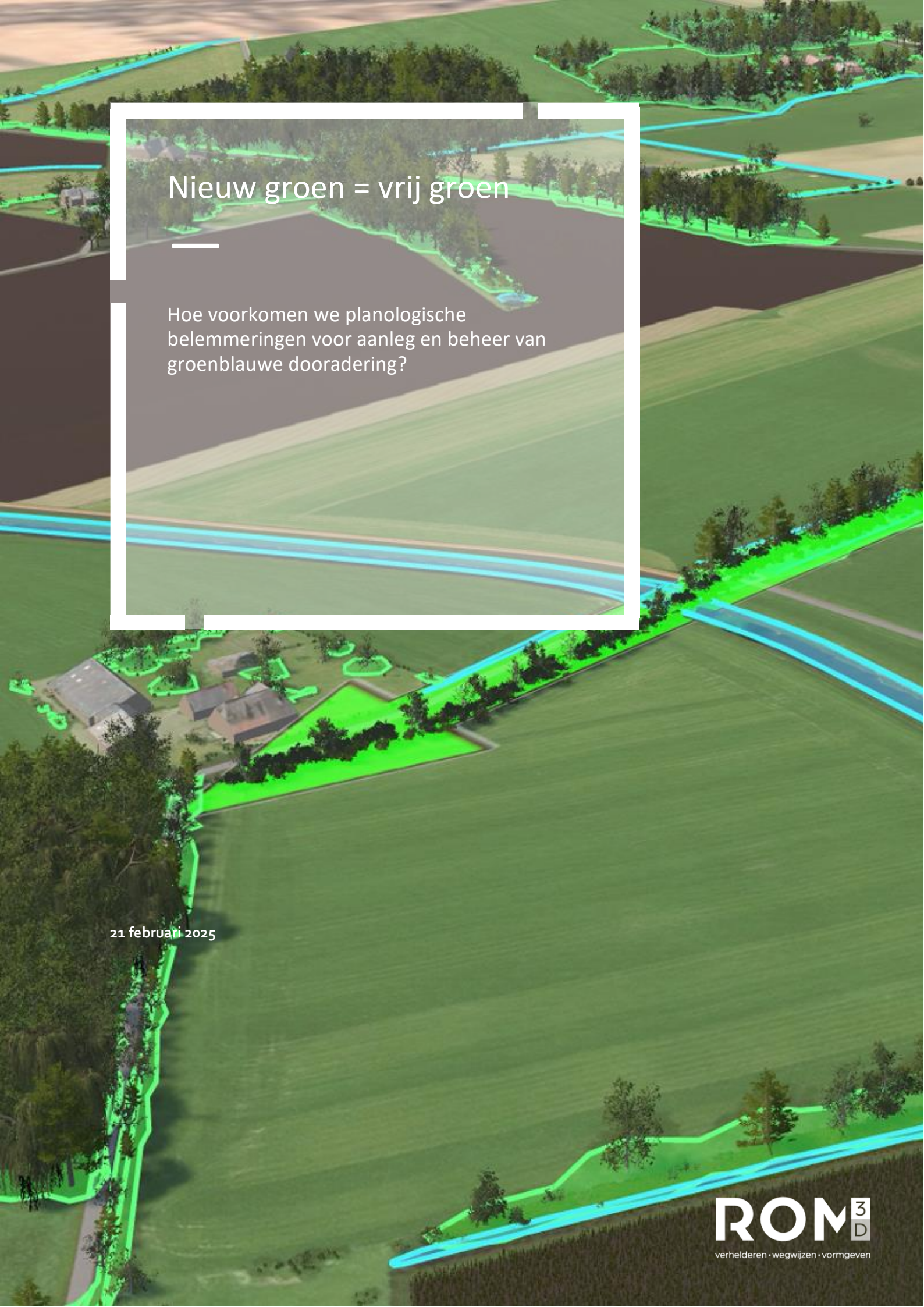




Nieuw groen = vrij groen

Hoe voorkomen we planologische
belemmeringen voor aanleg en beheer van
groenblauwe dooradering?

21 februari 2025

Nieuw groen = vrij groen

Hoe voorkomen we planologische
belemmeringen voor aanleg en beheer van
groenblauwe dooradering?

Opdrachtgever:

Brabants Landschap Coördinatiepunt Landschapsbeheer

Carlo Braat

Uitgevoerd door:

ROM₃D

Martin Woestenburger & Willem Rienks

21 februari 2025

Dit rapport vormt één van de bouwstenen voor de instrumentenkoffer die een impuls moet gaan geven aan de realisatie van nieuwe groenblauwe dooradering op landbouwgronden in Nederland. Het Ministerie van LNV en het Van Gogh Nationaal Park hebben de ontwikkeling van de instrumentenkoffer financieel ondersteund.

Inhoud

1	Groenblauwe dooradering en de bijdrage van de agrariërs	4
1.1	Welke bijdrage kunnen agrariërs leveren?	4
1.2	De planologische betekenis van nieuwe landschapselementen.....	5
2	Omgevingswet als nieuw wettelijk kader.....	6
2.1	Eén samenhangende wet	6
2.2	Oplossingen mogelijk via beleidscyclus Omgevingswet.....	7
3	Bestemming van nieuwe landschapselementen	8
4	Vrijstelling van verplichte instandhouding 'houtopstand'	10
5	Soortenbescherming bij landschapselementen	12
6	Wanneer en hoe regel je nieuw groen = vrij groen?	13
6.1	Handelingsperspectief agrariërs	13
6.2	Handelingsperspectief gemeenten	14
6.3	Handelingsperspectief provincies	15
7	Conclusies en aanbevelingen	16
7.1	Conclusies	16
7.2	Aanbevelingen	17

1 Groenblauwe dooradering en de bijdrage van de agrariërs¹

Als een agrariër vrijwillig een landschapselement aanlegt, is dat landschapselement dan gewoon een agrarisch onderdeel van zijn agrarisch bedrijf of wordt dat ineens 'natuur', een 'houtopstand' of leefgebied van beschermde planten- en diersoorten? Kan het nieuwe groen wel aangemerkt worden als vrij groen? Dat was de vraagstelling in het rapport 'Nieuw groen = Vrij groen'² uit 2005 van juristen van de Universiteit van Tilburg. Nu we in Nederland het streven naar 10% groenblauwe dooradering gaan oppakken, is deze kwestie relevanter dan ooit. Hoe zorgen we met zijn allen dat agrariërs zo min mogelijk last hebben van deze planologische belemmeringen? Hoe zorgen we dat nieuw groen vrij groen is? In opdracht van Brabants Landschap is door ROM3D in 2024 onderzocht of de bevindingen uit 2005 nog steeds actueel zijn en welke mogelijkheden er zijn om te zorgen dat nieuw groen = vrij groen.

