingen tussen natuurgebieden verdwenen door grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Om de natuur in Nederland weer tot een goed functionerend geheel te maken wordt sinds 1990 gewerkt aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het doel is om een netwerk te creëren van bestaande en nieuwe natuur, waardoor de verspreidingsmogelijkheden voor soorten verbeteren en een gezonde en goed functionerende natuur ontstaat. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) streeft ernaar om in 2018 meer dan 750.000 hectare aan natuurgebieden bij de Ecologische Hoofdstructuur te laten horen. Het grootste deel van deze EHS-gebieden zijn bestaande bossen en natuurgebieden, en 250.000 hectare kan worden aangemerkt als nieuwe natuur. Daarbij komt nog ruim zes miljoen hectare natte natuur: meren, rivieren en de Nederlandse delen van de Noordzee en de Waddenzee.

De EHS bestaat uit:

- bestaande natuurgebieden, reservaten, natuurontwikkelingsgebieden en zogenaamde robuuste verbindingen;
- overige ecologische verbindingzones;
- landbouwgebieden met mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer (beheergebieden);
- grote wateren (zoals de kustzone van de Noordzee, randmeren, IJsselmeer en Waddenzee).

Op dit moment zijn de aanleg van robuuste verbindingen en het stimuleren van particulier en agrarisch natuurbeheer belangrijke ontwikkelingen in de totstandkoming van de EHS. Robuuste verbindingen zijn grootschalige verbindingzones tussen grote natuurgebieden, essentieel voor een goed functionerende EHS. Voor 2018 moeten de robuuste verbindingen zijn gerealiseerd (net als de rest van de EHS), waarbij circa 27.000 hectare nieuwe natuur aan de EHS wordt toegevoegd (zie Bijlage 3). Een actueel voorbeeld van een robuuste verbinding is die tussen de Oostvaardersplassen en de Veluwe, waarbij het Edelhert als boegbeeld voor een functionerende zone wordt gebruikt.

Voor het overwinnen van barrières, zoals snelwegen en kanalen, is ook een Rijksprogramma opgezet: het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Dit programma voorziet in het in kaart brengen en overwinnen van de belangrijkste barrières voor de natuur. Zo worden er bijvoorbeeld eoducten over snelwegen en spoorwegen gebouwd en worden er tunnels aangelegd voor dassen en andere kleine dieren. Lagere overheden zijn aangemoedigd aan te sluiten op dit Rijksprogramma.

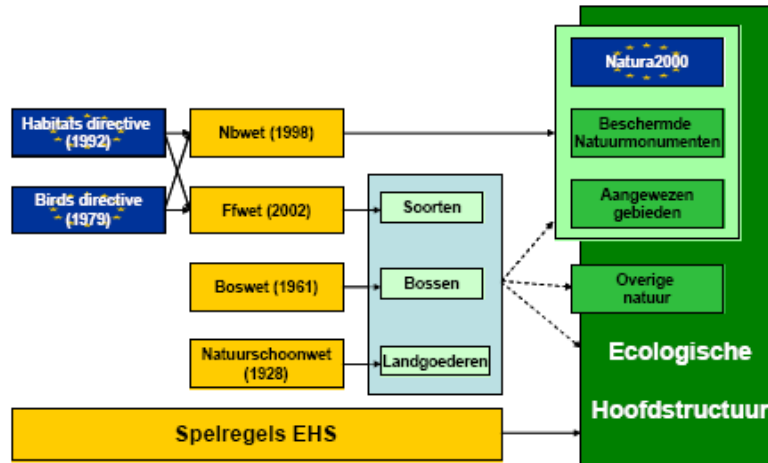
Met enige regelmaat worden landbouwgronden opgekocht ten behoeve van de natuur. Het is echter niet altijd nodig om de bestaande agrarische bestemming van een stuk grond op te heffen om te kunnen voldoen aan de natuurdoelstellingen. Sommige typen natuur kunnen goed samengaan met landbouw. In die gevallen hoeft de grond niet aangekocht te worden en wordt de agrariër naast boer ook als natuurbeheerder ingezet. Hiervoor stelt de overheid subsidies beschikbaar. Ook particuliere grondeigenaren kunnen gebruik maken van subsidies, indien zij natuurbeheer uitvoeren.

Bijlagen 3, 4 en 5 bevatten overzichtskarten van de huidige EHS, alsmede de zoekgebieden voor robuuste verbindingen, nieuwe natuur en natte natuur.

In de EHS moeten biodiversiteit en leefgebieden beschermd en beheerd worden, maar dit betekent niet dat nieuwe ontwikkelingen zoals woningbouw en bedrijvigheid per definitie verboden zijn. Er geldt het 'nee, tenzij-principe'. Dit houdt in dat ruimtelijke ingrepen die negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied (kunnen) hebben niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. De effecten van een ingreep moeten bovendien worden gecompenseerd. Onder bepaalde voorwaarden zijn dus wel degelijk ontwikkelingen mogelijk. Het Rijk en de provincies hebben, in overleg met gemeenten en maatschappelijke organisaties, spelregels afgesproken over wat wel en niet kan. Deze afspraken en voorwaarden zijn vastgelegd in de 'Spelregels EHS' (LNV, 2007). De spelregels hebben geen wettelijke status, maar de gedeputeerden Landelijk Gebied en Ruimtelijke Ordening hebben ingestemd met de spelregels en toegezegd de inhoud ervan te laten doorwerken in het provinciaal ruimtelijk beleid (LNV, 2007). Afsproken is dat iedere provincie dit op haar eigen wijze doet (Figuur 3.2).

Figuur 3.2

Vereenvoudigde schematische weergave van relaties tussen de Ecologische Hoofdstructuur en natuurwetgeving en -beleid



Bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is samenwerking tussen de verschillende overheden nodig. Het Rijk heeft in 1995 in grote lijnen de grenzen van de EHS vastgesteld in het Structuurschema Groene Ruimte. Daarnaast financiert Het Rijk



grotendeels de aankoop, de inrichting en het beheer van gebieden in de EHS. De provincies bepalen om welke gebieden het precies gaat. Dit is vastgelegd in streekplannen of provinciale omgevingsplannen. De provincies bepalen ook welke subsidies grondeigenaren kunnen krijgen voor natuurbeheer en -ontwikkeling. Dit doen zij in zogenaamde gebiedsplannen. Gemeenten leggen in bestemmingsplannen nauwkeurig vast wat wel en niet mag in een EHS-gebied. Bestemmingsplannen beschermen echter niet tegen vervuiling uit nabijgelegen gebieden. Daarvoor is milieubeleid nodig. Dit milieubeleid is een gezamenlijke inspanning van alle overheden, inclusief de waterschappen.

De provincies moeten voor elk EHS-gebied een of meer zogenaamde natuurdoelen aanwijzen. Een natuurdoel beschrijft een bepaalde natuurkwaliteit en wordt gebruikt als een toetsbare doelstelling voor een natuurgebied. Als de natuurdoelen zijn behaald en de natuurgebieden een samenhangend geheel vormen, zal de EHS klaar zijn. Dit is naar verwachting rond 2018. Figuur 3.3 geeft een overzicht van de landelijke natuurdoelen volgens de meest recente natuurdoelenkaart (Meerjarenprogramma Vitaal Platteland, 2006).

Figuur 3.3  
Landelijke Natuurdoelenkaart  
Bron: Meerjarenprogramma  
Vitaal Platteland (MP2)  
Februari 2006

- Beek- en zandboslandschap (1)
- Rivierlandschap (2)
- Voen- en zeekleilandschap (3)
- Duinlandschap (4)
- Meer (5a)
- Begleid getijdengebied (5b)
- Getijdengebied en Zee (5c)
- Baak (6)
- Braak (7a)
- Ven en duinplas (7b)
- Moeras (8)
- Nat schraatland (9a)
- Nat, matig voedselrijk grasland (9b)
- Droog schraalgrasland (10)
- Kalkgrasland (11)
- Bloemrijk grasland (12)
- Zilt grasland (13)
- Natte heide en hoogveen (14)
- Droge heide (15)
- Zandkorstuiving (16)
- Reservatsaaike (17)
- Bos van laagveen en klei (18)
- Bos van sarma-gronden (19)
- Bos van rijke gronden (20)
- Bos van bren en baak (21)
- Multifunctionele grote wateren (22)
- Overig stromend en stilstaand water (23)
- Multifunctioneel grasland (24a)
- Wintergestengrasland (grutto) (24b)
- Overige natuur (25)
- Middenbos, hakhout en griend (25)
- Multifunctioneel bos (27)
- Discussie (over de natuurdoelen)
- Zoekgebied (voor locatie en natuurdoelen)



## HOOFDSTUK

# 4

## Wezenlijke kenmerken & waarden

In gebieden die vallen onder de Nbwet mogen geen nieuwe activiteiten plaatsvinden, tenzij er geen significant negatieve effecten zijn op de 'natuurwaarden en natuurlijke kenmerken' van het gebied. Indien er toch een ingreep plaatsvindt, omdat er dwingende redenen van groot maatschappelijk belang en geen alternatieven voorhanden zijn, moeten mitigerende maatregelen ervoor zorgen dat de kenmerken en waarden zo min mogelijk worden aangetast. De restschade aan de natuur dient vervolgens gecompenseerd te worden door het aanleggen van nieuwe natuur en/of de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren (LNV<sup>1</sup>, 2005). Volgens de Spelregels EHS geldt hetzelfde 'nee, tenzij-principe' voor de EHS. Het verschil met de Nbwet is dat er sprake moet zijn van een groot openbaar belang (niet dwingend) en dat er twee uitzonderingssituaties bestaan. Indien het om kleinschalige ingrepen gaat bestaat er de mogelijkheid om de EHS te herbegrenzen; gaat het om een combinatie van plannen, projecten of handelingen, dan kan de saldobenadering toegepast worden (Bijlage II). In alle gevallen dienen de effecten van de mogelijke ingreep op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied duidelijk in kaart gebracht te worden. Zijn deze effecten niet significant, dan volgt een afweging conform het ruimtelijk beleid. Zijn ze (mogelijk) wel significant, dan volgt een afweging volgens de spelregels EHS.

Voor de gehele EHS is het beleid dus gericht op behoud en ontwikkeling van wezenlijke kenmerken en waarden, maar specifieke definities hiervan ontbreken. De term 'wezenlijke kenmerken en waarden' op zich roept al vragen op. In het Van Dale woordenboek wordt wezenlijk gedefinieerd als 'werkelijk bestaand' of 'fundamenteel'. De definitie van kenmerk is 'karakteristieke eigenschap' en een waarde is de 'zedelijke, esthetische of persoonlijke betekenis van iets', waarbij 'zedelijk' betrekking heeft op de normen of opvattingen van goed en kwaad; 'esthetisch' betrekking heeft op de waardering van het schone en 'persoonlijk' betrekking heeft op het hebben van een eigen karakter (Van Dale, 2008). Deze laatste betekenis is reeds ondergebracht onder kenmerken en de zedelijke en esthetische betekenis zijn gerelateerd zijn aan normen, opvattingen en waardering. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat de term wezenlijk slaat op waarden, aangezien normen, opvattingen en waardering per persoon of per groep kunnen verschillen en derhalve het predicaat 'werkelijk bestaand' niet op zijn plaats lijkt. Om verwarring te voorkomen, zou hantering van waarden en wezenlijke kenmerken daarom beter volstaan. Deze term kan vertaald worden

<sup>1</sup> Voor waarde bestaat een tweede uitleg, namelijk de 'betekenis die iets heeft als bezit of ruilobject'. Deze uitleg zou goed hanteerbaar zijn indien een gebied wordt gebruikt voor commerciële exploitatie van producten, zoals vlees (kg), grondstoffen (bijv. zand) of ruimte (voor bijv. woningbouw). Echter, in verband met instandhouding van natuur is deze betekenis slecht hanteerbaar.

naar 'de schoonheidswaardering en werkelijk bestaande karakteristieke eigenschappen' (van een gebied).

