

Juridisch doolhof: Beschermden waarden in Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden, aangewezen onder de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) 1998, overlappen vaak met de Beschermden Natuurmonumenten (BNM) die al eerder onder de oude Natuurbeschermingswet (1967) zijn aangewezen. Op grond van de huidige regels komt de juridische status van een BNM-gebied te vervallen als deze tevens als Natura 2000-gebied wordt aangewezen. Echter, nieuwe initiatieven die schadelijk kunnen zijn voor de instandhouding van de beschermden waarden (BNM-waarden) hebben nog wel een Nb-wetvergunning nodig. Om te weten welke waarden bij een activiteit van toepassing zijn, ontwikkelde ARCADIS een instrument voor een goede effectmeting, waarin beide type waarden worden meegenomen. Het Regiebureau Natura 2000 heeft het instrument inmiddels vastgesteld als landelijk geaccepteerde methodiek.

— Nanda 't Lam en Pim Vugteveen
(ARCADIS)

> DE REGELGEVING IN DE BETREFFENDE gebieden zit ingewikkeld in elkaar. Voor de effectbeoordeling van nieuwe initiatieven is het van belang enerzijds goed in beeld te krijgen aan welke BNM-waarden, naast de Natura 2000-waarden, in een gebied getoetst dient te worden en anderzijds hoe deze waarden zich juridisch tot elkaar verhouden. Dit is nodig omdat het beschermingsregime van Natura 2000-waarden zwaarder is. Bovendien zijn de BNM-waarden veel vager of algemener ('opgaand geboomte', 'rivierveduinen' en 'bosjes') dan de concrete Natura 2000-waarden. Voor een efficiënte en volledige effectbeoordeling is daarom een systematische en uniforme methodiek gewenst. ARCADIS heeft met dit doel een instrument ontwikkeld en voor vijf provincies de BNM-waarden geanalyseerd. Het betreft in totaal ongeveer 25 Natura 2000-gebieden en 125 Beschermden Natuurmonumenten van Nederland. Het Regiebureau Natura 2000 heeft het instrument inmiddels vastgesteld als landelijk geaccepteerde methodiek. Staatssecretaris Henk Bleker is overigens voornemens om het nationale regime van beschermden natuurmonumenten te schrappen. Dit zou het hele verhaal veranderen. Dit krijgt echter waarschijnlijk pas zijn uitwerking in de nieuwe Natuurwet, die naar verwachting in 2013 ingaat. Er moet in een Natura 2000-gebied dus voorlopig nog met meer rekening worden gehouden dan alleen met Natura 2000-waarden.

BNM-waarden

De Crisis- en herstelwet (Chw) heeft geleid tot een vereenvoudiging van de juridische bescherming van BNM-waarden (artikel 16 lid 1 Nb-wet). Voor de komst van de Chw was in de Nb-wet 1998 geregeld dat BNM-waarden, net als Natura 2000-waarden, in het Natura 2000-beheerplan uitgewerkt moesten worden in instandhoudingsdoelstellingen naar ruimte en tijd. Na vaststelling van het Natura 2000-beheerplan zou voor de BNM-waarden de vergunningplicht op grond van artikel 19d en 19j gelden. Deze

regelingen zijn met de Chw komen te vervallen; de uitwerking van BNM-waarden in de Natura 2000-beheerplannen is niet meer verplicht en BNM-waarden blijven na de Natura 2000-aanwijzing beschermd op grond van artikel 16 Nb-wet. Het BNM-aanwijzingsbesluit wordt als bijlage bij het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied gevoegd en hier kan dus altijd in de vergunningverlening naar worden teruggegrepen.

Zoals gezegd zal naar verwachting vanaf 2013 met inwerkingtreding van de nieuwe Natuurwet, bij de dan nog aan te wijzen Natura 2000-gebieden, geen rekening meer gehouden hoeven te worden met beschermden natuurmonumenten. In het aanwijzingsbesluit hoeft dan geen verwijzing meer gemaakt te worden naar BNM-waarden. Opname van deze waarden in het beheerplan hoeft dan ook niet meer.

