

**Gelderse natuur verdient betere bescherming, geen afzwakking van de regels.**

### **Zienswijze Mooi Wageningen Omgevingsverordening Gelderland**

Op 22 september 2020 hebben Gedeputeerde Staten het ontwerp voor de Omgevingsverordening vastgesteld. De ontwerp Omgevingsverordening bevat wijzigingen in de regels inzake het Gelders Natuurnetwerk waarmee de provincie het mogelijk wil maken dat er niet natuur-gerelateerde activiteiten of ontwikkelingen mogelijk worden in het Gelders Natuurnetwerk. Ook wordt voorgesteld diverse gebieden uit het Gelders Natuurnetwerk te schrappen.

Hierbij verzoeken wij de provincie om natuur beter te beschermen en de voorgenomen afzwakking van de regels niet uit te voeren. Het voornemen van de provincie Gelderland om ruimte te creëren voor nieuwe activiteiten en ontwikkelingen in beschermd natuurgebied heeft een aantal grote nadelen:

1. Nieuwe activiteiten en ontwikkelingen in beschermd natuurgebied leiden tot meer verstoring in juist die gebieden die bedoeld zijn voor de bescherming van flora en fauna;
2. Het staat haaks op de provinciale, nationale en internationale ambities om natuur beter te beschermen;
3. Het voorstel verzwakt het publiek belang van het beschermen van natuur en biodiversiteit ten gunste van de individuele belangen gekoppeld aan nieuwe ontwikkelingen;
4. Het afzwakken van de regelgeving creëert een juridisch onduidelijke grens tussen wat wel en niet is toegestaan en daarmee leidt het ongetwijfeld tot een toename van het aantal rechtszaken en een polarisatie tussen natuurbescherming en economische ontwikkeling;
5. Staat haaks op alle investeringen die in de afgelopen decennia zijn gedaan om de oppervlakte natuur uit te breiden en natuur in die natuurgebieden weer rust en ruimte te geven.

Aanvullend verzoeken wij de provincie om in navolging van andere provincies ook regels op te nemen om natuurgebieden te beschermen tegen negatieve externe effecten.

Ten slotte verzoeken wij om het natuurnetwerk niet te verkleinen en het voorgenomen schrappen van veel percelen uit het natuurnetwerk niet uit te voeren, of op zijn minst te zorgen voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve compensatie.

Hieronder lichten wij deze argumenten verder toe.

### **Gelders natuurnetwerk cruciaal voor de bescherming van biodiversiteit**

Het Gelders Natuurnetwerk (GNN) is een samenhangend netwerk van bestaande en te ontwikkelen natuur van internationaal, nationaal en provinciaal belang. Ook de Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van dit natuurnetwerk. Het GNN is bedoeld om de kwaliteit en de soortenrijkdom van de natuur te verbeteren en te behouden. De planologische bescherming van het natuurnetwerk, vastgelegd in de Omgevingsverordening is belang om de gerealiseerde natuur te beschermen en dient als waarborg voor de investeringen in de natuurkwaliteit.

De primaire functie van de natuurgebieden die onderdeel zijn van het Gelders Natuurnetwerk is dan ook het beschermen van natuur. In de huidige situatie is een andere bestemming dan natuur alleen mogelijk als er sprake is van een groot openbaar belang, er voor de realisering daarvan geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de kernkwaliteiten en oppervlakte van het gebied en de ecologische samenhang binnen het gebied zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

In de ontwerp Omgevingsverordening stelt de provincie Gelderland voor de wettelijke bescherming af te zwakken om daarmee meer ruimte te geven voor nieuwe niet-natuurgerelateerde ontwikkelingen. Volgens de nieuwe regels mogen gemeenten nieuwe activiteiten of ontwikkelingen toelaten onder de voorwaarde dat die geen nadelige gevolgen kunnen hebben voor de kernkwaliteiten, oppervlakte of samenhang van het Gelders Natuurnetwerk. Dus ook als die nieuwe activiteiten of ontwikkeling geen groot openbaar belang dienen.