In hoofdstuk 1 is reeds vermeld dat de term wezenlijke kenmerken en waarden ruimte biedt voor verschillen in interpretatie en dat dit terug te vinden is in de omschrijving die verschillende instanties ervoor gebruiken. De criteria die zijn genoemd in de Nota Ruimte zijn niet of nauwelijks kwantificeerbaar, waardoor kenmerken en waarden een beschrijvend karakter krijgen. Hierdoor wordt de objectiviteit in de vaststelling van significante aantasting belemmerd. In de Spelregels EHS wordt in de uitwerking van het kwaliteitsbegrip in de Nota Ruimte verwezen naar de bijlage 'Uitwerking Natuurkwaliteit'. Hierin staat een beknopt overzicht van de ecologische doelstelling van de Ecologische Hoofdstructuur en de onderbouwing en reikwijdte daarvan.

Deze uitwerking gaat er van uit dat voor de gehele EHS natuurdoelen zijn gesteld, in de vorm van natuurdoeltypen uit het Handboek Natuurdoeltypen (Bal, 2001). De natuurdoelen, behorende bij EHS-gebieden, die door provincies gedefinieerd zijn, volgen echter lang niet altijd deze indeling. Voor Natura 2000-gebieden die deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur worden doorgaans de concrete instandhoudingsdoelstellingen vertaald naar wezenlijke kenmerken en waarden. Voor EHS-gebieden die niet onder de Nbwet vallen, bestaan doorgaans geen concrete instandhoudingsdoelstellingen en in een enkel geval zelfs geen concrete natuurdoelen. Daarbij sluiten de natuurdoelen niet altijd direct aan op (of omvatten ze maar een beperkt deel van) de werkelijke kenmerken en waarden van het gebied. In sommige gevallen, zoals in Flevoland, is de natuur nog in ontwikkeling vanwege de relatief jonge leeftijd. Dit bemoeilijkt een typering naar een specifiek natuurdoeltype. Ook kan bediscussieerd worden of het belang van een gebied - op lokale, regionale, nationale of internationale schaal - tot de kenmerken en waarden behoort.

#### WEZENLIJKE KENMERKEN EN WAARDEN IN DE PRAKTIJK

Een inventarisatie naar het gebruik van wezenlijke kenmerken en waarden in het provinciale beleid van diverse provincies laat zien dat de Spelregels EHS nog niet overal zijn verwerkt in het provinciale beleid. Daar waar er wel rekening is gehouden met de spelregels, worden de kenmerken en waarden niet gespecificeerd of wordt er een eigen interpretatie gegeven.

Provincie Noord-Holland maakt geen vermelding van het beleid ten aanzien van de EHS in de Nota Natuurbeleid 2005 (PNH, 2005), maar in 'Compensatie natuur en recreatie Noord-Holland' (2007) worden wel definities van natuurwaarden (actuele of potentiële ecologische waarden, landschappelijke waarden en abiotische randvoorwaarden die daarvoor essentieel zijn) en aantasting van waarden (vernietiging, verstoring en versnippering van actuele of potentiële waarden) gegeven.

Provincie Zuid-Holland verwijst voor het toetsingskader voor ingrepen in de EHS naar de Nota Ruimte en de daarin genoemde wezenlijke kenmerken en waarden (PZH, 2007).

Provincie Limburg omschrijft in de 'Beleidsregel Mitigatie en Compensatie Natuurwaarden' (2005) de wezenlijke kenmerken en waarden als volgt: "de natuurwaarden welke zijn vertaald in natuurdoeltypen zoals vermeld in de stimuleringsplannen Natuur, bos en landschapsbeheer. Het gaat daarbij ook om rust, stilte, donkerte, openheid, de landschapsstructuur, belevingswaarde, de bij het gebied behorende natuurkwaliteit en areaal, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, waterhuishouding, kwaliteit van bodem, water en lucht." Daarbij wordt tevens een eigen definitie aan natuurwaarden gegeven:

Alle terreinen en landschapselementen die van overheidswege bescherming genieten als natuurgebied respectievelijk met het oog op natuurbehoud of behoud van soorten;

Alle landschapselementen die van overheidswege een beschermde status genieten op grond van hun landschappelijke waarde;

Alle bosgebieden en opgaande begroeiingselementen die onder de Boswet vallen."

Provincie Groningen vermeldt wel in de 'Handreiking voor het opstellen en beoordelen van Gemeentelijke Ruimtelijke Plannen' (december 2007) dat: "Als het plan negatieve gevolgen heeft voor de aanwezige of te ontwikkelen natuurwaarden, dan is dat alleen toegestaan als het gaat om een zwaar maatschappelijk belang, er geen alternatieven voor de ingreep zijn en wordt voldaan aan het stappenplan en de voorwaarden die voor compensatie gelden." (Compensatieplan ARCADIS 2002), maar er wordt geen vermelding gemaakt van wezenlijke kenmerken en waarden. Dit gebeurt ook niet in het 'Provinciaal Omgevingsplan – koersen op karakter' (december 2000).

Ook in het streekplan van Provincie Friesland (Streekplan Fryslan 2007) wordt over wezenlijke kenmerken en waarden gesproken, maar ontbreekt een verdere uitwerking ervan: "Nieuwe ruimtelijke plannen in of in de nabijheid van de EHS zijn op grond van (inter)nationale regelgeving niet toegestaan als deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van 'redenen van groot openbaar belang' ('nee tenzij' principe). Wanneer een nieuw ruimtelijk plan op grond hiervan als onontkoombaar kan worden aangemerkt en aantoonbaar aan deze criteria voldoet, wordt schade zoveel mogelijk door mitigerende maatregelen beperkt. Resterende schade wordt gecompenseerd."

Provincie Utrecht heeft ook een eigen vertaling van wezenlijke kenmerken en waarden ontwikkeld: "Door de GS van de provincie Utrecht zijn vier hoofdaspecten aangewezen die bepalen welke waarden en kenmerken binnen de EHS als wezenlijk moeten worden aangemerkt:

1. de aanwezigheid van zones met bijzondere ecologische kwaliteit (bijzondere samenhang abiotische en biotische kenmerken, goed ontwikkelde systemen, zoals waardevolle oude boskernen)
2. gebieden die bepalend zijn voor de aaneengeslotenheid en robuustheid van de EHS
3. de aanwezigheid van bijzondere soorten
4. de aanwezigheid van essentiële verbindingen (bijvoorbeeld foerageer- en migratieroutes)

Als de EHS op één van deze vier hoofdaspecten wordt aangetast, dan is er sprake van significante aantasting van de EHS en kan de ingreep niet plaatsvinden zoals beoogd."

Provincie Gelderland heeft de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS specifiek uitgewerkt in de streekplanuitwerking 'Kernkwaliteiten en omgevingscondities van de Gelderse Ecologische Hoofdstructuur'. "De ecologische kernkwaliteiten van een bepaald gebied zijn gelijk aan de door Gedeputeerde Staten geformuleerde natuurdoelstellingen voor dat gebied. Dit houdt in dat niet alleen de aanwezige natuurwaarden worden beschermd maar ook de door Gedeputeerde Staten beoogde natuurwaarden. Omgevingscondities zijn de omstandigheden waaraan voldaan moet worden (omgevingskwaliteit in de zin van milieu, water en ruimte) om de ecologische kernkwaliteiten te bewerkstelligen."

Gedeputeerde Staten beschouwen een ruimtelijke ingreep waarvoor een bestemmingsplan moet worden aangepast als een significante aantasting van kernkwaliteiten en omgevingscondities wanneer deze kan leiden tot de volgende effecten:

- Een vermindering van areaal en kwaliteit van bestaande natuur-, bos- en landschapselementen en gebieden die aangewezen voor nieuwe natuur en agrarische natuur.
- Een vermindering van de uitwisselingsmogelijkheden voor planten en dieren in verbindingzones en tussen de verschillende leefgebieden in de overige delen van de EHS. In het bijzonder de vrije verplaatsing van herten en wilde zwijnen binnen het gehele bos- en natuurgebied van de Veluwe
- Een vermindering van de kwaliteit van het leefgebied van alle soorten waarvoor conform de Flora- en faunawet bij ruimtelijke ontwikkelingen een ontheffing vereist is en als zodanig worden genoemd in de AmvB Vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en Faunawet.
- Een vermindering van het areaal van de grote natuurlijke eenheden (aaneengeslotenheid).
- Een belemmering voor het verloop van natuurlijke processen in de grote eenheden.
- Een verstoring van de natuurlijke morfologie, waterkwaliteit, watervoering en verbondenheid met het landschap van HEN-wateren.
- Een verandering van de grond- en oppervlaktewateromstandigheden (kwaliteit en kwantiteit) die de voor de natuurdoeltypen gewenste grond- en oppervlaktewater situatie (verder) aantast.
- Een verhoging van de niet-gebiedseigen geluidsbelasting in stiltebeleidsgebieden en stiltegebieden (in geval de norm van 40 decibel wordt overschreden).

Gedeputeerde Staten maken op bovenstaande een uitzondering voor ondergeschikte uitbreidingen van bestaande functies wanneer deze uitbreidingen een gering effect hebben op bovenstaande kernkwaliteiten en omgevingscondities.

Provincie Noord-Brabant vermeldt in haar streekplan (2002) dat ook aardkundig waardevolle gebieden behouden moeten worden. Gebieden worden als 'aardkundig waardevol' beschouwd als de verschijnselen van de niet-levende natuur nog een gave vorm hebben of in onderlinge samenhang voorkomen. Dan tonen ze namelijk de ontstaanswijze van het landschap, een geschiedenis die honderden tot miljoenen jaren teruggaat. In de 'Handreiking Ecologische Bouwstenen' (2006) wordt vermeld dat de provincie "de (potentiële) natuurwaarden en de hiermee samenhangende landschappelijke waarden in de GHS (=EHS in Noord-Brabant) planologisch wil beschermen", maar de landschappelijke en natuurwaarden worden niet verder gespecificeerd.

## HOOFDSTUK

## 5 Methodeselectie

De eerste vragen die opkomen bij de vaststelling van wezenlijke kenmerken en waarden zijn: "wat is een kenmerk en wat is een waarde? Welke kenmerken zijn wezenlijk?" Het onderscheid tussen kenmerken en waarden blijkt in de praktijk moeilijk te maken. Wat voor de één een kenmerk is, kan voor de ander een waarde zijn. Daarnaast kan er nog altijd gediscussieerd worden over de 'wezenlijkheid' van een kenmerk. Immers, indien het kenmerk niet wezenlijk is, hoeft er volgens de letter in principe niet op getoetst te worden. Het is dan ook aan te raden om de terminologie 'wezenlijke kenmerken en waarden' te laten voor wat het is en te kijken naar de intentie achter de term: welk doel is beoogd met het vaststellen van de wezenlijke kenmerken en waarden? Om hier achter te komen gaan we terug naar de Spelregels EHS. Hierin staat dat:

- De EHS is er voor ecosystemen, gedefinieerd in de vorm van natuurdoeltypen, en niet voor afzonderlijke soorten.
- De EHS is gericht op het behoud, herstel en de ontwikkeling van ecosystemen, inclusief de bij die ecosystemen behorende soorten.
- Er wordt gestreefd naar een duurzame natuur, waarin condities worden gecreëerd of behouden die op lange termijn een gezond ecosysteem faciliteren. Hierbij moet gedacht worden aan de abiotische omstandigheden, zoals de waterhuishouding, de bodem, geomorfologische processen, etc.
- Het in (inter)nationaal opzicht belangrijk zijn, moet de EHS laten onderscheiden van natuur die van lokaal tot regionaal belang is. Het (inter)nationale belang van ecosystemen is dus operationeel gemaakt door dat belang zichtbaar te maken in het voorkomen van nationaal en/of internationaal belangrijke doelsoorten.
- De definitie begint met te stellen dat de EHS een samenhangend netwerk is. Dat betekent dat de EHS uit verschillende onderdelen bestaat die onderling verbonden zijn en daardoor als samenhangend netwerk functioneert. Dit is noodzakelijk voor het duurzame behoud van ecosystemen.

