



Bufferzones rond woonbebauwing zijn tegenwoordig een bekend verschijnsel. Industrieën worden uit de bebouwde kom geweerd en nieuwe industrieterreinen worden op ruime afstand van de woonbebauwing gepland. Zo is het 'kernrandgebieden' ontstaan: een zone rond de bebouwde kom, waarbinnen beperkende maatregelen mogelijk zijn om hinder op een aanvaardbaar peil te houden.

BUFFERZONES

Vincent Klijnsma



Bufferzones dienen om het spuiten van gif naast natuurgebieden te voorkomen.

LATER KREEG MEN OOG VOOR ZAKEN DIE EEN opleveren voor natuurgebieden en werd het mogelijk om beperkingen op te leggen aan agrarische activiteiten, met name de bio-industrie, rond natuurgebieden. Ook werden, in de vorm van groenvoorzieningen, kunstmatige buffers aangelegd tussen woongebieden en natuurgebieden. Bufferzones rond natuurgebieden zijn echter nog niet zo'n geaccepteerd verschijnsel, als die rond woonbebauwing. Dit artikel gaat in op de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor buffers rond natuurgebieden.

Bestemmingsplan

Voor bufferzones rond natuurgebieden kan het

beste de bestemming 'agrarisch natuurrandgebied' (anr.), ingevoerd worden (3), vergelijkbaar met het 'kernrandgebied'. Deze kan dan kwa benaming aangepast worden aan de eigen waarde van het gebied, bijvoorbeeld in een agrarisch gebied met landschappelijke waarde: agrarisch natuurrandgebied met landschappelijke waarde. Een dergelijk gebied is agrarisch gebied, maar in de eerste plaats is de bestemming van het anr. het beschermen van het nabijgelegen natuurgebied. Dit natuurgebied hoeft niet in hetzelfde bestemmingsplangebied te liggen als het anr. Hoe het anr. verder ingevuld wordt, met name de aard van de aanlegvoorschriften en de breedte van de bufferzone, hangt af van de situatie ter plaatse. Wat kun je nu regelen binnen een anr.? Platje

noemt in 'Hebben goedgevonden en verstaan' (2) een aantal Kroonuitspraken op dit gebied:

- K. B. Nederweert (20-11-'80): hier werd de uitoefening van het agrarisch bedrijf beperkt in verband met aangrenzend (bos) natuurgebied.
- K. B. Tholen (29-05-'81): de bestemming landbouw was hier niet te handhaven naast een natuurgebied. De bestemming grasland was beter op zijn plaats, waarbij enkele beperkingen werden toegevoegd om de niet-agrarische waarden (botanische, ornithologische) te beschermen. Deze beperkingen hadden betrekking op het wijzigen van de waterhuishouding en de bestaande hoogteverschillen.
- K. B. Twisk (15-10-'82): hier werd een aanleg-

vergunningenstelsel aanvaard voor het scheuren van grasland voor een weiland dat diende als foerageergebied voor vogels uit een aanliggend natuurgebied.

Natuurlijk is dat wat je wilt en kunt regelen binnen een anr. afhankelijk van de waarden die in het aanliggende natuurgebied worden aangetroffen. Verder zal dat wat je wilt regelen met de bufferzone afhangen van de waarde van het gebied waarin de buffer komt te liggen. Wanneer je een bufferzone legt in primair agrarisch gebied is de noodzaak tot het treffen van maatregelen groter dan wanneer een bufferzone komt te liggen in gebied dat bijvoorbeeld al de bestemming heeft 'agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde'.

Wanneer hydrologische bufferzones nodig zijn, is er vanuit natuurbeheersoogpunt al veel misgegaan. Er is dan al sprake van een spanning tussen grondgebruiksvormen binnen een gebied dat als een hydrologische eenheid te beschouwen is.

Mogelijkheden bestemmingsplan

Veel gemeenten hebben een aanlegvergunning

willen opnemen voor werken en werkzaamheden om de waterhuishouding te wijzigen. De Kroon heeft aan vrijwel al deze voorschriften goedkeuring onthouden om juridische redenen. Motivering en redactie van deze voorschriften blijkt zeer belangrijk te zijn.

