



Planbureau-werk in uitvoering

# **Natuurcompensatie**

Hoe werkt het in de praktijk?

J.J.C. Gijsen  
R.I. van Dam  
A.H. Prins

**Werkdocument 2003/13**

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003



# **Natuurcompensatie**

Hoe werkt het in de praktijk?

J.J.C. Gijsen

R.I. van Dam

A.H. Prins

**Werkdocument 2003/13**

*De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen\* voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

\* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

**Werkdocument 2003/13 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Rijk van Oostenbrugge, RIVM/Alterra. Dit document is geaccepteerd door Irene Bouwma, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau**

**Betekenis Kwaliteitsstatus**

**Status A:** inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentenpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

**Status B:** inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

**Status C:** inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

©2003 ALTERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Project 394 - 23.0003.02

[NPB Werkdocument 2003/13 – november 2003]

*Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl*

**Website: [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)**

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Probleemstelling	14
1.2 Leeswijzer en aanpak	14
<b>2 Natuurcompensatie op papier</b>	<b>16</b>
2.1 Inleiding	16
2.2 Compensatie EHS - Structuurschema Groene Ruimte	17
2.3 Compensatie Natura 2000 - Habitatrichtlijn	20
2.4 Compensatie Natuurmonumenten - NBwet 1968	23
2.5 Gewijzigde Natuurbeschermingswet	23
2.6 Andere relevante kaders	24
2.7 Compensatie-eisen op een rij	27
2.8 Conclusies	33
<b>3 Compensatiebeleid en de maakbaarheid van natuur</b>	<b>34</b>
3.1 Netto verlies en habitatkwaliteit	34
3.2 Compensatie op de goede plek of in de nabijheid van de ingreep?	35
3.3 Tijdstip van uitvoering compensatie	37
3.4 Samenvatting	37
<b>4 Natuurcompensatie in de praktijk</b>	<b>38</b>
4.1 Werkwijze	38
4.1.1 Quickscan	38
4.1.2 Verdieping	38
4.2 Resultaten quickscan	41
4.3 Resultaten verdieping	42
4.3.1 Van afwegen naar compenseren: het "nee, tenzij- beginsel"	42
4.3.2 Van compensatiebeleid naar compensatievoorstel (planfase)	43
4.3.3 Van compensatievoorstel naar uitvoering (uitvoeringsfase)	49
4.3.4 Toekomstig beleid	54
<b>5 Conclusies</b>	<b>57</b>
5.1 Compensatie in theorie	57
5.2 Compensatie in de praktijk	59
5.3 Toekomstig beleid, conclusies en adviezen	61
5.4 Tot slot	62

<b>6</b>	<b>Literatuur</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Gebiedsbescherming &amp; soortenbescherming in Vogel- en Habitatrichtlijn</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Afwegingskaders versus compensatie</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Artikel 6 Habitatrichtlijn (via art. 3 lid 1 ook van toepassing op de Vogelrichtlijn)</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Vragen in IPO - enquête 2003:</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Lijst met geïnterviewden</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Groslijst compensatieplichtige projecten</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Format analyse casussen en interviews</b>	<b>77</b>

## Woord vooraf

Het voorliggende rapport is het resultaat van een onderzoek naar de werking van natuurcompensatie in de praktijk. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Natuurplanbureau. De aanleiding van het onderzoek was de wens van het Ministerie van LNV (kaderbrief 2002) om inzicht te krijgen in de werking van het compensatiebeginsel. De doorwerking van het rijksbeleid in provinciaal beleid voor de effectiviteit van het beginsel is een belangrijke voorwaarde en eerder onderzocht. In hoeverre en op welke wijze de verplichtingen tot natuurcompensatie worden nagekomen in de praktijk zijn vragen die in dit onderzoek getracht zijn te beantwoorden.

Het onderzoek had niet verricht kunnen worden zonder de medewerking van vele mensen. Deze mensen waren vaak op korte termijn bereid om ons te woord te staan en bovendien een reflectie te geven op de door ons verspreide concepten. Hiervoor zeer hartelijk dank.

Het onderzoek werd begeleid door Irene Bouwma, namens het Milieu- en Natuurplanbureau. Daarnaast zijn een aantal onderzoekers van Alterra als adviseur betrokken geweest, met name Mirjam Broekmeyer en Henk Cappelle. Mireille Grobбен, ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek werkzaam bij Alterra, heeft een aantal interviews voor haar rekening genomen.

Nanny Gijsen  
Projectleider

Wageningen, oktober 2003





## Samenvatting

In opdracht van het Natuurplanbureau heeft Alterra voor de Natuurbalans 2003 een studie verricht naar de toepassing van natuurcompensatie in de praktijk, met name in en nabij beschermde natuurgebieden. Bij de bescherming van natuurgebieden staat het "nee, tenzij" beginsel centraal: ingrepen die schade berokkenen aan natuurgebieden zijn niet toegestaan, tenzij er andere zwaarwegende belangen zijn die de ingreep rechtvaardigen en er bovendien zorgvuldig naar andere alternatieven is gekeken. Als er vervolgens toch ingrepen plaatsvinden, dan moet de op te offeren natuur gecompenseerd worden.

Uitgangspunt bij dit achtergronddocument is de praktijk. Dit laat onverlet dat de praktijk moeilijk te analyseren is zonder een theoretisch kader. In het onderzoek is daarom allereerst een analyse gemaakt van de verschillende juridische en beleidskaders waarin compensatiedoelstellingen geformuleerd zijn. Aansluitend zijn praktijkcasussen geanalyseerd, waarbij onderzocht is welke kaders toegepast zijn, wat de knelpunten zijn bij de uitvoering van het huidige compensatiebeleid en in hoeverre de uitvoering voldoet aan de doelstelling van de doorlopen kaders.

### ***Compensatie in theorie***

Natuurcompensatie is op nationaal niveau geregeld in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR); op Europees niveau in de Habitatrichtlijn. Voor bossen geldt bovendien de Boswet, waarin de instandhouding van de hoeveelheid bos geregeld is. Verder kent de Wet Milieubeheer de verplichting om compensatie mee te nemen in de besluitvorming. Binnen de Flora- en Faunawet geldt officieel geen compensatieplicht. Echter aan een ontheffing op grond van deze wet kunnen compensatievoorwaarden worden verbonden die er voor zorgen dat de gunstige staat van instandhouding van soorten niet aangetast worden.

In de uitvoeringspraktijk zijn dus meer kaders van kracht, met andere uitgangspunten en daarbij behorende voorwaarden voor natuurcompensatie. Doordat gebiedscategorieën overlappen gelden voor veel gebieden meerdere kaders (gestapeld beleid). Zo valt het overgrote deel van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden samen met de Ecologische Hoofdstructuur. Formeel dient voor elke gebiedsstatus een individuele afweging gemaakt te worden.

De voorwaarden die het SGR stelt aan de wijze van compensatie voor de EHS verschillen op een aantal punten van de voorwaarden die de Habitatrichtlijn stelt aan compensatie in de Natura 2000-gebieden.

Ten eerste is volgens de Habitatrichtlijn compensatie alleen noodzakelijk voor die ecologische waarden waarvoor het gebied is aangewezen. Uiteraard zal vervolgens wel bekeken moeten worden of mogelijk een ander kader met compensatieplicht geldt in het gebied. SGR kent een ruimere compensatieplicht. SGR geldt voor alle nieuwe ingrepen en ontwikkelingen in of nabij de beschermde gebieden met schadelijke gevolgen voor de wezenlijke waarden en kenmerken van een gebied.

Ten tweede moeten de compensatiemaatregelen die genomen worden in het kader van de Habitatrichtlijn een feitelijk karakter hebben en is geen financiële compensatie toegestaan. Bij het SGR is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om financieel te compenseren.

Ten derde mag conform het SGR geen netto verlies optreden van de *oppervlakte* en de *kwaliteit* van aanwezige natuurwaarden. Volgens de Habitatrichtlijn mag de *kwaliteit* van het leefgebied van soorten niet verslechteren en mag er *geen storende invloed* op soorten zijn. De Habitatrichtlijn richt zich vooral op de kwaliteit van de natuurwaarden en is onduidelijk over de oppervlakte-eis.

Ten vierde kent het SGR het nabijheidsbeginsel. Dat kan ertoe leiden dat gekozen wordt voor locaties in de nabijheid van de oorspronkelijke gronden, maar die wel suboptimaal zijn. Bij de Habitatrichtlijn geldt uitsluitend als eis dat de coherentie van het netwerk niet mag worden aangetast. Daardoor wordt meer ruimte geboden om naar geschikte locaties te zoeken.

Ten slotte houdt de Habitatrichtlijn rekening met de benodigde ontwikkelingstijd door als voorwaarde te stellen dat de compensatie feitelijk gerealiseerd moet zijn voordat de effecten van de ingreep zichtbaar worden. In het SGR daarentegen is opgenomen dat realisatie van compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep. Dat zou kunnen betekenen dat compensatie pas wordt gestart als de ingreep reeds plaatsvindt. Voor sommige soorten kan dat echter al te laat zijn.

### ***Compensatie in de praktijk***

De toepassing van het compensatiebeleid is geanalyseerd aan de hand van een aantal casussen en ervaringen van deskundigen. Hieruit blijkt ondermeer dat het compensatie volgens de Habitatrichtlijn nog nauwelijks voorkomt. Onderstaande conclusies hebben daarom vooral betrekking op de ervaringen met compensatie conform SGR en de provinciale uitwerkingen daarvan.

Er is geen centraal orgaan dat natuurcompensatieplichtige projecten registreert, waardoor informatie versnipperd beschikbaar is over organisaties en personen binnen organisaties. Ook provincies hebben veelal geen bruikbaar registratiesysteem. Dit maakt het lastig zicht te krijgen op de ingrepen waar natuurcompensatie een rol speelt.

Natuurcompensatieplichtige projecten doorlopen vaak een langdurig en slepend traject. Dit heeft te maken met het feit dat er gedurende het hele traject op verschillende vlakken onderhandeld wordt. Deze onderhandelingsruimte ontstaat onder andere doordat de effecten onzeker zijn, definitieve begrenzing van de compensatieplichtige gebieden ontbreekt en het onduidelijk is of naast bestaande ook potentiële natuurwaarden gecompenseerd moeten worden.

Tijdens de planfase blijft het bepalen van het verlies aan natuurwaarden moeilijk. Het vaststellen van het te compenseren fysieke oppervlakte levert in het algemeen geen problemen op. Hiervoor zijn inmiddels procedures ontwikkeld. Het bepalen van het netto verlies in brede zin, waarbij ook rekening gehouden wordt met ruimtelijke ligging en effecten door storende factoren (zoals bijvoorbeeld verstoring, verlichting), is geen eenduidige zaak. Een probleem bij het vaststellen van de effecten van ingrepen is dat de beschikbare kennis hiervoor (nog) niet aanwezig is.

Het vinden van locaties voor het uitvoeren van compensatiemaatregelen is een complex proces, dat vaak onderschat wordt. De voornaamste knelpunten zijn: (1) de initiatiefnemer is aangewezen op aankoop van grond voor compensatie waarover hij geen zeggenschap heeft; (2) de beperkte beschikbaarheid van grond en (3) de hoge grondprijs. Bovendien wordt de keuze verder beperkt door een aantal beleidsmatige uitgangspunten in het SGR-beleid: de eis om in de directe nabijheid van de ingreep te moeten compenseren, het verkrijgen van grond

op basis van vrijwilligheid en het niet mogen compenseren binnen de EHS of op gronden waar natuurbeleid reeds van toepassing is.

Slechts enkele van de compensatieplichtige projecten hebben het uitvoeringsstadium bereikt en geen van de onderzochte casussen is volledig uitgevoerd. In een enkel geval is er sprake van financiële compensatie. Opvallend is het gebrek aan controle of de compensatie (op de juiste wijze) wordt uitgevoerd. In theorie zou het bestuursorgaan dat de vergunning, toestemming of ontheffing verleent deze controlerende rol op zich moeten nemen. In de praktijk blijkt nauwelijks sprake van controle en handhaving.

Uitspraken over de mate waarin het verlies van natuurwaarden werkelijk gecompenseerd is, zijn niet te doen, omdat in geen van de onderzochte casussen de compensatie volledig uitgevoerd is. Bovendien vindt monitoring en evaluatie zelden plaats. Zonder monitoring en evaluatie kan echter niet goed vastgesteld worden of compensatie de negatieve gevolgen opheft en inderdaad terecht toestemming is verleend voor de ingreep. Men kan stellen dat er nog een aanzienlijk open eind aan de uitvoering van het compensatie is.

### ***Conclusies en adviezen***

De invoering van het compensatiebeginsel lijkt tot nu toe nog niet op te leveren waarvoor het is ingevoerd, te weten de positie van de natuur beschermen en de kwaliteit van natuur behouden. Natuur inclusief natuurcompensatie geniet (nog steeds) weinig prioriteit.

Waar is dan winst te behalen in de uitvoering van het compensatiebeleid?

Compensatie moet structureel ingepast worden in besluitvormingsprocessen. Dit kan binnen een m.e.r.-procedure, maar ook door bijvoorbeeld het opstellen van strategische (gemeentelijke) beleidsvisies, waarin een ecologische structuur inclusief de (on)mogelijkheden voor natuurcompensatie, mede sturend zijn voor verdere ruimtelijke plannen, inclusief stedelijke ontwikkelingen. Afwegingen worden inzichtelijker gemaakt en natuurcompensatie wordt binnen een bredere context geplaatst. Een dergelijk proces levert niet alleen een specifiek product op, te weten de beleidsvisie, maar vooral ook samenwerkingsrelaties met externe partijen en duidelijke kaders waarbinnen naar oplossingen gezocht kan worden.

De rijksoverheid zal prioriteit moeten geven aan het bundelen van de verschillende compensatiekaders tot één nationaal vigerend compensatiekader, waarmee eenduidigheid verkregen wordt in alle beschermde gebieden. Ontstapelen dus!

Ook de ecologische kennis dient verder uitgebreid te worden, vooral op het gebied van effecten van storende factoren en het bepalen van de gevolgen voor de ruimtelijke samenhang binnen het netwerk van beschermde natuurgebieden.

Belangrijkste winst lijkt echter te behalen bij de 'de menselijke factor'. De denkbeelden en het daaruit voortvloeiende gedrag door betrokken personen maken veel verschil in de wijze waarop natuurcompensatie wordt ingevuld. Het vergroten van het natuurbesef maakt dat natuur inclusief natuurcompensatie geen onderschoven belang meer is en meer prioriteit zal gaan genieten. Een tweede menselijke factor die een aanzienlijk verschil teweeg kan brengen is een betere samenwerking. Nu blijkt de samenwerking per casus moeilijk tot stand te komen. Door meer aandacht te besteden aan een goede samenwerking tussen belanghebbenden is nog veel terrein te winnen in het voordeel van een snelle realisatie van natuurcompensatie.



# 1 Inleiding

*Inbreuk en compensatie zijn rechtstreeks aan elkaar gekoppeld en dat is ook het wezen van de term compensatie, die immers, uit het Latijn stammend "samenweging" betekent. Het door de inbreuk verbroken evenwicht behoort te worden hersteld. Het betreft een rechtsnorm, die een inbreuk alleen dan sanctioneert, indien zij onontkoombaar is vanwege een algemeen maatschappelijke noodzaak, en cumulatief/nevengeschikt, indien zij wordt goedge maakt. Dus niet enigszins, ooit, misschien, doch geheel, nu en met zekerheid. Zo niet, dan volgt alsnog een verbod onrechtmatig te handelen (Naar: Van Wijmen, oratie, 2001).*

Natuur die moet wijken voor de aanleg van wegen of uitbreiding van woonwijken, bedrijventerreinen en recreatieterreinen moet gecompenseerd worden. Dat gebeurt door op een andere plaats ruimte te creëren voor natuur, waardoor de omvang van de natuur in Nederland gelijk blijft. Bij natuurbeleid staat het beschermen van waardevolle natuur voorop. Compensatie is pas aan de orde, wanneer de aantasting van natuur onvermijdelijk is: eerst dient afgewogen te worden of er daadwerkelijk een zwaarwegend maatschappelijk belang is dat de ingreep rechtvaardigt, en vervolgens moet bekeken worden of er geen alternatieven zijn zowel in de ruimte als in de tijd.

Natuurcompensatie is een belangrijk onderdeel binnen de planvorming en -realisatie. Het natuurcompensatiebeginsel is opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995a) en uitgewerkt in een landelijke notitie van het ministerie van LNV (1995b). Hierin is opgenomen dat in een aantal specifieke gebieden geen netto verlies in areaal en kwaliteit van natuurwaarden mag optreden. Vervolgens hebben de meeste provincies dit uitgewerkt in streekplannen en/of provinciale compensatierichtlijnen.

In Europees verband kent Nederland verplichtingen voor de duurzame instandhouding van habitats en soorten, de Habitat- en de Vogelrichtlijn. Compensatie maakt onderdeel uit van de Habitatrichtlijn. Wettelijke nationale verankering van het compensatiebeginsel van de Habitatrichtlijn ontbreekt vooralsnog; dit zal geregeld worden in de gewijzigde Natuurbeschermingswet. De rechter heeft geoordeeld (uitspraak 17 juli 1998) dat de compensatieplicht die vastgelegd is in het Structuurschema Groene Ruimte geen deugdelijke uitvoering geeft aan de verplichtingen op grond van de Habitatrichtlijn. De richtlijnen hebben echter directe werking, totdat de gewijzigde Natuurbeschermingswet in werking zal gaan treden.

Het compensatiebeleid Structuurschema Groene Ruimte (SGR) is inmiddels acht jaar oud. Met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in voorbereiding, lijkt het een geschikt moment om de balans op te maken. In de kaderbrief van het Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer (2002) is de vraag gesteld of het compensatiebeginsel werkt, oftewel 1) worden de verplichtingen tot natuurcompensatie nagekomen, 2) op welke wijze gebeurt dat en 3) in hoeverre zijn deze maatregelen effectief.

Dit onderzoek sluit aan bij een aantal andere studies die indicaties geven over de werking van het compensatiebeginsel: de evaluaties van de Grontmij (1997) en Van Barneveld (1999) en een aantal studies die eerder voor LNV zijn uitgevoerd (Van den Top et al., 1998; Kuindersma et al., 1999). Deze laatste twee studies geven inzicht in de doorwerking van rijkscompensatiebeleid naar lagere overheden. In een andere studie (Broekmeyer et al., 2003)

wordt ingegaan op de vraag hoe de afweging tussen natuurwaarden en maatschappelijke activiteiten in de praktijk plaatsvinden. Compensatie komt hierbij beperkt aan bod.

De gegevens die verzameld zijn in dit onderzoek vormen een aanvulling en verdieping van de gegevens van eerdere onderzoeken. In dit achtergrondrapport staat de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan natuurcompensatie in de praktijk centraal. Dit laat onverlet dat de praktijk niet kan zonder de theorie, die noodzakelijk is voor een goed begrip van de behandelde materie.

## 1.1 Probleemstelling

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de huidige werking van het compensatiebeleid. In de Natuurbalans 2003 is gekozen voor de rode draad “Van papier naar praktijk, van planvorming naar uitvoering” vanwege het grote gat dat er lijkt te zijn tussen datgene wat in de plannen staat en wat er in werkelijkheid gebeurt. Deze studie sluit bij de gekozen rode draad aan.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:  
**Hoe werkt het compensatiebeginsel in de praktijk?**

De deelvragen die hieruit voortvloeien zijn:

### Compensatie in theorie:

- Wat zijn de compensatiedoelstellingen van verschillende juridische en beleidskaders, en eisen/criteria die hieruit voortvloeien? De focus hierbij is instrumenten voor gebiedsbescherming.
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten van verschillende kaders, met name SGR en Habitatrichtlijn?
- Wat zijn de ecologische consequenties van de verschillen in de voorwaarden van de kaders SGR en Habitatrichtlijn voor de ontwikkeling van nieuwe natuur?

### Compensatie in de praktijk:

- Wordt het compensatiebeleid volgens de Habitatrichtlijn reeds toegepast?
- Wat zijn de knelpunten bij de uitvoering van het huidige compensatiebeleid?
- Vindt compensatie in de praktijk plaats conform de doelstellingen van de doorlopen kaders of wordt er van afgeweken?
- Zijn de genomen maatregelen effectief?

### Toekomst

- Welke conclusies zijn hieruit te trekken ten aanzien van het toekomstig beleid? Is de natuur gebaat bij een wettelijke verankering van compensatie zoals zal gebeuren in de gewijzigde Natuurbeschermingswet? En wat betekent dit voor gebieden die hier niet onder vallen?

## 1.2 Leeswijzer en aanpak

Om de deelvragen uit paragraaf 1.1. te beantwoorden wordt allereerst het compensatiebeginsel in theorie beschreven in hoofdstuk 2. Er wordt een overzicht gegeven van de verschillende juridische – en beleidskaders en hun eisen met betrekking tot compensatie. Uitgebreid zal ingegaan worden op natuurcompensatie binnen het SGR, de

Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Kort zullen andere kaders geduid worden waar men te maken krijgt met compensatie, waaronder de Flora- en Faunawet, de Boswet, de beleidsregel natuurcompensatie en de Tracéwet en de wet Milieubeheer. Aansluitend worden de belangrijkste verschillen tussen de compensatieverplichting vanuit de Europese Habitatrichtlijn met het Nederlands beleid vergeleken.

In hoofdstuk 3 wordt een analyse gegeven van de ecologische consequenties van de verschillen in een aantal voorwaarden van de kaders SGR en Habitatrichtlijn voor de mogelijke ontwikkeling van nieuwe natuur.

Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de analyse van de praktijkervaringen aan de orde. Er wordt aangegeven hoe via een quickscan getracht is een overzicht te krijgen van alle ingrepen die compensatieplichtig zijn. Hiervoor zijn de vooral de provincies benaderd. Vervolgens is de toepassing van het compensatiebeginsel in de praktijk is onderzocht in een aantal casussen. De analyse richt zich op de vragen in hoeverre en op welke wijze de verplichtingen tot natuurcompensatie worden nagekomen.

Hoofdstuk 5 bevat de belangrijkste conclusies op basis van de resultaten van de geanalyseerde casussen en uit hoofdstuk 4 en de vergelijking tussen de verschillende kaders uit hoofdstuk 2 en 3. Het rapport besluit met enkele adviezen.

## 2 Natuurcompensatie op papier

### 2.1 Inleiding

Compensatie staat niet op zichzelf, maar is de laatste stap bij de afweging van verschillende belangen die gelden bij plannen en/of projecten die een nadelige invloed hebben op beschermde natuurwaarden. Deze afweging bestaat uit verschillende stappen, te weten: de toetsing, het "nee, tenzij" beginsel en het compensatiebeginsel.

Bij de eerste stap, de toetsing, bepaalt men de effecten van een ingreep: zijn er mogelijke effecten van de ingreep op de natuurwaarden te verwachten? Als er effecten zijn, is de tweede stap, het "nee, tenzij" beginsel, van toepassing. Allereerst wordt de nut en noodzaak bepaald: is er een groot openbaar/maatschappelijk belang met de ingreep gediend? Vervolgens wordt bekeken of er geen alternatieven mogelijk zijn. Als de ingreep na afweging van belangen en alternatieven wordt toegestaan, geldt de laatste stap, het compensatiebeginsel: alle nadelige gevolgen van de ingreep dienen via mitigatie en/of compensatie opgeheven te worden.

In het algemeen gaat men er vanuit dat deze stappen volgtijdelijk worden doorlopen, dat wil zeggen: eerst toetsen, vervolgens het "nee, tenzij" beginsel toepassen en pas daarna het compensatiebeginsel uitwerken.<sup>1</sup>

Het natuurbeschermingsrecht omvat twee verschillende invalshoeken: (1) bepalingen die beogen gebieden veilig te stellen (gebiedsbescherming) en (2) bepalingen die zich richten op de bescherming van soorten (soortenbescherming). Het accent van deze rapportage ligt op compensatieverplichting bij gebiedsbescherming. Bij gebiedsbescherming gaat het om bescherming van aangewezen gebieden en de daarin aanwezige natuurwaarden. Grofweg kunnen de volgende categorieën worden onderscheiden:

- Gebieden aangewezen via Structuurschema Groene Ruimte (SGR): de Ecologische Hoofdstructuur;
- Gebieden aangewezen via Vogel- en Habitatrichtlijn (Habitatrichtlijn): de speciale beschermingszones of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden<sup>2</sup>;
- Gebieden aangewezen via Natuurbeschermingswet 1968 (NBwet): de beschermde natuurmonumenten of staatsnatuurmonumenten.

In onderstaande paragrafen wordt een overzicht gegeven van de verschillende juridische – en beleidskaders en hun eisen met betrekking tot compensatie. In veel gebieden is sprake van een stapeling van verschillende instrumenten. Zo liggen de natuurmonumenten grotendeels binnen de EHS en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Verder geniet 40 procent van de EHS op het land ook bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (RIVM, 2002). Vervolgens worden de belangrijkste verschillen tussen de compensatieverplichting van de

---

<sup>1</sup> Soms is er verwarring over de gebruikte begrippen. Dit wordt met name veroorzaakt omdat in verschillende afwegingskaders de stappen binnen de afweging op een verschillende wijze ondergebracht zijn. In de Habitatrichtlijn zijn het toetsen van effecten van de ingreep en "nee, tenzij" beginsel in een afzonderlijk lid van artikel 6 ondergebracht. Compensatie is integraal onderdeel van het "nee, tenzij" beginsel. In het SGR staat het compensatiebeginsel feitelijk los van het "nee, tenzij" beginsel; hier maakt de toetsing van effecten integraal onderdeel uit van het "nee, tenzij" beginsel (Broekmeyer et al., 2003).

<sup>2</sup> Bijlage 1 geeft aanvullende informatie over gebieds- en soortenbescherming voor de Habitatrichtlijn .



Europese Habitatrichtlijn met het Nederlands beleid vergeleken. Hierbij wordt tevens ingegaan op de jurisprudentie voor zover die betrekking heeft op compensatie. Tenslotte zullen de belangrijkste conclusies worden samengevat in de laatste paragraaf.

## 2.2 Compensatie EHS - Structuurschema Groene Ruimte

Het rijkscompensatiebeginsel is opgenomen in de planologische kernbeslissing (PKB) Structuurschema Groene Ruimte (SGR) (LNV, 1995a) en nader uitgewerkt in een notitie "Uitwerking compensatiebeginsel SGR" (LNV, 1995b). De bescherming van gebieden die deel uitmaken van de EHS vindt plaats via de Wet op de Ruimtelijke Ordening en dient doorwerking te krijgen in de ruimtelijke plannen van provinciale en gemeentelijke overheden, zoals streekplan en bestemmingsplan.

Het compensatiebeginsel is in het SGR als volgt geformuleerd:

*Indien na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie wordt besloten dat een van de genoemde functies moet wijken voor of anderszins aanwijsbare schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, zullen in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen worden genomen.*

De gebiedscategorieën uit het SGR waarvoor het compensatiebeleid geldt, zijn:

- Kerngebieden van de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- Gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden;
- Kleinere natuurgebieden buiten de EHS, zoals aangewezen in het streekplan, of gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen of zijn vastgelegd in het bestemmingsplan;
- Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van soortenbeschermingsplannen van het Rijk in streekplannen en/of bestemmingsplannen zijn opgenomen;
- Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet;
- Grootschalige openbare recreatievoorzieningen.

Het compensatiebeginsel is ook van toepassing op ingrepen buiten de hierboven genoemde gebiedscategorieën, indien de ingreep directe negatieve effecten heeft binnen de gebieden. Het tijdstip waarop concrete besluitvorming over het al of niet realiseren van een ingreep plaatsvindt, is bepalend voor de vraag of het compensatiebeginsel moet worden toegepast. Een besluit tot een ingreep, ook al ligt deze planologisch vast in een vigerend bestemmingsplan is compensatieplichtig.

### **Toepassing van het compensatie SGR**

In de inleiding is al beschreven dat het compensatiebeginsel gekoppeld is aan het "nee, tenzij" beginsel. Bij voorgenomen ruimtelijke ingrepen moeten het "nee, tenzij" beginsel en het "compensatie-beginsel" altijd volgtijdelijk worden toegepast<sup>3</sup>. Beide beginselen treden pas in werking als daadwerkelijk aantasting van wezenlijke waarden of kenmerken wordt voorzien.

Soms worden stappen niet volgtijdelijk toegepast en wordt tegelijk met de afweging van verschillende alternatieven van een voorgenomen ingreep mitigerende en compensatiemaatregelen voorgesteld, zoals gebeurt in milieueffectrapportages. In de uitwerkingsnotitie wordt gesteld dat het compensatiebeginsel een dubbele functie heeft: compensatie heeft

<sup>3</sup> Het "nee, tenzij" beginsel en het compensatiebeginsel zijn op verschillende gebiedscategorieën van toepassing. In dit project beperken we ons tot die gebiedscategorieën waarop zowel het "nee, tenzij" beginsel als het compensatiebeginsel van toepassing zijn (zie bijlage 2).

zowel een functie bij de afweging tussen de alternatieven als bij het herstel van optredende schade. Allereerst moet dan wel antwoord gegeven zijn op de vraag of de ingreep, gezien de in het geding zijnde belangen, is toegestaan. Wordt deze vraag bevestigend beantwoord dan is vervolgens de keuze uit de alternatieven, inclusief de uitwerking van het compensatiebeginsel, aan de orde. Hiermee is gelijk een belangrijk dilemma aangesneden: compensatie mag geen afkoopsom voor de besluitvorming rondom een ingreep zijn, maar voorafgaand aan besluit tot ingreep moet compensatie wel bekend zijn.<sup>4</sup>

### ***Uitvoering van het compensatiebeginsel SGR***

Wordt een ingreep, zowel grote als kleine ruimtelijke ingrepen, toegestaan in de bovengenoemde gebieden dan geldt in principe dat geen netto verlies aan waarden mag optreden. Daarbij gaat het zowel om het areaal als om de kwaliteit. De volgende stappen dienen doorlopen te worden:

1. Landschappelijk inpassing en mitigerende maatregelen  
Onder mitigerende maatregelen wordt verstaan het voorkomen of verminderen van nadelige effecten van de voorgenomen activiteit. Concreet betekent dat landschappelijke inpassing en vermindering van de effecten van de ruimtelijk ingreep op natuur. Voorbeelden zijn het plaatsen van geluidswallen en het aanleggen van dassentunnels bij de aanleg van snelwegen.
2. Fysieke natuurcompensatie
  - a) in oppervlakte in de directe omgeving van de ingreep door middel van vervangende grond die voldoende is ingericht en geschikt gemaakt; In het SGR2<sup>5</sup> (2002) is hieraan toegevoegd: Als ergens een meer duurzame situatie kan ontstaan bijvoorbeeld in of bij het samenhangende netwerk van de EHS, moet daaraan voorrang worden gegeven;
  - b) via vergoeding van gekapitaliseerde kosten van aanloopbeheer vanwege het kwaliteitsverschil tussen bestaand en nieuw aangelegd terrein (kwaliteitstoelage).
3. Als fysieke compensatie door overmacht niet of niet voldoende mogelijk is, wordt deze vervangen door financiële compensatie. Onder overmacht wordt in deze ook verstaan de dreiging van ernstige vertraging van de procedure (LNV, 1995a).

Natuurcompensatie komt dus pas aan de orde na landschappelijke inpassing en mitigerende maatregelen. Wanneer fysieke compensatie niet mogelijk is, wordt deze vervangen door financiële compensatie.

In de uitwerkingsnotitie worden bovengenoemde stappen nader uitgewerkt. In aansluiting op het SGR hebben de meeste provincies een eigen compensatiebeleid opgesteld. De provinciale voorwaarden waaronder gecompenseerd kan worden wijken op een aantal punten af van het rijksbeleid, waardoor regionaal verschillende invullingen zijn ontstaan (Kuindersma et al., 1999).

---

<sup>4</sup> Door de uitspraak van de arrondissementsbank Leeuwarden van 17 juli 1998 inzake de proefboringen in de Noordzeekustzone is duidelijk geworden dat al in een locatiebesluit moet worden aangegeven op welke wijze er gecompenseerd zal worden. Daarmee achtte de rechtbank het niet acceptabel dat pas besloten werd over de wijze van compensatie als daadwerkelijk bleek dat er door de boringen schade werd veroorzaakt.

<sup>5</sup> SGR2 heeft nog geen volledige procedure doorlopen van een planologische kernbeslissing (PKB), zoals aangegeven in de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

### ***Rolverdeling en verantwoordelijkheden SGR***

Het Rijk is aan SGR gebonden en kan alleen van het SGR afwijken op grond van een andere recentere planologische kernbeslissing of wijziging van het SGR<sup>6</sup>. Wanneer het Rijk initiatiefnemer is, is zij verplicht het compensatiebeginsel SGR toe te passen.

In het SGR is aan lagere overheden verzocht SGR te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplan. De provinciale overheden hebben zich na het verschijnen van het SGR hieraan gecommitteerd. Het compensatiebeginsel en "nee, tenzij" beginsel uit het SGR kent een redelijke doorwerking in het provinciaal beleid en is verankerd in streekplannen. Opname in het streekplan geeft de beste garanties voor de provincie dat het compensatiebeginsel wordt nageleefd, omdat het streekplan een toetsingskader is voor het beoordelen van nieuwe bestemmingsplannen en bestemmingsplanwijzigingen (Kuindersma et al., 1999).

De initiatiefnemer van een ingreep is verantwoordelijk voor de realisatie van de compensatie. Hij moet inzichtelijk maken hoe invulling zal worden gegeven aan de compensatie, en hiervoor een voorstel doen, waarin de volgende aspecten opgenomen zijn: welke gebieden ondervinden negatieve effecten, welke maatregelen zullen getroffen worden, op welke locatie worden deze maatregelen voorzien en hoe zal in procedurele en organisatorische zin de compensatie worden uitgevoerd.

De vergunning- of toestemmingverlenende instantie voor de ingreep is het bevoegd gezag, dat alle belangen afweegt en dat er op toeziet dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. Voor grootschalige ingrepen ziet het Rijk er op toe dat het compensatiebeginsel correct in de ruimtelijke plannen is opgenomen. Voor regionale ingrepen ligt de uiteindelijke besluitvorming veelal in handen van de provincie, en zullen zij er op toezien dat het compensatiebeginsel in de ruimtelijke plannen opgenomen wordt. Als de ingreep daadwerkelijk wordt uitgevoerd is het bevoegd gezag de meest voor de hand liggende instantie om toe te zien dat de mitigerende en compenserende maatregelen conform het voorstel worden uitgevoerd.

### ***Samenvattend***

Aan compensatie worden de volgende voorwaarden gesteld vanuit SGR (1995):

- In compensatieplichtige gebieden mag in beginsel geen nettoverlies aan waarden, wat betreft areaal en kwaliteit optreden.
- De compensatie dient zo veel mogelijk in de directe omgeving van de ingreep, maar wel buiten de ruimte gevoteerd voor de EHS plaats te vinden, tenzij dit niet mogelijk, of vanuit de functies gemotiveerd, onwenselijk is. In SGR2 (2002) is dit omgezet in compensatie nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat.
- Er bestaat de mogelijkheid om financieel te compenseren, wanneer feitelijke compensatie onmogelijk is. Dit kan ook zijn door overmacht, wanneer er sprake is van dreiging van een ernstige vertraging van de procedure.
- De initiatiefnemer van de ingreep wordt verantwoordelijk gesteld voor het totstandkomen van de compensatie.
- De vergunningverlenende instantie voor de ingreep is het bevoegd gezag is het bevoegd gezag die erop toeziet dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert.

Vanuit SGR2 (2002) is hieraan toegevoegd:

- Indien fysieke compensatie onmogelijk is, dan wordt gezocht naar compensatie door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden. Dit betreft een stap die genomen moet worden voordat er ingezet wordt op financiële compensatie.

---

<sup>6</sup> SGR is officieel komen te vervallen. Maar juridisch blijft de bestuursrechter aan SGR toetsen.

- Het tijdstip waarop concrete besluitvorming over het al of niet realiseren van een ingreep plaatsvindt, is tevens het tijdstip waarop helderheid wordt gegeven over aard, wijze en tijdstip van compensatie.
- Het tijdstip van daadwerkelijke compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep.

## 2.3 Compensatie Natura 2000 - Habitatrictlijn

Het compensatiebeginsel uit de Habitatrictlijn (Europese Commissie, 1992)<sup>7</sup> is vastgelegd in artikel 6, lid 4 en is als volgt geformuleerd:

*Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale en economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lidstaat **alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft**. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijk habitat en/of prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.*

De gebieden waarvoor dit compensatiebeginsel geldt zijn de aangewezen Vogel- en Habitatrictlijngebieden (ook wel speciale beschermingszones genoemd) en kennen juridische bescherming. De Vogelrichtlijngebieden, die door Nederland zijn aangewezen, worden sinds 2000 volgens artikel 6 beschermd. Voor de Habitatrictlijngebieden ligt de zaak gecompliceerder: er is nog geen enkel Habitatrictlijngebied aangewezen: sommige gebieden zijn in Brussel reeds in 1996 en 1998 aangemeld, andere gebieden zijn recentelijk in 2003 aangemeld. Toch kennen deze aangemelde gebieden enige bescherming. Uit jurisprudentie (zaak Lichtenvoorde, uitspraak Raad van State van 11 juli 2001) blijkt dat Nederland zich dient te onthouden van activiteiten, die het definitief aanwijzen van Habitatrictlijngebieden in gevaar kunnen brengen.

### **Toepassing compensatiebeginsel Habitatrictlijn**

De Lidstaten moeten er voor zorgen dat voor de gebieden die zijn aangewezen onder de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn speciale beschermingsmaatregelen (artikel 6, lid 1) worden genomen om de "gunstige staat van instandhouding" te behouden of te herstellen. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor deze speciale beschermingszones zijn aangewezen of aangemeld niet verslechtert. Tevens mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben (artikel 6, lid 2).

Artikel 6, lid 3 stelt dat plannen en projecten<sup>8</sup> die mogelijk een significant gevolgen hebben op een gunstige staat van instandhouding (hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere

<sup>7</sup> Het gehele artikel 6 is beschreven in bijlage 3

<sup>8</sup> Er bestaat geen eenduidigheid over het begrip plan of project uit artikel 6 lid 3 noch over het feit of lid 3 gezien moet worden als een verbijzondering van lid 2 of als een afzonderlijke, zelfstandige strekking (Uitspraak Raad van State 27 maart 2002). Het is dus onduidelijk welke activiteiten onder de werkingssfeer van artikel 6 lid 2 dan wel lid 3 vallen.

plannen of projecten), dienen te worden getoetst op deze effecten, uitgaande van de beschermingsdoelstelling van het gebied. Pas na een dergelijke passende beoordeling waarbij de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken waarvoor het gebied is aangewezen, niet zullen worden aangetast (dit staat bekend als het voorzorgbeginsel), kunnen de bevoegde autoriteiten toestemming geven voor het project of plan.

Wanneer deze zekerheid niet verkregen kan worden is artikel 6, lid 4<sup>9</sup> van toepassing. Toestemming voor het plan of project is niet mogelijk tenzij er sprake is van "dwingende redenen van groot openbaar belang" en er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn (het "nee, tenzij" beginsel). Indien het gaat om een gebied met een prioritair habitat of prioritaire soort, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, dan wel na advies van de Commissie andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Als na afweging het natuurbelang moet wijken voor andere belangen, dienen compenserende maatregelen te worden getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen. Wanneer compenserende maatregelen de samenhang van Natura 2000 niet kunnen waarborgen, of niet kunnen worden uitgevoerd, lijkt toestemming voor de uitvoering van het plan of project te moeten worden geweigerd (Backes in Leinis, 2001)

### ***Uitvoering van compensatie***

Mede vanwege de in de praktijk gebleken onzekerheden over de interpretatie van artikel 6 heeft de Europese Commissie een leidraad opgesteld, waarin de bepalingen van artikel 6 nader zijn uitgewerkt (Europese Commissie, 2000). Dit document geeft over het algemeen een goed houvast, maar heeft geen juridische status.

In het document worden compenserende maatregelen nader omschreven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen a) verzachtende maatregelen en b) compenserende maatregelen.

Verzachtende of mitigerende maatregelen zijn maatregelen die erop gericht zijn de negatieve gevolgen van een plan of project hetzij tijdens de uitvoering daarvan, hetzij achteraf, te beperken of zelfs te neutraliseren. Mitigerende maatregelen kunnen door de initiatiefnemer het plan of project worden voorgesteld en/of door de bevoegde nationale instanties worden voorgeschreven. Mitigerende maatregelen dienen te worden onderscheiden van compenserende maatregelen. Vanzelfsprekend beperken correct uitgevoerde mitigerende maatregelen de omvang van de noodzakelijke compenserende maatregelen, omdat er minder schade te compenseren valt.

Compenserende maatregelen zijn plan- of projectspecifieke maatregelen die worden genomen bovenop de normale uitvoeringsmaatregelen voor een richtlijngebied. Zij zijn bedoeld om het verlies aan natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen volledig te compenseren. Compenserende maatregelen kunnen de vorm aannemen van:

---

<sup>9</sup> Artikel 6, lid 4 is niet van toepassing op bestaand gebruik volgens lid 2. Toch geldt ook voor activiteiten vanuit vigerende bestemmingsplannen (bestaand gebruik) dat zonodig gecompenseerd moet worden, wanneer de samenhang van Natura 2000 in gevaar komt. In het geval van het bestemmingsplan Texel, waarin o.a. in de voorzetting van militair gebruik was voorzien, is het bestemmingsplan vernietigd omdat men ten onrechte niet had getoetst aan artikel 6, lid 2 (uitspraak Raad van State 31 maart 2000).

- Het creëren van een nieuw geschikt leefgebied (grenzend aan de bestaande aangewezen gebieden of in een ander gebied) met dezelfde kwaliteit en betekenis voor het netwerk Natura 2000 en daar deel van uit gaat maken;
- Het verbeteren van de kwaliteit van de habitats in een deel van een gebied of in een bestaand Natura 2000 gebied, in evenredigheid met de door het project veroorzaakte verliezen;
- In uitzonderlijke gevallen, het voorstellen van een nieuw gebied uit hoofde van de Habitatrichtlijn.

Financiële compensatie is in beginsel niet toegestaan.

Het van tevoren voorstellen van compenserende maatregelen ontslaat de lidstaat in geen geval van de verplichting om eerst de diverse procedurestappen van artikel 6 te doorlopen, met name om alternatieven te bestuderen en een afweging te maken van het belang van het plan of project in verhouding tot de natuurwaarde van het gebied.

De omvang van het te compenseren areaal wordt bepaald door het areaal waar sprake is van een teruggang van kwaliteit. Wat betreft de realisering van een vervangend areaal wordt uitgegaan van een vorm van basisinrichting van met name abiotische omstandigheden waarbij in principe de verloren gegane kwaliteiten weer kunnen worden ontwikkeld c.q. zich kunnen ontwikkelen. Verder stelt de Europese Commissie in de leidraad dat compensatie ook mag bestaan uit het kwalitatief verbeteren van minderwaardige gebieden.

### ***Rolverdeling en verantwoordelijkheden***

In artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn wordt aangegeven dat de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Bovendien moet de Lidstaat de Commissie in kennis stellen van de genomen compenserende maatregelen. In eerste instantie rust de verplichting bij de Lidstaat, dus bij de Nederlandse rijksoverheid.