Uitgaande van deze denkwijze zijn er in dit project drie tracés uitgewerkt:

1. 'Laten zoals het is'
  - Definities conform Nota Ruimte
2. 'EHS-doelbenadering'
  - Welke aspecten van het gebied zijn belangrijk voor het behalen van de doelstellingen van de EHS?
3. 'Integrale benadering'
  - Combinatie van 1 en 2, plus overige functionele eigenschappen van het gebied, zoals CO2 opslag, waterretentiecapaciteit en -zuivering.

Bij de afweging voor de uiteindelijke keuze is rekening gehouden met de volgende zaken:

- Dekt de aanpak de ecologische waarde van het gebied? (ecologisch perspectief)
- Maakt de aanpak een consistente en eenduidige toetsing mogelijk? (toetsingsperspectief)
- Zijn de relaties tot de gehele EHS en het Natura2000 netwerk inbegrepen? (primaire doelstelling EHS)
- Sluit de aanpak aan op het huidige beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur? (toetsingsperspectief)

## 5.1 OPTIE 1: LATEN ZOALS HET IS

Een optie die altijd onderzocht moet worden is om de situatie te laten zoals het is. Dat betekent dat de definities van wezenlijke kenmerken en waarden zoals die zijn gegeven in de Nota Ruimte gehanteerd worden:

“de wezenlijke kenmerken en waarden zijn de actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen van het gebied. Het gaat daarbij om: De bij het gebied behorende natuurdoelen en –kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde”

- Dekt de aanpak de ecologische waarde van het gebied? (ecologisch perspectief)  
Indien de natuurdoelen van het gebied zijn geformuleerd aan de hand van natuurdoeltypen uit het Handboek Natuurdoeltypen, dan is de potentiële ecologische waarde van het gebied naar alle waarschijnlijkheid gedekt. Echter, actuele natuurwaarden die geen deel uitmaken van het beoogde natuurdoeltype kunnen over het hoofd gezien worden. Daar komt bij dat natuurdoelen dikwijls globaal geformuleerd zijn, en niet of in mindere mate aan de hand van natuurdoeltypen.
- Maakt de aanpak een consistente en eenduidige toetsing mogelijk? (toetsingsperspectief)  
De criteria uit de Nota Ruimte zijn grotendeels niet te kwantificeren, waardoor de kenmerken en waarden een hoog beschrijvend karakter hebben. Dit staat een consistente en eenduidige toetsing in de weg.
- Zijn de relaties tot de gehele EHS en het Natura2000 netwerk inbegrepen? (primaire doelstelling EHS)  
Nee. In de definities in de Nota Ruimte wordt niet gesproken over een netwerkfunctie van het gebied of de relatie van het gebied tot de overige EHS en het Natura2000 netwerk.
- Sluit de aanpak aan op het huidige beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur? (toetsingsperspectief)  
Ja. Het betreft hier immers het huidige beleid conform de Nota Ruimte.

## 5.2 OPTIE 2: EHS-DOELBENADERING

De tweede optie die is onderzocht is de EHS-doelbenadering. Hierbij worden kenmerken en waarden van EHS-gebieden vastgesteld aan de hand van de doelstellingen die de basis vormen voor de Ecologische Hoofdstructuur. Zoals reeds vermeld zijn de primaire doelstellingen van de EHS:

- De EHS is er voor ecosystemen (natuurdoeltypen), niet voor afzonderlijke soorten.
- Behoud, herstel en de ontwikkeling van ecosystemen, inclusief de bijbehorende soorten.
- Duurzame natuur, abiotische condities.
- Focus op nationaal en/of internationaal belangrijke doelsoorten.

- Samenhangend netwerk.
- Dekt de aanpak de ecologische waarde van het gebied? (ecologisch perspectief)  
Dit is afhankelijk van de invulling van de aanpak. Indien het behoud, herstel en ontwikkeling van ecosystemen en soorten, gecombineerd met het samenhangend netwerk goed tot uiting komen, is de ecologische waarde van het gebied gedekt.
- Maakt de aanpak een consistente en eenduidige toetsing mogelijk? (toetsingsperspectief)  
Dit is wederom afhankelijk van de invulling van de aanpak. Biotische en abiotische condities dienen zo geformuleerd te worden, dat kwantificering mogelijk is. In dat geval zal de toetsing op een consistente en eenduidige manier uitgevoerd kunnen worden.
- Zijn de relaties tot de gehele EHS en het Natura2000 netwerk inbegrepen? (primaire doelstelling EHS)  
Ja, dit is een van de primaire doelstellingen van de Ecologische Hoofdstructuur.
- Sluit de aanpak aan op het huidige beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur? (toetsingsperspectief)  
Ja. Er wordt uitgegaan van de doelstellingen van de EHS conform de Spelregels EHS. Rijk en Provincies zijn overeengekomen dat de Spelregels EHS worden verwerkt in het provinciale beleid.

### 5.3

#### OPTIE 3: INTEGRALE BENADERING

De integrale benadering is een combinatie van de eerste twee opties, maar met de toevoeging dat er rekening gehouden wordt met overige functies van het gebied. Wetlands kunnen bijvoorbeeld de eigenschap hebben om water te zuiveren en CO<sub>2</sub> op te slaan. CO<sub>2</sub> opslag is ook een functie die bij bossen hoort. Verder kan gedacht worden aan functies als foerageergebied en migratieroute voor soorten.

- Dekt de aanpak de ecologische waarde van het gebied? (ecologisch perspectief)  
Indien het behoud, herstel en ontwikkeling van ecosystemen en soorten, gecombineerd met het samenhangend netwerk goed tot uiting komen, is de ecologische waarde van het gebied gedekt.
- Maakt de aanpak een consistente en eenduidige toetsing mogelijk? (toetsingsperspectief).  
Biotische en abiotische condities dienen zo geformuleerd te worden, dat kwantificering mogelijk is. Overige, beschrijvende aspecten (openheid, landschapsstructuur, belevingswaarde) zullen altijd moeilijker en minder eenduidig te toetsen zijn.
- Zijn de relaties tot de gehele EHS en het Natura2000 netwerk inbegrepen? (primaire doelstelling EHS)  
Ja, dit is een van de primaire doelstellingen van de Ecologische Hoofdstructuur.
- Sluit de aanpak aan op het huidige beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur? (toetsingsperspectief)  
Niet helemaal. Er wordt uitgegaan van de doelstellingen van de EHS conform de Spelregels EHS en het beleid conform de Nota Ruimte. Echter zowel in de Nota Ruimte als in de Spelregels EHS staat niets over functionele eigenschappen zoals CO<sub>2</sub> opslag en waterzuivering. Deze eigenschappen worden, indien van toepassing, beschermd door beleid dat niet specifiek op de EHS is gericht. Provincie Flevoland heeft bijvoorbeeld speerpuntgebieden aangewezen indien er bijzondere functionele eigenschappen aanwezig zijn.



## 5.4 OVERZICHT

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de voor- en nadelen van de drie uitgewerkte tracés, rekening houdend met de criteria die als uitgangspunt dienden voor de beoordeling. Optie 2, de EHS-doelbenadering, scoort positief op zowel toetsbaarheid, ecologische dekking, samenhangend netwerk als aansluiting op huidig beleid en verdient op basis van deze criteria de voorkeur boven de andere twee opties.

Tabel 5.1  
Overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende opties.

Criteria	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Toetsbaarheid	-	+	+ -
Ecologische dekking	+ -	+	+
Samenhangend netwerk	-	+	+
Aansluiting op huidig beleid	+	+	+ -
Totaal	+ + - -	+ + + +	+ + + + - -

In Hoofdstuk 6 wordt de EHS-doelbenadering uitgewerkt, vervolgens wordt in Hoofdstuk 7 aan de hand van een casus de methode getoetst en wordt de toegevoegde waarde ervan onder de loep genomen. In Hoofdstuk 8 wordt middels een discussie bepaalde onderdelen van de methode nog eens kritisch behandeld.

## HOOFDSTUK

# 6

## Uitwerking EHS doelbenadering

In dit project is er voor gekozen om voor de vaststelling van de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS gebieden, uit te gaan van de doelstellingen die voor de EHS zijn gesteld. Ieder EHS gebied heeft zijn eigen een rol in het behalen van de doelstellingen die voor de hele EHS zijn gesteld. De wezenlijke kenmerken en waarden, waaraan getoetst wordt, zouden dus die aspecten van het EHS gebied moeten zijn, die bijdragen aan de doelstellingen voor de EHS. Hieronder volgt een uitwerking van alle aspecten die volgens de doelbenadering worden meegenomen in de vaststelling van de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS gebieden. Het is belangrijk om op te merken dat niet alle aspecten die hier besproken worden, op ieder gebied van toepassing of even relevant zijn. Met name de biotische en abiotische randvoorwaarden en kenmerken zijn dermate volledig uitgewerkt, zodat voor ieder type gebied mogelijk relevante gegevens kunnen worden ingevuld. Echter lang niet alle genoemde randvoorwaarden zijn voor ieder gebied kenmerkend.

### 6.1 WETTELIJK KADER

Het wettelijk kader bepaalt de wettelijke bescherming die het gebied geniet, waarmee rekening gehouden moet worden. Het betreft hier of het gebied een Natura2000 gebied is (Nbwet), een Beschermd Natuurmonument (Nbwet) of geen van beide (EHS beleid).

### 6.2 BELEIDSKADER

Regelmatig hanteren provincies naast het landelijk beleid, een provinciaal beleid om bijzondere (natuurlijke) waarden in de provincie te beschermen. Het gaat hier bijvoorbeeld om oude bosdelen, bijzondere geomorfologische processen zoals zandverstuiving of kwel, maar ook om bijvoorbeeld een stiltegebied of grondwaterbeschermingsgebied. Door middel van dergelijk beleid kent de provincie specifiek bepaalde waarden toe aan het EHS gebied, die dus opgenomen dienen te worden in de kenmerken en waarden van het gebied.

### 6.3 ACTUELE NATUURWAARDEN

Volgens de Spelregels EHS en de Nota Ruimte moeten zowel de actuele als potentiële natuurwaarden beschermd worden. Bovendien is de focus van de EHS op ecosystemen en niet op afzonderlijke soorten. Daarom is het belangrijk om bij de vaststelling van de actuele natuurwaarden naast soorten, ook de aanwezige natuurdoeltypen te beschrijven.

#### 6.4 POTENTIËLE NATUURWAARDEN

De potentiële natuurwaarden zijn de natuurwaarden die het gebied in potentie heeft, gelet op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat hier dus om de natuurdoelen die door provincie en beheerder gesteld zijn voor het gebied. Natuurdoelen kunnen geformuleerd worden aan de hand van soorten, maar ook aan de hand van natuurdoeltypen of beheertypen. Het is belangrijk dat het gewenste ecosysteem als natuurdoeltype of beheertype wordt omschreven, omdat van deze typen de abiotische randvoorwaarden grotendeels bekend zijn.