1.1 WELKE BIJDRAGE KUNNEN AGRARIËRS LEVEREN?

Er ligt een duidelijk doel om in 2030 10% groenblauwe dooradering te realiseren in Nederland, zoals in 2022 is voorgesteld door Stichting Deltaplan Biodiversiteit in het 'Aanvalsplan Landschap'³. Diverse provincies hebben deze opgave opgenomen in hun beleidsprogramma's, maar dit is nog niet op kaart uitgewerkt. De meeste provincies hebben wel een inschatting gemaakt van de opgave en hebben de wens uitgesproken om dit in eerste instantie te realiseren in prioritaire gebieden. Om deze ambitie te realiseren is een bijdrage van de landbouw onontbeerlijk. De helft van het oppervlak van Nederland heeft een agrarische bestemming. Die planologische inkleuring kan met de aanleg van nieuwe groenblauwe dooradering veranderen. Dat kan grote gevolgen hebben voor de waarde van het agrarisch bedrijf en voor de bedrijfsvoering.

Het realiseren van 10% groenblauwe dooradering is een grote opgave, die veel inzet zal vergen van de agrariërs. De grote vraag is hoe men denkt agrariërs over te halen om nieuwe landschapselementen aan te leggen. Er zijn geen harde cijfers over de bereidheid van agrariërs om landschapselementen aan te leggen en beheren, maar de cijfers die er zijn schetsen een positief beeld. Koepelorganisatie BoerenNatuur geeft aan dat een groot deel van de Collectieven wachtrijen hebben voor agrariërs die aan agrarisch natuurbeheer willen meedoen. Van de deelnemers aan agrarisch natuurbeheer verlengt drie kwart het contract, blijkt uit onderzoek van het LEI⁴. Het fonds voor groenblauwe dooradering Stichting Groene en Blauwe Dooradering Overijssel hanteert eveneens een wachtrij voor agrariërs en andere grondeigenaren. De meeste agrariërs die

¹ Groenblauwe dooradering kan worden aangelegd en beheer door agrariërs, maar ook door andere grondeigenaren. Dit hoofdstuk is vooral gericht op agrariërs, maar ook relevant voor andere grondeigenaren.

² Wijnen, P. C. E. van, Verschuuren, J. M., Bastmeijer, C. J., Peters, T. & Russo, L. G. (2005). *Nieuw Groen = Vrij Groen: De juridische (on)mogelijkheden*. Tilburg: Centrum voor Wetgevingsvraagstukken.

³ Deltaplan Biodiversiteit (2022). *Aanvalsplan Landschap. Realisatie van 10% groenblauwe dooradering*. Wageningen: Stichting Deltaplan Biodiversiteit.

⁴ Leneman, H. & Graveland, C., 2004. Deelnamebereidheid en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer. Den Haag: LEI. Leneman, H., Schrijver, R.A.M., 2008. Deelnamebereidheid agrarisch natuurbeheer bij stijgende landbouwprijzen. Den Haag: LEI.

landschapselementen aanleggen, behouden die ook. In 2006 heeft het Coördinatiepunt Landschapsbeheer van het Brabants Landschap laten onderzoeken in hoeverre nieuw aangelegde erfbeplanting bij agrariërs verwijderd werd. Daaruit bleek dat 10-15% werd verwijderd; meer dan 85% bleef dus behouden.

Uit het onderzoek blijkt ook waarom agrariërs terughoudend kunnen zijn om mee te werken aan groenblauwe dooradering. Agrariërs gaven aan dat de financiële vergoeding niet voldoet, dat de subsidieovereenkomst te kort duurt, dat de regelingen ingewikkeld zijn en dat de maatregelen niet bijdragen aan het toekomstperspectief van het agrarisch bedrijf. Dit zijn kwesties die in de hedendaagse discussie rondom het realiseren van groenblauwe dooradering ook regelmatig naar voren komen.

1.2 DE PLANOLOGISCHE BETEKENIS VAN NIEUWE LANDSCHAPSELEMENTEN

En dan zijn daar de planologische aspecten. Agrariërs willen wel landschapselementen op hun grond, maar vinden het ook vaak lastig. En dat is het ook. De ingewikkelde regelgeving en het gegeven dat er nauwelijks geld voor afwaardering, aanleg en beheer en een landschapselement is, trekt vaak een wissel op de bedrijfsvoering. Met zo'n nieuw landschapselement kan onder omstandigheden ook de planologische status van een agrarisch bedrijf veranderen. Krijgt de grond een natuurbestemming – en daalt daarmee de waarde – of kun je dit voorkomen? Kun je een landschapselement na twintig jaar verwijderen, bijvoorbeeld omdat de overheid de subsidie stopzet of je het bedrijf wil verkopen? En wat als zich zeldzame planten- of diersoorten in het landschapselement vestigen – zijn die dan strikt beschermd? Om die vragen te beantwoorden, moeten agrariërs vaak in gesprek met de gemeente of provincie. Maar wie is het bevoegd gezag? Per 1 januari is bovendien de nieuwe Omgevingswet ingegaan. Wat betekent dat? Als overheden willen dat agrariërs en andere grondeigenaren een bijdrage leveren aan aanleg en beheer van groenblauwe dooradering, dan zal over deze kwesties duidelijkheid moeten komen.

Een nieuwe houtwal kan een risico zijn voor een agrariër

De agrariër neemt met de aanleg van een nieuwe houtwal een risico. Zo kan het zijn dat de gemeenten in de toekomst besluit om vanwege de waarde van de houtwal de bestemming 'agrarisch' te wijzigen in 'natuur' of 'landschapselement' (zie paragraaf 3). Daarmee neemt de waarde van de grond af, en daarmee van het agrarisch bedrijf. Bovendien zorgt zo'n nieuwe bestemming voor planologische bescherming, waardoor de houtwal niet meer mag worden verwijderd.