Uitspraken van het Europese Hof van Justitie<sup>10</sup> hebben duidelijk gemaakt dat de bepalingen van deze richtlijnen gelden boven de nationale wet- en regelgeving, indien bepalingen uit de richtlijnen niet correct of niet tijdig in het nationaal recht zijn omgezet. In Nederland heeft de omzetting van deze richtlijnen wat betreft de gebiedenbescherming nog niet (in voldoende mate) plaatsgevonden. LNV dient hiervoor zorg te dragen en werkt aan een herziening van de Natuurbeschermingswet. Zolang de richtlijnen nog niet in het nationale recht zijn opgenomen, is elk bestuursorgaan bij nieuwe activiteiten verplicht direct te toetsen aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen (de zogenaamde directe werking).

De Habitatrichtlijn laat zich niet uit over de vraag wie verantwoordelijk is voor het treffen van de compensatiemaatregelen en evenmin over wie de compensatie betaalt. In de leidraad wordt echter wel gepleit voor het principe "de vervuiler betaalt", de initiatiefnemer dus.

### ***Concluderend***

Aan compensatie vanuit de Habitatrichtlijn worden de volgende voorwaarden gesteld:

- De algehele samenhang van Natura 2000 moet bewaard blijven, dus het nieuwe gebied moet voldoen aan vereiste functies en voldoen aan de voor het oorspronkelijke gebied gehanteerde selectiecriteria.
- Compensatie is extra, bovenop de normale bijdrage. Er mogen geen niet-aangewezen gebieden die zich reeds kwalificeren als compensatie worden voorgedragen.

---

<sup>10</sup> Hof van Justitie van 6 april 2000, zaak C-256/98

- De afstand tussen het oorspronkelijk gebied en het gebied waar de compenserende maatregelen getroffen worden is geen belemmering.
- Het betreft feitelijke maatregelen, financiële compensatie is niet toegestaan.
- Het resultaat van de compensatie moet een feit zijn, op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het Natura 2000 netwerk veilig te stellen.

## **2.4 Compensatie Natuurmonumenten - NBwet 1968**

Voor beschermde natuurmonumenten, inclusief Staatsnatuurmonumenten, geldt op grond van de vigerende Natuurbeschermingswet (NB-wet 1968) geen verplichting om te compenseren. Deze NB-wet 1968 is de grondslag voor de aanwijzing van gebieden als beschermd natuurmonument of staatsmonument. Natuurmonumenten worden aangewezen door het Rijk. Kern van de bescherming is dat het verboden is om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een natuurmonument of die het natuurmonument ontsieren. In het aanwijzingsbesluit van een gebied tot natuurmonument, wordt opgenomen welke natuurwaarden bescherming genieten.

De Natuurbeschermingswet kent zelf dus geen compensatieplicht, maar in het SGR is echter opgenomen dat het compensatiebeginsel van toepassing is op gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen. Verder zijn de huidige (staats)natuurmonumenten veelal ook Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, waardoor ze toch compensatieplicht kennen.

## **2.5 Gewijzigde Natuurbeschermingswet**

De Natuurbeschermingswet 1998, die slechts deels in werking is getreden, wordt momenteel herzien om te voldoen aan de verplichting om de Europeesrechtelijke bepalingen in de nationale wetgeving te implementeren. De herziene NB-wet 1998 zal gaan gelden voor de reeds aangewezen natuurmonumenten en Staatsnatuurmonumenten en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

De Europese Commissie is een procedure gestart (brief 25 oktober 2000) waarbij Nederland wegens het niet implementeren van deze bepalingen in gebreke is gesteld. Concreet luidt het verwijt dat de eisen van artikel 6 van Habitatrichtlijn inclusief de compensatiebepalingen onvoldoende zijn omgezet in het Nederlands recht. De vigerende Natuurbeschermingswet kan dus niet worden gezien als een deugdelijke implementatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

In het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (Woldendorp, 2002) zijn een aantal bepalingen betreffende compensatie opgenomen. In art. 19h, lid 1, is bepaald dat het bevoegd gezag in een besluit om een schadelijke activiteit toe te staan tevens een besluit moet nemen omtrent compenserende maatregelen teneinde te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

Door de koppeling aan Natura 2000, blijft de compensatieplicht beperkt tot de Europese instandhoudingdoelstelling voor de speciale beschermingszones. Er geldt dus geen compensatieplicht, voor zover het nationale instandhoudingdoelstellingen betreft. Het is de vraag of het SGR op EHS gebieden van toepassing blijft naast de gewijzigde

Natuurbeschermingswet. In dat geval zal de volledige compensatieplicht blijven bestaan, voor EHS-gebieden, deels op grond van de Natuurbeschermingswet (Europese instandhoudingdoelstelling) en deels op grond van het SGR (nationale instandhoudingdoelstelling).

De huidige beschermde natuurmonumenten zijn voor het overgrote deel tevens aangewezen als speciale beschermingszones inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn, waardoor voor deze gebieden compensatieplicht gaat gelden. Een klein aantal natuurmonumenten, ca. 5000 ha, is niet aangewezen als sbz (Veltman, 2003), waardoor in deze gebieden geen compensatieplicht zal gelden volgens de herziene NB-wet. Mogelijk dat wel het compensatiebeginsel van het SGR geldt.

Vervolgens staat er (art. 19h, lid 2), dat de initiatiefnemer door het bestuursorgaan tijdig tevoren in de gelegenheid wordt gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen, waarin in elk geval moet zijn aangegeven op welke wijze en in welk tijdsbestek de compenserende maatregelen zullen worden genomen (art. 19h, lid 3).

In art. 19h, lid 4, staat dat de compenserende maatregelen moeten worden getroffen voordat de significante gevolgen zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied, dat de significante gevolgen ondervindt, aan Natura 2000 veilig te stellen. Uit deze formulering blijkt dat het dus niet altijd vereist is dat maatregelen worden genomen voordat de significante gevolgen zich voordoen (Woldendorp, 2002).

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de Minister van LNV nadere eisen kan stellen ten aanzien van compenserende maatregelen (art. 19h, lid 5). Een belangrijk onderdeel van de wetswijziging is de opname van een concrete, eenduidige compensatieverplichting bij negatieve effecten op de natuurwaarden in de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden binnen Nederland.

De gewijzigde Natuurbeschermingswet beoogt een integrale, efficiënte afweging te bevorderen door te bepalen dat de habitattoets en de habitatafweging moet worden toegepast in het kader van de onderscheiden sectorwetten die van toepassing zijn bij een voorgenomen realisatie van plannen of projecten. Het betekent dat het bestuursorgaan dat op grond van andere wetten betrokken is bij de besluitvorming, bijvoorbeeld voor het verlenen van de bouw-, milieu-, - en ontgrondingsvergunning, verantwoordelijk wordt voor de afweging van de natuurbelangen die in het geding zijn.

## 2.6 Andere relevante kaders

### ***Compensatie van leefgebieden - Flora- en Faunawet***

De Flora- en Faunawet stelt dat het verboden is de holen, nesten, vaste rust- en verblijfplaatsen te verstoren, verontrusten of te vernietigen, maar bepaalt dat van deze verbodsbepalingen door het verlenen van een vrijstelling of ontheffing kan worden afgeweken. In tegenstelling tot de Europeesrechtelijke bepalingen die zich richten op de bescherming van gebieden, kennen de Europeesrechtelijke bepalingen die zich richten op de bescherming van de soorten geen expliciete verplichting om de nadelige invloed op de soorten te compenseren. Ook de Flora- en Faunawet waarvan wordt aangenomen dat met deze wet de soortbeschermingsbepalingen in de nationale wetgeving zijn omgezet, kent geen expliciete verplichting om de nadelige invloed te compenseren van handelingen, activiteiten en ingrepen waarvoor een ontheffing is verleend.



Een ontheffing van de verbodsbepalingen wordt verleend voor handelingen, activiteiten en ingrepen indien is aangetoond dat er voor de betreffende ingrepen geen andere bevredigende oplossingen bestaan en, indien geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de onderscheiden soorten. Hoewel uit deze voorwaarden kan worden afgeleid dat formeel een expliciete verplichting tot compensatie ontbreekt, verwacht het Ministerie van LNV als bevoegd gezag voor de beoordeling van een ontheffingsaanvraag dat bij een dergelijke aanvraag ook de voorgenomen compenserende en mitigerende maatregelen worden beschreven. Dat duidt er op dat bij de afweging of er wel of geen ontheffing wordt verleend de mogelijkheid om compenserende maatregelen te treffen in de praktijk wel degelijk wordt meegenomen (zie ook Broekmeyer & Ottburg, in prep.).

Compensatie vormt hiermee een integraal onderdeel van het projectplan dat als onderbouwing voor de ontheffingsaanvraag wordt opgesteld. De voorwaarden waaraan compensatie moet voldoen zijn (LNV, 2003):

- Compensatie moet strikt gerelateerd zijn aan het te compenseren effect;
- Compensatie moet gerealiseerd zijn en moet functioneren op het moment dat de aantasting van het oorspronkelijke gebied plaats vindt;
- Bij compensatie moet uitgegaan worden van het netwerk van leefgebieden waarin veel soorten in Nederland overleven;
- Een goede planologische en juridische veiligstelling van het compensatiegebied is vereist.

Ook provincies kunnen via hun eigen compensatieregeling aanvullende voorschriften hanteren die specifiek gericht zijn op de instandhouding van leefgebieden van soorten, zoals provincie Limburg (2002).

### ***Compensatie bossen - Boswet***

Via de Boswet, die in werking trad op 1 juli 1962, worden bosgebieden beschermd. Het doel van de wet is het totale oppervlakte aan bos in Nederland op peil te houden. De belangrijkste instrumenten daartoe zijn de herplantplicht, de meldingsplicht en het kapverbod.

De Boswet is niet primair gericht op de functie bos voor de natuur, maar verplicht slechts tot een 1:1 herplant van het te rooien bos (herplantplicht). Deze herplantplicht houdt in dat binnen 3 jaar nadat houtopstanden geveld zijn de bomen weer aangeplant moeten zijn tenzij (1) de velling noodzakelijk is voor uitvoering van een werk overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan, (2) hetzij niet groter is dan 10 are of niet meer dan 20 bomen (3) hetzij LNV vrijstelling verleent (artikel 6).

Een initiatiefnemer die bomen in een bestaand bos wil of laat kappen is verplicht dit van tevoren bij LASER te melden (meldingsplicht). Na de melding geeft LASER toestemming of een kapverbod. Als LASER toestemming verleent, dan mag de velling uitgevoerd worden tussen een maand en een jaar nadat de kapmelding door LASER is ontvangen. De provincie is verantwoordelijk voor de handhaving van de Boswet voor niet-rijksgronden, zoals terreinen van Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, particulieren en gemeenten. De Algemene Inspectie Dienst (AID) is verantwoordelijk voor handhaving van de rijksgronden, zoals terreinen van Staatsbosbeheer, Defensie, Rijkswaterstaat en (Kroon)Domeinen (Van de Lisdonk et al., 2002).

Naast de kapmelding kan men een verzoek tot compensatie<sup>11</sup> van de herplantplicht indienen: als herplanten op het perceel waar de geveld houtopstand stond problemen oplevert kan toestemming tot compensatie verleend worden. Men krijgt dan toestemming een andere perceel te beplanten. Indien het gaat om aantasting van een zogeheten boskern (een aaneengesloten stuk bos groter dan 5 hectare) is herplant in of aansluitend aan de boskern verplicht; in andere gevallen mag het ook op grotere afstand. Compensatie wordt alleen toegekend als blijkt dat hiertegen geen bezwaar bestaat op grond van bijvoorbeeld het bestemmingsplan.

Een groot aantal provincies heeft de provinciale natuurcompensatierichtlijnen opgesteld voor zowel natuur als bos. Hiermee wordt getracht het gat in de Boswet (artikel 5, lid 2) te dichten (Kuindersma et al., 1999). Dit gat houdt in dat de Boswet terugtreedt als de voorgenomen velling overeenkomstig is met een goedgekeurd bestemmingsplan. Naar schatting van het Bosschap verdwijnt er hierdoor jaarlijks ca. 300 ha. Door de provinciale richtlijn dient ook bij een bestemmingsplanwijziging bos gecompenseerd te worden. De provincie keurt de aanpassing in het bestemmingsplan goed als een private overeenkomst wordt opgesteld tussen gemeente en initiatiefnemer over de compensatie van het verloren gegane bos. De nakoming van deze overeenkomst is door de provincies echter niet af te dwingen in tegenstelling tot de herplantplicht, omdat de compensatieverplichting van het SGR niet wettelijk verankerd is (Van de Lisdonk et al., 2002).

Vanuit het oogpunt van natuur kan bos ook op andere wijze aangetast worden dan door daadwerkelijk rooien, bijvoorbeeld bij verstoring door verkeerslawaaai. In dergelijke gevallen is niet de Boswet van toepassing maar het compensatiebeginsel SGR.

### ***Beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet***

Voor concrete projecten die onder de Tracéwet vallen heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een beleidsregel vastgesteld (staatscourant 1998, nr. 124 / p. 13). Hierin is opgenomen dat, indien in de procedure gekozen wordt voor een ingreep in een SGR-gebied, twee facetten uitdrukkelijk aan de orde moeten komen:

- (1) Het "nee, tenzij" beginsel;
- (2) Indien hiervan de noodzaak is aangetoond, dient de initiatiefnemer het verlies aan natuur, bos en/of recreatie zoveel mogelijk te mitigeren en, indien dat onvoldoende is, te compenseren.

Mitigerende maatregelen worden in het Tracébesluit vastgelegd. Compenserende maatregelen die aan het tracé worden getroffen worden ook in het Tracébesluit vastgelegd. Compenserende maatregelen die niet aan het tracé getroffen worden dienen niet in het tracébesluit te worden vastgelegd maar wel nauwkeurig te worden beschreven. Tevens dient een einddatum te worden genoemd, waarop de compensatie is gerealiseerd (Van den Top et al., 1998).

### ***Wet Milieubeheer***

Bij projecten die mogelijke grote milieuconsequenties met zich meebrengen bestaat een verplichting voor het verrichten van een milieu effect rapportage (MER). Het compensatiebeginsel is neergelegd in de wet Milieubeheer, art. 7.10 lid 4:

---

<sup>11</sup> Het begrip compensatie heeft in het kader van de Boswet een andere betekenis. In principe kan men de herplantplicht zien als 1:1 natuurcompensatie met een daar aangekoppelde termijn van 3 jaar. De term compensatie wordt bij de Boswet gebruikt om aan te geven dat men niet op dezelfde grond kan herplanten, maar dat men verzoekt om herplant op een andere stuk grond.

*Het bevoegd gezag kan bepalen dat indien niet alle nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden beperkt, bij de te beschrijven alternatieven tevens de mogelijkheden worden beschreven om door het treffen van voorzieningen of maatregelen elders de resterende gevolgen te compenseren.*

Deze uitwerking in de MER-procedure heeft vooral een procedureel karakter. Er is dus alleen een verplichting om het compensatiebeginsel mee te nemen in de besluitvorming. Compensatie volgens de wet Milieubeheer is dus wel wettelijk verankerd, maar niet gebonden aan gedetailleerde inhoudelijke voorwaarden. In de praktijk zijn geen voorbeelden bekend waarbij van deze wettelijke verplichting gebruik wordt gemaakt.

## **2.7 Compensatie-eisen op een rij**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de huidige stand van zaken omtrent de juridische eisen die gesteld worden.

Allereerst is een korte analyse gemaakt van de jurisprudentie van de Nederlandse rechter. In vrijwel alle besluitvormingstrajecten wordt door tegenstanders van het project aangevoerd dat de voorgenomen mitigerende en compenserende maatregelen niet afdoende zijn om de nadelige invloed op de soorten ongedaan te maken. Dit argument heeft echter tot nu toe zelden of nooit geleid tot de vernietiging of de schorsing van een besluit. Onder andere is de ontoereikendheid van de compenserende maatregelen bij de besluitvorming over de A73 aangevoerd. De initiatiefnemer heeft echter het aantal en de soort compenserende maatregelen die hij in eerste instantie op stapel had staan fors uitgebreid waardoor de bestuursrechter geen reden zag om het besluit te vernietigen op grond van het feit dat de compenserende maatregelen niet toereikend zouden zijn. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de besluitvorming voor de aanleg van IJburg (uitspraak Raad van State, 11 januari 2000). De effectiviteit van de voorgenomen compenserende maatregelen wordt betwist, maar de rechter volgt de redenering niet, of ziet er geen aanleiding in voor een oordeel dat de te treffen compenserende maatregelen tekort zouden schieten.

Uit bovenstaande paragrafen is duidelijk dat er verschillende kaders bestaan die verplichten tot compenseren van hetgeen verloren gaat. De vraag is, welke kaders men in de praktijk toepast en daaraan voorafgaande de vraag wat de kracht is van de onderscheiden kaders. Hiervoor zijn de belangrijkste twee kaders, het SGR en de Habitatrichtlijn vergeleken. In onderstaande analyse wordt ingegaan op een aantal van de verschillen in de compensatievoorwaarden (nummering in tabel correspondeert met nummering in onderstaande tekst). Deze zijn samengevat in tabel 1.

### ***1) Wanneer compenseren?***

De Habitatrichtlijn heeft een compensatieplicht indien een project of plan wordt toegestaan dat significante gevolgen kan hebben voor de ecologische waarden waarvoor het gebied is aangewezen. Compensatie is dus niet bij elke ingreep verplicht, maar slechts bij die ingrepen die significante gevolgen hebben. Bovendien is op grond van de Habitatrichtlijn niet het hele gebied beschermd, maar alleen die ecologische waarden waarvoor het gebied is aangewezen. Zo kan een ingreep waardoor bijvoorbeeld een bepaald planten- of diersoort verdwijnt, Europees rechtelijk niet compensatieplichtig zijn, indien het gebied uitsluitend is aangewezen als belangrijke rustgebied voor bepaalde vogelsoorten die geen last ondervinden van de ingreep (Backes in Leinis et al., 2001). Uiteraard zal vervolgens wel bekeken moeten worden of er geen ander kader met compensatieplicht geldt in datzelfde gebied.

Tabel 1. Verschillen tussen compensatievoorwaarden SGR en Habitatrichtlijn

	<b>SGR</b>	<b>Habitatrichtlijn</b>
<b>1) Wanneer compensatie?</b>	Alle ingrepen en ontwikkelingen in of nabij de gebiedscategorieën die de wezenlijke waarden en kenmerken van het gebied aantasten.  Bij nieuwe ingrepen die nog niet planologisch zijn afgewogen en vastgelegd.	Plannen of projecten die significante gevolgen hebben voor de samenhang van Natura 2000.  Bij nieuwe ingrepen en bestaand gebruik.
<b>Gebieden waarvoor compensatie geldt</b>	Verschillende gebiedscategorieën waaronder kerngebieden van de EHS en de gerealiseerde natuur-ontwikkelingsgebieden <sup>12</sup>	Vogel- en Habitatrichtlijngebieden
<b>Effect-beschrijving</b>	Bij effectbeschrijving mogen positieve en negatieve effecten met betrekking tot verschillende habitats en soorten tegen elkaar worden afgewogen (saldering). Dergelijke beoordeling is enigszins subjectief (appels en peren met elkaar vergelijken)	Positieve en negatieve ontwikkelingen met betrekking tot dezelfde soort of hetzelfde habitat binnen een speciale beschermingszone
<b>Verplichting voor wie?</b>	PKB is bindend voor rijksoverheid als initiatiefnemer. Provincies hebben zich gecommitteerd.	Verplicht voor iedereen, directe werking.
<b>2) Wijze van compensatie</b>	Functiegericht en feitelijke maatregelen, indien niet mogelijk mag financieel gecompenseerd worden.	Functiegericht; feitelijke maatregelen. Geen financiële compensatie
<b>3) Kwaliteit en Kwantiteit</b>	Geen netto-verlies van oppervlakte en kwaliteit van aanwezige waarden	Ecologische kwaliteit. Er wordt niet gesproken over oppervlakte, maar kwaliteit habitats mag niet verslechteren en geen storende factoren voor soorten.
<b>4) Nabijheidseis</b>	In directe omgeving, anders zo nabij mogelijk	Afstand geen belemmering, binnen biogeografische regio, niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de ingreep.
<b>5) Tijdpad en uitvoering</b>	SGR (1995) stelt geen eisen, SGR2 (2002) stelt dat besluitvorming compensatie gelijktijdig met tijdstip besluitvorming over ingreep plaatsvindt. Realisatie compensatie gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep.	Juridisch besluit compensatie uiterlijk met besluit over ingreep. Realisatie feitelijk voordat effecten van de ingreep manifest geworden zijn, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om bijdrage aan Natura-2000 netwerk veilig te stellen.
<b>6) Binnen beschermd gebied</b>	In principe niet mogelijk; in praktijk afhankelijk van uitwerking van provincies.	In zelfde gebied kan, mits verhoging van kwaliteit, bovenop reguliere maatregelen voor uitvoering Habitatrichtlijn
<b>7) Procedurele verplichtingen</b>	Geen aparte procedure: meenemen in bestaande afwegingskaders	Bevoegde instanties moeten commissie in kennis stellen
<b>8) Bewijslast</b>	Niet vastgelegd	Zekerheid verschaffen over doeltreffendheid compensatiemaatregelen

<sup>12</sup> Zie verder bijlage 2

SGR kent een ruimere compensatieplicht. SGR geldt voor alle ingrepen in de onder de basisbescherming vallende gebieden met schadelijke gevolgen op de wezenlijke waarden en kenmerken van een gebied.