#### 6.5 BELANG & SCHAALNIVEAU

Een van de doelstellingen van de EHS is het in (inter)nationaal opzicht belangrijk zijn. Een EHS gebied kan echter ook van lokaal of regionaal belang zijn. Zo kunnen aanwezige of nagestreefde natuurdoeltypen in een gebied (zeer) zeldzaam zijn op lokale, regionale, nationale of internationale schaal, wat als kenmerkend voor het gebied aangemerkt kan worden.

#### 6.6 OVERZICHTSKAART

Om snel een goed inzicht te krijgen in het gebied, is het belangrijk dat er een volledige overzichtskaart beschikbaar is, waarop de actuele en potentiële natuurwaarden zijn aangegeven. Ten behoeve van toetsing is het tevens handig als de beleidskaders uit vraag 1 en 2 op deze kaart worden aangegeven.

#### 6.7 RELATIE NATURA2000 & EHS

In de Spelregels EHS staat: "Volgens het Natuurbeleidsplan (1990) is de EHS "het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen". Uit deze definitie wordt duidelijk welk doel de EHS moet dienen, namelijk: het duurzaam behouden van ecosystemen die in nationaal of zelfs internationaal opzicht belangrijk zijn. Het middel voor dat doel is het totstandbrengen van een samenhangend netwerk."

De samenhang met het Natura2000 netwerk en de rest van de EHS is dan ook een essentieel kenmerk van een gebied. Het betreffende EHS gebied kan een gunstige rol vervullen voor nabijgelegen Natura2000 gebieden. Deze rol zal in de regel altijd voor soorten uit het betreffende Natura2000 gebied gelden. De soorten kunnen het gebied gebruiken als foerageergebied, ecologische corridor, winterverblijfplaats of wellicht een andere manier. Voor de EHS zelf kan het gebied functie doen als kerngebied, 'stepping stone', corridor of robuuste verbindingzone. In het geval van een robuuste verbindingzone is het van belang wat het ambitieniveau is (dit is beleidsmatig vastgelegd). Aan het ambitieniveau zijn vervolgens doelsoorten gekoppeld voor wie de verbindingzone geschikt moet zijn.

#### 6.8 GEBIEDSKENMERKEN

Bepaalde kenmerken van een gebied zijn geen abiotische randvoorwaarden voor een natuurdoel(type), maar wel kenmerkend voor het gebied. Denk hierbij aan (infrastructurele) barrières, stilte, rust, toegankelijkheid, openstelling(tijden) en grenzen met landbouw,

industrie, woonwijken, wegen en overige natuur alsmede de randlengte. De effecten van deze kenmerken vinden veelal plaats op soortsniveau, wat het lastig maakt om te beoordelen of deze kenmerken apart voor het gebied opgenomen moeten worden. Het is ook mogelijk dat een kenmerk geen effect heeft op de aanwezige of potentiële soorten, maar wel op de belevingswaarde van een gebied (bijvoorbeeld geluids- of lichtintensiteit). Belevingswaarde wordt in de Nota Ruimte specifiek als onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS gebieden genoemd.

- Rust / geluidsbelasting: rust en geluidsbelasting zijn met name interessant voor soorten, niet zo zeer voor een habitatype. Toch kan dit een wezenlijke waarde van het gebied of een deel van het gebied zijn (de rust kan door mensen gewaardeerd worden). Door gemiddelde geluidsbelasting in kaart te brengen (door middel van geluidscontouren) kan dit kenmerk gekwantificeerd worden.
- (Infrastructurele) barrières: infrastructurale barrières zijn doorgaans geen kenmerk waar - uit natuurspectief - waarde aan wordt gehecht. Ze zijn echter wel kenmerkend voor een gebied en dienen in de gebiedsbeschrijving te worden opgenomen. Bij toetsing van een ingreep kan de opheffing van barrières immers tot een verbetering van wk&w leiden.
- Toegankelijkheid / openstelling(tijden): hoewel geen abiotische randvoorwaarde, is de toegankelijkheid wel kenmerkend voor een gebied, omdat het een directe relatie heeft met verstoring door mensen. Voor de openstellingstijden geldt hetzelfde: wanneer het gebied alleen bij daglicht bezocht mag worden, leidt dit automatisch tot weinig verstoring door mensen in de nacht.
- Randlengte: kleine gebieden en gebieden met een 'gerafelde' rand, hebben een relatief grote randlengte. De invloed van buiten is daardoor relatief groot. Het biedt dus zowel aan de natuur als aan de veroorzakers van verzuring, vermisting, verdroging en andere vormen van verstoring voordeel om de contactzone zo klein mogelijk te houden.
- Kunstlicht: de aanwezigheid en intensiteit van kunstlicht in een gebied kan effect hebben op soorten (bijvoorbeeld vlermuizen), maar 'donkerte' kan ook als een vorm van natuurlijke kwaliteit gewaardeerd worden. Wanneer dit wordt opgenomen in de wezenlijke kenmerken en waarden, betekent dit dat er
- Aardkundige waarden: in een gebied kunnen aardkundige waarden aanwezig zijn, die op zich geen ecologische functie hebben, maar wel als kenmerkend worden beschouwd en waarvan het behoud of bescherming gewenst kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan pingo's of zandruggen, resterend uit de ijstijden.
- Landschapsstructuur: de landschapsstructuur kan een ecologische bijdrage hebben, zoals beukenlanen voor vlermuizen, maar er kan ook vanuit de beleving een waarde aan toegekend worden.
- Belevingswaarde: belevingswaarde is geen op zichzelf staand kenmerk. Afhankelijk van de rust, de natuurlijke en aardkundige waarden, de landschapsstructuur etc., kan aan een gebied een belevingswaarde toegekend worden. Deze waarde zal echter van persoon tot persoon verschillen en is nauwelijks kwantificeerbaar. Belevingswaarde wordt dan ook niet apart opgenomen in de gebiedskenmerken.

Bij het vaststellen van de gebiedskenmerken is enige voorzichtigheid geboden. Wanneer een eigenschap wordt opgenomen in de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, dient hier met toetsing rekening gehouden te worden. Indien een gebied bijvoorbeeld weinig geluidsbelasting heeft en dit wordt vastgelegd in de wezenlijke kenmerken en waarden, ook al zou een hoger geluidsniveau geen effect hebben op de (voor dieren en planten benodigde) kwaliteit van het gebied, dan zal een initiatief waarbij de

geluidsbelasting toeneemt mogelijk toch voor een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden kunnen zorgen.

## 6.9

### ABIOTISCHE RANDVOORWAARDEN EN KENMERKEN

Door middel van de EHS wordt er gestreefd naar een duurzame natuur, waarin condities worden gecreëerd of behouden die op lange termijn een gezond ecosysteem faciliteren. Hierbij moet gedacht worden aan de abiotische eigenschappen, waarvan hieronder een opsomming. Deze abiotische eigenschappen worden niet voor het gehele gebied beschreven, maar voor ieder natuurdoeltype dat in het gebied aanwezig is of wordt nagestreefd.

- **Ontwikkeltijd:** sommige natuurdoeltypen vereisen een lange ontwikkeltijd (bijvoorbeeld eiken- en beukenbos van lemige zandgronden, 300 – 1000 jaar), terwijl de ontwikkeltijd voor andere natuurdoeltypen veel korter is (bijvoorbeeld nat, matig voedselrijk grasland, 10 jaar). Door de vereiste en aanwezige ontwikkeltijd van het natuurdoeltype aan te geven, kan dit inzicht verschaffen over het stadium waarin het natuurdoeltype zich bevindt.
- **(Minimum) areaal:** sommige ecosystemen of natuurdoeltypen hebben een minimum areaal nodig om te kunnen functioneren als ecosysteem. Zowel het huidige oppervlak als het minimum areaal voor het behalen van 50%, 75% of 100% van de doelstellingen zijn belangrijke kenmerken van het natuurdoeltype.
- **Openheid:** sommige natuurdoeltypen vereisen een bepaalde mate van openheid. Het gaat hier ofwel om het percentage van het gebied of het oppervlak (in aantal hectare).
- **Randlengte:** de randlengte van een natuurdoeltype zegt iets over de randeffecten die het gebied kan ondergaan. Als bij een gelijk oppervlak van het natuurdoeltype de randlengte toeneemt, neemt ook de kans op versturende effecten van buiten het natuurdoeltype toe. Geef hier de lengte van de grens van het natuurdoeltype op. Let op: een doorkruising van het natuurdoeltype door bijvoorbeeld een weg kan in veel gevallen voor extra randlengte zorgen. Een provinciale weg of snelweg door bos moet worden opgeteld bij de randlengte, maar dit geldt niet voor een wandelpad of zandweg.

### 6.9.1

#### BODEM EN SUBSTRAAT

- **Textuur:** natuurdoeltypen zijn vaak gebonden aan een bepaalde bodemtextuur. Indien dat het geval is, dan is zowel de aanwezige en vereiste bodemtextuur een essentieel kenmerk van het natuurdoeltype. De bodemtextuur kan worden ingedeeld in klassen, zie hiervoor Tabel 5 uit Bijlage 6.
- **Nutriëntgehalte:** het nutriëntgehalte van de bodem kan van grote invloed zijn op de vegetatie. Veel natuurdoeltypen zijn dan ook gerelateerd aan het nutriëntgehalte van de bodem. Ook voor het nutriëntgehalte van de bodem is een indeling in klassen beschikbaar, zie hiervoor Tabel 1 uit Bijlage 6.
- **Zuurgraad:** sommige natuurdoeltypen vereisen een zure bodem, terwijl andere juist op neutrale of basische bodems voorkomen. De aanwezige en de voor het natuurdoeltype gewenste zuurgraad zijn dan ook belangrijke kenmerken van een natuurdoeltype. Zie voor een indeling in klassen Tabel 2 uit Bijlage 6.
- **Kalkrijkdom:** kalkrijkdom is wellicht geen abiotisch kenmerk dat direct van invloed is op de vegetatie of het natuurdoeltype. Het belang van de aanwezigheid van kalk is te vinden in de zuurbufferende eigenschap van kalk. Echter, in een kalkarme bodem kan bicarbonaatrijke kwel voor deze zuurbuffering zorgen.

### 6.9.2

#### WATERREGIME

- Herkomst: kenmerkend voor een natuurdoeltype is of zij haar watervoorziening onttrekt uit regenwater, grondwater, oppervlaktewater en/of zeewater.
- Grondwaterstand: het is bekend dat de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand (GWG – de gemiddelde grondwaterstand in de periode maart/april) invloed heeft op de aanwezige vegetatie (Runhaar et al, 2003). Binnen vochtige en droge ecosystemen speelt daarnaast ook droogtestress een belangrijke rol. Zowel de GWG als droogtestress zijn ingedeeld in klassen die gebruikt kunnen worden voor de kenmerken en waarden van het natuurdoeltype (zie Tabel 3 uit Bijlage 6).
- Overstroming met water van buiten gebied: sommige natuurdoeltypen zijn afhankelijk van (tijdelijke) overstroming door water van buiten het gebied. Van belang zijn de frequentie en duur van het huidige en voor het natuurdoeltype gewenste overstromingsregime.
- Zoutgehalte grond- en overstromingswater: het zoutgehalte van het grond- en overstromingswater kan van grote invloed zijn op de vegetatie. Voor de beschrijving van de huidige en vereiste waarden zijn wederom klassen beschikbaar, die zijn te vinden in Tabel 4 uit Bijlage 6.
- Kwel: een natuurdoeltype kan in grote mate afhankelijk zijn van kwel. Kwel kan bicarbonaatrijk grondwater aanvoeren dat een zuurbufferende rol kan vervullen voor de bovengrond. Op kalkloze gronden kunnen vegetaties die gebonden zijn aan zwak zure tot basische omstandigheden alleen duurzaam voorkomen als de standplaatsen worden gebufferd door aanvoer van kalkrijk grond- of oppervlaktewater (Runhaar et al, 2003). Kwel kan ook bijdragen aan de beperking van voedselrijkdom, met name kwel uit de Hogere zandgronden (Bal, 2001).