Op het eerste oog zal deze aanpassing van de regelgeving voor mensen die niet dagelijks te maken hebben met beoordelingen van effecten van nieuwe activiteiten op beschermde natuurwaarden wellicht niet overkomen als een grote verandering. Er staat immers dat een nieuwe activiteit of ontwikkeling geen nadelige gevolgen mag hebben. Het probleem is echter dat die gevolgen nooit met zekerheid zijn te voorspellen, dat er bij de beoordeling van mogelijke effecten regelmatig creatief naar de gewenste uitkomst wordt toe geredeneerd<sup>1</sup> en dat gemeenten en ook de provincie lang niet altijd de menskracht en expertise hebben om alle beoordelingen zorgvuldig te toetsen.

In plaats van een situatie waarin alleen in gevallen van groot openbaar belang ruimte kan worden gezocht voor nieuwe ontwikkelingen in beschermd natuurgebied ontstaat er met de nieuwe regels een situatie waarin gemeenten, al dan niet samen met initiatiefnemers, een verhaal kunnen gaan bedenken waarom een nieuwe activiteit prima kan in beschermd natuurgebied. Men kan bijvoorbeeld beweren dat de aanleg van een zonnepark in beschermd natuurgebied goed is voor de natuur en hier dan toestemming voor krijgen. Zo geeft de provincie in de toelichting bij de ontwerp Omgevingsverordening bijvoorbeeld zelf aan dat de ontwikkeling van een zonnepark op Quadenoord de natuurwaarden versterkt, terwijl natuur- en milieuorganisaties dit juist als een zeer ongewenste ontwikkeling zien die volstrekt niet bijdraagt aan een verbetering van de natuurwaarden.

### **Nieuwe regels zijn onduidelijk en plaatsen bescherming van natuur op een hellend vlak**

Met de voorgestelde wijziging verschuift de provincie van een redelijk helder criterium waarin de bescherming van natuur centraal staat naar een hellend vlak waarin de kwaliteit van de beoordeling doorslaggevend gaat worden. En juist die kwaliteit is niet te garanderen.

De huidige regels zijn helder. Geen nieuwe ontwikkeling in beschermd natuurgebied, behalve als dit vanwege een groot openbaar belang en het ontbreken van alternatieve oplossingen noodzakelijk is. De nieuwe regels zijn onduidelijk omdat het begrip geen nadelige gevolgen op vele manieren geïnterpreteerd kan worden en het ontbreekt aan heldere en objectieve criteria waaraan getoetst moeten worden. De kernkwaliteiten zijn erg algemeen geformuleerd en ze zijn zeker niet volledig als het gaat om het waarborgen van duurzame bescherming van biodiversiteit<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-prostitutie-milieuadvies?share=5itBgxlo1eC4k%2B1BHWTKDgn%2B9qyXPSRS5JOBn4pykjH5%2BK8mBQwTRRz5wzB%26utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharebuttonleden&utm\\_source=linkbutton](https://www.ftm.nl/artikelen/intellectuele-prostitutie-milieuadvies?share=5itBgxlo1eC4k%2B1BHWTKDgn%2B9qyXPSRS5JOBn4pykjH5%2BK8mBQwTRRz5wzB%26utm_medium=social&utm_campaign=sharebuttonleden&utm_source=linkbutton)

<sup>2</sup> Bastmeijer, K & Kreveld, A. van (2019) Decentraal natuurbeleid onder de Wet natuurbescherming. Een beschrijving van de provinciale inzet. Bureau Ulucus & Legal Advice for Nature.

Onder de nieuwe regels is het dus onvermijdelijk dat er discussies gaan ontstaan over de noodzaak van nieuwe ontwikkelingen en de negatieve effecten daarvan op beschermd natuurgebied. De praktijk leert dat initiatiefnemers en lokale overheden vaak de randen op zoeken als het gaat om wat mogelijk is en daarbij ook regelmatig over die rand heen gaan.

Nog meer dan in de huidige situatie wordt bescherming van natuur en biodiversiteit daarmee afhankelijk van de inzet van omwonenden en belangenorganisaties. Het is niet ondenkbaar dat zij vaker via de rechter in beroep moeten tegen voorgestelde wijzigingen van een bestemmingsplan omdat dat plan ontwikkelingen mogelijk maakt die in hun ogen leiden tot negatieve effecten op beschermd natuurgebied.