Het is nodig om:

- de doelmatigheid van de aanlegvergunning aan te tonen in relatie tot de bestemmingsdoel-einden, dwz. dat duidelijk moet blijken dat de aanlegvergunning nodig is ivm. de bestemming die het gebied heeft gekregen;
- de werken en werkzaamheden die tot doel hebben de waterhuishouding te wijzigen concreet te omschrijven;
- criteria op te nemen om de toelaatbaarheid van werken en werkzaamheden te toetsen;
- normaal gebruik, onderhoud en beheer altijd van een aanlegvergunning uit te sluiten.

Dit betekent:

- dat de gemeente onderzoek moet doen om de

doelmatigheid en de noodzaak van de aanlegvergunningen aan te tonen. Wanneer door een andere instantie in bezwaarschrift om dergelijke voorschriften wordt gevraagd zal het tot het slagen van het bezwaarschrift bijdragen wanneer zelf een dergelijke studie wordt gemaakt.

- dat de werken en werkzaamheden aangegeven moeten zijn, bv.: het bemalen of draineren van de grond en het aanleggen van wateroplopen of het dempen van bestaande wateroplopen.
- dat een beschrijving van 'normaal gebruik' nodig is.

Vaak achtte de Kroon het opnemen van een regeling door middel van een aanlegvergunning niet zinvol omdat het betreffende gebied op zichzelf geen waterstaatkundige eenheid vormde. Door het uitvoeren van waterhuishoudkundige werken binnen de bufferzone kunnen dan effecten optreden buiten dit gebied. Dit raakt de belangen van personen buiten de bufferzone. Ook het omgekeerde kan gebeuren. Het effect van bescherming door middel van een aanlegvergunning wordt overvleugeld door het uitvoeren van werken buiten het buffergebied.



Tegen bosranden wordt te vaak mais verbouwd, bufferzones kunnen dit verhinderen.

Bij doelmatigheid blijkt het hier dus om twee zaken te gaan: aan de ene kant de rechtsbescherming van de burger, aan de andere kant het ecologische effect op het te beschermen gebied. Hierom is het bij hydrologische bufferzones belangrijk uit te gaan van waterstaatkundige eenheden. Het aantonen van de doelmatigheid zou als volgt kunnen gebeuren. Met behulp van kaarten de relatie aangeven tussen hydrologie (waterstaatkundige eenheden) en ecologie, en zo komen tot goed beargumenteerde buffergebieden, waarin de potentieel schadelijke ingrepen met name te noemen zijn.

Jurisprudentie toont aan dat wanneer een gemeente het nodig vindt een natuurgebied af te schermen met een hydrologische bufferzone, een waterschap daaraan gebonden is. Waterschappen hebben lang gemeend zich niets van hydrologisch gemotiveerde planologische bepalingen te hoeven aantrekken, omdat de zorg voor de waterhuishouding bij uitstek hun taak is. Door jurisprudentie naar aanleiding van Kroonberoepen door waterschappen is dit weerlegd.

Hydrologische bufferzones zijn de moeite waard. Ze zijn als instrument echter niet waardevol, wanneer er geen controle op de naleving aanwezig is.

Beheersovereenkomsten

De relatienota is een extra instrument om natuurbescherming te realiseren door actief beheer. Voor de instelling van hydrologische bufferzones betekent dit dat de relatienota mogelijkheden biedt, niet alleen voor handhaving van de gewenste (grond-)waterstand, maar vooral ook voor herstel daarvan.

Bij relatienotagebieden doen zich een aantal problemen voor:

- de vrijwilligheid. Wanneer 1 van de bv. 5 boeren niet wil, blijft de buffer lek;
- niet in alle gevallen is de animo voor het afsluiten van beheersovereenkomsten bij de boeren groot;
- de begrenzingen van relatienotagebieden zijn vaak een uitvloeisel van bestuurlijke compromissen en hierdoor ecologisch 'vlees nog vis';
- bij de voorrangsinventarisatie van de relatienotagebieden (86.000 ha) was de noodzaak van hydrologische bufferzones nog niet zo in beeld. De grens van de oppervlakte relatienotagebied ligt voorlopig bij 100.000 ha. Het is onzeker of met de resterende 14.000 ha nieuwe bufferzones kunnen worden gekreëerd.

De relatienota biedt op basis van het voorgaande in theorie perspectieven voor een samenhangend hydrologisch beheer in en om waardevolle gebieden. Maar de animo van agrarische zijde voor beheersgebieden zal echter groter moeten worden.