### 6.9.3

#### LAND

- Expositie: expositie kan een belangrijke rol spelen binnen een natuurdoeltype. Een helling die naar het zuiden is gericht is over het algemeen warmer dan een die naar het noorden is gericht. Daarnaast zorgt expositie vaak voor een gradient in abiotische waarden, waar soorten gebruik van kunnen maken. Indien expositie een rol speelt binnen het natuurdoeltype, dient dit dan ook opgenomen te worden in de beschrijving van kenmerken en waarden.
- Verstuiving: voor de realisatie van een natuurdoeltype kan verstuiving vereist zijn. In dit geval is het belangrijk om de vereiste mate van verstuiving alsmede de mate van verstuiving die momenteel aanwezig is op te nemen in de kenmerken en waarden.
- N-gevoeligheid: N-gevoeligheid is de mate waarin het natuurdoeltype gevoelig is voor de aanwezigheid of toename van stikstof. Stikstof kan worden aangevoerd door (oppervlakte)water, lokale kwel, atmosferische depositie, etc.
- Kritische N-depositie waarde: voor veel natuurdoeltypen is een 'critical load' voor atmosferische stikstofdepositie vastgesteld. Is de stikstofdepositie hoger dan deze kritische waarde, dan is dit nadelig voor bepaalde soorten die bij het natuurdoeltype horen. Het is dus belangrijk om de huidige stikstofdepositie waarden in kaart te brengen, evenals de kritische waarde die bij het natuurdoeltype hoort.
- Brand / voorkomen van brand: er zijn natuurdoeltypen die af en toe brand vereisen voor de duurzame instandhouding ervan, terwijl brand desastreus kan zijn voor andere natuurdoeltypen. Indien van toepassing kan het dus kenmerkend zijn voor een gebied of er periodiek of incidenteel brand voorkomt (is gekomen) danwel vereist is.

## 6.9.4

## WATER

- Type: een natuurdoeltype kan vereisen dat er stilstaand water (poelen, vennen, meertjes, etc.) of stromend water (beken, riviertjes, etc.) aanwezig is. De aanwezige of nagestreefde typen oppervlaktewateren zijn derhalve kenmerkend voor het natuurdoeltype.
- Waterherkomst: zowel voor de fysisch chemische samenstelling van als voor de levensgemeenschappen in het water is het belangrijk om in kaart te brengen wat de waterbronnen zijn voor het water. Denk aan regen, grondwater, zeewater, rivierwater, etc.
- Helderheid: helderheid van het water is gedeeltelijk bepalend voor de flora en fauna die in het water te vinden is. Helderheid kan worden gemeten met een Secchi meter (zwart-witte schijf aan een touwtje) en kan worden aangegeven in meters.
- Breedte: voor beken, riviertjes en rivieren wordt de breedte gezien als een belangrijke abiotische eigenschap. Indien een beek breder wordt, ondervindt een relatief kleiner deel van de beek invloeden van de oevers, waar vegetatie en harde obstakels habitats vormen voor vele watergebonden soorten.
- Diepte (midden): Net als de breedte is ook de diepte van het water van belang. Hoe dieper het water, hoe minder licht er tot op de bodem doordringt, wat gevolgen heeft voor de vegetatie die er zich kan vestigen. Ook is het mogelijk dat bij een toenemende diepte er waterlagen met verschillende temperaturen ontstaan, die niet met elkaar mixen. Ook dit heeft gevolgen voor het leven in het water. Zowel de huidige en de minimum en maximum vereiste diepte in het midden van het water is (in meters) zijn dus belangrijke kenmerken.
- Nutriëntgehalte: net als het nutriëntgehalte van de bodem is ook het nutriëntgehalte van water van invloed op de aanwezige flora en fauna. Voor het beschrijven van het nutriëntgehalte kan gebruik gemaakt worden van de klassen in Tabel 1 uit Bijlage 6. Het is wederom belangrijk om het huidige en gewenste nutriëntgehalte aan te geven.
- Zuurstofverzadiging: de aanwezigheid van zuurstof in het water is belangrijk voor de watergebonden fauna en dus belangrijk voor het ecosysteem. De zuurstofverzadiging is niet altijd gelijk. Op een warme zomerdag kan er al een groot verschil zitten tussen de zuurstofhoudende capaciteit 's morgens en aan het eind van de middag. De zuurstofverzadiging kan dan ook worden aangegeven in de vorm van een bandbreedte, zoals 70 – 120%.
- Elektrisch Geleidingsvermogen (EGV): het EGV is een indicator voor de hoeveelheid ionen die het water bevat. Het EGV neemt derhalve toe naarmate het water bijvoorbeeld meer zout bevat. Het ecosysteem kan gevoelig zijn voor het EGV en zal dan een optimum bandbreedte hebben. Deze bandbreedte kan kenmerkend zijn voor het aanwezige of nagestreefde natuurdoeltype.
- Gehalte calcium / natrium / kalium / magnesium / chloride / sulfaat/carbonaat: een natuurdoeltype kan gevoelig voor één van de genoemde stoffen. In dat geval zijn zowel de vereiste bandbreedte als de huidige situatie kenmerken die beschreven moeten worden.
- Stroomsnelheid: de stroomsnelheid is kenmerkend voor natuurdoeltypen bestaande uit wateren met van nature stromend water, zoals beken, riviertjes, rivieren en getijdengebieden. Aangezien de stroomsnelheid verandert wanneer de waterstand wijzigt, dient de aanwezige en vereiste stroomsnelheid in de vorm van een bandbreedte (min – max m/s) geformuleerd te worden.
- Getijdenverschil: getijdenverschillen komen alleen voor in het Getijdengebied en de Noordzee, getijdenwateren, meren en afgesloten zeearmen. Een aantal natuurdoeltypen

zijn afhankelijk van het getijdenverschil en in dat geval dient het dan ook worden opgenomen in de kenmerken en waarden. Getijdenverschillen zijn niet constant en kunnen dan ook uitgedrukt worden in een bandbreedte of een minimum of maximum (meters).

- Inundatie met rivierwater: sommige natuurdoeltypen, zoals de gebufferde poel en wiel, zijn gedurende bepaalde tijd gemundeerd met rivierwater. In dat geval dient aangegeven te worden wat de aanwezigte en de voor het natuurdoeltype gewenste frequentie en duur van inundatie is.
- Vegetatiebedekking: een gedeelte van het wateroppervlak van beken en kleine riviertjes kan bedekt zijn met vegetatie. Het percentage dat in de huidige situatie is bedekt, evenals de gewenste vegetatiebedekking voor het nagestreefde natuurdoeltype behoren dan ook tot de kenmerken en waarden.
- Oevermorfologie: de steilheid van de oevers is een wezenlijk kenmerk van het natuurdoeltype. Een steile oever biedt minder ruimte voor soorten die gespecialiseerd zijn op de gradiënt van water naar land. Een steile oever kan ook de migratiemogelijkheden van diverse soorten beperken, denk aan een hert dat niet vanaf het water de hoge en steile oever van een kanaal op kan klimmen.
- N-gevoeligheid: ook wateren kunnen gevoelig zijn voor een toename van stikstof. Stikstof kan worden aangevoerd door (oppervlakte)water, lokale kwel, atmosferische depositie, etc.
- Kritische N-depositie waarde: voor veel natuurdoeltypen is een 'critical load' voor atmosferische stikstofdepositie vastgesteld. Is de stikstofdepositie hoger dan deze kritische waarde, dan is dit nadelig voor bepaalde soorten die bij het natuurdoeltype horen. Zowel de huidige stikstofdepositie waarden, als de kritische waarde die bij het natuurdoeltype hoort, behoren tot de wezenlijke kenmerken.

## 6.10

### BIOTISCHE RANDVOORWAARDEN EN KENMERKEN

Naast abiotische kenmerken en randvoorwaarden, stellen natuurdoeltypen soms ook eisen aan biotische omstandigheden.

- Plantengemeenschappen: voor sommige natuurdoeltypen is de aanwezigheid van bepaalde plantengemeenschappen (Schaminee et al, 1995 - 1998) vereist. In dat geval zijn de plantengemeenschappen die op dit moment aanwezig zijn alsmede die voor het natuurdoel vereist zijn onderdeel van de kenmerken en waarden.
- Bosgemeenschappen: voor sommige natuurdoeltypen is de aanwezigheid van bepaalde bosgemeenschappen (Van der Werf, 1991) vereist. Ook hiervoor geldt dat de aanwezige en de voor het beoogde natuurdoel vereiste bosgemeenschappen tot de kenmerken van het natuurdoeltype behoren.
- Ecosystem engineers: ecosystem engineers zijn soorten die noodzakelijk zijn voor de vorming of instandhouding van een ecosysteem of ecotoop. Denk bijvoorbeeld aan trilvenen, die niet gevormd worden wanneer krabbenscheer en slangenwortel afwezig zijn. Tot de kenmerken van het natuurdoeltype behoren de ecosystem engineers die noodzakelijk zijn voor het natuurdoeltype en de mate waarin ze op dit moment aanwezig zijn.
- Overig: er kunnen meerdere abiotische randvoorwaarden zijn, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van dood hout.



## 6.11 DOELSOORTEN

In de Spelregels EHS staat: "De EHS is er voor ecosystemen, niet voor afzonderlijke soorten. Anders gezegd: in de EHS gaat het om min of meer complete levensgemeenschappen bestaande uit onderling van elkaar afhankelijke soorten en hun fysieke milieu (bodem en water). De EHS is dus niet bedoeld voor het behouden van soorten buiten de context van een goed ontwikkeld ecosysteem. Met name daarvoor is het soortenbeleid bedoeld. Om welke ecosystemen het gaat, is systematisch uitgewerkt in het Handboek Natuurdoeltypen (1995, herziening 2001), dat het hele scala beschrijft".

Dit impliceert dat de doelsoorten van een natuurdoeltype overeenkomen met de doelsoorten die zijn beschreven in het Handboeken Natuurdoeltypen (Bal, 2001). Daarnaast kunnen beheerders en/of provincie specifiek prioritaire soorten benoemen, waarvoor het gebied geschikt wordt geacht. Per soort zijn een aantal aspecten van belang, die opgenomen kunnen worden in de kenmerken en waarden. Hieronder volgt een overzicht van deze aspecten:

- Datum: de status van een soort of populatie is altijd een momentopname. Het vermelden van de datum van de populatiemeting is dan ook essentieel. Voor toetsing is het bijvoorbeeld niet mogelijk om gegevens ouder dan vijf jaar te gebruiken.
- Aanwezigheid: een soort kan tot de doelsoorten behoren, maar (nog) niet aanwezig zijn in het gebied. Hierbij is het van belang waarom de soort (waarschijnlijk) (nog) niet aanwezig is en welke kenmerken in het gebied gunstig zijn voor de toekomstige vestiging van de soort.
- V(oortplanting), a(ctiviteiten), w(interrupt): soorten kunnen op verschillende manieren gebruik maken van het gebied. Een soort kan een gebied enkel voor foerageren gebruiken, maar kan er zich ook voortplanten of een vaste verblijfplaats hebben.
- Afhankelijkheid cultuurlijke habitats: soorten kunnen voor haar activiteiten in het gebied afhankelijk zijn van bepaalde cultuurlijke habitats, zoals bijvoorbeeld houtwallen of bunkers. In dat geval zijn deze habitats een essentieel kenmerk van het gebied.
- Populatieomvang (aanwezig): populatieomvang is een van de belangrijkste parameters voor de stand van een soort in een gebied.
- Populatieomvang (doel): indien er voor de populatieomvang van een soort doelen gesteld zijn, behoren deze ook tot de kenmerken en waarden.