Die procedures kosten alle betrokken veel tijd en energie en zet verhoudingen tussen partijen vaak op scherp. Met de vervaging van de regels voor de bescherming van natuur draagt de provincie Gelderland zo ook bij aan de polarisering van het debat over natuurbescherming.

### **Bescherming van natuur moet topprioriteit zijn in het natuurnetwerk**

Het Gelders natuurnetwerk is ingesteld voor de bescherming van natuur. Dat betekent ook dat in deze gebieden die bescherming topprioriteit moet krijgen. Met de voorgestelde wijziging van de Omgevingsverordening veranderen beschermde natuurgebieden in een zoekgebied voor nieuwe activiteiten zoals zonneparken, horecagelegenheden, nieuwe woningen, windturbineparken etc.

Een bijkomend probleem van de voorgestelde wijziging van de Omgevingsverordening is dat nieuwe activiteiten weliswaar worden beoordeeld op basis van verwachte effecten, maar dat niemand toezicht houdt op de daadwerkelijke effecten en al helemaal niet op de cumulatieve effecten van alle activiteiten die met de nieuwe regels mogelijk worden gemaakt in beschermd natuurgebied.

Ten opzichte van een situatie waarin natuur voorop staat is het toelaten van nieuwe activiteiten en ontwikkelingen altijd een verslechtering. Elke nieuwe activiteit of ontwikkeling heeft immers negatieve gevolgen voor de oppervlakte beschermde natuur en leidt – hoe minimaal ook - tot verstoring en vervuiling ten opzichte van een situatie zonder die activiteit of ontwikkeling.

Het feit dat natuur en biodiversiteit in Nederland onder druk staan is het gevolg van een optelsom aan vele negatieve invloeden, klein en groot. Het aanwijzen en bescherming van natuurgebieden is dan ook de belangrijkste strategie om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen. Juist daarom zijn beschermde natuurgebieden, waarin geprobeerd wordt om negatieve invloeden te minimaliseren, zo belangrijk. Sinds 1990 werken publieke en private partijen samen aan de realisatie van een nationaal natuurwerk, waarvan de beschermde natuurgebieden de kern vormen<sup>3</sup>.

De strategie om natuur weer rust en ruimte te geven werkt alleen als natuurgebieden zorgvuldig beschermd worden. Ondanks alle inspanning, investeringen en successen is de huidige situatie nog verre van optimaal. Op veel plaatsen staan natuurgebieden onder druk als gevolg van verdroging, stikstofdepositie en verstoring door recreatief gebruik. Ondanks alle beschermde natuurgebieden gaat het slecht met de biodiversiteit, ook in Gelderland<sup>4</sup>. In de provincie Gelderland zijn diverse soorten, zoals Tapuit, Duinpieper en Klapekster bijvoorbeeld al verdwenen als broedvogels. Gezien de ernst van de biodiversiteitscrisis en het feit dat Nederland er ondanks alle inspanningen nog niet

---

<sup>3</sup> Ministerie van LNV (1990) Natuurbeleidsplan. Ministerie van LNV, Den Haag.

<sup>4</sup> [https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/03Natuur/180529\\_Visie\\_Biodiversiteit\\_180508.pdf](https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/03Natuur/180529_Visie_Biodiversiteit_180508.pdf)

in slaagt om biodiversiteitsdoelen te halen<sup>5, 6</sup>, is het erg verontrustend dat de provincie Gelderland de bescherming van natuurgebieden wil afzwakken. Dit staat haaks op de jarenlange investering van publieke en private middelen in het behouden en verbeteren van natuurgebieden.

Wij vragen de provincie Gelderland dan ook om vast te houden aan de huidige regels, waarbij alleen als er sprake is van een groot openbaar belang, geen alternatieven, en compensatie van negatieve effecten, toestemming kan worden gegeven voor nieuwe activiteiten en ontwikkelingen in het GNN.