Het is ook onzeker of de agrariër de houtwal in de toekomst mag verwijderen, zelfs al blijft de bestemming 'agrarisch'. Houtige landschapselementen kunnen vaak beschermd zijn als 'houtopstand', mits het landschapselement voldoet aan de definitie van 'houtopstand' (zie paragraaf 4).

Met de nieuwe houtwal komt er nieuw leefgebied voor planten- en diersoorten (zie paragraaf 5), waarbij de agrariër het risico loopt dat zich wettelijk beschermde soorten vestigen. Dit kan gevolgen hebben voor het beheer van de houtwal. Ook zal de houtwal met beschermde soorten moeilijk kunnen worden verwijderd.

2 Omgevingswet als nieuw wettelijk kader

De planologische inkleuring van nieuwe groenblauwe dooradering is dringend aan een herijking toe. In de conclusies van het rapport 'Nieuw groen = Vrij groen' uit 2005 stonden drie kwesties centraal, namelijk de bestemming van een nieuw aangelegd landschapselement, de instandhouding van een als 'houtopstand' beschouwd landschapselement en de bescherming van planten- en diersoorten die leven in landschapselementen. Sinds 2005 is de wet- en regelgeving met betrekking tot landschapselementen sterk veranderd. De grootste verandering is de per 1 januari 2024 ingegane Omgevingswet. Binnen deze context zal in dit hoofdstuk opnieuw naar de kwesties uit 2005 worden gekeken aan de hand van de volgende concrete vragen:

- Geldt er een verplichting voor een gemeente om aan bestaande en nieuw aangelegde landschapselementen een zelfstandige bestemming toe te kennen?
- Is voor nieuw aan te leggen landschapselementen die voldoen aan het begrip 'houtopstand' een vrijstelling voor de verplichte langdurige instandhouding mogelijk?
- Hoe voorziet de Omgevingswet in de bescherming van soorten als deze soorten zich vestigen in bestaande of nieuwe landschapselementen?

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 ingegaan. Deze wet vervangt 26 wetten, waaronder de Wet Natuurbescherming en bundelt alle wet- en regelgeving voor bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht en natuur en landschap. Het aantal wetten, besluiten en regelingen neemt met de Omgevingswet fors af. Op rijksniveau hebben 75 visies plaatsgemaakt voor één visie. Per gemeente komt er één omgevingsplan, zodat bijna twintigduizend bestemmingsplannen en bestemmingsverordeningen en een onbekend aantal andere verordeningen vervangen worden door 380 omgevingsplannen.

2.1 EÉN SAMENHANGENDE WET

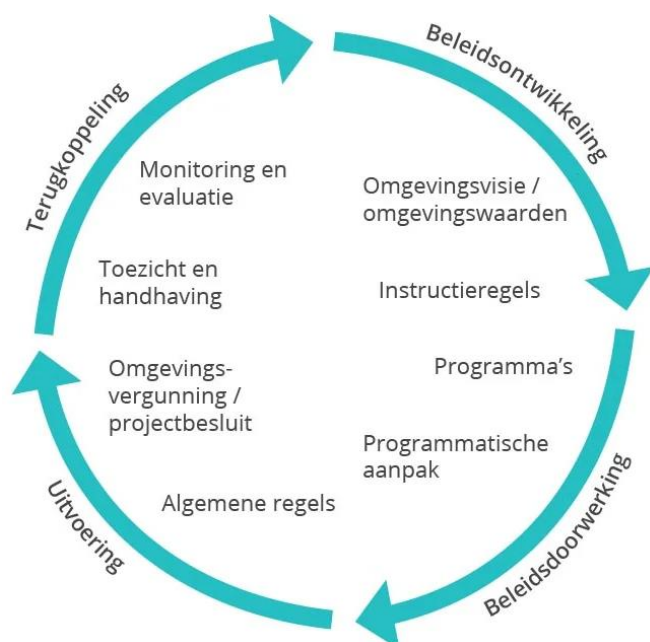
Doel van de Omgevingswet is één samenhangende wet die aansluit bij de praktijk, ontwikkelingen mogelijk maakt en de kwaliteit van de leefomgeving verzekert. Initiatiefnemers kunnen terecht bij één loket, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Per gemeente is er één omgevingsplan, waarin alle gemeentelijke bestemmingsplannen en omgevingsrechtelijke delen van andere gemeentelijke verordeningen worden samengevoegd. In dit omgevingsplan moet de gemeente regels opnemen die nodig zijn voor een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Dit vervangt het begrip “goede ruimtelijke ordening” uit de oude wetgeving.

Veel van de bestaande wet- en regelgeving blijft met het ingaan van de Omgevingswet gehandhaafd. Ook als het gaat om landschapselementen verandert er met de Omgevingswet niet veel. Nieuw is de brede, algemene zorgplicht die inhoudt dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. Dat gaat verder dan de milieuwetgeving die de Omgevingswet vervangt, want daarin was

alleen een zorgplicht opgenomen voor het milieu. De verdeling van de bevoegdheid is in de Omgevingswet ook veranderd: gemeenten zijn primair verantwoordelijk en provincies en rijk bieden kaders.

2.2 OPLOSSINGEN MOGELIJK VIA BELEIDSCYCLUS OMGEVINGSWET

De Omgevingswet is niet in beton gegoten, maar juist gericht op het omgaan met veranderingen in de leefomgeving. Provincies en gemeenten hebben de mogelijkheid om nieuwe regelgeving te organiseren via de beleidscyclus (zie figuur 1). Dat begint met het vastleggen van het omgevingsbeleid door een gemeente of provincie in een omgevingsvisie. Dat is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Daarna kan een gemeente of provincie in programma's concrete maatregelen opnemen als uitwerking van het beleid uit de visie. Het Rijk en de provincies kunnen het beleid ook uitwerken in instructieregels. Deze staan in de algemeen verbindende regels, zoals de omgevingsverordening van de provincie. Hierin kunnen taken en bevoegdheden worden toegekend aan bijvoorbeeld gemeenten. De gemeente werkt de instructieregels, die zijn vastgelegd in de omgevingsverordening, uit in het omgevingsplan. De aanvraag van een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld de aanleg van een nieuw landschapselement wordt aan dat omgevingsplan getoetst. Via monitoring toetst de overheid vervolgens de effecten van een activiteit op de fysieke leefomgeving. Een evaluatie kan vervolgens leiden tot een bijstelling van de beleidsdoelen in de omgevingsvisie.