Voor nu geldt echter nog; er zijn BNM-waarden en Natura 2000-waarden in een Natura 2000-gebied, en voor zover deze type waarden strijdig zijn, zijn de Natura 2000-waarden en instandhoudingsdoelstellingen bepalend. Voor zover deze typen waarden niet strijdig zijn, geldt de oorspronkelijke wettelijke status van de waarden.

Het BNM-instrument

ARCADIS heeft een instrument ontwikkeld om de effectbeoordeling van nieuwe initiatieven met betrekking tot BNM-waarden overzichtelijk en zo juridisch houdbaar mogelijk te doorlopen. Dit instrument is een nuttig hulpmiddel voor het bevoegd gezag (meestal GS van de provincie) en voor initiatiefnemers. In het instrument worden vier categorieën BNM-waarden onderscheiden:

1. BNM-waarden die ecologisch volledig overlappen met Natura 2000-waarden (overlap);
2. BNM-waarden die ecologisch kunnen meeliften onder een Natura 2000-waarden (meeliften);
3. BNM-waarden die strijdig zijn met Natura

Tabel 1 Format kruistabel met de verantwoording van de rangschikking van de BNM-waarden

	N2000-waarde x	N2000-waarde y	N2000-waarde ...	Categorie	Aanvullende ecologische randvoorwaarden?	BNM-clusterwaarde x*	BNM-clusterwaarde y*
BNM-waarde a							
BNM-waarde b							
BNM-waarde c							
BNM-waarde d							

Met een kruisje in de cel wordt aangegeven dat de BNM-waarde een relatie heeft met de betreffende Natura 2000-waarde. In de kolom categorie wordt vervolgens de aard van de relatie aangegeven: overlap/ meelift/ ondergeschikt/ overig. Als er geen relatie is tussen de BNM-waarde en de Natura 2000-waarden staat in deze kolom 'overig'. Voor BNM-waarden die meeliften wordt in de kolom daarnaast aangegeven of er aanvullende ecologische randvoorwaarden zijn om de BNM-waarde te kunnen laten meeliften. Zo ja, dan worden deze waarden benoemd in de cel. In de laatste kolommen wordt het resultaat van de clustering van ondergeschikte of overige BNM-waarden opgenomen. Vervolgens wordt voor deze BNM-waarden met een kruisje in de cellen aangegeven tot welke BNM-clusterwaarde het is geclusterd.

- 2000-waarden (ondergeschikt);
- BNM-waarden die niet kunnen worden gerangschikt onder de Natura 2000-waarden (overig).

Het BNM-instrument bestaat uit een stroomschema en een kruistabel (zie figuur 1 en tabel 1). Het stroomschema beschrijft de stappen om BNM-waarden volgens bovenstaande indeling te classificeren en rangschikken. Dit gebeurt in eenduidige stappen, zodat de grootst mogelijke juridische houdbaarheid wordt geborgd. De resulterende kruistabel geeft voor een specifiek BNM-gebied een transparant overzicht op welke wijze met de overlappende, meeliftende en overige BNM-waarden dient te worden omgegaan bij de vergunningverlening in relatie tot de Natura 2000-waarden.