De gebiedscategorieën waarop het compensatiebeginsel betrekking heeft, zijn eveneens bij het SGR ruimer dan vanuit de Habitatrictlijn vereist.

Het afwegingskader SGR is vastgelegd in een planologische kernbeslissing. Wanneer het Rijk initiatiefnemer is, is zij verplicht het compensatiebeginsel toe te passen. Het Rijk dient toezicht te houden op de doorwerking van het compensatiebeginsel (LNV 1995b) en in het SGR wordt aan lagere overheden verzocht dit te laten doorwerken in hun streek- en bestemmingsplan. De Habitatrictlijn is verplicht voor iedere initiatiefnemer, omdat deze bepalingen directe werking hebben.

Het afwegingskader van de Habitatrictlijn is van toepassing als richtlijngebieden zijn aangewezen. Voor Vogelrichtlijngebieden die zich wel kwalificeren maar nog niet zijn aangewezen geldt, volgens een uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 25 november 1999, dat de effecten van een voorgenomen ingreep *wel* getoetst moeten worden aan de beschermingsbepalingen van de Vogelrichtlijn. In Nederland geldt dat de criteria vanuit IBA-89 (Important Bird Areas, lijst opgesteld door Vogelbescherming Nederland) door de Europese Unie als kwalificerend voor aan te melden gebieden worden beschouwd. Voor Habitatrictlijngebieden die wel zijn aangemeld maar niet aangewezen, geldt dat de lidstaten en hun organen zich dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van de door de Habitatrictlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. Daarom wordt, hoewel in Nederland alle Habitatrictlijngebieden die tot nu toe zijn aangemeld nog niet zijn aangewezen, de habitattoets en -afweging toch toegepast.

Het afwegingskader, en dus ook het compensatiebeginsel, van het SGR moeten toegepast worden op alle ingrepen die na 1995 tot stand gekomen zijn. Het probleem daarbij is dat de begrenzing van kerngebieden en natuurontwikkelingsgebieden lang onduidelijk is geweest (zie verder hoofdstuk 4).

De verplichtingen uit art. 6 lid 4 van de Habitatrictlijn gelden onafhankelijk van de vraag of een activiteit al was voorzien in een eerder vastgesteld plan, bijvoorbeeld een bestemmingplan. De compensatieplicht kan dus ook gelden voor een activiteit die wordt aangevraagd in overeenstemming met een vigerend bestemmingsplan. Het compensatieplichtige besluit is dan bijvoorbeeld de bouwvergunning.

Bij SGR mag, indien als gevolg van een ruimtelijke ingreep naast negatieve ook positieve effecten optreden op natuurwaarden, een saldering toegepast worden van verlies en winst ten gevolge van de ingreep op verschillende soorten en habitats in het betreffende gebied. Als dit op nul uitkomt hoeft er niet te worden gecompenseerd. De Habitatrictlijn staat dergelijke saldering alleen toe als het gaat om positieve en negatieve effecten voor dezelfde soort of hetzelfde habitat.

## ***2) Wijze van compensatie***

Het doel van de compensatiemaatregelen volgens de Habitatrictlijn is dat de algehele samenhang van Natura 2000 gewaarborgd blijft. Zolang het Europese netwerk nog niet is voltooid, moet compensatie gericht zijn op het scheppen van dusdanige ecologische omstandigheden, die de toekomstige realisatie van het samenhangende netwerk minstens even goed faciliteren. Hierbij zijn de ecologische functies en de instandhoudingsdoelstellingen van het aangetaste gebied bepalend (Heinis et al., 2001).

Deze functiegerichte doelstelling van de compensatieplicht bij de Habitatrichtlijn heeft tot gevolg dat de maatregelen een feitelijk karakter zullen moeten hebben<sup>13</sup>. Is dit niet mogelijk, dan mag een ingreep in beginsel niet worden toegestaan. Financiële compensatie in plaats van feitelijke moeilijk of onmogelijk functiegerichte compensatie is volgens de Habitatrichtlijn dus niet mogelijk.

Bij SGR is onder bepaalde voorwaarden wel financiële compensatie mogelijk. Als feitelijke compensatie moeilijk of onmogelijk is, onder andere wanneer feitelijke compensatie een te grote procedurele vertraging zou betekenen, biedt het SGR wel de mogelijkheid van financiële compensatie. Bij deze financiële compensatie hoeft er geen koppeling meer te zijn met het aangetaste habitatype of de realiseerbaarheid binnen de planperiode. Een dergelijke vorm van compensatie kan dus niet worden toegepast bij natuurgebieden die onder de Habitat- en Vogelrichtlijn vallen.

### ***3) Kwaliteit en kwantiteit: grootte compensatiegebied***

Volgens de Habitatrichtlijn is de ecologische kwaliteit van de compensatiemaatregelen bepalend, niet de oppervlakte van het compensatiegebied of de ligging nabij de ingreep (zie verder nabijheidseis). Bij het bepalen van die ecologische kwaliteit zijn de criteria belangrijk die hebben geleid tot de selectie en aanwijzing van het gebied.

Het kan dus zijn dat het nodig is om compensatiemaatregelen te nemen die een veel groter gebied beslaan, maar het kan ook voldoende zijn om een aanzienlijk minder groot terrein te compenseren met een veel hogere kwaliteit. Een vaste regel voor de oppervlakte is niet te geven.

Het SGR stelt wel eisen aan zowel oppervlakte en kwaliteit (netto-verlies van areaal en kwaliteit). In de uitwerking worden hiervoor een aantal regels meegegeven.

#### **Kader 1 Aanleg tweede Maasvlakte in speciale beschermingszone Voordelta**

Deze ingreep zal o.a. gecompenseerd worden door instelling van een zeereservaat in het resterende deel van de Voordelta. In het zeereservaat zullen de levensmogelijkheden voor vogels, vissen en bodemdieren worden vergroot door beperkingen op te leggen aan verstorende gebruiksfuncties (kwaliteitsverbetering). Doel van het zeereservaat is dat de aantallen vogels, vissen en bodemdieren daar toenemen evenredig aan de aantallen die hun leefgebied verliezen als gevolg van de tweede Maasvlakte. Kwantitatieve compensatie zou in dit geval betekend hebben dat ergens een oppervlakte van enkele duizenden hectares ondiep kustzee gecreëerd zou moeten worden, wat in feite onmogelijk is. (uit: V&W, 2003). Inmiddels heeft de Europese Commissie een positief advies gegeven op het compensatieplan (mond. med. Pelk).

In Kader 1 over de aanleg van de tweede Maasvlakte wordt duidelijk dat bij feitelijke compensatie niet altijd sprake hoeft te zijn van fysieke compensatie in oppervlakte, maar dat kwaliteitsverbetering ten behoeve van de functiegerichte doelstelling ook voldoende kan zijn. Bij compensatie door kwaliteitsverbetering eist de Europese Commissie wel dat de maatregelen uitstijgen boven de beheersmaatregelen die op grond van de Europese richtlijnen al vereist zijn.

<sup>13</sup> Het brengen van een gebied onder een bepaalde juridische status is doorgaans geen toereikende compensatiemaatregel. Door het opplakken van een juridische of beleidsmatig stempel worden immers de ecologische functies van een gebied niet zonder meer veranderd. (Backes in Heinis et al., 2001).

In het tweede kader over de Westerschelde wordt duidelijk dat de Europese Commissie bij de beoordeling van compensatieplannen veel belang hecht aan de mate waarin de compenserende maatregelen overeenkomen met de ecologische functies en de instandhoudingsdoelstelling van het aangetaste gebied.

## **Kader 2 Westerschelde: verschil van inzicht tussen Europese Commissie en Nederland**

Dit voorbeeld illustreert het verschil van inzicht in de wijze waarop gecompenseerd dient te worden (uit: V&W, 2003):

In 1995 hebben Nederland en Vlaanderen een Verdrag gesloten inzake de verruiming van de vaargeul van de Westerschelde. In dit verdrag werd gesteld dat de schade aan de natuur moest worden gecompenseerd. De Westerschelde was op dat moment nog niet aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied. Het SGR vormde het uitgangspunt bij het opstellen van het natuurcompensatieplan.

Plannen om te compenseren via ontpolderingen stuitte op grote maatschappelijke weerstand. Daarop is een compensatieplan opgesteld, waarin buitendijkse projecten, binnendijkse projecten en kreekherstel werden opgenomen. Rijkswaterstaat Zeeland is verantwoordelijke voor de uitvoering van de buitendijkse projecten en de provincie Zeeland voor de uitvoering van de andere projecten. De uitvoering moet voltooid zijn in 2008.

Inmiddels is in oktober 1998 het gebied aangemeld als Habitatrichtlijngebied en in maart aangewezen als Vogelrichtlijngebied, met als gevolg dat de compensatie aan de Habitatrichtlijn diende te voldoen. Hierop stelde de Europese Commissie Nederland in gebreke: zij was van mening dat de compensatie niet conform de bepalingen van de Habitatrichtlijn was opgesteld. Ze stelde dat de binnendijkse projecten niet kunnen worden gezien als compensatie van verlies aan natuurwaarden van de Westerschelde en de buitendijkse projecten onvoldoende compensatie boden. Verder constateerde de Europese Commissie dat de verdieping voltooid was en het compensatieprogramma nog in het beginstadium verkeerde en geen van de buitendijkse projecten zelfs maar in het uitvoeringsstadium zaten.

### ***4) Nabijheidseis***

Het SGR spreekt expliciet van compensatie bij voorkeur in de nabijheid van de ingreep. De Habitatrichtlijn zegt dat de afstand tussen het oorspronkelijke gebied en het gebied waar de compenserende maatregelen worden getroffen geen belemmering is, voorzover het compensatiegebied de vereiste functies kan vervullen en voldoet aan de voor het oorspronkelijke gebied gehanteerde selectiecriteria.

In principe behoort het compenseren buiten de landsgrenzen zelfs tot de mogelijkheden bij de Habitatrichtlijn. Vanuit ecologisch standpunt is het echter nog maar de vraag of de samenhang van Natura 2000 gewaarborgd is bij compensatie elders in de Noord-Atlantische biogeografische regio.

### ***5) Tijdstip***

In de Habitatrichtlijn is de eis opgenomen dat de compensatie vastgesteld dient te zijn als het besluit van de ingreep is genomen. In de regel dienen de compenserende maatregelen feitelijk gerealiseerd te zijn op het moment dat nadelige gevolgen van een plan of project optreden (zie ook voorbeeld Westerschelde in kader 2). Het SGR is minder duidelijk over het moment van realisatie van compensatie. In de huidige formulering van SGR2 lijkt het besluit tot compensatie gekoppeld te zijn aan het tijdstip van de besluitvorming over de ingreep. Maar hierbij kan het ook gaan om bijvoorbeeld alleen de ruimtelijke reservering of het zeker stellen van financiën.

### **6) Compensatie binnen beschermde gebieden**

Anders dan het SGR, dat compensatie binnen de EHS in principe niet toeslaat, sluit de Habitatrichtlijn compensatie binnen richtlijngebieden niet bij voorbaat uit. De Habitatrichtlijn eist wel dat bij compensatie door kwaliteitsverbetering de compensatiemaatregelen extra moeten zijn boven op de beheersmaatregelen die op grond van de Europese richtlijnen sowieso al vereist zijn (zie ook voorbeeld tweede Maasvlakte in kader 1).

Het SGR sluit compensatie binnen de EHS in beginsel uit. In de uitwerking van SGR wordt wel geconstateerd dat in sommige gevallen, met name de grote wateren, het compensatiebeginsel anders moet worden benaderd, vanwege de onmogelijkheid om verlies van water fysiek te compenseren. In recentere nota's van het ministerie van LNV (Alles heeft z'n prijs. Naar een nieuw perspectief voor compensatie, niet gepubliceerd) vraagt men meer aandacht voor flexibilisering van compensatie door kwaliteitsverbetering in relatie tot realisering van bestaand beleid.

### **7) Procedurele verplichtingen: wie is verantwoordelijk voor uitvoering en monitoring?**

De Habitatrichtlijn geeft aan de Lidstaat verantwoordelijk is voor het nemen van de nodige compenserende maatregelen. Deze kan bij de initiatiefnemer gelegd worden. In SGR wordt duidelijk aangegeven dat de initiatiefnemer ook feitelijk en financieel verantwoordelijk is voor de compensatie. Deze eis zal in de herziene NB-wet overgenomen worden. De vraag is echter nog wel hoe wordt verzekerd dat de maatregelen worden genomen indien de initiatiefnemer niet in zijn macht heeft de maatregelen te treffen (Woldendorp, 2002).

De bevoegde instanties moeten de Commissie op de hoogte stellen van de compenserende maatregelen in de richtlijngebieden. De mening van de Commissie is niet bindend, maar kan wel als dwingend worden gezien. In geval van onvolkomenheden kan legale actie ondernomen worden. Tot nu toe is niet voorzien in een procedure die deze meldingsplicht waarborgt.

In SGR is de vergunningverlenende instantie het bevoegd gezag dat erop moet toezien dat de initiatiefnemer daadwerkelijk compenseert. In de praktijk zal echter blijken dat veel onduidelijkheid bestaat over de controle en handhaving van het compensatiebeleid.

### **8) Bewijslast - Voorzorgbeginsel**

Onzekerheden over te verwachten ontwikkelingen van de compensatiemaatregelen zullen niet te voorkomen zijn. De Habitatrichtlijn geeft aan dat diegene die een schadelijke activiteit wil ondernemen, in beginsel moet aantonen dat de beoogde compensatiemaatregelen het gewenste resultaat leveren. Twijfels zullen, mede met het oog op het voorzorgbeginsel ten laste komen van de initiatiefnemer.

In het SGR is niets vastgelegd over de bewijslast. In niet gepubliceerde nota's wordt aangegeven dat voldoende aandacht besteed moet worden aan de noodzaak tot het wegnemen van onzekerheden. In de praktijk wordt monitoren nodig geacht. In het SGR is geen verplichting tot monitoring en evaluatie van compenserende maatregelen opgenomen<sup>14</sup>.

---

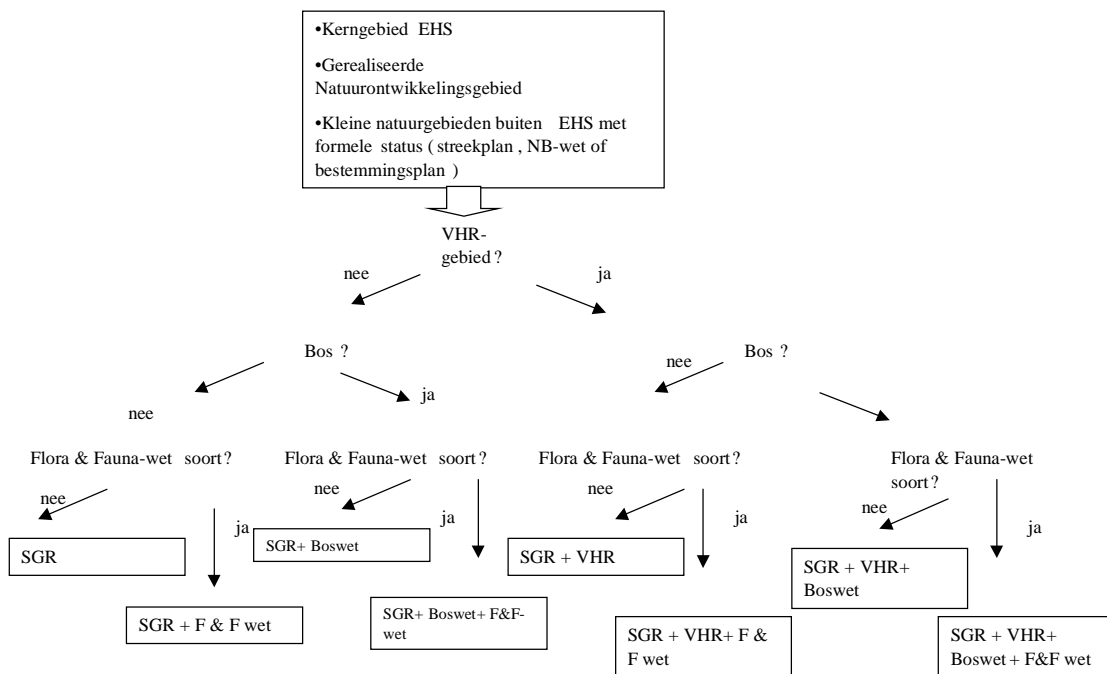
<sup>14</sup> In het kader van de m.e.r. procedure bestaat wel de plicht om de werkelijke effecten van de ingreep te evalueren



## 2.8 Conclusies

Indien plannen in of in de omgeving van beschermde gebieden worden ontwikkeld dient een zorgvuldige afweging gemaakt te worden van de gevolgen van de plannen op de waarden waarvoor de gebieden zijn aangewezen. De afweging is afhankelijk van de status van het gebied. In de huidige situatie kent een beschermd gebied vaak meerdere statussen. Voor elke status dient een individuele afweging gemaakt te worden. Indien de ingreep doorgang kent ondanks de aantasting van de natuur, moet gecompenseerd worden. Ook hier geldt dat de verschillende kaders eigen specifieke eisen stellen aan de invulling van de compensatieplicht.

In de praktijk van de besluitvorming betekent dit dat men zal moeten analyseren in de eerste fasen van planvorming onder welke bescherming een gebied valt en welke kaders men moet hanteren (zie figuur 1).



*Figuur 1: Voorbeeld van verschillende geldende kaders binnen één beschermd natuurgebied*

Een vergelijking van de twee belangrijkste kaders voor compensatie, het SGR en de Europese Habitatrichtlijn, die doorwerking zal krijgen in nationale Natuurbeschermingswet, geeft aan dat de compensatie-eisen niet altijd met elkaar overeen komen: de eisen van het SGR gaan deels verder dan de eisen van de Habitatrichtlijn, deels echter stelt SGR minder strenge eisen dan de Habitatrichtlijn.

De belangrijkste inhoudelijke verschillen tussen SGR en Habitatrichtlijn zitten in de te compenseren effecten, het tijdstip waarop de compensatie uitgevoerd dient te worden en de mogelijkheid van kwaliteitsverbetering die toegestaan wordt bij de Habitatrichtlijn. Verder is financiële compensatie niet toegestaan bij de Habitatrichtlijn, terwijl bij het SGR hier wel ruimte voor gegeven wordt. In het volgend hoofdstuk 3 zal dieper ingegaan worden op de ecologische risico's van een aantal verschillen in inhoudelijke voorwaarden van de verschillende kaders van SGR en Habitatrichtlijn.

### 3 Compensatiebeleid en de maakbaarheid van natuur

Vanuit de ecologie zijn de belangrijkste vragen gerelateerd aan compensatie: waar kun je het beste compenseren, hoe moet je dat doen en kan het eigenlijk wel? In dit hoofdstuk zijn een aantal inhoudelijke voorwaarden die vanuit het SGR en de Habitatrichtlijn vereist worden naast elkaar gezet, waarbij de verschillende mogelijke ecologische gevolgen onder de loep worden genomen: het betreft de kwantiteits- en kwaliteitseisen, de nabijheidseis en het tijdstip van compensatie. In de laatste paragraaf worden de verschillen samengevat in tabelvorm.

#### 3.1 Netto verlies en habitatkwaliteit

Een belangrijk criterium voor natuurcompensatie is dat geen verlies van natuurwaarden mag optreden. Het Structuurschema Groene Ruimte geeft hiervoor een concretere invulling dan de Habitatrichtlijn. Volgens het SGR mag geen netto verlies optreden van de *oppervlakte* en de *kwaliteit* van aanwezige natuurwaarden. Volgens de Habitatrichtlijn mag de *kwaliteit* van het leefgebied van soorten niet verslechteren en mag er *geen storende invloed* op soorten zijn.

Natuur gaat verloren: planten, bomen en stuiken verdwijnen. Het vaststellen van de fysieke oppervlakte van (leef)gebieden die verloren gaan door een ingreep is de eerste stap in het bepalen van effecten. Deze stap levert in het algemeen geen problemen op. Er zijn inmiddels hiervoor procedures ontwikkeld (zie o.a. Hoogerwerf et al., 2001).

Lastiger wordt het wanneer het gaat om de effecten op dieren. Als een deel van het leefgebied verloren gaat moeten we weten of het resterende, versnipperde deel nog een levensvatbare populatie kan herbergen. Wanneer dat niet het geval is moeten we ons afvragen of het resterende gebied samen met andere leefgebieden in de omgeving groot genoeg is voor een levensvatbare populatie. Bovendien moeten we weten of de ingreep wellicht een verstoring teweegbrengt in het gebied dat overblijft na de ingreep. Een nieuwe weg kan tot verstoring van broedvogels leiden in het overgebleven leefgebied, waardoor vogels niet meer gaan broeden in de buurt van de nieuwe weg (Reijnen et al., 1992; Reijnen, 1995). De draagkracht van het overgebleven gebied wordt dan kleiner. Tenslotte kan een ingreep (ver) buiten een gebied invloed hebben op een gebied dat onder de SGR of de Habitatrichtlijn valt. Door wateronttrekking kan verdroging tot ver buiten het gebied waar de onttrekking plaatsvindt optreden (Jansen, 1996).

Het compensatiegebied moet volgens het SGR even groot zijn als het gebied dat verloren gaat en in het compensatiegebied moet hetzelfde natuurdoeltype worden gerealiseerd. Voor faunadoelsoorten is het niet voldoende om alleen aan de oppervlakenorm te voldoen, maar moet ook naar de ligging van het aangetaste gebied en het overgebleven gebied in relatie tot de leefgebieden in de omgeving worden gekeken (Kalkhoven et al., 1996). De instandhouding van een soort waarvan het leefgebied wordt aangetast kan in sommige gevallen alleen worden bereikt door compensatie met een groter oppervlak dan het aangetaste gebied. Het SGR gaat niet in op het belang van de ruimtelijke ligging van leefgebieden voor soorten.