Figuur 1: De beleidscyclus van de Omgevingswet.

Via de beleidscyclus biedt de Omgevingswet mogelijkheden om naar oplossingen te zoeken voor planologische belemmeringen ten aanzien van aanleg en beheer van groenblauwe dooradering. De Omgevingswet biedt vooral via de beleidscyclus mogelijkheden voor gemeenten en provincies om planologische belemmeringen ten aanzien van aanleg en beheer van groenblauwe dooradering weg te nemen of te verminderen. Voor initiatiefnemers die nieuwe landschapselementen willen aanleggen, is de beleidscyclus een mogelijkheid om in samenspraak met de gemeente te werken aan het voorkomen van planologische belemmeringen. Daarbij is het zaak om vroegtijdig en proactief samenspraak te organiseren, zowel door de initiatiefnemers als de overheden.

3 Bestemming van nieuwe landschapselementen

Eén van de eerste vragen die een agrariër of andere grondeigenaar tegenkomt bij de aanleg van een nieuw landschapselement op zijn of haar grond, is de vraag of de bestemming hetzelfde blijft. Degene die het nieuwe landschapselement aanlegt op grond met agrarische bestemming, zal in de regel niet willen dat er een andere bestemming op die grond komt. Grond met een agrarische bestemming is meer geld waard en heeft minder planologische belemmeringen dan bijvoorbeeld grond met een andere bestemming (zie Kader Bestemmingen). Daarom behandelen we in deze paragraaf de volgende vraag: **Geldt er een verplichting voor een gemeente om aan bestaande en nieuw aangelegde landschapselementen een zelfstandige bestemming toe te kennen?**

Het simpele antwoord op deze vraag luidt: nee, tenzij... Gemeenten hebben geen verplichting om voor een nieuw aangelegd landschapselement een zelfstandige bestemming toe te kennen. Maar het beschermen van landschapselementen is wel in de geest van de Omgevingswet. Een van de centrale doelstellingen van de wet is het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. Er is in de wet ook een algemene zorgplicht opgenomen, die inhoudt dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving.

Er zijn al mogelijkheden om te zorgen dat een agrariër kan instemmen met een andere bestemming, bijvoorbeeld als er een vergoeding is voor de afwaardering van de grond of als er een langjarige beheervergoeding is geregeld. Maar ook dan is volgens de Catalogus Groenblauwe Diensten een bestemmingswijziging niet verplicht. De duurzame instandhouding kan in deze gevallen voldoende geborgd worden met kwalitatieve verbintenis die ingeschreven wordt in het kadastrale register.

Gemeenten spelen een centrale rol in deze kwestie. Ze zijn verplicht een omgevingsvisie te maken, waarin ze moeten uitleggen wat de gemeente verstaat onder een 'goede omgevingskwaliteit' – een centraal doel van de Omgevingswet. Daarvoor gelden wel bepaalde rijksregels, maar gemeenten hebben zelf de mogelijkheid om zelf bijvoorbeeld het aspect omgevingskwaliteit in te vullen. Dat wordt vervolgens uitgewerkt in het omgevingsplan, waarbij gemeenten moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en een balans tussen de verschillende functies in een gebied.

De bestemming van nieuwe landschapselementen is bij uitstek het vraagstuk, waar gemeenten en provincies actief een rol kunnen spelen via de beleidscyclus van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen in de omgevingsvisie bepalen hoe de omgevingskwaliteit wordt gedefinieerd voor welke locaties en gebieden en onder welke randvoorwaarden:

- Ze kunnen een nieuwe bestemming opnemen in het omgevingsplan met specifieke regels en randvoorwaarden voor landschapselementen.
- Ze kunnen een (eventueel tijdelijke) vergunning geven voor landschapselementen.
- Provincies kunnen een bescherming opnemen voor landschapselementen in de omgevingsverordening, beleid formuleren in het omgevingsprogramma en instructieregels opstellen

voor gemeenten. In uitzonderlijke gevallen kunnen beschermingsregels door de provincie opgenomen worden in een projectbesluit.

- Zowel gemeenten als provincies kunnen ook financiële voorzieningen treffen om bijvoorbeeld aanleg en beheer van groenblauwe dooradering te bevorderen.

Degene die een nieuw landschapselement wil aanleggen, heeft beperkte mogelijkheden om te voorkomen dat er in de toekomst een nieuwe bestemming op het landschapselement komt. De initiatiefnemer kan het in samenspraak met financiers aan de voorkant te regelen, waarbij het landschapselement de bestemming natuur krijgt en de initiatiefnemer een vergoeding krijgt voor de afwaardering van de agrarische grond en een langjarige beheervergoeding. Voor de initiatiefnemer is het vooral zaak om proactief en vroegtijdig in overleg te gaan met in eerste instantie de gemeente en in tweede instantie de provincie om de plannen en de toekomstige bestemming te bespreken. Door de plannen te bespreken en de bestemming te laten vastleggen in het omgevingsplan, ontstaat duidelijkheid.



4 Vrijstelling van verplichte instandhouding 'houtopstand'

Als een agrariër of andere grondeigenaar een houtwal of een knip- en scheerheg wil aanleggen op zijn — vaak agrarische — grond, dan kan die vallen onder de definitie van houtopstand in de Omgevingswet: “een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend”. Er zijn regels opgenomen over het vellen van houtopstanden om die te beschermen. Mensen die een houtopstand willen vellen, moeten dit melden bij het bevoegd gezag — de provincie of de gemeente en soms het ministerie van LNNV— en zijn vervolgens verplicht de houtopstand te herplanten. Dit kan voor agrariërs een belemmering vormen bij hun bedrijfsvoering. Daarom behandelen we in deze paragraaf de vraag: Is voor nieuw aan te leggen landschapselementen die voldoen aan het begrip 'houtopstand' een vrijstelling voor de verplichte langdurige instandhouding mogelijk?