### **Bescherm GNN tegen externe effecten**

Dat de natuur onder druk staat is ook het resultaat van activiteiten en ontwikkelingen in de omgeving van beschermde natuurgebieden. In de huidige Omgevingsverordening zijn geen regels opgenomen om bij nieuwe ontwikkelingen buiten beschermd natuurgebied rekening te houden met de negatieve gevolgen voor beschermde natuurgebieden. In de provincie Noord-Brabant is dat bijvoorbeeld wel geregeld.

Wij vragen de provincie Gelderland om ook aanvullende regels op te nemen om natuurgebieden te beschermen tegen externe effecten. De tekst van bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant kan daarvoor eenvoudig worden aangepast:

Ook wanneer een activiteit of ontwikkeling plaatsvindt buiten het Gelders Natuur Netwerk (GNN) kan dit aantasting geven van de ecologische waarden binnen het GNN. Dit is in ieder geval aan de orde als een ontwikkeling een negatief effect heeft op de waarden van het GNN vanwege geluid, licht of betreding. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld, ook schaduwwerking, windturbulentie of het oprichten van een afscheiding langs een natuurgebied waardoor migratie niet langer mogelijk is, kan negatieve effecten hebben op de aanwezige waarden van het GNN. Voor zover er externe effecten optreden vanwege de verspreiding van stoffen door de lucht of water vindt een afweging plaats in het kader van andere wet- en regelgeving. Daarom is dit expliciet in de regels uitgesloten. Deze regel geldt in aanvulling op de Wet natuurbescherming, waarin de externe werking van Natura 2000 gebieden is vastgelegd.

Als er aantasting van waarden optreedt, geldt dat de negatieve effecten als gevolg van de verstoring, waar mogelijk, worden beperkt en als dat niet mogelijk is, worden gecompenseerd. Omdat het hier gaat om een ontwikkeling buiten het GNN, is ook de regeling kwaliteitsverbetering landschap van toepassing. Per geval wordt bekeken of de verplichte compensatie voldoende is om ook aan de verplichte kwaliteitsverbetering te voldoen of dat er aanvullend maatregelen nodig zijn. Voorop staat dat de compensatie van de aantasting altijd plaatsvindt. Hoe hoog de compensatieverplichting is vanwege verstoring is per geval verschillend en betreft maatwerk.

### **Behoud en vergroting oppervlakte**

In de ontwerp Omgevingsverordening wordt de begrenzing van het Gelders natuurnetwerk aangepast. Dit wordt gepresenteerd als een noodzakelijke, beleidsarme inhoudelijke actualisatie, maar als gevolg van de voorgestelde wijzigingen worden diverse percelen uit het natuurnetwerk weggestreept; zelfs delen die zijn aangewezen als Natura 2000-gebied. Het ontbreekt aan een zorgvuldige onderbouwing van dit voornemen om het natuurnetwerk te verkleinen, waarbij wordt ingegaan op de negatieve gevolgen voor de oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk. Ook is niet duidelijk hoe het verlies aan oppervlakte wordt gecompenseerd. Artikel 2.10.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) dat gaat over de wijziging van begrenzing stelt daarover

---

<sup>5</sup> Adams, A., Bijlsma, R.J., Bos, G., Clerkx, S., Janssen, J., Van Kleunen, A., Rimmels, W., Van Rooijen, N., Schaminée, J., Schmidt, A., Van Swaay, C. & Wijnhoven, S. (2020) Vogel- en Habitatrapportage 2019. Wageningen University & Research, [https://www.wur.nl/upload\\_mm/a/0/7/2b8438a0-16e6-4b6f-9d7b-4b82cee8802d\\_WOT-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF](https://www.wur.nl/upload_mm/a/0/7/2b8438a0-16e6-4b6f-9d7b-4b82cee8802d_WOT-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF)

<sup>6</sup> Sanders, M. E., Henkens, R., & Slijkerman, D. M. E. (2019). Convention on biological diversity: Sixth national report of the Kingdom of the Netherlands, Wageningen University & Research: <https://edepot.wur.nl/499170>.

dat een wijziging alleen is toegestaan als het oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland ten minste gelijk blijft. Zonder compensatie is de voorgenomen wijziging van de begrenzing dus in strijd met het Barro.