Een probleem bij het vaststellen van de effecten van ingrepen is dat de beschikbare kennis hiervoor (nog) niet aanwezig is of alleen kwalitatieve gegevens bekend zijn. Daarom kan vaak alleen worden afgegaan op expert-kennis. Het bepalen van netto verlies in brede zin, waarbij

ook rekening gehouden wordt met ruimtelijke ligging en uitstralingseffecten, is dus geen eenduidige zaak.

Het SGR gaat ervan uit dat de kwaliteit van de *aanwezige* natuurwaarden niet wordt verminderd. In stricte zin betekent dit dat alleen het verlies aan *actueel* aanwezige soorten in een gebied dat wordt beïnvloed moet worden gecompenseerd. Wanneer echter ook de abiotische situatie als natuurwaarde wordt gezien moeten ook soorten die potentieel in een gebied kunnen voorkomen, dus soorten waarvoor de omgeving geschikt is, maar die (nog) niet voorkomen, worden meegenomen. Hier is het SGR niet eenduidig in. De Habitatrichtlijn geeft aan dat de kwaliteit van het leefgebied niet mag verslechteren. De Habitatrichtlijn is enerzijds gericht op vegetatietypen, anderzijds op leefgebied voor specifieke soorten. De kwaliteit van de vegetatietypen wordt weergegeven door het voorkomen van een combinatie van plantensoorten en deze mag niet worden aangetast (Janssen & Schaminée, 2003). Voor faunadoelsoorten moet het leefgebied gehandhaafd blijven. Als een ingreep in de omgeving van een leefgebied van een soort plaatsvindt mag deze ingreep niet leiden tot verstoring van de soort. De Habitatrichtlijn doet minder harde uitspraken over de oppervlakte van gebied dat verloren gaat. Wanneer na een ingreep de kwaliteit in het overblijvende gebied verbeterd wordt, zodat soorten duurzaam kunnen voortbestaan zou in principe voldaan zijn aan de eisen van de Habitatrichtlijn. Voor sommige soorten zou dit het geval kunnen zijn. Door verbetering van habitatkwaliteit in het overgebleven gebied kan de draagkracht van een gebied voor een soort vergroot worden. Vaak zal dit echter niet het geval zijn. Door geen expliciete oppervlakte eis in de habitatrichtlijn op te nemen bestaat het risico dat de oppervlakte van bestaande natuurgebieden in Nederland achteruitgaat.

### **3.2 Compensatie op de goede plek of in de nabijheid van de ingreep?**

Compensatie van natuur die verloren gaat kan alleen op een plek met vergelijkbare abiotische omstandigheden. Bodemtype, waterkwaliteit en -kwantiteit en bemestingsgraad op de plaats waar compensatie moet plaatsvinden moeten overeenkomen met de omstandigheden op de plek die gaat verdwijnen<sup>15</sup>. Bovendien moet worden gezocht naar een vergelijkbare plek in het landschap. Een ingreep op de flank van een beekdal kan niet worden gecompenseerd op hoger gelegen gronden. Op de flank van een beekdal komen situaties met locale en regionale kwel voor, die op hoger gelegen gronden niet voorkomen. Daar treedt juist van nature infiltratie op. Een ingreep op de flank van een beekdal kan daarom alleen gecompenseerd worden op een vergelijkbare ruimtelijke plek, waar locale en regionale kwel optreedt, waardoor voedselarm of matig voedselrijk water beschikbaar is voor de aanwezige planten. Vegetatietypen die zijn gebonden aan infiltratiegebieden kunnen op meer plekken in het landschap worden gecompenseerd.

Het SGR stelt als belangrijk criterium voor natuurcompensatie dat dit plaatsvindt in de directe omgeving van de ingreep. Wanneer dit niet kan moet compensatie zo dicht mogelijk bij de ingreep plaatsvinden. De Habitatrichtlijn is flexibeler hierin: compensatie moet binnen de biogeografische regio plaatsvinden, voor zover compensatiegebied de vereiste functies kan vervullen en voldoet aan de voor het oorspronkelijk gebied gehanteerde selectiecriteria. Compensatie hoeft niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de ingreep plaats te vinden. Het is echter aan te bevelen om compensatie zo dicht mogelijk bij het oorspronkelijke gebied uit te voeren. Dan kan verspreiding van dieren en van zaden van planten vanuit het brongebied

---

<sup>15</sup> Abiotische randvoorwaarden voor natuurdoeltypen staan beschreven in Wamelink & Runhaar 2001.

plaatsvinden. Daarom moeten eerst de mogelijkheden voor compensatie in de omgeving worden uitgezocht. Wanneer het niet mogelijk is om compensatiehectaren te vinden in de buurt van de ingreep (ongeschikt vanuit abiotisch oogpunt, ofwel niet mogelijk om nabijgelegen gebied te verwerven) kan in ruimere omgeving gezocht worden naar compensatiehectaren. Dan is de flexibiliteit van de Habitatrichtlijn gunstiger om compensatie te kunnen realiseren dan de uitgangspunten van het SGR. Doordat het zoekgebied voor compensatie groter wordt kunnen er meer abiotisch geschikte gebieden gevonden worden voor compensatie. De keuzemogelijkheden voor compensatie worden groter. Er kan ook beter rekening gehouden worden met de ruimtelijke ligging van gebieden.

Vanuit ecologische oogpunt moet kwaliteit dus altijd voorgaan boven nabijheid. Wanneer kwaliteit en nabijheid gecombineerd kunnen worden verdient dit de voorkeur.

### Kader 3 Natuurcompensatie: blauwgrasland en het gentiaanblauwtje

Blauwgraslanden zijn het leefgebied van het gentiaanblauwtje. De klokjesgentiaan is de voedselplant voor de rupsen van het gentiaanblauwtje (Bink,1992). Klokjesgentiaan en het gentiaanblauwtje komen voor in het blauwgraslandreservaat 'Het Meeuwenkampje' langs de spoorlijn van Utrecht naar Arnhem. Voor de aanleg van de Hogesnelheidslijn-Oost zal een gedeelte van het blauwgraslandreservaat verdwijnen. Dit gebied moet worden gecompenseerd. Het reservaat is omringd door landbouwgebied. Met de kennis over de abiotische randvoorwaarden voor blauwgraslanden en de plaatselijke omstandigheden (bodem, waterhuishouding, kwaliteit van het water) kan worden gezocht naar de meest geschikte plek voor compensatie. Die plek kan dan het beste worden gekozen aansluitend aan het bestaande reservaat. Dan kan vanuit het reservaat verspreiding van plantenzaden en van dieren naar het nieuw ingerichte gebied plaatsvinden.

Voor een aantal vlindersoorten die in blauwgraslanden worden gevonden is de kans op voorkomen aangegeven in onderstaande tabel (gebaseerd op 'Wegen naar natuurdoeltypen', Schaminée et al., 1998). De mobiele soorten verwachten we al snel (klein koolwitje, klein geaderd witje). Minder mobiele soorten zoals het gentiaanblauwtje kunnen zich pas gaan vestigen als de voedselplant kans heeft gezien zich te ontwikkelen in het blauwgrasland. Pas na 25 jaar wordt het nieuw ingerichte gebied geschikt voor een (duurzame) populatie van gentiaanblauwtjes, omdat dan pas een voldoende grote populatie van de klokjesgentiaan zich ontwikkeld zal kunnen hebben. Wanneer door de aanleg van de HSL-Oost juist die gebieden verloren zouden gaan waar zich nu populaties van het gentiaanblauwtje bevinden, hebben we nog een groter probleem: wat doen we zolang met het gentiaanblauwtje, totdat een nieuw leefgebied is ontwikkeld?

	0-3 jaar	3-10 jaar	10-25 jaar	>25 jaar
<b>Klein koolwitje</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Klein geaderd witje</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Kleine vuurvliender</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Bruin zandoogje</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Koelvinkje</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Gentiaanblauwtje</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Aardbeivliender</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Zilveren maan</b>	=====	=====	=====	=====
<b>Bruine vuurvliender</b>	=====	=====	=====	=====

De dikte van de lijnen geeft de dominantie van de soort weer: een dikke lijn betekent een hoge bezetting, een dunne lijn een lage bezetting.

De aanleg van de HSL-Oost gaat voorlopig niet door. Wanneer echter opnieuw plannen hiervoor ontwikkeld gaan worden, zal de kennis over de mogelijkheden en beperkingen voor ontwikkeling van blauwgrasland benut moeten worden om natuurcompensatie optimaal in te vullen. Uiteraard nadat is onderzocht of negatieve effecten niet voorkomen kunnen worden, en of er geen mitigatie mogelijk is.

### 3.3 Tijdstip van uitvoering compensatie

Een nieuw natuurgebied is niet ogenblikkelijk ingericht. Er is (soms veel) tijd nodig om een volwaardig natuurdoeltype te ontwikkelen. Bossen ontstaan niet in een paar jaar. Bomen kunnen wel worden aangeplant, maar het kan lang duren voordat het gebied geschikt is voor kenmerkende bossoorten. Voordat kenmerkende bosplanten zich kunnen vestigen moet eerst de bosbodem zich ontwikkeld hebben. Graslanden en heide kunnen zich sneller ontwikkelen (Schaminée et al., 1998, 2001). Maar ook voor deze natuurdoeltypen geldt dat de ontwikkeling van een volwaardig systeem waarin ook de kenmerkende soorten een plaats vinden veel tijd in beslag kan nemen. Of plantensoorten zich in een gebied kunnen gaan vestigen hangt af van de beschikbaarheid van zaden in de zaadbank of de aanwezigheid van zaden in de naaste omgeving van een te ontwikkelen gebied (Prins et al. 1998). Plantensoorten met zaden met een goed verspreidingsvermogen zullen makkelijker een gebied kunnen bereiken dan soorten waarvan de zaden maar over korte afstand worden verspreid. Dat geldt ook voor diersoorten: die kunnen alleen migreren tussen gebieden als de omgeving van het leefgebied en het nieuwe gebied geschikte verspreidingsmogelijkheden biedt. Sommige diersoorten zijn betere verspreiders dan andere: koolwitjes zijn mobiele soorten, die snel een nieuw ingericht gebied kunnen bereiken en zich kunnen vestigen als het gebied geschikt is (Bink, 1992). Voor soorten met een beperkt verspreidingsvermogen is het maar de vraag of deze ooit uit zichzelf een nieuw gebied kunnen bereiken.

De Habitatrictlijn houdt beter rekening met de benodigde ontwikkelingstijd door op te nemen dat realisatie van compensatie feitelijk moet hebben plaatsgevonden voordat de ingreep plaatsvindt. Beperkte speelruimte is aanwezig, omdat deze gelijktijdigheid niet nodig is als aangetoond kan worden dat compensatie niet noodzakelijk is om de bijdrage aan het Natura-2000 netwerk veilig te stellen. In het SGR2 is die speelruimte echter veel groter. Hierin is opgenomen dat realisatie van compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep. Dat zou kunnen betekenen dat compensatie pas wordt gestart als de ingreep plaatsvindt, en dat kan voor sommige soorten (veel) te laat zijn (zie kader 3, pag. 36).

### 3.4 Samenvatting

De in dit hoofdstuk genoemde aspecten zijn gerelateerd aan de ecologische voorwaarden voor de ontwikkeling van nieuwe vergelijkbare natuur. Deze zijn hieronder samengevat in een tabel.

*Tabel 2. Positieve en negatieve aspecten van de voorwaarden in het SGR en de Habitatrictlijn, bekeken vanuit de ecologie*

	<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
<b>Structuurschema Groene Ruimte</b>	verloren oppervlakte moet worden gecompenseerd	realisatie van compensatie is gerelateerd aan tijdstip van ingreep  nabijheidsbeginsel kan tot suboptimale keuze voor compensatie leiden
<b>Habitatrictlijn</b>	realisatie van natuurcompensatie <i>voordat</i> de effecten van een ingreep manifest worden  zoekruimte voor compensatie is groter	onduidelijkheid over oppervlakte-eis; kan leiden tot een gestage afname van de oppervlakte van natuurgebieden

## 4 Natuurcompensatie in de praktijk

### 4.1 Werkwijze

#### 4.1.1 Quickscan

Vanaf de start van dit project was duidelijk dat er geen organisatie in Nederland is, waar alle compensatievoorstellen geregistreerd worden. Om toch informatie over compensatieplichtige projecten te verkrijgen, is een quickscan onder de provincies verricht. Er is gekozen voor de provincie, omdat de provincie een centrale rol speelt binnen het compensatieproces: (1) zij zit als partij om de tafel bij rijksprojecten die binnen haar provinciale grens valt, (2) zij krijgt – ter goedkeuring - een bestemmingswijziging gerelateerd aan ingrepen onder ogen en (3) zij verleent vergunningen bij ingrepen in de huidige beschermde natuurmonumenten. Door middel van een belronde is per provincie met een ambtenaar gesproken, die natuurcompensatie in het werkpakket heeft. Aanvullend is gebruik gemaakt van informatie van de IPO- enquêtes 2002 en 2003<sup>16</sup>.

Tevens is contact opgenomen met de volgende instanties:

- Laser;
- Staatsbosbeheer;
- Stichting Nationaal Groenfonds;
- Commissie M.E.R.;
- Directie Zuid van ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Directie Oost van ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Brabantse Milieufederatie;
- Gelderse Milieufederatie.

Bij het achterhalen van informatie is gevraagd naar de wijze van vastlegging in provinciaal beleid; een overzicht van natuurcompensatieplichtige projecten per provincie; de projecten in uitvoering<sup>17</sup>; en van de genoemde projecten, het type ingreep, kenmerken als initiatiefnemer, bevoegd gezag, welk soort en hoeveel natuur weggenomen, welk soort en hoeveel natuur gecompenseerd<sup>18</sup>. De verkregen informatie over compensatieplichtige projecten bleek gebrekkig, en beperkte zich vooral tot de globale locatiebeschrijving, het type ingreep en (in sommige gevallen) de omvang van compensatie. Verder bleek dat een groot deel van de compensatieprojecten zich nog in planfase bevond.

#### 4.1.2 Verdieping

Vervolgens is verder ingezoomd. Daarbij zijn twee sporen gehanteerd: (1) het analyseren van casussen en (2) ervaringskennis. Zowel casussen op rijksniveau als op regionaal/lokaal niveau zijn geanalyseerd. Op regionaal en lokaal niveau vindt, in tegenstelling tot natuurcompensatie bij grote infrastructurele projecten (zie o.a. Eekman & Cuperus, 2000; Cuperus et al., 2002a

---

<sup>16</sup> Gestelde vragen over compensatie in bijlage 4. Over het algemeen is deze enquête zeer beperkt ingevuld.

<sup>17</sup> Onder projecten in uitvoering wordt verstaan die projecten waarbij men al is overgegaan tot de ingreep.

<sup>18</sup> Zie bijlage 6 met het overzicht van de binnengekomen projecten, waarin opgenomen het type ingreep, de provincie en de naam van het project.

en 2002b; Expertisecentrum PMR, 2001; Heinis et al., 2001), veel minder opvallend, maar niet minder ingrijpend een optelsom van kleinere ingrepen plaats, die een inbreuk kunnen hebben op de natuur.

Voor projecten op rijksniveau is een documentanalyse uitgevoerd voor een aantal rijkswegen, waarna aanvullend een telefonisch interview heeft plaatsgevonden met de initiatiefnemer Rijkswaterstaat (zie verder bij ervaringskennis).

Voor projecten op regionaal en lokaal niveau bleken de mogelijkheden voor het selecteren van geschikte casussen beperkt. Zo gaf de verkregen informatie uit de quickscan geen gewenst inzicht in de toepassing van de compensatieplicht volgens verschillende kaders (SGR, Habitatrichtlijn). Aanvullend is bij de selectie daarom gebruik gemaakt van een analyse over het percentage van het grondgebied van een gemeente dat onder de bescherming van de aangemelde gebieden vanuit de Habitatrichtlijn gaat vallen (Lammers, 2003). Verder is informatie over de omvang van de compensatie en het type natuur, indien beschikbaar, gebruikt bij de selectie.

Uit de groslijst, die samengesteld is na de quickscan, zijn tien casussen geselecteerd op regionaal en lokaal niveau in de volgende gemeenten: Terschelling, Zandvoort (beiden 80% van grondgebied onder Habitatrichtlijn), Harderwijk (36% onder Habitatrichtlijn), Tilburg, Appingedam, Margraten, Hilvarenbeek, Waalwijk (allen tussen 5 en 8 % onder Habitatrichtlijn), Veenendaal en Venlo (0% onder Habitatrichtlijn). Door middel van documentonderzoek en telefonische interviews zijn de casussen geanalyseerd. Eerst zijn de initiatiefnemers benaderd, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor de realisatie van natuurcompensatie. In een aantal gevallen was de initiatiefnemer zeer terughoudend om mee te werken, in twee gevallen was onduidelijk of er volgens de richtlijnen gecompenseerd had moeten worden en in één geval was de besluitvorming nog niet afgerond. Uiteindelijk zijn er vier casusgerichte telefonische interviews gehouden met initiatiefnemers danwel meest betrokkenen van het bevoegd gezag, na ontvangst van schriftelijke informatie, en is van twee casussen aanvullende schriftelijke informatie ontvangen. De casussen en de geïnterviewden zijn vermeld in bijlage 5.

De onderzochte casussen hebben betrekking op zowel infrastructurele ingrepen als inrichting van gebieden door woningbouw, recreatie of bedrijven. Voor de helft van de onderzochte casussen lag het initiatief van de ingreep bij een publieke partij, met name de gemeente. Bij de andere helft was de initiatiefnemer een private partij.

De volgende punten zijn aan de orde gekomen<sup>19</sup>:

- soort ingreep;
- toetsing aan welk afwegingskader (SGR, Habitatrichtlijn, prov. richtlijnen, Boswet, anders);
- nee, tenzij beginsel (zwaarwegend maatschappelijk belang en afweging alternatieven);
- aanwezigheid compensatieplan;
- kwaliteit/kwantiteit verloren natuur;
- compensatie 'in natura' of financieel;
- kwaliteit/kwantiteit natuur gecompenseerd;
- nabijheidseis;
- tijdstip van compensatie (gelijktijdig of na ingreep);
- betrokkenen bij natuurcompensatie (initiatiefnemer, bevoegd gezag etc.);
- vrijwilligheid.

---

<sup>19</sup> zie bijlage 7 voor vragenlijst, die gebruikt is bij documentanalyse en interview

Aanvullend is een tweede spoor gevolgd bij de verdieping, dat van ervaringskennis. Het gaat om ervaringskennis betreffende natuurcompensatie: face-to-face en telefonische interviews met actoren, gericht op hun ervaringen met natuurcompensatie. Ook is gevraagd naar hun mening over mogelijke aanpassingen van het beleid en naar enkele maatschappelijke trends. Naast ervaringskennis verkregen via de casusgerichte interviews, zijn drie additionele interviews gehouden.<sup>20</sup> Tevens is een bijeenkomst over natuurcompensatie bijgewoond, te weten "Natuurcompensatie in de adviespraktijk" op 1 april 2003, te Utrecht.

Bij de algemene ervaringen met natuurcompensatie, zijn met name de volgende punten aan de orde gekomen<sup>21</sup>:

- nee, tenzij beginsel;
- werking compensatie in de praktijk/tevredenheid over natuurcompensatie;
- bruikbaarheid van de methodiek;
- eventuele knelpunten bij de realisatie van compensatie (bijv. grondverwerving op de juiste (ecologische) plaats, vrijwilligheid van grondverwerving, nabijheid van grond);
- soort compensatie ('in natura' of financieel);
- tijdstip van compensatie (gelijktijdig of na de ingreep);
- duidelijkheid over taken en bevoegdheden van verschillende betrokkenen.

Mening over toekomstig beleid natuurcompensatie:

- Welke conclusies zijn te trekken ten aanzien van het toekomstig beleid?
- Is de natuur gebaat bij een wettelijke verankering van compensatie, zoals zal gebeuren in de nieuwe NB-wet? En wat betekent dit voor gebieden die niet onder de NB-wet zullen vallen?
- Hoe kijkt men aan tegen compensatie middels agrarisch natuurbeheer?

In de volgende paragrafen wordt allereerst ingegaan op de resultaten van de quick scan. Vervolgens zijn de resultaten van de verdieping volgens een bepaalde clustering gepresteerd. Deze clustering vindt plaats naar aanleiding van de verschillende fasen die bij projecten onderscheiden kunnen worden: afwegingsfase, planfase compensatie, uitvoeringsfase compensatie en monitoring- en evaluatiefase<sup>22</sup>. Binnen de verschillende fasen zijn een aantal aandachtspunten kenmerkend, die een centrale rol spelen bij het kijken hoe in de praktijk wordt omgegaan met compensatie en hoe (goed) compensatie werkt. Deze aandachtspunten hebben veelal een sterke relatie met elkaar: dit illustreert de verwevenheid bij de doorwerking.

De clustering is op de volgende manier vorm gegeven:

- 1) Van afwegen naar compenseren: het nee, tenzij beginsel (afwegingsfase)
- 2) Van compensatiebeleid naar compensatievoorstel (planfase)
  - Aanwezigheid compensatievoorstellen en gebruikte kaders
  - Bruikbaarheid en onzekerheden ten aanzien van de methodiek
  - Begrenzing compensatieplichtige gebieden en hun actuele versus potentiële waarden
  - Soort compensatie: in natura of financieel
  - Betrokkenheid, houding en verantwoordelijkheden
  - Onderhandelingsruimte binnen planfase
- 3) Van compensatievoorstel naar uitvoering (uitvoeringsfase)
  - Status van uitvoering van compensatie
  - Beschikbaarheid van grond

---

<sup>20</sup> zie bijlage 5 met namen van alle geïnterviewden

<sup>21</sup> zie bijlage 7

<sup>22</sup> De informatie over de monitoring- en evaluatiefase is zeer beperkt en daardoor in de uitwerking van de resultaten bij de uitvoeringsfase te vinden.