Buiten de bebouwingscontour van steden en dorpen gelden voor houtopstanden rijksregels (zie kader); hierbij zijn de Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag. Voor het vellen van houtopstanden, het herbeplanten, het verhandelen en het bezit van houtproducten geldt een specifieke zorgplicht. Ook kan een meldingsplicht gelden. Er zijn uitzonderingen op deze rijksregels voor kleine houtopstanden, houtopstanden in erven en tuinen, fruit-, noten- en vruchtenbomen, houtopstanden die fungeren als windschermen, kweekgoed, bomenrijen langs wegen, voor het dunnen van houtopstanden.

De rijksregels bieden agrariërs die nieuwe houtige landschapselementen willen aanleggen, de mogelijkheid om te onderzoeken of die nieuwe elementen buiten de regels kunnen vallen. Zo kan de agrariër voorkomen dat een houtopstand een zelfstandige eenheid is. Volgens de rijksregels gaat het om eenheden van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend die groter zijn dan 10 are of bomenrijen met meer dan 20 bomen. Eenheden die kleiner zijn, vallen dus niet onder de rijksregels. Daarbij kan bij de aanleg van nieuwe landschapselementen rekening gehouden worden.

Binnen de bebouwingscontour is de gemeente het bevoegd gezag en gelden de regels uit het omgevingsplan. Daarin kunnen regels voor houtkap of bescherming in het kader van bijvoorbeeld cultureel erfgoed zijn opgenomen voor houtopstanden, of bomen. Ook kan de gemeente extra regels opstellen, over bijvoorbeeld aanplant van houtopstanden, het opslaan en afvoeren van hout of uitzonderingen. Provincies kunnen via de omgevingsverordening vrijstellingen geven voor de meldings- en herplantingsplicht in specifieke gevallen. Ook bij dit vraagstuk geeft de Omgevingswet provincies en gemeenten mogelijkheden om maatwerk te leveren en in specifieke gevallen uitzonderingen toe te staan.

Rijksregels houtopstanden (Omgevingswet, artikel 4.35)

De in artikel 4.3 bedoelde regels over het vellen en beheren van houtopstanden worden gesteld met het oog op de instandhouding van het bosareaal, de natuurbescherming of het beschermen van landschappelijke waarden

- De regels strekken er in ieder geval toe dat na het vellen of het anders tenietgaan van een houtopstand herbeplanting plaatsvindt op bosbouwkundig verantwoorde wijze
- De rijksregels gelden als sprake is van het (deels) vellen van houtopstanden. Bij het vellen hoort een herbeplantingsplicht.

Er zijn uitzonderingen. De rijksregels over vellen en herbeplanten gelden niet in een van de volgende gevallen (artikel 11.111):

- a. houtopstanden binnen de in het omgevingsplan aangewezen bebouwingscontour houtkap, bedoeld in artikel 5.165b van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- b. houtopstanden op erven of in tuinen;
- c. bomen en struiken die specifiek voor het oogsten van fruit, noten of vruchten worden geteeld;
- d. houtopstanden die windschermen om boomgaarden vormen;
- e. naaldbomen, kennelijk bedoeld om te dienen als kerstbomen, als deze niet ouder zijn dan 20 jaar;
- f. kweekgoed;
- g. uit populieren of wilgen bestaande:
 1. wegbeplantingen;
 2. beplantingen langs waterwegen; en
 3. eenrijige beplantingen langs landbouwgronden;
- h. het dunnen van een houtopstand voor de bevordering van de groei van de overblijvende houtopstand;
- i. uit populieren, wilgen, essen of elzen bestaande beplantingen die kennelijk zijn bedoeld voor de productie van houtige biomassa, als zij:
 1. ten minste eens per 10 jaar worden geoogst;
 2. bestaan uit minstens 10.000 stoven per ha per beplantingseenheid, die bestaat uit aaneengesloten beplanting die niet wordt doorsneden door onbeplante stroken breder dan 2 m; en
 3. zijn aangelegd na 1 januari 2013; en
- j. houtopstanden die een kleinere oppervlakte grond beslaan dan 10 a, of bestaan uit een rijbeplanting die 20 of minder bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen.

5 Soortenbescherming bij landschapselementen

Landschapselementen vormen een leefgebied voor planten- en diersoorten. Een nieuw landschapselement kan interessant zijn voor planten en dieren die al in de omgeving leven, maar kan ook nieuwe soorten aantrekken. Soorten die beschermd worden, zijn soorten die van Europees belang zijn en beschermd worden door de Vogel- en Habitatrichtlijn en soorten van nationaal belang die vielen onder de Wet natuurbescherming. Beide vormen van bescherming vallen nu onder de Omgevingswet. Gemeenten kunnen bovendien in het omgevingsplan regels opnemen voor de bescherming van soorten, bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuwe landschapselementen of bij het vellen van een houtopstand. Dit kan een belemmering vormen voor agrariërs om een bijdrage te leveren aan groenblauwe dooradering. Daarom behandelen we in deze paragraaf de volgende vraag: Hoe voorziet de Omgevingswet in de bescherming van soorten als deze soorten zich vestigen in bestaande of nieuwe landschapselementen?

Ten aanzien van dit vraagstuk is er sinds 2005 weinig veranderd. De bescherming van planten- en diersoorten is strikt en vaak onontkoombaar. Iemand die een nieuw landschapselement aanlegt, zal dus het risico moeten nemen dat er al beschermde soorten op de locatie leven of dat beschermde soorten er zich vestigen. Het stappenplan dat in 2005 in 'Nieuw groen = Vrij groen' werd ontwikkeld om dit risico in te schatten en ermee om te gaan, is dan ook nog steeds actueel en praktisch. Hieronder hebben we dit stappenplan versimpeld in drie stappen.

Stappenplan voor inschatten risico's soortenbescherming

- 1) Analyse soorten en juridische status:
 - a) Bepalen welke soorten er zijn of zich kunnen vestigen.
 - b) Bepalen wat de juridische status is van die soorten.
- 2) Vaststellen van activiteiten en gevolgen:
 - a) Bepalen wat de gevolgen zijn van de activiteiten voor soorten.
 - b) Bepalen welke alternatieven en maatregelen mogelijk zijn om nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken.
- 3) Juridische mogelijkheden:
 - a) In kaart brengen strijdigheid verbodsbepalingen.
 - b) Nagaan of er een vrijstelling van toepassing is.
 - c) Nagaan van de mogelijkheid tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning.