## 6.12 UITWERKING IN EXCEL

Alle aspecten van de EHS doelbenadering die in dit hoofdstuk zijn genoemd, zijn uitgewerkt in Microsoft Excel, waar de kenmerken en waarden per gebied en per natuurdoeltype eenvoudig kunnen worden ingevuld. Er is een overzichtelijke indeling gemaakt in de tabbladen Gebied, Overzichtskaat, Relaties, Overige gebiedskenmerken, (A)biotiek, Doelsoorten en Invulhulp. In Bijlage 6 staat een overzicht van deze uitwerking.

## HOOFDSTUK 7

# Casus Provincie Flevoland

Provincie Flevoland is een van de provincies die vooraan loopt met de inrichting van de provinciale Ecologische Hoofdstructuur. De EHS is grotendeels op perceelsniveau vastgelegd en de plannen voor een robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en het Horsterwold als onderdeel van de verbinding naar de Veluwe zijn in een vergevorderd stadium. De Provincie Flevoland wil natuur beschermen en ontwikkelen, maar ook ruimte hebben om andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en recreatie optimaal vorm te geven. Door middel van een systeem van 'natuurinclusief ontwerpen' wil de provincie het 'nee, tenzij' beleid ombuigen in een 'ja, want' beleid (Provincie Flevoland, 2006). Het uitgangspunt van deze benadering is dat de maatschappelijke en ecologische ontwikkelingen zodanig vorm worden gegeven dat zij elkaar niet belemmeren, maar versterken. In dit geval behoeft het traject van de saldobenadering niet doorlopen te worden, omdat de kenmerken en waarden van het gebied niet significant worden aangetast. Om dit aan te tonen, dienen de kenmerken en waarden uiteraard eerst te worden vastgelegd.

Hoewel de EHS planologisch goed is vastgelegd en ook in het provinciaal beleid goed aandacht wordt besteed aan de EHS, worstelt ook Provincie Flevoland met de wezenlijke kenmerken waarden van de EHS. Voor de meeste EHS gebieden beschikt de provincie over uitgebreide gebiedsbeschrijvingen, die als richtlijn gelden voor de kenmerken en waarden van die gebieden. De beschrijving van de kenmerken en waarden lijkt echter op sommige vlakken niet volledig en het is niet altijd duidelijk wat nou kenmerken of waarden zijn en welke kenmerken wezenlijk zijn. Daarnaast ontbreekt er structuur in de gegevens, waardoor er geen overzicht is in de te beschermen waarden. Hierdoor is geregeld gebleken dat bij voorgenomen ingrepen in de EHS (significante) aantasting van kenmerken en waarden moeilijk in kaart te brengen is. Daar komt bij dat een voorgenomen ingreep vaak is gepland voor een specifieke locatie in het EHS gebied, maar de gebiedsbeschrijvingen zijn te globaal om te kunnen bepalen welk effect een plaatsgebonden ingreep heeft op de natuurwaarden van het gebied. Voor toetsing blijken de gebiedsbeschrijvingen dus niet de juiste instrumenten te zijn.

Voor het EHS-gebied Spijk-Bremerberg in Flevoland is geprobeerd de wezenlijke kenmerken en waarden vast te stellen aan de hand van de doelbenadering, met als input de gebiedsbeschrijvingen en aanvullende informatie van Staatsbosbeheer. Het doel van het uitvoeren van deze casus was meerzijdig:

- toetsen of de methode goed hanteerbaar is;
- nagaan in hoeverre de methode is in te vullen aan de hand van de gebiedsbeschrijvingen;

- achterhalen wat er ontbreekt aan de gebiedsbeschrijvingen waardoor toetsing in de huidige situatie lastig is;
- nagaan of toetsing bij nieuwe initiatieven aan de hand van de methode makkelijker, sneller en beter gaat.

## 7.1

### SPIJK-BREMERBERG

Spijk-Bremerberg maakt deel uit van de Randmeerbossen, een groene gordel achter de dijken in oostelijk Flevoland. Provincie Flevoland heeft voor het gebied een gebiedsbeschrijving laten opstellen (Ouweland et al, 2007), wat inzicht moet geven in de huidige waarden, potenties en de ontwikkelingsrichting die de eigenaren en beheerders in gedachten hebben. Aan de hand van deze gebiedsbeschrijving is getracht de kenmerken en waarden van het gebied in te delen conform de uitwerking van de doelbenadering uit Hoofdstuk 6. Hieronder volgt per onderdeel van de methodiek een korte samenvatting.

#### *Wettelijk kader & beleidskader*

Het gebied valt niet onder de Natuurbeschermingswet maar een gedeelte is wel door de provincie aangewezen als 'Milieubeschermingsgebied voor bodem'. Het hele gebied maakt deel uit van de Ecologische Hoofdstructuur.

#### *Actuele natuurwaarden*

De actuele natuurwaarden worden niet beschreven in de vorm van aanwezige natuurdoeltypen zoals die zijn te vinden in Bal et al (2001). De natuurtypen die in de gebiedsbeschrijving zijn opgenomen zijn: kwelbos, bloemrijke graslanden, "bijzondere vegetaties van zowel vochtige duinvalleien als schrale gronden", loofbos, naaldbos, grazige vegetaties, bosstroken, populieropstanden, riet- en ruigtevelden met braam, recreatievijver, droog grasland (recreatieweiden). Daarnaast worden actuele natuurwaarden beschrijvend weergegeven: "Het is een jong polderbos, waarbij hoge populieren worden afgewisseld door groepen els, beuk en eik. Naast diverse broedvogels, zijn de ree en vos veel te vinden, terwijl de das ook geleidelijk aan zijn intrede doet".

#### *Potentiële natuurwaarden*

De natuurdoelen die door Provincie Flevoland voor het gebied geformuleerd zijn volgen evenmin de natuurdoeltypen uit Bal et al: Multifunctioneel bos (55-65%), Struweel, mantel en zoomvegetatie (0-5%), Bosgemeenschap op zand en leemgrond (5-15%), Natte graslanden (5-15%), Bloemrijke graslanden (5-15%), Rietland & ruigte (0-5%), Zoetwatergemeenschap (beek) (0-5%) en Poelen. Naast de natuurdoelen wordt er uitvoerig behandeld welke potentie het gebied heeft voor bos- en vegetatiegemeenschappen. Deze zijn echter niet gerelateerd aan de natuurdoelen die voor het gebied zijn geformuleerd.

#### *Belang en schaalniveau*

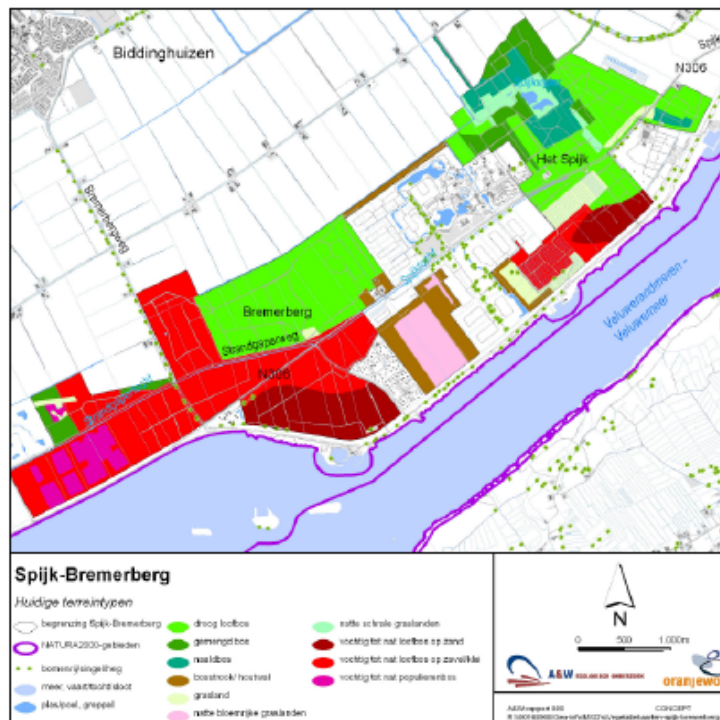
Er worden geen bijzondere of zeldzame natuurdoeltypen in het gebied aangetroffen. Er zijn ook geen soorten aanwezig die voor hun provinciale, landelijke of internationale verspreiding afhankelijk zijn van het gebied.

#### *Relatie Natura2000 & EHS*

Het Spijk-Bremerberg is een groot bosgebied en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de krachtige boscomponent van de (P)EHS. Voor soorten die in meer of mindere mate voor de populatie afhankelijk zijn van bos vervult het Spijk-Bremerberg een belangrijke functie. Zo komen in het gebied bosvogels, vleermuizen, Boommarter en Das voor. Het gebied heeft een relatie met nabijgelegen Natura2000 gebieden (de Veluwevandenmeren). De binnendijkse

wateren kunnen fungeren als rust-, voortplantings- en foerageerplaats voor watergebonden fauna in de Veluwerandmeren. Door de aanwezigheid van binnendijkse moerasedementen vervult het gebied een verbindende rol tussen (laagveen)moerassen in Provincie Utrecht/Zuid-Holland en Friesland/Overijssel.

#### Overzichtskaat



#### Gebiedskenmerken

- Barrières: recreatieterreinen, hekwerken, Spijkweg (N306), Bremerbergweg
- Landschapsstructuur: contrast bosgebied en graslanden; afwisseling grasland, bos, water en binnendijkse moerasedementen
- Stille/geluidsbelasting: door het gebruik van de recreatieterreinen treedt regelmatig ernstige geluidsbelasting op, waardoor versturende effecten op fauna optreden.
- Als aardkundige waarden worden zandgronden met lichte kwel vermeld.

#### Abiotische kenmerken & randvoorwaarden

De aanwezige abiotische kenmerken worden niet gespecificeerd per natuurtype, maar zijn voor het gehele gebied beschreven en zijn beperkt tot bodemtypen, grondwaterstanden en aanwezigheid van kwel.

#### Biotische kenmerken & randvoorwaarden

Aanwezige en potentiële bos- en plantengemeenschappen worden wel genoemd, maar zijn niet gerelateerd aan de eerder genoemde actuele en potentiële natuur (doel)typen en worden om die reden niet aangemerkt als randvoorwaarde.

*Doelsoorten*

Er wordt een uitgebreid overzicht gegeven van aanwezige planten, paddestoelen, mossen, libellen, vissen, (broed)vogels, vleermuizen en overige zoogdieren. Ook soorten die niet aanwezig zijn, maar waarvoor het gebied wel potentie heeft, worden behandeld.