- Beperkingen van huidige compensatiebeleid
- Onderhandelingsruimte binnen uitvoeringsfase
- Monitoring en evaluatie

In de laatste paragraaf wordt ingegaan op het toekomstig beleid, waarbij de aanpassingen van het huidige beleid, veranderingen door de nieuwe wetgeving (NB-wet) en agrarisch natuurbeheer als compensatievorm besproken worden.

De onderzoeksaanpak is gedurende het onderzoek bijgesteld. De uitgebreide casusgerichte aanpak die we voor ogen hadden om generieke uitspraken te kunnen doen, hebben we gedurende het proces moeten loslaten. Om toch een generiek beeld te krijgen is het spoor van ervaringskennis erbij genomen. Versnipperde informatie over natuurcompensatie, waardoor informatie over natuurcompensatie gebrekkig bleef, geen bereidwilligheid tot medewerking en minimale informatie over gerealiseerde of in uitvoering zijnde projecten gelden als voornaamste reden voor de bijgestelde onderzoeksaanpak. Dit mag als kenmerkend genoemd worden voor de stand van zaken van natuurcompensatie in de praktijk.

## 4.2 Resultaten quickscan

Vrijwel alle provincies hebben inmiddels een compensatiebeleid vastgesteld. Alleen de provincie Drenthe heeft volgens de IPO-enquête 2003 nog geen compensatiebeleid vastgesteld<sup>23</sup>. Het provinciale beleid is gebaseerd op het SGR, maar wordt door de provincies inhoudelijk verschillend ingevuld (zie ook Kuindersma et al., 1999). Deze provinciale richtlijnen zijn met enige vertraging na het uitkomen van het SGR in 1995 opgesteld. Zo is het provinciale compensatiebeleid in Z-Holland, Zeeland, N-Brabant en Limburg in 1997 vastgesteld, terwijl de andere provincies in de jaren erna hun beleid hebben vastgesteld (zie tabel 3). Van in ieder geval één provincie, de provincie Limburg, is bekend dat ze haar compensatiebeleid in 2002 heeft aangepast na een evaluatie van het compensatiebeleid.

*Tabel 3. Vastgesteld provinciaal compensatiebeleid*

1997	1998	1999	2000	2001	2002
Z-Holland 12 sept. Zeeland 12 sept N-Brabant 26 aug. Limburg okt	Overijssel mei Gelderland 2 juli Friesland concept	Flevoland dec*	N-Holland 14 maart**	Utrecht sept	Groningen 27 aug.

\* geen aparte uitwerkingsnotitie, maar opgenomen in Nota Natuur en Landschap.

\*\* gedragslijn compensatie

De wetgeving rondom de Habitatrichtlijn is bekend, maar in de meeste provincies niet geïntegreerd in het provinciale beleid.

Vrijwel geen enkele provincie heeft een bruikbaar registratiesysteem voor de compensatieplichtige projecten, waardoor het moeilijk is om een overzicht te krijgen. De provincie Gelderland vormt hierop een uitzondering<sup>24</sup>. Het verkrijgen van een overzicht wordt bovendien bemoeilijkt omdat binnen de provincies verschillende aspecten van het

<sup>23</sup> Provincie Drenthe heeft wel een model-compensatieverordening opgesteld (17 oktober 2002)

<sup>24</sup> In Gelderland wordt een compensatieproject geregistreerd als het bestemmingsplan of de bestemmingsplanwijziging is goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.

compensatiebeleid verdeeld is over meerdere afdelingen en meerdere personen. In telefonisch contact met de ambtenaar van de provincie<sup>25</sup> worden vaak enkele interessante projecten genoemd, maar een totaaloverzicht is niet voorhanden. Hiervoor zou de gecontacteerde ambtenaar bij verschillende afdelingen langs moeten gaan. Opmerkelijk is dat de provincies de noodzaak voor registratie van compensatieplichtige projecten wel voelen, maar dat er tot op heden geen prioriteit aan gegeven wordt.

Bij de provincies Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland hebben evaluaties van het natuurcompensatiebeleid plaatsgevonden tussen 1998 en 2002 (Schut, 2002; Provincie Limburg, 1999; Clark, 1999; Bom, 1998, Provincie Zuid-Holland, 1999). Uit de evaluaties blijkt dat in deze provincies veel compensatieprojecten zijn (projecten uit deze evaluaties zijn opgenomen in de groslijst, bijlage 6). Uitgevoerde evaluaties bij de overige provincies zijn niet bij ons bekend. Wel is duidelijk dat in de noordelijke provincies compensatie (nog) niet vaak toegepast wordt.

Ook de overige instanties die gecontacteerd zijn - Laser; Staatsbosbeheer; Stichting Nationaal Groenfonds; Commissie M.E.R.; Directie Zuid van ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Directie Oost van ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Brabantse Milieufederatie; Gelderse Milieufederatie<sup>26</sup> - hebben geen centraal overzicht van ingrepen waarbij natuurcompensatie aan de orde is en zij zelf bij betrokken zijn geweest. Allen noemen enkele mogelijk interessante projecten. Zij geven aan dat de provincie de meest aangewezen instantie zou zijn om een registratie van compensatieplichtige projecten bij te houden.

## **4.3 Resultaten verdieping**

### **4.3.1 Van afwegen naar compenseren: het "nee, tenzij- beginsel"**

Een ingreep is volgens het SGR en de Habitatrichtlijn alleen toegestaan als sprake is van zwaarwegend maatschappelijk belang en alternatieven zijn onderzocht<sup>27</sup>. Als deze afweging is gemaakt en een ingreep wordt toegestaan, geldt het compensatiebeginsel.

In de praktijk van de rijkswegen wordt de afweging tijdens de Trajectnota/MER procedure gemaakt. In een Trajectnota wordt expliciet de nut en noodzaak van de ingreep beschreven en worden verschillende alternatieven en varianten geformuleerd. Sinds de inwerkingtreding van de beleidsregel natuurcompensatie en Tracéwet (zie hoofdstuk 2), wordt voor ieder alternatief op hoofdlijnen beschreven hoe invulling zal worden gegeven aan compensatie. Dit betekent dat compensatie vanaf het begin van de besluitvormingsprocedure wordt meegenomen.

De projecten op regionaal/lokaal niveau geven een wat ander beeld. De afweging van zwaarwegend maatschappelijk belang wordt niet altijd expliciet afgewogen, zeker niet indien geen m.e.r.-procedure verplicht was. Opvallend is bovendien dat zwaarwegend maatschappelijk belang verschillend geïnterpreteerd wordt, zoals "er is sprake van zwaarwegend maatschappelijk belang als de ingreep niet elders binnen de gemeente gedaan kan worden" of "er is sprake van zwaarwegend maatschappelijk belang als de ingreep publiekelijk gesteund wordt". Bij veel ingrepen wordt het maatschappelijk belang dus

---

<sup>25</sup> Namen van benaderde ambtenaren in bijlage 5.

<sup>26</sup> Namen in bijlage 5

<sup>27</sup> In deze analyse wordt gebruik gemaakt van de begrippen zoals die gehanteerd worden in het SGR. In de onderzochte casussen bleek namelijk geen sprake te zijn van gebieden die ten tijde van de ingreep te maken hadden met het afwegingskader van de Habitatrichtlijn.

overgelaten aan het politieke proces (Van den Top et al., 1998) In eerdere rapportages (Grontmij, 1997; RIVM, 2002) is bovendien aangegeven dat tijdens de belangenafweging vaak verwezen wordt naar eerder genomen strategische beslissingen over nut en noodzaak van de ingreep.

In de praktijk zijn er nauwelijks projecten bekend waarin projecten op grond van "nee, tenzij-beginsel" geen doorgang hebben gekregen. Een voorbeeld waarbij een geplande ingreep (voorlopig) niet doorgaat is, is de Bullepolder, een polder gelegen in de nabijheid van het Vogelrichtlijngebied de Groote Wielen, waar de gemeente Leeuwarden 400 woningen wil bouwen. De Bullepolder zelf valt niet onder de Habitatrichtlijn. In deze polder foerageren ganzen, die in het Vogelrichtlijngebied de Groote Wielen slapen. De Raad van State heeft de verandering van de bestemming (van agrarische naar woonbestemming) afgewezen omdat de noodzaak van bouwen niet is aangetoond. Bovendien passen de plannen van de gemeente Leeuwarden niet in het streekplan en is het maatschappelijk belang niet aangetoond. Interessant is echter dat de Provinciale Staten het plan voor een groot deel had goedgekeurd. Recentelijk is de aanleg van de Westerschelde Container Terminal (WCT) door de Raad van State verboden omdat niet goed is gekeken naar mogelijke alternatieven, waaronder de plaats van vestiging.

Verder zijn bij de aanleg van rijkswegen voorbeelden bekend waar bij de afweging van alternatieven, natuur en de daarbij noodzakelijke compensatie een rol heeft gespeeld. Dit betreft o.a. de A2 rondweg Eindhoven, waar gekozen moest worden voor verbreding dan wel completeren van de ring rondom Eindhoven. Vanwege de hoge kosten bij aanleg van de weg, onder andere veroorzaakt door de aantasting van het Dommeldal, is gekozen voor verbreding (mond. med. Cuperus).

### **4.3.2 Van compensatiebeleid naar compensatievoorstel (planfase)**

#### ***Aanwezigheid compensatievoorstellen en gebruikte kaders***

In de onderzochte casussen zijn compensatievoorstellen veelal conform het provinciaal compensatiebeleid SGR uitgewerkt. In sommige casussen is sprake van meerdere wetgeving die tegelijkertijd van toepassing is. Veelvuldig vinden ingrepen in bossen (o.a. bij casus Harderwijk, Tilburg) plaats, zodat behalve het compensatiebeleid van het SGR ook de Boswet een rol speelt. Veel problemen levert de afstemming meestal niet op, omdat de uitgangspunten van het provinciale compensatiebeleid tevens voldoen aan de criteria van de Boswet<sup>28</sup>.

De laatste jaren is onder invloed van Europese richtlijnen meer aandacht gekomen voor compensatie bij aantasting van leefgebieden van soorten. Door de invoering van de nationale wetgeving in 2002, de Flora- en Faunawet is dit versterkt. Vooral projecten waar het voorkomen van beschermde soorten ingrepen vertragen of stilleggen, hebben tot veel commotie geleid. Strikt genomen kent de soortenbescherming van de Flora- en Faunawet geen expliciete compensatieplicht, maar moet men zo nodig maatregelen treffen met het oog op de gunstige staat van instandhouding van de populatie van een soort. In de praktijk kunnen aan vrijstellingen en ontheffingen op grond van de Flora- en Faunawet voorschriften worden verbonden, die tot compenserende maatregelen verplichten (Woldendorp, 2002; Broekmeyer & Ottburg, 2003). In ieder geval is in één van de onderzochte casussen (NW Tangent in

---

<sup>28</sup> De Boswet heeft procedureel zelfs voordelen die onder monitoring en evaluatie beschreven zullen worden.

Tilburg) het mogelijk voorkomen van beschermde soorten en eventueel noodzakelijke compensatie onderzocht.

Op rijksniveau is inmiddels ruime ervaring opgedaan met het opstellen van compensatieplannen in het kader van het SGR. Deze plannen zijn allemaal opgesteld nádat de besluitvorming over de ingreep had plaatsgevonden. Het besluit over de ingreep vond plaats in de periode dat SGR recent was vastgesteld (zie tabel 4). De tijd die verstreken is tussen het tracébesluit en het vaststellen van het compensatieplan ligt tussen de 2 en 5 jaar. Bij recentere projecten wordt tegelijkertijd met het (ontwerp)-tracébesluit een compensatieontwerp opgesteld. Vervolgens wordt op basis van dit compensatieontwerp een compensatieplan opgesteld op een gedetailleerde schaalniveau. De integratie van natuurcompensatie in de Tracéwet (beschreven in hoofdstuk 2) leidt hierdoor tot tijdwinst.

*Tabel 4. Rijkswegen waarvoor compensatieplannen zijn opgesteld (Uit Cuperus et al., 2002a)*

Rijksweg	Provincie	Besluit-Vorming in:	Plan opgesteld in:	Doelstelling (in ha)	Uitvoering
A50	N-Brabant	1993	1995	281	Ja
A57	Zeeland	1994	1996	24	Ja
A14	Zuid-Holland	1994	1997	15	Ja
A2	Noord-Holand, Utrecht	1995	1997	Financieel	Nee
N35-36	Overijssel	1995	1998	14	Nee
N37-34	Drenthe	1994	1999	94	Ja
A73	Limburg	1995	2000	183	Ja

Bij rijkswegenprojecten is nog weinig ervaring opgedaan met het opstellen van compensatieplannen waar de gebiedsbescherming van de Habitatrichtlijn een rol speelt<sup>29</sup>. Er lopen diverse projecten, maar allen verkeren nog in de afwegingsfase (mond. meded. Cuperus). Een voorbeeld waarbij wel de afweging heeft plaatsgevonden en een compensatieplan is opgesteld rekening houdend met de Habitatrichtlijn is de tweede Maasvlakte, waarvoor in 2001 een advies is aangevraagd bij de Europese Commissie (Expertisecentrum PMR, 2001)<sup>30</sup>.

Op lokaal niveau zijn wij geen voorbeeld tegengekomen waarbij het compensatie volgens de Habitatrichtlijn is toegepast. Dit wil niet zeggen dat men hier niet bekend is met de Europese richtlijnen. Zo is in de gemeente Steenwijkerland aan twee bestemmingsplannen goedkeuring onthouden door de provincie Overijssel omdat de Vogelrichtlijn onjuist zou zijn verwerkt (betreft externe werking). De afwijzing had echter niet te maken met het slecht toepassen van compensatie, maar met het niet meenemen van mogelijke effecten op het nabijgelegen beschermde gebied de Weerribben. Inmiddels is de provincie Overijssel bezig met het opstellen van een handreiking over de Vogel- en Habitatrichtlijn in bestemmingsplannen (nog niet gepubliceerd), om hiermee meer duidelijkheid te bieden aan gemeenten.

Bij alle onderzochte casussen op lokaal niveau is in meer of mindere mate het compensatiebeleid SGR toegepast. Echter niet altijd uitgewerkte compensatieplannen opgesteld. In de helft van de onderzochte casussen was sprake van een compensatieplan

<sup>29</sup> Bij de geplande rijksweg A73 heeft de soortenbescherming en niet de gebiedsbescherming van de Habitatrichtlijn een belangrijke rol gespeeld. De Raad van State heeft besloten dat de bouw van de A73 door kan gaan (ABRS 13 november 2002), ondanks onderzoeken (o.a. Prins, A.H. et al., 2001) die erop wijzen dat er onvoldoende garanties zijn voor volledige compensatie van natuurkwaliteit.

<sup>30</sup> Inmiddels heeft de Europese Commissie een positief advies gegeven (schriftelijke med. Pelk, LNV).

waarin het compensatiebeleid (veelal provinciale richtlijnen) grotendeels gevolgd was. In de andere helft van de onderzochte casussen zijn zeer beperkte compensatievoorstellen opgesteld, zonder duidelijke onderbouwing, vooral gebaseerd op briefwisselingen tussen initiatiefnemer en provincie. De projecten waar geen uitgewerkte compensatievoorstellen zijn gemaakt, zijn veelal uit de periode dat het compensatiebeleid nog onbekend was bij de lagere overheden. Er is sinds 1995 op lokaal niveau sprake van een voortschrijdend inzicht en bekendheid met de richtlijnen voor compensatie. Een goed voorbeeld van voortschrijdend inzicht is de gemeente Tilburg, waar het compensatievoorstel voor een eerste rondweg in de periode 1994-1995 beperkt uitgewerkt is, terwijl voor een tweede rondweg waarvan de besluitvorming recenter (in 2000) heeft plaatsgevonden een uitgebreid compensatieplan is opgesteld.

De bekendheid met het compensatiebeleid is dus toegenomen, het aantal uitgewerkte compensatieplannen neemt toe. Het bepalen van de "correcte" compensatie blijft echter in bijna alle gevallen een punt van discussie. Uit de interviews blijkt dat initiatiefnemers veelvuldig externe deskundigen inhuren om de effecten te beschrijven en de noodzakelijke compensatie vast te stellen, indien noodzakelijk. Hiervoor hebben ze zelf meestal geen expertise in huis. De gesignaleerde knelpunten hierbij zijn (1) de bruikbaarheid en onzekerheden ten aanzien van te volgen methodiek en (2) de onduidelijkheid over begrenzing van compensatieplichtige gebieden.

De bovengenoemde knelpunten worden hieronder verder toegelicht. Ook wordt aangegeven op welke wijze gecompenseerd wordt en in hoeverre gebruik gemaakt wordt van financiële compensatie. Vervolgens is aangegeven wie betrokken zijn bij het opstellen van de compensatievoorstellen. Als laatste wordt ingegaan op de onderhandelingsruimte die aanwezig is in deze fase van het proces.

### ***Bruikbaarheid en onzekerheden ten aanzien van de methodiek***

Het ontbreekt aan eenduidige methoden om effecten te beschrijven en vervolgens de benodigde compensatie vast te stellen. Per project worden veelal "eigen" werkwijzen ontwikkeld om de effecten van een ingreep te beschrijven. Wel bestaat de indruk dat de voorgestelde methodiek in het SGR op basis van natuurdoeltypen, of hiervan afgeleide methoden, vaker gebruikt wordt, zeker in rijksprojecten en grotere regionale projecten. Soms wordt echter alleen een globale effectbeoordeling gegeven zonder wetenschappelijke onderbouwing. Meer specifiek zijn de volgende knelpunten gesignaleerd:

- voor het vaststellen van effecten van versnippering ontbreekt een uniforme methode;
- voor het vaststellen van effecten van verstoring is een methode beschikbaar (Reijnen et al., 1992; Reijnen, 1995), maar deze is ontwikkeld voor bepaalde specifieke situaties en niet overal direct te gebruiken;
- voor andere aspecten, zoals effecten van verlichting, verdroging, verzuring en verontreiniging ontbreken methoden.

Door het ontbreken van methoden moeten aannames gedaan worden, waarvan de onzekerheden echter vaak niet expliciet gemaakt worden.

Bij het vaststellen van de effecten is niet alleen het aantal hectares van belang (omvang), maar ook de terug te brengen kwaliteit (zie ook hoofdstuk 3). Er is echter geen uniforme methode waarop natuurkwaliteit wordt beschreven. Bovendien bestaat geen werkwijze om de beïnvloede kwaliteiten (natuurwaarden) uit te wisselen met andere natuurwaarden (Eekman & Cuperus, 2000).

Tijdens de verschillende interviews en tijdens de bijeenkomst over natuurcompensatie op 1 april 2003 wordt een aantal keren uitgesproken dat behoefte is aan meer handvatten op het gebied van de effectbepalingen.

### ***Begrenzing compensatieplichtige gebieden en hun actuele versus potentiële waarden***

Een tweede knelpunt bij het vaststellen van de compensatie hangt samen met de begrenzing van de compensatieplichtige gebieden. Tot op heden bestaat bij de bepaling van de compensatie onduidelijkheid over welke gebieden compensatieplichtig zijn. Dit wordt versterkt door het feit dat er verschillen zijn tussen de landelijke EHS en de gedetailleerde, regionale vertaling daarvan, de provinciale EHS. De geïnterviewden zijn wel van mening dat dit probleem zal afnemen nu een steeds groter deel van de EHS is begrensd.

Verder zijn er twee beleidscategorieën uit het SGR, die veelvuldig tot discussie hebben geleid: de beheersgebieden en de natuurontwikkelingsgebieden.

In de beheersgebieden bestaat vooral onduidelijkheid over de noodzaak tot compensatie in de "ruime jas" beheersgebieden. Dit zijn gebieden waarin voor een deel van het beheersgebied beheersovereenkomsten zijn afgesloten, maar waarvan de exacte locatie niet bekend is.<sup>31</sup> Dit betekent dat niet in het gehele beheersgebied een adequaat beheer wordt gevoerd. In de praktijk wordt bovendien het compenseren van beheersgebieden als onzinnig ervaren, omdat zij beperkte actuele waarden hebben.

Natuurontwikkelingsgebieden zijn niet "begrensd" vanwege actuele natuurwaarden, maar bevatten potenties voor een bepaalde natuurwaarde. Er bestaat in de praktijk nog veel onduidelijkheid hoe om te gaan met compensatie van deze potentiële waarden. De noodzaak om niet-actuele waarden in intensief gebruikte (landbouw)gebieden te compenseren wordt door de initiatiefnemer niet gezien, waardoor dit veelvuldig een punt van discussie is tijdens het vaststellen van de juiste hoeveelheid compensatie.

### ***Soort compensatie: in natura of financieel***

In slechts één onderzochte casus (Terschelling) wordt reeds in de planfase aangestuurd op financiële compensatie als onderdeel van het pakket maatregelen dat genomen wordt. Hiervoor is gekozen omdat in de gemeente geen ruimte heeft voor compensatie buiten de bestaande EHS. Vrijwel de gehele gemeente valt immers binnen de begrenzing van de EHS. Naast de financiële compensatie is een deel van de maatregelen binnen deze casus gericht op kwaliteitsverbetering binnen de begrensde EHS.

In alle andere gevallen wordt ingezet op volledige compensatie in natura. In een aantal gevallen, vooral in geval van infrastructurele ingrepen, worden mitigerende maatregelen voorgesteld. Soms worden maatregelen genomen voor de te verwachten gevolgen van geluidshinder.