6 Wanneer en hoe regel je nieuw groen = vrij groen?

Welke mogelijkheden zijn er om 'nieuw groen vrij groen' te maken? Bij planologische belemmeringen lijkt het vaak alsof mensen vastlopen in een moeras van wet- en regelgeving, maar provincies, gemeenten en zelfs agrariërs hebben wel degelijk een handelingsperspectief om planologische belemmeringen te verlichten of te voorkomen. Stel dat een agrariër een houtwal of een poel wil aanleggen. We gaan ervanuit dat er wel subsidie is voor aanleg en beheer van de nieuwe landschapselementen, maar niet voor de afwaardering van de grond. De grond heeft nu een bestemming 'agrarisch'. De agrariër gaat ervanuit dat deze bestemming niet wordt gewijzigd, omdat de waarde van zijn grond daarmee niet wijzigt en de grond meetelt in de landbouwtelling. Daarnaast wil de agrariër de mogelijkheid hebben om de landschapselementen te verwijderen als de subsidie wordt beëindigd, als die niet meer past binnen de bedrijfsvoering of als het bedrijf onverhoopt in de toekomst verkocht moet worden. Het nieuwe groen moet dus vrij groen blijven.

6.1 HANDELINGSPERSPECTIEF AGRARIËRS

Agrariërs en andere grondeigenaren die nieuwe landschapselementen willen aanleggen, zullen medio 2024 nog rekening moeten houden met de algemene kaders die in de paragrafen 3 tot en met 6 zijn beschreven. Individueel hebben agrariërs zeer beperkte mogelijkheden om iets aan mogelijke planologische belemmeringen te doen. Ze kunnen overleggen met gemeente en provincie of gezamenlijk een lobby organiseren om regels te wijzigen of vrijstellingen te krijgen. En ze kunnen bij de aanleg van nieuwe groenblauwe dooradering rekening houden met de bestaande regelgeving, door bijvoorbeeld te zorgen dat de nieuwe landschapselementen niet binnen maar buiten de regels vallen.

Acties die agrariërs kunnen ondernemen om te zorgen dat nieuw groen = vrij groen:

- De agrariër kan een verzoek indienen bij subsidie verlenende instanties om een financiële bijdrage te krijgen voor de afwaardering van de landbouwgrond naar natuurgrond. Dat kan via een eenmalige afwaardering of een langjarige beheervergoeding. Aan de hand van de vergoedingen kunnen afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld de bestemming.
- Bij de aanplant van houtige landschapselementen kan de agrariër zorgen dat de nieuwe elementen vrijgesteld zijn van de meldings- en herplantplicht. Dat kan door de houtopstand niet groter te maken dan 1 are of in het geval van een bomenrij kleiner dan 20 bomen.
- Er kan ook worden gekeken hoe kan worden voorkomen dat de houtopstand als een 'zelfstandige eenheid' wordt opgevat, bijvoorbeeld door open ruimtes aan te houden tussen houtopstanden, zodat die niet groter worden dan 1 are of 20 bomen. Feitelijke omstandigheden zijn hierbij bepalend. In rechtspraak wordt ook wel gesproken over een 'visuele eenheid met de boskern of andere bebossing'. Een scheiding door een sloot, een dam of een weg betekent nog niet dat een visuele eenheid ontbreekt. Een op elkaar aansluitende kroonprojectie kan een aanwijzing zijn voor een zelfstandige eenheid, maar dit is niet allesbepalend: alle feiten en omstandigheden van het geval moeten in aanmerking worden genomen.

- Agrariërs kunnen een verzoek indienen bij de gemeente om de agrarische bestemming te behouden, omdat de nieuwe landschapselementen kunnen worden beschreven als functioneel voor een landbouwbedrijf. Hierbij moet worden omschreven welke ecosysteemdiensten de landschapselementen kunnen vervullen, bijvoorbeeld bestuiving van gewassen, natuurlijke plaagbestrijding, bevordering van bestuiving of verbetering van de waterkwaliteit, of welke functie de elementen hebben, zoals bevordering van dierenwelzijn, windscherm, houtproductie of erosiebestrijding (voedselbos?).
- De initiatiefnemer kan vragen om een 'maatwerkoplossing'.

6.2 HANDELINGSPERSPECTIEF GEMEENTEN

Gemeenten hebben de mogelijkheid om via de beleidscyclus van de Omgevingswet om aan nieuwe regelgeving te werken. Zo kan een gemeente aan de hand van monitoring en evaluatie bepalen dat de hoeveelheid groenblauwe dooradering in het buitengebied moet worden vergroot. Via een strategische afweging tussen de waarden in het buitengebied en de daar aanwezige opgaven kan de gemeente in de omgevingsvisie locaties aanwijzen voor groenblauwe dooradering, inclusief belangrijke randvoorwaarden. In het omgevingsprogramma werkt de gemeente deze visie vervolgens uit in bijvoorbeeld hoeveelheden groenblauwe dooradering, eventuele vergoedingen voor aanleg en beheer en voorkeurslocaties, terwijl daarin ook maatregelen worden beschreven om aan de randvoorwaarden te voldoen. Zo ontstaat een kader voor het wijzigen van het omgevingsplan. De concrete maatregelen uit het programma worden daarbij vertaald naar rechtstreeks werkende regels. De gemeenteraad kan deze regels vervolgens vaststellen in het gemeentelijk omgevingsplan. Een agrariër of andere grondeigenaar die plannen heeft voor de aanleg van nieuwe landschapselementen kan een omgevingsvergunning aanvragen, die door de gemeente wordt getoetst aan dit omgevingsplan.