Aankoop

Aankoop van gronden in een bufferzone door overheid of natuurbeschermingsorganisatie kan een effectief middel zijn om het gewenste hydro-

logische beheer te regelen. Financieel beperkte ruimte maakte dit in de praktijk echter al minder toepasbaar. Hiernaast zijn er nog beperkingen in de wettelijke mogelijkheden. De wettelijke mogelijkheden worden gevormd door de Relatienota procedure en de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG).

Konsekwentie van de WAG is dat aankoop van landbouwgronden buiten Relatienotagebieden, door bijvoorbeeld partikuliere natuurbeschermingsorganisaties, per geval door de Grondkamer landbouwkundig zal worden getoetst.

Doel van de wet is prijsbeheersing van landbouwgronden, maar de landbouwkundige toetsing zal plaatsvinden 'naar de criteria die passen in een goed agrarisch structuurbeleid'. Om deze reden wordt een remmende werking op de toekomstige verwervingsmogelijkheden gevreesd (1).

Het couveuze perspectief

Dit houdt in, het benutten van een stuk (natuur-)terrein voor het instellen van een *interne* bufferzone.

Wanneer het niet alleen om kwantitatief beheer gaat maar ook om kwalitatief beheer, zijn er mogelijkheden op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren gelden beschikbaar te krijgen voor de aanleg van 'kunstwerken' met het oog op kwalitatieve buffering.

Nadeel van dit alternatief kan zijn dat je in feite 'eilandjes' van natuurgebieden creëert. Bovendien gaat een interne bufferzone ten koste van een stuk natuurgebied. Ten slotte zal het door een krappe beurs vaak niet mogelijk zijn de nodige ingrepen voor het instellen van een interne bufferzone uit te voeren.

Geïntegreerd waterbeheer

De provincies zijn recentelijk meer verantwoordelijk geworden voor de hoofdlijnen van het integrale waterbeheer, dit wil zeggen voor grond- en oppervlaktewater, kwantitatief en kwalitatief.

In Drenthe spelen momenteel oa. de volgende plannen:

- op grond van de Wet op de Waterhuishouding: het waterkwaliteitsplein; volgens de planning moet dit februari 1988 in Provinciale Staten komen: dit zal met het bestaande waterkwaliteitsplan samen het waterhuishoudingsplan gaan vormen;
- op grond van de Grondwaterwet: het grondwaterplan; in april 1986 door PS vastgesteld;
- op grond van de Wet bodembescherming: het grondwaterbeschermingsplan; eind 1987 moet dit gereed komen, samen met een grondwaterbeschermingsverordening; het wataeraanvoerplan; dit zgn. Tus-10-plan zal medio 1987 gereed zijn.

Bij de waterplannen ligt een belangrijk aanknopingspunt om de kennis van relaties tussen hydrologie en natuurwaarden te operationaliseren.

Konklusie

Het is mogelijk in een bestemmingsplan agrarische natuurrandgebieden op te nemen, vergelijkbaar met de kernrandgebieden. Beschermende maatregelen kunnen hierin dmv. het aanlegvergunningstelsel van bestaande hooggeverschillen, voorkomen van het scheuren van grasland en maatregelen mbt. de waterhuishouding.

Wat betreft de waterhuishouding is het van belang dat uitgegaan wordt van waterstaatkundige eenheden en dat werken en werkzaamheden die een wijziging van de grondwaterstand kunnen inhouden zijn aangegeven.

Mogelijkheden om buiten het bestemmingsplan iets te realiseren op het gebied van bufferzones bieden de Relatienota, aankoop van gronden en het instellen van interne bufferzones.

Een geïntegreerd waterbeheer door de provincie biedt een belangrijk aanknopingspunt om kennis van de relatie hydrologie en natuurwaarden in de praktijk te brengen. ●

Literatuur

- 1 Layendecker, G., *Hydrologische bufferzones — beleidsinstrumentarium*, in: *WLO-Mededelingen* 9 (1982) ¾, blz. 109-113.
- 2 Platje, mr. D. J. A., "Hebben goedgevonden en verstaan", *Brabantse Milieufederatie, Tilburg*, juni 1985, blz. 27-31.
- 3 *Op dezelfde leest, eindrapport van de Werkgroep Standardisering Bestemmingsplanvoorschriften, deel I, NROV, Den Haag*, november 1983, blz. 71-74.
- 4 *Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*.