In het compensatievoorstel is meestal bekend binnen welke zoekgebieden compensatielocaties gezocht zullen worden. Bij de bepaling van de zoekgebieden wordt getracht rekening te houden met de randvoorwaarden die de natuur nodig heeft. Soms wordt

---

<sup>31</sup> Beheersgebieden behoren tot de kerngebieden van de EHS. Het grootste deel van deze beheersgebieden zijn via de Ruime Jas methode begrensd. Hierbij is een gebied aangegeven waarbinnen voor een beperkt aantal hectaren agrarische natuurbeheerpakketten kunnen worden afgesloten: deze ruime jas begrenzing beslaat soms bijna volledige provincies. Een kleiner deel is concreet 1:1 begrensd.

dit goed onderbouwd, soms niet. In het laatste geval blijkt men vaak reeds een locatie op het oog te hebben, die relatief eenvoudig te verwerven is.

De geïnterviewden geven aan dat bij de verwerving van gronden en de uitvoering van compensatiemaatregelen allerlei knelpunten kunnen optreden waardoor van het plan afgeweken wordt (zie verder uitvoeringsfase). Een extreem voorbeeld hiervan is de uitwerking van compensatie bij de Westerschelde (zie kader 4). Alle geïnterviewden geven aan dat zij meer flexibiliteit wensen bij het zoeken naar de wijze en plaats waarop gecompenseerd wordt. Vooral de nabijheidseis van het SGR wordt als belemmerend ervaren.

#### **Kader 4 Natuurherstel schiet niet op**

*Bron: Provinciale Zeeuwse Courant 4-6-2003, door Rinus Antonisse*

Het buitendijkse natuurherstel in de Westerschelde komt nauwelijks van de grond. Er is inmiddels door Rijkswaterstaat Zeeland ruim 1,2 miljoen euro gependeed aan onderzoek, maar het is nog altijd onzeker of er haalbare plannen uit de bus komen, die het verlies aan natuurwaarden door de tweede verdieping van de vaargeul in de Westerschelde enigszins compenseren.

Het plan voor aanleg van een broedgebied voor steltlopers bij Terneuzen is afgeblazen, omdat de aanwezigheid van verdachte stoffen in het water kans op succes uitsluit. Bescherming van de Zuidgors bij Ellewoutsdijk is geschrapt, omdat het te duur is en er geen meerwaarde voor de natuur ontstaat. Een broedgebied op het voormalig slibdepot bij Hansweert gaat niet door, omdat het teveel kost en het plan door de bevolking niet breed wordt gedragen.

Rijkswaterstaat probeert nu een natuurgebied te creëren in het oude haventje ten westen van het slibdepot Hansweert, waar buitendijks een bedrijventerrein ligt. Hiervoor is wel verplaatsing van het bedrijfsterrein noodzakelijk. Er is nog één bedrijf actief. Of dat naar een plek binnendijks wil verkassen, is afwachten. Zo niet, dan is ook dit compensatieplan van de baan.

In beeld zijn nog steeds de herinrichting van de veerhavens en -pleinen bij Kruiningen en Perkpolder. Door het opheffen van de veerdienst zijn die vrij gekomen. De kosten van herinrichting in Kruiningen zijn erg hoog (afgraven veerplein, versterking zeedijk, slopen woningen en oude veervoorzieningen). Erbij komt dat de gemeente Reimerswaal graag appartementen vlakbij het te ontwikkelen natuurgebied wil bouwen: voor projectontwikkelaars is het een unieke plek. Staatsbosbeheer, beoogd beheerder van het nieuwe natuurgebied, heeft tegen dat idee al protest aangetekend. Rijkswaterstaat probeert nu de tegengestelde belangen te verzoenen. Lukt dat niet, dan komt ook dit compensatieplan in de knel.

Bij de herinrichting van het veerplein en de haven in Perkpolder vormt het plan voor Kloosterzande aan Zee van de gemeente Hulst een obstakel. Rijkswaterstaat probeert in overleg met de gemeente en de provincie het natuurplan en het recreatieplan op elkaar af te stemmen. Slaagt dit niet, dan staat ook dit compensatieplan op losse schroeven.

Het enige tot nu toe uitgevoerde buitendijkse herstelplan is de bescherming van het Schor van Waarde tegen afslag. Naast behoud van natuurwaarden, kunnen daarmee tevens de archeologisch belangrijke resten van het verdrinken dorp Valkenisse behouden blijven. Op het slik zijn twee strekdammen gelegd, die afslag van schor en slik moeten stoppen. Ook hier zit het niet mee: de mijnsteen die voor twee strekdammen werd gebruikt, is niet op de juiste wijze toegepast. Verder blijkt uit monsternames dat de schorbodem, die afgeplagd moet worden om de vegetatie nieuwe kansen te bieden, vervuild is. Onderzocht wordt welke gevolgen dit heeft voor het plan.

In de Voortgangsrapportage Natuurcompensatieprogramma Westerschelde staat dat het met de uitvoeringskansen van elf nieuwe binnendijkse projecten voor natuurherstel beter is gesteld. Deze gebieden grenzen aan de Westerschelde, er kunnen zoutminnende planten komen en watervogels vinden er nieuwe rust- en foerageermogelijkheden.

### ***Betrokkenheid, houding en verantwoordelijkheden***

Er zijn verschillende partijen betrokken bij de planvorming van compensatie. De belangrijkste actoren met hun meest voorkomende rollen zijn (1) de initiatiefnemer, (2) de gemeente als vaststellend bevoegd gezag, die bovendien vaak initiatiefnemer is en (3) de provincie als goedkeurend gezag bij bestemmingsplannen en als adviseur bij het opstellen van compensatieplannen.

In de meeste casussen is een verschil in houding op te merken tussen de betrokken ambtenaren bij de provincie of bij de gemeente, die tevens vaak initiatiefnemer is. Deze houding is gerelateerd aan de positie waarin de betreffende persoon zich bevindt. Zo blijkt uit de interviews dat de ambtenaar bij de provincie een casus meer sectoraal benaderd, vanuit het natuurbelang redenerend. Bij de gemeente heeft de betrokken ambtenaar vaak meer belangen af te wegen waar natuur een deelbelang vertegenwoordigt. Dit heeft gevolgen voor de bereidwilligheid om natuurbelangen prioriteit te geven. Ambtelijk wordt de provincie vaak door de gemeente als initiatiefnemer als tegenpartij gezien, omdat zij de partij is die de compensatie oplegt en vervolgens hoge eisen stelt aan compensatie.

Gemeenten nemen vaak een afwachtende houding aan. Dit heeft meerdere oorzaken: soms is men onbekend met natuurcompensatie, soms komt het beter uit te doen alsof men slecht op de hoogte was of soms ervaart men het beleid voor natuurcompensatie niet als eenduidig (qua inhoud en qua status). De bekendheid met compensatieverplichting is toegenomen, maar de wijze van compensatie blijkt afhankelijk van de individuele inbreng door personen. Door private initiatiefnemers wordt de gemeente vooral gezien als partij voor de procedurele afwikkeling (aanpassen van bestemmingsplannen), terwijl met de provincie vooral inhoudelijk wordt afgestemd over de omvang en wijze van compensatie.

Andere actoren die een belangrijke rol spelen in het compensatieproces zijn maatschappelijke organisaties als insprekers tijdens het planproces. Vaak leiden de bezwaren die maatschappelijke organisaties maken op de compensatievoorstellen tot aanpassingen van die voorstellen (zie "onderhandelingsruimte binnen de planfase"). Soms worden deze maatschappelijke organisaties ervaren als lastig. In een aantal casussen blijkt echter dat het in een vroeg stadium betrekken van maatschappelijke organisaties en het correct toepassen van compensatie het draagvlak voor de ingreep aanzienlijk vergroot (zie tweede Maasvlakte en gemeente Tilburg, 2002). Het gevaar bestaat wel dat indien het aantal partijen waarmee men om tafel gaat zitten (te) groot is, de besluitvorming traag verloopt.

Het ministerie van LNV heeft een rol als adviseur tijdens de m.e.r.-procedure of in de provinciale planologische commissies. De inbreng door de regio-directies van het ministerie van LNV wordt door de geïnterviewden als onduidelijk en weinig gestructureerd ervaren. Lastig is bovendien dat vanuit de verschillende regio-directies verschillende adviezen worden gegeven.

Ook adviesbureaus spelen een rol in het compensatieproces. Zij worden veelal ingeschakeld bij het opstellen van compensatieplannen en/of effectenstudies. Met hun advies vervullen zij een essentiële rol bij de besluitvorming en bij het vaststellen van de benodigde compensatie. Bij maatschappelijke organisaties bestaat de indruk dat te vaak gezocht wordt naar de (minimale) marges van het compensatieplan door adviesbureaus. Vanuit de advieswereld wordt echter aangegeven dat de opdrachtgever, c.q. de initiatiefnemer vaak met een beperkte vraagstelling c.q. budget expertise inwint, waardoor er geen ruimte is voor een uitgebreid onderzoek (discussie tijdens bijeenkomst "Natuurcompensatie in de adviespraktijk" op 1 april 2003, te Utrecht).



Natuurcompensatie is een kwestie van tijd (planvorming, verwerving, inrichting en ontwikkeling, zie ook hoofdstuk 3). Gedurende het langdurige proces zijn er steeds andere actoren betrokken. Bovendien kunnen gedurende het proces binnen een organisatie personen veranderen. De ervaring is dat zo'n wisseling van de wacht over het algemeen niet bijdraagt aan duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden.

### ***Onderhandelingsruimte binnen de planfase***

In de planfase wordt over allerlei zaken onderhandeld. Tijdens het vaststellen van het aantal te compenseren ha lijkt de initiatiefnemer vrijwel altijd aan te sturen op een zo marginaal mogelijke compensatie om de kosten te drukken. Doordat maatschappelijke organisaties hierop reageren, ontstaat in de meeste onderzochte gevallen onderhandeling over de exacte hoogte van compensatie. Veelal hebben de bezwaren die maatschappelijke organisaties maakten op de compensatieplannen geleid tot aanpassing van de compensatievoorstellen. De "juiste" compensatie moet soms afgedwongen worden. Zoals eerder beschreven spelen provincies ook vaak de rol van tegenpartij. Hierdoor kan veel onbegrip ontstaan tussen initiatiefnemer en provincie.

Wel ziet men in een aantal gevallen dat de defensieve benadering van de initiatiefnemer omgezet wordt in een offensieve benadering. In die projecten worden in een vroeg stadium natuurorganisaties betrokken bij de besluitvorming van projecten en het vaststellen van de noodzakelijke compensatie. Knelpunten worden in gezamenlijkheid geanalyseerd en package deals worden afgesproken. Hierdoor wordt vertraging in besluitvorming, onbegrip en onzekerheid over compensatie voorkomen (Gemeente Tilburg, 2002).

Strategisch gedrag van de initiatiefnemer is verder terug te vinden als wordt besloten compensatie plaats te laten vinden waar – volgens andere beleid - toch al een bestemming natuur of kwaliteitsverhoging van natuur moet komen (de zogenaamde 'sigaar uit eigen doos').

Ook bij de afweging van het "nee, tenzij" beginsel, zijn er meerdere interpretaties mogelijk bij het aangeven van zwaarwegend maatschappelijk belang. Dit leidt wederom tot onderhandelingsruimte.

## **4.3.3 Van compensatievoorstel naar uitvoering (uitvoeringsfase)**

### ***Status van uitvoering van compensatie***

In de praktijk wordt meestal gecompenseerd door aankoop en inrichting van beschikbare gronden die vervolgens planologisch beschermd worden door opname in beleidsplannen, streekplannen en bestemmingplannen. Gebieden, bij voorkeur binnen de regio, waarop nog geen planologische bescherming ligt, worden aangekocht. In een enkel geval is er sprake van financiële compensatie. Van de onderzochte casussen is in één specifiek geval sprake van financiële compensatie (Terschelling). Opvallend bij alle onderzochte casussen is dat de compensatie nog nergens volledig is uitgevoerd.

Van de eerder genoemde rijkswegen is op 1 januari 2001 een evaluatie gemaakt (zie tabel 5).

Tabel 5. Status van uitvoering van aantal rijkswegen (Uit Cuperus et al., 2002a)

Rijksweg	Provincie	Verwachte afronding ingreep	Doelstelling (in ha)	Aankoop (in ha en %)	Inrichting (in ha en evt. %)
A50	N-Brabant	2003	281	195 (69%)*	59 (21%)*
A57	Zeeland	2010	24	8 (100%)**	0
A14	Zuid-Holland	2004	15	0	-
A2	Noord-Holland, Utrecht	2010	Financieel	-	-
N35-36	Overijssel	Na 2006	14	-	-
N37-34	Drenthe	2005	94	18 (19%)	0
A73	Limburg	2007	183	13 (7%)	0

\* op 1/2/2002: 226 ha (80%) aangekocht en 75 ha (26%) ingericht.

\*\* Het bleek niet mogelijk om deze doelstelling uit te voeren, waarna in overleg met de provincie de doelstelling is bijgesteld naar 8 ha, die inmiddels aangekocht zijn.

Twee compensatievoorstellen zijn nog niet in uitvoering vanwege vertragingen bij de aanleg van de weg. Van alle projecten is de doorlooptijd van de uitvoering van de compensatie lang, en gekoppeld aan de uiteindelijke afronding van de ingreep. De rijksweg A50 is het verst in aanleg (zie kader 5, uit Cuperus et al., 2002b).

#### Kader 5 Compensatieplan A50

Er is in 1995 gestart met de uitvoering van het compensatieplan. De looptijd is gekoppeld aan aanleg van de A50, en bedraagt bijna 10 jaar. Om de natuurcompensatie te kunnen realiseren is direct aangestuurd op een convenant met verschillende partijen. In dit convenant neemt RWS verantwoordelijkheid voor de uitvoering van compenserende maatregelen; de provincie en gemeenten tekenen voor de planologische bescherming van de compensatiegebieden. Zij zijn verantwoordelijk voor het faciliteren en de goedkeuring van de uitvoering. De organisaties die gaan beheren tekenen voor het natuurbeheer, en committeren zich om zorg te dragen voor het bereiken van ecologische waarden vanaf overdracht. De landinrichtingscommissies stellen zich verantwoordelijk voor de inbreng van compensatiegrond. Er wordt op allerlei niveaus overleg gevoerd, die veelal tot doel hebben compensatie te voorzien van een maatschappelijk draagvlak. Bij de klankbordgroep zijn ook agrariërs en natuur- en milieuorganisaties betrokken.

Na 7 jaar uitvoering is 80%, te weten 226 ha, van de grond aangekocht. De verwachting is dat bij de openstelling van de A50 de aankoop van gronden geheel of grotendeels gerealiseerd zal zijn. De inrichting van het gebied en overdracht verloopt echter minder voortvarend. Op 1 januari 2002 is pas 62 ha overgedragen aan de beheerder, Staatsbosbeheer. De inschatting is dan ook dat bij openstelling van de A50 de compensatie nog niet afgerond zal zijn. Het compensatiebudget dat nog niet besteed is zal dan gestort worden in het Groenfonds. Daarmee is in procedurele zin de compensatie afgerond, maar niet in ecologische zin.

Er zijn verschillende instrumenten toegepast, waarbij vooral de aankoop van gronden, al dan niet gevolgd door ruil het meeste voorkomt. Verder is er aangesloten bij regionale en lokale initiatieven, zoals ruilverkaveling. Als laatste instrument is een aanpassingsinrichting A50 aangevraagd, dat vooral faciliteert in de grondruil voor natuurcompensatie en landbouw. Dit is inmiddels in volle gang. Aansluiten bij anderen initiatieven vergt echter veel overleg en daarmee wordt de doorlooptijd voor aankopen langer. Verder zijn de kosten van grond gedurende de looptijd gestegen. Er is hierbij ook concurrentie met andere "natuur" partijen in de regio, waaronder de provincie (realisatie EHS), gemeenten (realisatie woningbouw en landschapplannen) en waterschappen (realisering ecologische verbindingzones).

Tot nut toe zijn vooral ervaringen opgedaan met compensatie gekoppeld aan grondverwerving en bestemmingsplanwijziging. Uitgangspunt is dat bezit van grond de meest duurzame bescherming van natuurwaarden biedt. Het is de vraag of deze praktijk onverkort voortgezet zal worden, omdat er steeds meer belangstelling is voor natuurcompensatie in de vorm van agrarisch natuurbeheer. Niet alleen bij de A50 maar ook bij de A73 (Limburg) en HSL (Zuid-Holland). Onderhandelingen over deze vorm van compensatie tussen RWS en een agrarische natuurvereniging zijn onlangs echter afgebroken. Agrarisch natuurbeheer bleek uiteindelijk duurder dan verwerving. Verder bestaat er onzekerheid over de duurzaamheid van agrarisch natuurbeheer, vanwege de kortlopende contracten.

Ook op regionaal en lokaal niveau ziet men dat geen enkel compensatievoorstel (volledig) uitgevoerd is. Veelal is er een lange termijn meegegeven is aan de verplichting om te voldoen aan compensatie (zoals bv. in de gemeente Waalwijk: 20 ha in 20 jaar). In een enkel geval is uitstel gegeven aan de realisatie van de laatste verplichting van compensatie.<sup>32</sup> Er zijn ook casussen bekend waar de ingreep uitgevoerd is, maar nog niet gestart is met de uitvoering van de compensatie. Vaak hangt dit samen met de prioriteit die gegeven wordt aan compensatie. Bovendien blijken niet altijd duidelijke afspraken gemaakt te zijn over de zekerstelling, waardoor de uitvoering van de compensatie niet goed gewaarborgd is.

In alle gevallen blijkt het aanpassen van bestemmingsplannen voor compensatiegronden een traag proces. Zelfs daar waar gronden aangekocht zijn, zijn bestemmingsplannen jaren na aankoop nog niet aangepast.

Behalve vertragingen in aankoop en bestemmingsplanwijzigingen, lijkt ook de werkelijke inrichting van compensatiegronden traag te verlopen. Zo laat het onderzoek aangaande rijkswegen zien (Cuperus et al., 2002a) dat de inrichting van de compensatiegronden nog nauwelijks gerealiseerd is (zie tabel 5). Van de onderzochte regionale casussen is weinig zicht verkregen op de werkelijke inrichting. Wel is bekend dat bij één casus uitgaan wordt van spontane ontwikkeling van het boscomplex zonder verdere inrichting.

Over het beheer van compensatiegronden is weinig bekend. In een aantal casussen zal grond overgedragen worden aan natuurbeschermingsorganisaties. Daar waar grond overgedragen wordt is men meestal nog in onderhandeling over de voorwaarden van overdracht. Een organisatie als Staatsbosbeheer heeft geen centraal overzicht van de compensatiegronden die zij via derden in bezit krijgen<sup>33</sup>.

Zoals al eerder is aangegeven zal de initiatiefnemer bij het realiseren van compensatie eerst zoeken naar compensatielocaties binnen de mogelijkheden die hij zelf heeft. Hierbij moet men denken aan compensatie op eigendom, opgronden waarover de initiatiefnemer zelf zeggenschap heeft of het zoeken naar ruilmogelijkheden. Zo gaf bijv. Staatsbosbeheer als partij die grond kwijt raakt bij uitvoering van een ingreep aan dat zij sinds twee jaar het beleid heeft een transactie alleen plaats te laten vinden als de initiatiefnemer van de ingreep tegelijkertijd ruilgrond levert ("boter bij de vis" principe). Deze procedure voor grondtransacties is sinds ongeveer twee jaar operationeel bij Staatsbosbeheer (mond. med. Van Kasteel). Hiermee houden zij zelf meer zicht op de wijze en de plaats waarop gecompenseerd wordt.<sup>34</sup>

Voor de initiatiefnemer vormt het vinden van locaties voor het uitvoeren van compensatiemaatregelen veelal een probleem. Het voornaamste knelpunt voor het de vinden van een goede compensatielocatie is de beperkte beschikbaarheid van de grond, veroorzaakt door (1) concurrentie met andere functies, (2) veel natuurprojecten in de regio die ook gronden nodig hebben, (3) weinig beschikbare gronden met een niet-natuurbestemming in de regio of een combinatie van deze factoren. Bovendien kan de hoge grondprijs een beperking zijn voor de aankoop van grond. De initiatiefnemer is dus vaak aangewezen op aankoop van grond voor compensatie waarover hij geen zeggenschap heeft.

---

<sup>32</sup> In het kader van de Boswet zijn de termijnen van realisatie korter: binnen 3 jaar na uitvoering van boskap is herplantplicht vereist. Hiermee heeft men voor bossen een mogelijkheid om realisatie relatief snel af te dwingen.

<sup>33</sup> In het gesprek met Staatsbosbeheer wordt aangegeven dat mogelijk de regio-directies van SBB hier wel inzicht in hebben.

<sup>34</sup> In het verleden werd de grond verkocht en werd het geld doorgesluisd naar de aankoopbudgetten van LNV, die ingezet worden voor aankoop van de EHS.

Een tweede groep van factoren die het verkrijgen van een geschikte compensatielocatie in sommige gevallen bemoeilijkt, is gekoppeld aan een aantal beleidsmatige uitgangspunten in met name het SGR-beleid, te weten (1) de nabijheidseis, (2) het verkrijgen van grond op basis van vrijwilligheid (geen grondonteigening voor natuur) en (3) het niet kwalitatief mogen compenseren binnen de EHS/gronden waarop natuurbeleid gevoerd wordt.

In het volgende deel zullen de beschikbaarheid van de grond en de beperkingen van het huidige compensatiebeleid verder geduid worden.

### ***Beschikbaarheid van grond***

In een aantal regio's, vooral de Randstadprovincies en in mindere mate Noord-Brabant, wordt het als lastig - of soms zelfs als onmogelijk ervaren - om de doelstellingen voor compensatie te realiseren. In deze gevallen bestaat er grote concurrentie met andere ruimtelijke functies.