Acties die gemeenten kunnen ondernemen om te zorgen dat nieuw groen = vrij groen:

- Gemeenten kunnen een nieuwe bestemming opnemen in het omgevingsplan met specifieke regels en randvoorwaarden voor landschapselementen.
- Gemeenten kunnen een (eventueel tijdelijke) vergunning geven voor landschapselementen.
- Provincies kunnen een bescherming opnemen voor landschapselementen in de omgevingsverordening, beleid formuleren in het omgevingsprogramma en instructieregels opstellen voor gemeenten. Uitzonderlijke gevallen kunnen beschermingsregels door de provincie opgenomen worden in een projectbesluit.
- Zowel gemeenten als provincies kunnen ook financiële voorzieningen treffen om bijvoorbeeld aanleg en beheer van groenblauwe dooradering te bevorderen.
- Ruimtelijke kwaliteit: de gemeente kan beleid maken over ruimtelijke kwaliteit van landschapselementen en dit vastleggen in het omgevingsplan. Dit kan passen in de vanwege de Omgevingswet verplichte "evenwichtige toedeling van functies aan locaties".
- Zonering: de gemeente kan zones aanwijzen met specifieke regels voor landschapselementen, zonder een nieuwe bestemming toe te kennen.
- Nieuwe bestemming: de gemeente kan een nieuwe bestemming opnemen voor landschapselementen.

- Behoud huidige bestemming: de gemeente kan inzetten op het behoud van de agrarische bestemming door het nieuwe landschapselement te beschrijven als functioneel voor het landbouwbedrijf (bijvoorbeeld: bestuiving van gewassen, natuurlijke plaagbestrijding, bevordering van bestuiving, verbetering van de waterkwaliteit, bevordering van dierenwelzijn, windscherm, houtproductie of erosiebestrijding)?
- Voorwaardelijke verplichting: de gemeente kan afspraken maken over voorwaardelijke verplichtingen bij de aanleg van het landschapselement, bijvoorbeeld over landschappelijke inpassing.
- Aanduiding of dubbelbestemming: de gemeente kan het plangebied aanduiden met specifieke regels voor nieuwe landschapselementen.
- Flexibiliteitsbepalingen: de gemeente kan flexibiliteitsbepalingen opnemen binnen de bestaande bestemming, zoals afwijkingsmogelijkheden en wijzigingsbevoegdheden, die rekening houden met landschapselementen.
- Omgevingsvergunningenstelsel: de gemeente kan het omgevingsvergunningenstelsel koppelen aan de bestaande agrarische bestemming om de waarden van landschapselementen te beschermen.

6.3 HANDELINGSPERSPECTIEF PROVINCIES

Ook provincies kunnen via de beleidscyclus van de Omgevingswet nieuw beleid maken en dat vertalen naar nieuwe regels. Stel dat een provincie in het buitengebied wil streven naar 10% groenblauwe dooradering, dan kan die dat streven uitwerken in de omgevingsvisie. Dat doet de provincie door een strategische afweging te maken voor gebieden en locaties waar groenblauwe dooradering prioriteit krijgt en door te bepalen welke randvoorwaarden gelden voor aanleg, beheer en financiering. De provincie kan dit uitwerken in een provinciaal programma en vervolgens in een herziening van de omgevingsverordening. De provincie kan gemeenten dwingen om die nieuwe regels te volgen, door via een instructieregel in de omgevingsverordening aan te geven hoe de gemeente de hieraan verbonden taken en bevoegdheden in het omgevingsplan moet opnemen. Er zijn drie soorten instructieregels, die qua strengheid gaan van 'in acht nemen', 'rekening houden met' tot 'betrekken bij'. De gemeente kan een ontheffing krijgen van een instructieregel als dit in de provinciale verordening als zodanig geregeld is en sprake is van zwaarwegende belangen.

Acties die provincies kunnen ondernemen om te zorgen dat nieuw groen = vrij groen:

- Provincies kunnen regels opnemen voor landschapselementen in de omgevingsverordening.
- Provincies kunnen beleid formuleren in het omgevingsprogramma en instructieregels opstellen voor gemeenten.
- Provincies kunnen regels opnemen in een projectbesluit om maatwerk te leveren in uitzonderlijke gevallen.
- Zowel gemeenten als provincies kunnen ook financiële voorzieningen treffen om bijvoorbeeld aanleg en beheer van groenblauwe dooradering te bevorderen.

7 Conclusies en aanbevelingen

Diverse provincies hebben de opgave van 10% groenblauwe dooradering opgenomen in hun beleidsprogramma's. Agrariërs zullen, gelet op hun belangrijkste grondposities in het landelijk gebied, een grote bijdrage moeten leveren aan deze opgave, maar ze lopen in kader van wet- en regelgeving allerlei risico's voor hun bedrijfsvoering. Zoals is uitgelegd in de paragrafen 4 tot en met 6 treden er met bij de aanleg van een nieuw landschapselement allerlei regels in werking, waar de agrariër weinig zeggenschap over heeft. Bovendien is de agrariër relatief onmachtig als het gaat om het regelen van vrijstellingen of veranderingen in de regelgeving. Er is één digitaal loket voor de Omgevingswet, maar overleg met overheden betekent in de praktijk vaak een lange en moeizame zoektocht naar de juiste kennis, mensen en organisaties. En dan nog is de uitkomst niet zeker.

7.1 CONCLUSIES

Op basis van deze notitie zijn de volgende conclusies te trekken:

- ➔ Agrariërs kunnen gestimuleerd worden om nieuwe landschapselementen aan te leggen en beheren. Dat kan door het aanbieden van vergoedingen voor aanleg en beheer, maar overheden kunnen ook zorgen dat 'nieuw groen = vrij groen' door het verminderen of weghalen van planologische belemmeringen.
- ➔ Agrariërs kunnen een risico lopen op planologische belemmeringen als ze vrijwillig een nieuw landschapselement aanleggen en beheren om een bijdrage te leveren aan de groenblauwe dooradering. Nieuw groen is dus nog geen vrij groen.
- ➔ Nieuwe landschapselementen kunnen voor de agrarische bedrijfsvoering planologische belemmeringen opleveren (zie paragraaf 3 tot en met 6).
- ➔ Provincies, gemeenten en zelfs agrariërs hebben wel degelijk handelingsperspectieven voor de omgang met planologische belemmeringen (zie paragraaf 7).
- ➔ De Omgevingswet biedt kansen om nieuw groen vrij groen te maken. De Omgevingswet is niet in beton gegoten, maar juist gericht op het omgaan met veranderingen in de leefomgeving. Met de ingang van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is een proces begonnen van nieuw overangsrecht van oud naar nieuw recht, dat bijdraagt aan de opbouw van de Omgevingswet. De beleidscyclus van de wet vereist dat gemeenten en provincies de effectiviteit van hun beleid regelmatig evalueren en zo nodig bijstellen. Dit kan leiden tot een dynamischere bescherming van landschapselementen. De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering, waarbij de bescherming van landschapselementen wordt afgewogen tegen andere ruimtelijke belangen en ontwikkelingen. Provincies en gemeenten moeten daarbij een afweging maken op de individuele landschapselementen zelf, maar ook op de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van de leefomgeving in zijn totaliteit. Provincies en gemeenten hebben vrijheid om lokaal beleid vorm te geven rond landschapselementen. Dit kan leiden tot een meer op maat gesneden bescherming.
- ➔ Provincies en gemeenten hebben een elementaire rol in het zorgen dat nieuw groen vrij groen kan worden. Zij bepalen hoe de Omgevingswet in hun gebied wordt opgebouwd via nieuw beleid en