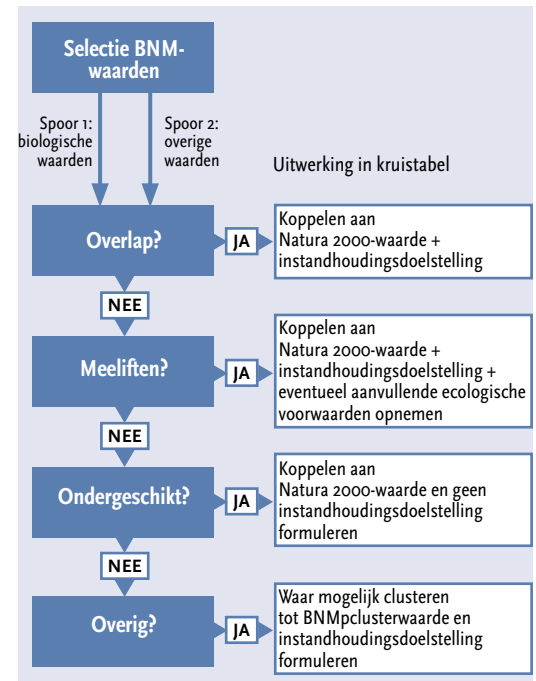
Zo hoeven nieuwe initiatieven niet op effecten op de BNM-waarden uit categorie 1 te worden getoetst, omdat de instandhouding van deze BNM-waarden wordt geborgd door de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende Natura 2000-waarden. Voor de BNM-waarden uit categorie 2 geldt in principe hetzelfde, tenzij de BNM-waarde aanvullende (ecologische) voorwaarden stelt om te kunnen meeliften met de Natura 2000-waarde. In dat geval moet hiervoor in de vergunningverlening aandacht zijn. De overige BNM-waarden (categorie 3) wor-

den met behulp van het stroomschema, waar mogelijk, geclusterd tot zogenaamde BNM-clusterwaarden. Dit zijn groepen van soortgelijke BNM-waarden onder één noemer, bijvoorbeeld verschillende soorten broedvogels van een type landschap. Dit leidt tot een efficiëntieslag bij de effectbeoordeling. Voor de laatstgenoemde categorie van BNM-clusterwaarden worden, conform de Natura 2000-systematiek, instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Dit betreft een kwalificatie ten aanzien van behoud (kwaliteit en/ of oppervlak), verbetering van kwaliteit en/ of uitbreiding van oppervlakte van een leefgebied of natuurtype. Voor BNM-clusterwaarden die strijdig zijn met en/of ondergeschikt zijn aan Natura 2000-waarden worden geen instandhoudingsdoelstellingen bepaald.

Toepassing in het Natura 2000-beheerplan

Landelijk zijn veel concept Natura 2000-beheerplannen nog niet opgesteld, onder andere vanwege de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) die nog in ontwikkeling is. De analyse naar BNM-waarden kan met behulp van het BNM-instrument in een snelle slag meegenomen worden in de huidige beheerplanprocessen. Na analyse en uitwerking kan de kruistabel in het Natura 2000-beheerplan worden opgenomen.

Figuur 1 BNM-methodiek: vereenvoudigd stroomschema met beoordelingsstappen per BNM-waarde



Zo blijft er regie op de vergunningverlening met betrekking tot de BNM-waarden en kunnen onnodig ingewikkelde of dubbele toetsingen van nieuwe initiatieven worden voorkomen. Nieuwe initiatieven hoeven immers alleen op effecten op de BNM-clusterwaarden (categorie 3) worden getoetst. De rangschikking is inzichtelijk en transparant voor toekomstige initiatiefnemers omdat zij oude BNM-aanwijzingsbesluiten niet meer hoeven door te nemen voor de toetsing van hun initiatief.

Daarnaast kan het instrument ondersteuning bieden hoe om te gaan met BNM-waarden bij de nieuwe natuurwet. Het BNM-instrument is dan een hulpmiddel om onderscheid te maken tussen de BNM-waarden die meeliften met Natura 2000 regelgeving en BNM-waarden waarbij de provincies (de keuze) hebben om de juridische bescherming te laten vervallen of aanvullend beleid te formuleren. Het idee is namelijk dat een aantal gebieden bijdraagt aan de landelijke staat van instandhouding van Europees beschermde habitattypen en soorten. Provincies moeten deze gebieden zelf gaan beschermen met verordeningen op grond van de Provinciewet, provinciale ruimtelijke en milieu verordeningen (Wet Ruimtelijke ordening, Wet Milieubeheer). <

Nanda 't Lam ,nanda.tlam@arcadis.nl