7.1.1DISCUSSIE*Actuele en potentiële natuurwaarden*

De actuele en potentiële natuurwaarden voor dit gebied zijn niet geformuleerd aan de hand van natuurdoeltypen. De actuele waarden worden beschreven aan de hand van vegetatietypen en voorkomende soorten. De natuurdoelen zijn zeer globaal geformuleerd door Provincie Flevoland. Ze zijn niet gelijk aan enige natuurdoeltypen uit het Handboek Natuurdoeltypen en ze zijn ook door de provincie niet verder gespecificeerd. Daar komt bij dat er drie keer een bandbreedte van 0-5% genoemd wordt, wat inhoudt dat bij afwezigheid van deze natuurdoelen er alsnog aan de doelstellingen voldaan kan worden. Door deze globale formulering van de natuurdoelen is het moeilijk om er biotische of abiotische randvoorwaarden aan te koppelen. Een multifunctioneel bos kan immers op alle bodemtypen voorkomen en is niet gebonden aan een bepaalde zuurgraad, mate van voedselrijkdom, waterregime, aanwezigheid van dood hout, etc. De beschrijving van wezenlijke kenmerken en waarden wordt daarom voornamelijk gericht op de aanwezige natuurwaarden. Er wordt wel aandacht besteed aan potentiële natuurwaarden die kunnen worden gerealiseerd in het gebied (al of niet door middel van specifieke beheersmaatregelen). Deze potentiële waarden zijn echter niet gekoppeld aan natuurdoelen; de potentie van het gebied is wel beschreven, maar deze potentie wordt nergens als doel gesteld. Dit is een gemis voor de ontwikkeling van potentiële (hoogwaardige) natuur.

*Overzichtskaart*

Op de overzichtskaart staan wel de actuele natuurtypen aangegeven, maar de locaties voor de natuurdoelen ontbreken. Indien een initiatief voor een ingreep wordt voorgelegd, is het hierdoor onduidelijk of nagestreefde natuurdoelen belemmerd worden. In de tekst wordt aangegeven dat een gedeelte van het gebied aangewezen is als 'Milieubeschermingsgebied voor bodem', maar op de kaart wordt niet duidelijk om welk gedeelte het gaat.

*Relatie Natura2000 en EHS*

Er wordt goed aandacht besteed aan de relatie tussen het gebied en de overige EHS en nabijgelegen Natura2000 gebieden. Echter, door soorten te specificeren die van deze relatie gebruik maken, kan er beter gestuurd worden op de specifieke eigenschappen van het gebied die de relatie sterk maken.

*(A)biotische kenmerken en randvoorwaarden*

Er worden slechts enkele aanwezige abiotische kenmerken behandeld, maar deze zijn niet gerelateerd aan de natuurdoelen voor het gebied. Omdat de natuurdoelen zo globaal zijn geformuleerd is het vrijwel onmogelijk om randvoorwaarden en bandbreedten te formuleren. Dit heeft een groot nadeel: wanneer een voorgenomen initiatief leidt tot aantasting van abiotische waarden in het gebied, is dit in de huidige situatie niet eenvoudig te koppelen aan natuurdoelen en bestaande natuurwaarden.

## 7.1.2

### CONCLUSIE

In samenwerking met de beheerder moet de provincie in staat zijn om de natuurdoelen voor het gebied beter te formuleren, bij voorkeur aan de hand van natuurdoeltypen (of beheertypen). Hierdoor zullen ook de abiotische randvoorwaarden gedefinieerd kunnen worden (al of niet met behulp van het Handboek Natuurdoeltypen). De verschillende natuurdoelen zullen gebonden zijn aan bepaalde locaties in het gebied en deze ruimtelijke indeling kan verwerkt worden in een duidelijke overzichtskaart. De beheerder zal eveneens meer informatie beschikbaar hebben over de huidige biotische en abiotische kenmerken in het gebied, waarmee met behulp van de doelbenadering de wezenlijke kenmerken en waarden beter beschreven kunnen worden. Op deze manier zal in de toekomst eenvoudiger te toetsen zijn of voorgenomen ingrepen een negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden hebben.

Beschrijving van de wezenlijke kenmerken en waarden met behulp van de EHS-doelbenadering lijkt een functionele aanvulling op de gebiedsbeschrijvingen, waarmee toetsing bij nieuwe initiatieven eenvoudiger en duidelijker wordt. Aan de hand van de gebiedsbeschrijvingen kan een groot deel van de methode al worden ingevuld. Door dit te doen wordt snel duidelijk welke informatie ontbreekt in de gebiedsbeschrijvingen, waardoor toetsing in de huidige situatie lastig is.

Ten tijde van dit schrijven heeft Provincie Flevoland aangegeven dat de natuurdoelen die tot nu zijn gehanteerd worden omgezet naar beheertypen (pers. comm. M. van Leeuwen), waarmee de eerste stap richting een goede beschrijving van kenmerken en waarden is gezet. Ook zal de provincie nog in 2008 de EHS-doelbenadering in gaan zetten om de wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden vast te leggen.

## HOOFDSTUK

# 8

## Discussie

In dit rapport is er voor gekozen om de wezenlijke kenmerken en waarden van de Ecologische Hoofdstructuur op een andere manier te beschrijven dan de voorgeschreven manier uit de Nota Ruimte. De aanleiding hiervoor is dat de criteria en definities die in de Nota Ruimte worden gebruikt voor meerdere interpretaties vatbaar zijn en moeilijk zijn te kwantificeren.

### 8.1 OPZET EHS-DOELBENADERING

In de doelbenadering is gekozen om bepaalde kenmerken en waarden voor het gehele gebied te beschrijven, maar de abiotische randvoorwaarden te specificeren per natuurdoeltype binnen het gebied. Indien er meerdere natuurdoeltypen in het gebied aanwezig zijn zorgt dit voor extra werk, maar daarmee wordt er wel voldaan aan het duurzaamheidsprincipe van de EHS: "Het behoud (van ecosystemen) moet duurzaam zijn. Daarbij moet worden gedacht aan het zorgdragen voor goede condities voor het veiligstellen van natuur tot in de verre toekomst. (...) Het beleid omvat niet alleen het behoud van levensgemeenschappen, maar ook het zorgdragen voor de juiste randvoorwaarden voor dat behoud, in de vorm van met name bodem-, water-, ruimtelijke en beheerscondities" (Spelregels EHS, Uitwerking Natuurkwaliteit).

#### 8.1.1 (A)BIOTISCHE KENMERKEN EN RANDVOORWAARDEN

Op het eerste gezicht lijkt het er op dat er bijzonder veel informatie moet worden ingevuld om de kenmerken en waarden per gebied te beschrijven. Een gebied kan immers een aantal natuurdoeltypen bevatten en voor ieder natuurdoeltype moeten de abiotische randvoorwaarden worden ingevuld. Echter, deze randvoorwaarden hoeven alleen te worden ingevuld indien ze van toepassing zijn op het betreffende natuurdoeltype. Zaken als expositie, verstuiving, het voorkomen van brand, kwel, etc. komen natuurlijk lang niet bij alle natuurdoeltypen voor. Verder wordt er in de benadering onderscheid gemaakt tussen natuurdoeltypen op het land en wateren. Het spreekt voor zich dat de tabel voor wateren niet ingevuld hoeft te worden als het bijvoorbeeld om een natuurdoeltype van hogere zandgronden gaat.

Het bovenstaande geldt ook voor de biotische kenmerken en randvoorwaarden. Voor schraalgraslanden hoeft immers geen bosgemeenschap opgegeven te worden.

#### 8.1.2 DOELSOORTEN

In de Spelregels EHS staat: "De EHS is er voor ecosystemen, niet voor afzonderlijke soorten. Anders gezegd: in de EHS gaat het om min of meer complete levensgemeenschappen bestaande uit onderling van elkaar afhankelijke soorten en hun fysieke milieu (bodem en water). De EHS is dus niet bedoeld voor het behouden van soorten buiten de context van een goed ontwikkeld ecosysteem. Met name daarvoor is het soortenbeleid bedoeld. Om

welke ecosystemen het gaat, is systematisch uitgewerkt in het Handboek Natuurdoeltypen, dat het hele scala beschrijft”.

Niettemin geven doelsoorten aan wat de stand van de natuur is en zijn dus een goede graadmeter voor het systeem. Daarom zijn ze geschikt om als onderdeel van de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS op te nemen. De tekst uit de Spelregels EHS houdt in dat de doelsoorten die staan genoemd onder de natuurdoeltypen in het Handboek Natuurdoeltypen, grotendeels kunnen overgenomen in de doelsoortentabel. Maar ook aanwezige soorten die op de Rode (of Oranje) Lijst staan of bescherming genieten via de Flora- en faunawet, kunnen in de lijst worden opgenomen. Dit geldt ook voor soorten waar de provincie zich extra voor inspant, zogenaamde provinciale doelsoorten. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om soorten die de kwaliteit van de (P)EHS als geheel kunnen aangeven.

#### *Tijdelijk karakter*

De soortgegevens van een gebied hebben altijd een tijdelijk karakter. Dat een soort vandaag aanwezig is garandeert niet de aanwezigheid van dezelfde soort over tien jaar. Dit geldt in het bijzonder voor Provincie Flevoland, waar de natuur redelijk jong is en zich nog altijd ontwikkelt. De doelsoortentabel dient daarom met een kritische blik gehanteerd te worden.

#### *Potentiële doelsoort*

De kenmerken en waarden omvatten zowel de actuele als de potentiële natuurwaarden van een gebied. Dit betekent dat er ook rekening gehouden moet worden met doelsoorten die (nog) niet aanwezig zijn in een gebied. Het ligt voor de hand dat initiatiefnemers niet erg open staan voor een afwijzing van hun plannen op grond van een negatief effect dat op kan treden voor een soort die niet in het gebied aanwezig is. Potentiële doelsoorten moeten dan ook met zorg aangewezen worden. Het gebied moet over geschikte habitats beschikken, groot genoeg zijn en goede overlevingskansen bieden voor de potentiële doelsoort, daarnaast moet het voor de soort mogelijk zijn om het gebied te bereiken. Zo is het niet erg realistisch om de Eland op te nemen in de potentiële doelsoorten van een moerasgebied, aangezien de kans dat er ooit een Eland zal rondlopen binnen afzienbare tijd nihil is.

In Tabel 11A kan worden aangegeven waarom een soort nog niet aanwezig is en wat de kansen zijn voor de vestiging van deze soort. Hieronder vallen ook de habitats die de soort nodig heeft. Als bijvoorbeeld de zwarte specht en de boommarter niet aanwezig zijn, maar wel zijn opgenomen in de potentiële doelsoorten omdat zij goed in het gebied en de natuurdoeltypen passen, dient vermeld te worden dat oude en dikke loofbomen geschikte habitats vormen. Hierdoor behoren deze bomen tot de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied en moet er rekening mee gehouden worden bij de beoordeling van een voorgenomen ingreep.

## 8.2 AANSLUITING OP HUIDIG BELEID

De doelbenadering die in dit rapport wordt voorgesteld lijkt een geheel andere benadering dan het huidige beleid voorstelt, maar schijn bedriegt. In de Spelregels EHS wordt de tekst uit de Nota Ruimte overgenomen, maar wordt voor een verdere uitwerking verwezen naar de bijlage 'Uitwerking Natuurkwaliteit'. In deze uitwerking staat dat de EHS er is voor ecosystemen, aan de hand van natuurdoeltypen, zoals gedefinieerd in het Handboek Natuurdoeltypen. Zowel de (a)biotische randvoorwaarden als de doelsoorten die in de doelbenadering worden genoemd, zijn terug te vinden onder het natuurdoeltype in het Handboek. Daarmee sluit deze benadering goed aan op het huidige beleid, aangezien Rijk en provincies hebben afgesproken om de Spelregels EHS in het beleid door te voeren. Het



voordeel van deze benadering is dat de onduidelijkheid wordt weggenomen en per gebied en natuurdoeltype op een systematische wijze de kenmerken en waarden kunnen worden gedefinieerd.