overgangsrecht dat uiteindelijk nieuw recht oplevert. Ze kunnen nieuw beleid ontwikkelen en dat opnemen in de omgevingsvisie, om dat vervolgens uit te werken in programma's. Provincies kunnen instructieregels uitvaardigen, waarin ze aangeven hoe een gemeente een taak of bevoegdheid moeten uitoefenen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om daarin – binnen de kaders van provincie en Rijk – eigen keuzes te maken. Zij leggen het nieuwe beleid uiteindelijk vast in de regels van het Omgevingsplan.

- ➔ Afwaardering van landbouwgrond naar natuurgrond is een makkelijke en proactieve manier om heldere en langdurige afspraken te maken over de planologische bestemming van nieuwe landschapselementen. Daarmee kan planologische onduidelijkheid worden voorkomen. Zo kan de agrariër die bijvoorbeeld een houtwal aanlegt, betaald worden voor de afwaardering van zijn landbouwgrond met de afspraak om daarvoor altijd de bestemming natuur op te leggen. Dit zal echter naar verwachting veel geld kosten, aangezien een hectare landbouwgrond in Nederland gemiddeld ongeveer tachtigduizend euro kost en natuurgrond afhankelijk van het gebruik tussen de tien- en vijftigduizend euro.
- ➔ Een andere mogelijkheid om agrariërs te stimuleren mee te werken aan de realisatie van groenblauwe dooradering is het organiseren van langjarige beheervergoedingen.
- ➔ De Omgevingswet is gericht op samenwerking. Bij alle opgaven die hierboven zijn beschreven, is het van groot belang dat overheden op alle niveaus goed met elkaar samenwerken. Ook voor de opgave van 10% groenblauwe dooradering is het noodzaak dat Rijk, provincies en gemeenten zorgen voor regels die eenduidig, eenvoudig en uitvoerbaar zijn. In het algemeen is het ook zeer belangrijk dat er ruimtelijke kaders worden gesteld, of – simpel gezegd – dat natuur, landbouw en landschap weer in een ruimtelijke ordening worden opgenomen. Provincies zullen de opgave van 10% groenblauwe dooradering in het beleid moeten opnemen en afspraken moeten maken met gemeenten over hoe dat kan worden gerealiseerd.
- ➔ Op 17 juni 2024 heeft de Raad van Europa de verordening natuurherstel vastgesteld. Hierin staat dat er herstelplannen moeten komen voor beschadigde natuurgebieden, maar ook om landbouwgebieden biodiverser te maken. Zo staan er specifieke maatregelen in om de afname van populaties bestuivers tegen te gaan. Daarnaast zullen lidstaten tegen 2030 maatregelen moeten nemen om minstens drie miljard bomen te planten in de Europese Unie. Deze nieuwe opgaven zullen het streven naar 10% misschien vergemakkelijken, maar waarschijnlijk ook ingewikkelder maken.

7.2 AANBEVELINGEN

Op basis van deze notitie zijn de belangrijkste mogelijke acties en aanbevelingen op een rij gezet:

- ➔ Als provincies en gemeenten aanleg en beheer van groenblauwe dooradering door agrariërs willen stimuleren, zullen ze proactief via de beleidscyclus van de Omgevingswet beleid (over ruimtelijke kwaliteit) moeten maken om planologische belemmeringen van landschapselementen te verlichten of te verwijderen.
- ➔ Provincies en gemeenten kunnen voor hun grondgebied een visie op ruimtelijke kwaliteit ontwikkelen, die beschrijft hoe nieuwe landschapselementen (of groenblauwe dooradering) in hun grondgebied via een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” een helder omschreven planologische invulling krijgen.

- ➔ Overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) kunnen zorgen dat agrariërs een marktconforme en langjarige vergoeding ontvangen voor de aanleg van nieuwe groenblauwe dooradering, inclusief een vergoeding voor de afwaardering van de grond onder de nieuwe landschapselementen en een wijziging van een agrarische bestemming naar een natuurbestemming. Door zekerheid aan de voorkant te bieden wordt het financiële risico voor de agrariër beperkt en is de behoefte aan nieuw groen = vrij groen in veel mindere mate aanwezig.
- ➔ Gemeenten kunnen een aparte categorie landschapselementen als bestemming opnemen, waarin specifieke voorwaarden zijn opgenomen over functie, gebruik en ecologie.
- ➔ Provincies kunnen beleid ontwikkelen voor houtige landschapselementen (buiten de bebouwingscontour), aanvullend op de rijksregels voor 'houtopstanden'. Daardoor wordt het op een bepaalde termijn en onder bepaalde voorwaarden mogelijk om houtige landschapselementen te laten mogen verwijderen.
- ➔ Provincies en gemeenten kunnen een ruimtelijke visie en leidraad ontwikkelen over de ruimtelijke inpassing van groenblauwe dooradering, in verschillende varianten van intensief naar extensief grondgebruik.
- ➔ Maak een leidraad voor de juridische procedures die nodig zijn om planologische belemmeringen voor groenblauwe dooradering weg te nemen.
- ➔ Onderzoek of een nieuwe Gedragscode Tijdelijke Natuur mogelijkheden biedt om belemmeringen voortkomend uit soortenbescherming bij de aanleg van nieuwe landschapselementen te voorkomen.
- ➔ Zorg dat de handelingsperspectieven voor agrariërs, gemeenten en provincies, zoals die worden omschreven in paragraaf 6, bekend worden.