In de Nota Ruimte en de Spelregels wordt gesproken over

- Natuurdoelen- en kwaliteit
- Geomorfologische en aardkundige waarden en processen
- Waterhuishouding
- Kwaliteit van bodem, water en lucht
- Rust, stilte, donkerte en openheid
- Landschapsstructuur
- Belevingswaarde

De eerste vier punten zijn verwerkt in de (a)biotische kenmerken en randvoorwaarden van de natuurdoeltypen en de doelsoorten. De laatste drie punten komen aan de orde in de overige gebiedskenmerken. Dit zijn kenmerken die niet vallen onder de abiotische randvoorwaarden voor een natuurdoel(type), maar wel kenmerkend zijn voor het gebied. Denk hierbij aan (infrastructurele) barrières, stilte, rust, lichtintensiteit, toegankelijkheid, openstelling(tijden) en grenzen met landbouw, industrie, woonwijken, wegen en overige natuur alsmede de randlengte. De effecten van deze kenmerken vinden veelal plaats op soortsniveau, wat het lastig maakt om te beoordelen of deze kenmerken apart voor het gebied opgenomen moeten worden. Het is ook mogelijk dat een kenmerk geen effect heeft op de aanwezigte of potentiële soorten, maar wel op de belevingswaarde van een gebied (bijvoorbeeld geluids- of lichtintensiteit). Door deze overige gebiedskenmerken op te nemen in de doelbenadering, sluit deze werkwijze ook aan op de beleidstekst uit de Nota Ruimte.

### 8.3 BEHEER

Beheersmaatregelen maken geen onderdeel uit van de doelbenadering. Hiervoor is bewust gekozen, omdat het beheer normaal gesproken al is afgestemd op de natuurdoelen voor het gebied en juist die doelen vormen de basis voor de doelbenadering. In de benadering wordt uitgegaan van de abiotische en biotische kenmerken en randvoorwaarden van het natuurdoeltype. Het spreekt voor zich dat het beheer zo moet zijn afgestemd, dat deze randvoorwaarden worden nagestreefd.

### 8.4 BELANG VAN NATUURDOELEN

In de casus van Provincie Flevoland, maar ook bij andere projecten waar ARCADIS bij betrokken is, blijkt het belang van een goede formulering van de natuurdoelen binnen een gebied. In Flevoland zijn deze doelen dermate globaal geformuleerd, dat de doelen zeer makkelijk haalbaar zijn, zonder dat er van een kwalitatief hoogwaardige natuur sprake hoeft te zijn. Een doel van 0-5% rietland en ruigte, zonder verdere specificatie, houdt feitelijk in dat een stukje onbeheerd (ruig) oppervlak voldoende is om aan de doelstelling te voldoen. Mocht dit geheel niet aanwezig zijn, dan wordt alsnog aan het natuurdoel voldaan. Maar ook in andere gebieden en provincies zijn de natuurdoelen lang niet altijd geformuleerd aan de hand van natuurdoeltypen. Het komt ook voor dat Rijk en provincie verschillende doelen voor hetzelfde gebied hebben vastgelegd, die met elkaar conflicteren. Wanneer de natuurdoelen voor een gebied niet voldoende specifiek geformuleerd zijn en wanneer natuurdoeltypen niet worden gehanteerd, neemt de kracht van de doelbenadering

aanzienlijk af. De huidige biotische en abiotische kenmerken kunnen, net als de aanwezige soorten, uiteraard wel beschreven worden, maar gewenste of vereiste waarden zullen niet of nauwelijks te bepalen zijn. Dat houdt in dat de potentiële natuurwaarden van het gebied maar een zeer beperkte rol zullen spelen wanneer de effecten van een voorgenomen ingreep in kaart worden gebracht.

## 8.5 NATUURDOELTYPEN OF BEHEERTYPEN?

Het Programma Beheer, met de Provinciale Subsidieregelingen Natuurbeheer (PSN) en Provinciale Subsidieregelingen Agrarisch Natuurbeheer (PSAN), is het huidige subsidie-instrument voor het (particuliere) beheer van natuur en landschap, zowel binnen als buiten de EHS. De provincies willen per 2009 een nieuw, eenvoudig en efficiënt sturingstelsel of systematiek voor een duurzame en robuuste uitvoering van het beheer van natuur en landschap in het landelijk gebied invoeren (ilg.nu). Voor deze omvorming van het beheer van alle natuur wordt door TBO's, IPO en LNV gezamenlijk gewerkt aan het ontwikkelen van een eenduidig systeem van 'natuurtypen'. Deze vervangt de verschillende typologieën die momenteel naast elkaar bestaan voor Staatsbosbeheer, Programma Beheer, de natuurdoelenkaart, Natura2000 en Kaderrichtlijn Water. Dit moet de sturing en de onderlinge informatie-uitwisseling vereenvoudigen. Het systeem moet in de plaats treden van de huidige PSN en het natuurdoeltypensysteem van Staatsbosbeheer. Het 'systeem Natuurtypen' zal bestaan uit 18 natuurtypen (water, moeras, hoogveen, heide, etc.) met daaronder een verdeling naar 58 beheertypen. Op grond van dit systeem maken LNV met Staatsbosbeheer en de provincies met de overige beheerders afspraken over de te realiseren doelen en de financiering van de beleidsdoelen voor het reguliere beheer (IPO, 2007).

De kans bestaat dus dat in de toekomst niet meer gesproken wordt over natuurdoeltypen zoals beschreven in het Handboek Natuurdoeltypen, maar dat de natuurdoelen van gebieden worden geformuleerd in de vorm van beheertypen. Volgens Dick Bal van LNV zullen voor de beschrijving van de natuurkwaliteit van gebieden echter de natuurdoeltypen gehandhaafd blijven (pers. comm. Dick Bal, maart 2008). Voor de doelbenadering maakt het echter weinig verschil. Natuurdoeltypen kunnen vervangen worden door beheertypen, mits deze beheertypen een voldoende gespecificeerde beschrijving van natuurwaarden en randvoorwaarden bevatten, vergelijkbaar met die van het Handboek Natuurdoeltypen.

## 8.6 SIGNIFICANTE AANTASTING

Het doel van deze benadering is om de wezenlijke kenmerken en waarden in beeld te brengen, er worden bewust geen uitspraken gedaan over significante aantasting. In het verleden (en heden) is gebleken dat er vooraf moeilijk een norm te stellen aan significante aantasting. Gehanteerde waarden voor significantie kunnen per project verschillen. Soms wordt 1% van de achtergrondsterfte als significantiegrens gehanteerd, terwijl ook 5% afname van het totaal gebruikt is. Volgens de Spelregels EHS is de 'Waardenburgnorm' (alles onder de 5% afname is niet-significant) ten onrechte algemeen geldig verklaard. Deze norm is ook enkel in het verleden gehanteerd omdat vanuit de wetgeving geen normen voor significantie worden gegeven. Het mag derhalve duidelijk zijn dat uitspraken over significantie binnen het kader van dit project niet op zijn plaats zijn.

## 8.7

### CONCLUSIE

Een van de doelstellingen van de EHS is het herstel, ontwikkeling en behoud van goed ontwikkelde ecosystemen. Het is daarbij van essentieel belang dat de natuurdoelen voor gebieden zorgvuldig zijn benoemd, omdat het beschermingsbeleid voor een groot deel uitgaat van deze doelen. Bij een onzorgvuldige en globale formulering van natuurdoelen zal blijken dat randvoorwaarden voor deze doelen moeilijk zijn te stellen. Hierdoor worden negatieve effecten op deze randvoorwaarden minder snel herkend, waardoor belangrijke ecologische aspecten bij een eventuele ingreep over het hoofd gezien kunnen worden.

Het doel van dit project was om duidelijke definities te ontwerpen, waarmee wezenlijke kenmerken en waarden van EHS-gebieden op een consistente wijze kunnen worden vastgesteld. Deze vaststelling moet op zo een manier geschieden, dat er eenduidig getoetst kan worden aan significante effecten van een mogelijke ingreep in het gebied. Verder is het vanuit ecologisch perspectief belangrijk dat de hele ecologische waarde van het gebied gedekt wordt en dat de relaties tot de gehele EHS en het Natura2000 netwerk onderdeel zijn van de kenmerken en waarden. Ten behoeve van het draagvlak is het ook belangrijk dat de definities aansluiten op het huidige beleid ten aanzien van de Ecologische Hoofdstructuur.

De doelbenadering, zoals die is voorgesteld in dit rapport, voldoet aan al deze criteria. Het is een middel waar provincies en beheerders op een gestructureerde manier de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS per gebied in kaart kunnen brengen. Indien er plannen zijn voor nieuwe ontwikkelingen in de EHS, kan met behulp van deze benadering op een overzichtelijke manier worden nagegaan of er negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied optreden. Er wordt niet afgeweken van het huidige beleid ten aanzien van de EHS, wat bijdraagt aan de draagkracht bij zowel provincies en beheerders als initiatiefnemers.

## HOOFDSTUK

# 9 Referenties

Bakkers, Irma. Mogelijkheden voor de Implementatie van de Economische Waardering van Natuur in de Voorbereidende Besluitvorming. ARCADIS. 29 november 2007.

Bradshaw, R.H. 2004. Past anthropogenic influence on European forests and some possible genetic consequences. *Forest Ecology and Management [For. Ecol. Manage]*. Vol. 197, no. 1 – 3, pp. 203-212. 11 Aug 2004.

europa.eu: Europa – Gateway to the European Union. Official European Commission website. Juli 2008.

[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm)

Groom, Martha J.; Meffe, G.K. and Carroll, C.R.; *Principles of Conservation Biology – Third Edition*. 2006. Sinauer Associates, Inc.

ilg.nu: Investeringsbudget Landelijk Gebied. Augustus 2008.

<http://www.gilgamesh.nl/opb/content/omvorming.html>

Interprovinciaal Overleg (IPO), November 2007. Strategische visie op het beheer van het landelijk gebied – een nieuw subsidiesysteem voor beheer van natuur en landschap.

JNCC, 2008. Joint Nature Conversation Committee. <http://www.jncc.gov.uk/page-1373>

LN<sup>V</sup>, 2005. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 4 oktober 2005. Algemene Handreiking – Natuurbeschermingswet 1998.

LN<sup>V</sup>, 2005. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 14 april 2005. Buiten aan het werk? Houdt tijdig rekening met beschermde dieren en planten!

LN<sup>V</sup>, 2007. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 20 augustus 2007. Spelregels EHS.

LN<sup>V</sup>, 2008. [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl): natuur → gebiedsbescherming → Ecologische Hoofdstructuur (EHS) → Spelregels EHS

([http://www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640949&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_document\\_id=110237&p\\_node\\_id=1398275&p\\_mode=BROWSE](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640949&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=110237&p_node_id=1398275&p_mode=BROWSE))

Ouwehand, J., A. Brenninkmeijer en E. Wymenga (red.). 2007. Ecologische waarden van natuurgebieden in de oostrand van Flevoland. Bouwstenen voor een toekomstvisie. A&W-

rapport 890. Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek, Veenwouden/ Oranjewoud BV, Heerenveen.

PNH, 2005. Provincie Noord-Holland, Noord-Holland Natuurlijk! Nota Natuurbeleid 2005

Provincie Noord-Holland, Beleidsregel compensatie natuur en recreatie Noord-Holland (2007)

PZH, 2007. Provincie Zuid-Holland, Een Provinciale Handreiking - Kansen voor implementatie van WB21 en KRW, mei 2007

Schaminee, J.H.J., A.H.F. Stortelder, E.J. Weeda, V. Westhoff en P.W.F.M. Hommel. 1995 - 1998. De Vegetatie van Nederland. Opulus Press

Van der Werf, S. 1991. Natuurbeheer in Nederland 5 - Bosgemeenschappen.