Ook komt het in sommige regio's voor dat er is sprake van een groot aantal compensatieplichtige activiteiten die (bijna) tegelijkertijd uitgevoerd worden. De omgeving Venlo-Roermond en een groot deel van Zuid-Holland zijn hier voorbeelden van.

In andere regio's ligt het probleem meer in de beperkte ruimte die beschikbaar is voor verandering van functies: een belangrijk deel van de gemeente heeft reeds bestemming natuur waardoor er bij ruimtelijke ingrepen nauwelijks mogelijkheid is om niet- natuur grond binnen de gemeente te verwerven. Zandvoort en Terschelling zijn hier voorbeelden van.

Een beperkte beschikbaarheid van compensatiegronden wordt verder in de hand gewerkt door stijgende grondprijzen. Een probleem bij de grondverwerving is dat het compensatiebudget per project vaak klein is. Het probleem van dure grond is helemaal precair als de overheid de initiatiefnemer is. Zij biedt namelijk niet boven de marktprijs. Een voorbeeld waar dit gespeeld heeft is het project van de A50, waar gedurende een bepaalde periode nauwelijks grond aangekocht kon worden door de sterk gestegen grondprijzen. Wel blijkt dat de lange doorlooptijd van de uitvoering van het compensatieplan in dit geval positief uitwerkt, omdat inmiddels de grondprijzen weer gedaald zijn.

Het bestaand planologische instrumentarium leent zich slecht voor situaties waarin het ruimtebeslag van de compensatiemaatregelen zich uitstrekt buiten de terreinen waarover de initiatiefnemer zeggenschap heeft (Neumann & Woldendorp, 2002). Zo is een gemeente die een compensatiemaatregel buiten haar gemeentegrenzen wil realiseren, aangewezen op de vrijwillige medewerking van een naburige gemeente, en de medewerking van grondeigenaren. Zo'n beslissing komt feitelijk niet tot stand zonder intensief overleg en medewerking op lokaal niveau. In verschillende casussen bleek dit een lastig punt.

### ***Beperkingen van huidige compensatiebeleid SGR***

Verschillende geïnterviewden geven aan dat het knelpunt van beschikbaarheid van gronden versterkt wordt door het beperkende karakter van de voorwaarden van het SGR beleid. De ervaringen met compensatieplicht ten aanzien van de Habitatrichtlijn zijn schaars, waardoor hier nauwelijks over gesproken is.

Het compensatiebeginsel in het SGR spreekt zich uit voor compensatie nabij de ingreep, maar zoals reeds aangegeven, is grond in de directe nabijheid niet altijd beschikbaar. Een rekkelijke omgang van het begrip nabijheid wordt veelal wenselijk geacht en dit blijkt in de praktijk reeds toegepast. Een voorbeeld hiervan is dat in de provincie Zuid-Holland gemeenten het compensatiegebied in eerste instantie binnen hun gemeentegrenzen moeten zoeken, maar eventueel mogen uitwijken naar de regio (binnen de provincie Zuid-Holland). Hierbij moet

gezegd worden dat als het compensatiegebied buiten de gemeentegrenzen valt, maar wel aansluit bij de gemeente, voldaan wordt aan de nabijheidseis. Ook Staatsbosbeheer gaat in de rol van eigenaar van gronden akkoord met compensatiegrond buiten de betreffende regio.

Bij compensatieprojecten wordt gebruik gemaakt van minnelijke verwerving (vrijwilligheid) en het meeliften met andere projecten. Vrijwillige verwerving bij ruimtegebrek blijkt lastig en tijdrovend, omdat grondeigenaren vaak niet bereid zijn om grond te verkopen. Soms ervaart men dat men 'dubbel gepakt' wordt, omdat men ook al geconfronteerd wordt met aankoop van grond voor de ingreep van bijvoorbeeld een weg of woonwijk. In verschillende projecten probeert men aan te sluiten bij andere projecten die in de regio spelen. Het succes daarvan is echter afhankelijk van de procedurele afstemming.

In alle gevallen vergt de vrijwillige aankoop veel overleg en geduld. Toch zien niet alle geïnterviewden minnelijke verwerving als een probleem, omdat door de lange doorlooptijd van de compensatieplannen op een bepaald moment weer meer grond beschikbaar is.

Met onteigening bestaat geen ervaring. In een enkel project wordt in de planvorming rekening gehouden met mogelijkheden voor onteigening (A12). De meeste geïnterviewden hebben een dubbele houding ten opzichte van onteigening. Het zou ingezet moeten worden ("voor de aanleg van de weg wordt wel onteigend, maar waarom niet voor de gevolgen van de weg", geeft een van de geïnterviewden aan), in situaties waar bijvoorbeeld de natuur heel kwetsbaar is en moeilijk te realiseren. Andere geïnterviewden geven aan dat zij twijfelen of de weg van onteigening een heilzame weg is, omdat kosten vele malen hoger zouden kunnen uitpakken. Bovendien wordt voor de realisatie van de EHS ook niet onteigend. Door het inzetten van het onteigeningsinstrument voor compensatienatuur zou dan een onderscheid ontstaan met de "vrijwillige" EHS natuur. De verwachting is dan ook dat onteigening niet snel gebruikt zal worden.

Een laatste genoemde beperking van het huidige SGR beleid is dat niet gecompenseerd mag worden binnen compensatieplichtige gebieden, dat wil zeggen gebieden binnen de (provinciale) EHS. Compensatiegeld kan niet ingezet worden om gronden aan te kopen waarop al natuurbeleid van toepassing is en waarvoor nog geen budgetten beschikbaar zijn.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat zij hier flexibeler mee wensen om te gaan. Zelfs natuurorganisaties geven aan dat compensatie binnen de EHS mogelijk zou moeten zijn, zeker wanneer de mogelijkheid bestaat een grote natuureenheid te completeren. Zij realiseren zich dat het een sigaar uit eigen doos is, maar prefereren de meerwaarde (kwaliteitsverbetering) die bereikt wordt voor een groter gebied. In sommige gevallen wordt dus het loslaten van de richtlijnen noodzakelijk geacht om een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen.

### ***Tijdstip van uitvoering***

In bovenstaande analyse zijn verschillende knelpunten genoemd die veroorzaken dat de werkelijke uitvoering van compensatieprojecten relatief lang duurt. Belangrijkste knelpunt is dat de initiatiefnemer voor het verkrijgen van een geschikte compensatielocatie meestal aangewezen is op grond waarover hij geen zeggenschap heeft. Over een geschikt stuk grond zal hij dus moeten onderhandelen. De grond kan immers alleen verkregen worden op basis van vrijwilligheid. Een aantal eisen in het SGR-beleid (nabijheid en niet binnen EHS) worden hierbij als beperkend ervaren door de initiatiefnemer in de uitvoeringsfase. Bovendien moeten er tijdens het uitvoeringstraject allerlei pragmatische keuzes gemaakt worden, omdat de beschikbare gronden binnen het gekozen zoekgebied plotseling niet geschikt blijken te zijn voor compensatie, doordat er bijvoorbeeld sprake is van verontreiniging. De praktijk leert dat

per project op ad hoc wijze naar uitvoering voor compensatie wordt gezocht. Er is geen 'one-way to compensatie'.

### ***Monitoring, evaluatie en handhaving***

Op de vraag of men in voldoende mate heeft voldaan aan compensatievoorwaarden kan geen van de geïnterviewden volmondig ja antwoorden. In een aantal situaties vindt een evaluatie van de voortgang in de uitvoering van maatregelen plaats, maar deze is gebaseerd op de taakstellingen "ha aangekochte grond" en "ha ingerichte grond".

Om te kunnen bepalen of de genomen compensatiemaatregelen effectief zijn en tot het gewenste ecologische doel hebben geleid, zou een compensatieproject volledig uitgevoerd moeten zijn. Daarbij speelt natuurlijk een rol dat er tijd nodig is om in een nieuw natuurgebied tot een volwaardig ecosysteem te ontwikkelen (zie hoofdstuk 3). De door ons onderzochte casussen zijn geen van allen volledig afgerond. Ook ervaringsdeskundigen kennen geen volledig afgeronde projecten.

Specifieke monitoring van compensatieprojecten wordt niet uitgevoerd. Zo geeft bijvoorbeeld Staatsbosbeheer aan dat compensatiegronden als onderdeel van een groter natuurgebied worden gemonitord, maar niet specifiek voor dat deel wat als compensatie geldt. Hierdoor is uiteraard niet meer te achterhalen of voldaan wordt aan de vereisten, die gesteld worden aan de compensatie. Door het ontbreken van monitoring is het niet mogelijk om de werkelijke effecten van de compensatie op de natuur te bepalen.

Het bestuursorgaan dat de vergunning, toestemming of ontheffing verleent zou moeten controleren of de compensatie op de juiste wijze wordt uitgevoerd. In de praktijk blijkt de handhaving nauwelijks uitgevoerd te worden. Alleen daar waar sprake is van compensatie van bossen, wordt door de bosinspecteurs (zie hoofdstuk 2, onder Boswet)<sup>35</sup> gecontroleerd op uitvoering van de boscompensatie. Deze handhavende taken zijn duidelijk vastgelegd in de Boswet. Het compensatiebeleid van SGR kent dit soort handhavende bepalingen met een centrale rol voor een "natuurinspectie" echter niet. In het kader van de Habitatrichtlijn eist de EU een overzicht van elke lidstaat over de genomen compenserende maatregelen. Het ministerie van LNV zal in principe door ieder bestuursorgaan hiervan op de hoogte moeten gebracht. Onduidelijk is echter hoe hier verder aanvulling aan zal worden gegeven.

## **4.3.4 Toekomstig beleid**

Aan alle geïnterviewden is gevraagd welke wensen zij hebben ten aanzien van aanpassingen van het huidige beleid SGR en hoe zij aankijken tegen de volgende toekomstige ontwikkelingen. Bij deze toekomstige ontwikkelingen is ingegaan op hun verwachtingen ten aanzien van de gewijzigde natuurbeschermingswet, waarvoor een wetsvoorstel in ingediend, en de mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer als compensatievorm.

### ***Aanpassingen huidig beleid SGR***

Het merendeel van de geïnterviewden vindt het gewenst dat de handhaving en controle verbeterd wordt. Gesuggereerd wordt een natuurinspectie, analoog aan de bosinspectie, die

---

<sup>35</sup> De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de niet-rijksgronden, zoals terreinen van Natuurmonumenten, de provinciale landschappen, particulieren en gemeenten. De AID is verantwoordelijk voor handhaving van de rijksgronden, zoals terreinen van Staatsbosbeheer, Defensie, Rijkswaterstaat en (Kroon)Domeinen.

nu toeziet op de handhaving van de Boswet. Belangrijk is dan wel dat er toetsbare regels zijn. Essentieel is dat prioriteit gegeven wordt aan de registratie van compensatieprojecten. De meeste geïnterviewden geven aan dat de provincie een centrale rol zou moeten krijgen.

Een andere wens die veel gehoord wordt is de noodzaak om meer samenhang te krijgen tussen verschillende compensatieprojecten, middels een compensatieboekhouding. Ook hiervoor wordt door de geïnterviewden de provincie als centraal orgaan gezien. Momenteel nemen de provincies hier een verschillend standpunt over in. Sommige provincies vinden dat de verantwoordelijkheid voor het vinden van geschikte compensatielocaties bij de initiatiefnemer moet blijven. Zij voelen geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de compensatie. Andere provincies geven aan dat zij in hun richtlijnen een termijn hebben gesteld aan de realisatie (Limburg). Indien hier niet aan voldaan wordt, wordt een boete opgelegd die in een provinciaal groenfonds wordt gestort. De provincie neemt dan de verantwoordelijkheid van aankoop op zich. Een aantal provincies voelt voor dit soort constructies (o.a. Friesland, Zuid-Holland). Dan zijn er nog provincies die een middenweg bewandelen en bereid zijn gemeenten te stimuleren in het gezamenlijk zoeken naar geschikte locaties, maar geen heil zien in een provinciaal groenfonds. Het is noodzakelijk om hier een eenduidiger beleid voor te ontwikkelen.

Ook organisaties zoals Staatsbosbeheer willen werken aan een databank voor grond, waarbij vraag en aanbod makkelijk op elkaar afgestemd kunnen worden. Hiermee zouden bepaalde gronden met veel voorkomende natuurdoeltypen afgestoten kunnen worden, om te zorgen voor de afronding van robuustere eenheden.

### ***Nieuwe wetgeving***

Terwijl de invoering van de Flora- en Faunawet voor veel commotie heeft gezorgd, mede ingegeven door onduidelijkheid over de interpretatie van ecologische begrippen en de doelmatigheid van de wet (Broekmeyer & Ottburg, 2003), worden de effecten van de invoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet verschillend ingeschat. Volgens sommige geïnterviewden zal de gewijzigde NB-wet er voor zorgen dat meer inspanning verricht wordt in het voorkomen van effecten en het zoeken naar natuurvriendelijke alternatieven in die gebieden die onder de gewijzigde Natuurbeschermingswet vallen. Hierdoor verwacht men wel een tweedeling in compensatieprojecten. In de gebieden die wettelijk beschermd zullen worden onder de gewijzigde Natuurbeschermingswet (en nu nog Habitatrichtlijn) zal compensatie beter uitgewerkt worden dan in de gebieden die "slechts" planologische bescherming genieten onder SGR. De procedurele aspecten worden dus "zwaarder" bij de invoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet. Volgens anderen zal de gewijzigde Natuurbeschermingswet nauwelijks gevolgen hebben voor de wijze van omgang met compensatie.

Bij de invoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet zal niet "meer" gecompenseerd hoeven te worden dan dat nu al het geval is. De mogelijkheden om de compenseren met kwaliteitsverbetering sluit zelfs aan bij de huidige wensen om meer flexibiliteit te hebben in de wijze waarop gecompenseerd kan worden. Zoals al eerder zegt zijn natuurorganisaties sterk gericht op het realiseren van kwaliteit van natuur dan op het realiseren van hectares compensatie.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de voorwaarde van het "vooraf" daadwerkelijk compenseren kan afschrikken, waardoor mogelijk minder ingrepen zullen plaatsvinden in gebieden die momenteel nog beschermd zijn onder de Habitatrichtlijn en in de toekomst onder de gewijzigde Natuurbeschermingswet. Sommige geïnterviewden geven wel aan dat het

vooraf compenseren echter niet reëel is. In hun ogen zal er nooit begonnen worden met compensatie ruim voorafgaande aan de ingreep.

***Agrarisch natuurbeheer als instrument voor compensatie***

Met agrarisch natuurbeheer in het kader van natuurcompensatieprojecten wordt op kleine schaal geëxperimenteerd. De meeste geïnterviewden zijn terughoudend over de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer voor compensatie. Wel wordt aangegeven dat voor bepaalde natuurwaarden agrarisch natuurbeheer een goede vorm zou kunnen zijn. Het zou het draagvlak onder agrariërs voor compensatie kunnen vergroten waardoor meer ruimte komt om gronden te verwerven voor specifieke natuurwaarden die door natuurbeschermingsorganisaties beheerd moeten worden. Voorwaarde is wel dat er gezorgd moet worden voor langdurige beheercontracten met agrariërs.



## 5 Conclusies

In dit hoofdstuk worden op grond van de theoretische concepten en de toepassing in de praktijk de belangrijkste conclusies gegeven. Hierbij wordt teruggegrepen op de vraagstelling van het onderzoek, onderverdeeld in 3 delen:

### Compensatie in theorie:

- Wat zijn de compensatiedoelstellingen van verschillende juridische en beleidskaders, en eisen/criteria die hieruit voortvloeien? De focus hierbij is instrumenten voor gebiedsbescherming.
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten van verschillende kaders, met name SGR en Habitatrichtlijn?
- Wat zijn de ecologische consequenties van de verschillen in de voorwaarden van de kaders SGR en Habitatrichtlijn voor de ontwikkeling van nieuwe natuur?

### Compensatie in de praktijk:

- Wordt compensatie volgens de Habitatrichtlijn reeds toegepast?
- Wat zijn de knelpunten bij de uitvoering van het huidige compensatiebeleid?
- Vindt compensatie in de praktijk plaats conform de doelstellingen van de doorlopen kaders of wordt er van afgeweken?
- Zijn de genomen maatregelen effectief?

### Toekomstig beleid

- Welke conclusies zijn uit de praktijk te trekken ten aanzien van het toekomstig beleid?
- Is de natuur gebaat bij een wettelijke verankering van compensatie zoals zal gebeuren in de gewijzigde Natuurbeschermingswet? En wat betekent dit voor gebieden die hier niet onder vallen?
- Biedt agrarisch natuurbeheer mogelijkheden voor compensatie?

## 5.1 Compensatie in theorie

Natuurcompensatie kent zijn basis in verschillende kaders. Het is opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995a) en uitgewerkt in een notitie van het ministerie van LNV (1995b). Vervolgens hebben de meeste provincies dit uitgewerkt in provinciale richtlijnen, die per provincie echter kunnen verschillen. Het provinciale compensatiebeleid is van toepassing op ruimtelijke ingrepen die in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ter goedkeuring aan de provincie worden voorgelegd. In internationaal verband heeft Nederland verplichtingen voor de duurzame instandhouding van habitats en soorten, die zijn opgenomen in de Habitat- en de Vogelrichtlijn. Compensatie maakt onderdeel uit van de Habitatrichtlijn. Naast de hierboven genoemde kaders bestaan twee wettelijke kaders, de Boswet en de wet Milieubeheer, waarin regels over compensatie zijn opgenomen. Het uitgangspunt in de Boswet is kwantitatief: de instandhouding van de hoeveelheid bos. Daar waar ingrepen aan de orde zijn in een gebied dat onder de Boswet valt, gelden de provinciale compensatierichtlijnen. De wet Milieubeheer kent een verplichting om het compensatiebeginsel mee te nemen in de besluitvorming. Deze verplichting bevat echter geen inhoudelijke voorwaarden. Als laatste kan in dit kader de Flora- en Faunawet genoemd worden. Binnen de Flora- en Faunawet wet geldt geen compensatieplicht. Toch kan compensatie van negatieve

effecten op beschermde soorten noodzakelijk zijn om de gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten te waarborgen.

In de uitvoeringspraktijk zijn dus meerdere kaders van kracht, met steeds andere uitgangspunten en daarbij behorende voorwaarden. Ook de status van de kaders is verschillend: sommige kaders zijn beleidsmatig, andere kennen een wettelijke grondslag. In de praktijk is het verder mogelijk dat voor één specifiek gebied verschillende compensatierichtlijnen van kracht zijn (gestapeld beleid). Dit betekent dat in de eerste fasen van de planvorming zal moeten worden geanalyseerd onder welke bescherming een gebied valt en welke kaders met betreffende voorwaarden men moet hanteren. Voor elk kader dient men individueel afwegingen te maken en, indien noodzakelijk, aan de verschillende compensatie-eisen te voldoen.

De twee belangrijkste kaders voor compensatie zijn het SGR en de Habitatrichtlijn, die doorwerking zal krijgen in de gewijzigde Natuurbeschermingswet. Bij een vergelijking van deze twee kaders valt op dat de ecologische voorwaarden die aan de wijze van compensatie gesteld worden op een aantal punten verschillen:

- Conform het Structuurschema Groene Ruimte mag geen netto verlies optreden van de *oppervlakte* en de *kwaliteit* van aanwezige natuurwaarden. Volgens de Habitatrichtlijn mag de *kwaliteit* van het leefgebied van soorten niet verslechteren en mag er *geen storende invloed* op soorten zijn. De Habitatrichtlijn richt zich dus vooral op de kwaliteit van de natuurwaarden en stelt geen oppervlakte-eis. Vanuit het perspectief van de bescherming van natuurgebieden kan dit leiden toe een afname van de oppervlakte van natuurgebieden. Aan de andere kant biedt de Habitatrichtlijn meer flexibiliteit met het oog op compensatie door kwaliteitsverbetering.
- In het SGR is het nabijheidsbeginsel voor compensatie opgenomen. Bij de Habitatrichtlijn wordt uitsluitend als eis gesteld dat de samenhang van het netwerk niet mag worden aangetast. De Habitatrichtlijn biedt daardoor meer zoekruimte voor geschikte compensatielocaties, terwijl het SGR-beleid kan leiden tot suboptimale keuze voor compensatielocaties. Doordat het zoekgebied voor compensatie groter is kunnen er meer abiotisch geschikte gebieden gevonden worden voor compensatie. Er kan ook beter rekening gehouden worden met de ruimtelijke ligging van gebieden.
- De voorwaarden van de Habitatrichtlijn zijn strenger ten aanzien van het tijdstip van realisatie. Als de ingreep wordt toegestaan, moet helder zijn dat de compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk mogelijk zijn en tot het gewenste compensatieresultaat leiden. Onzekerheden over de te verwachten ontwikkelingen zullen niet te voorkomen zijn. Uit de doelstelling van de richtlijn volgt dat compensatiemaatregelen feitelijk gerealiseerd dienen te zijn voordat de ingreep plaatsvindt. In het SGR(2) is opgenomen dat realisatie van compensatie is gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep. Volgens de uitwerking compensatiebeginsel (LNV, 1995) is het voldoende als een "basisinrichting" wordt gerealiseerd zodat verloren gegane kwaliteiten zich kunnen herstellen. Hierdoor is de aanwezige speelruimte aanwezig in het precieze moment van inrichting van een compensatiegebied bij het SGR veel groter dan bij de Habitatrichtlijn. Het zou kunnen betekenen dat compensatie pas wordt gestart als de ingreep reeds plaatsvindt, en dat kan voor sommige soorten te laat zijn.

Bovenstaande verschillen moeten worden bekeken in relatie tot de ecologische voorwaarden voor de ontwikkeling van nieuwe natuur. De maakbaarheid van natuur is beperkt, afhankelijk van het type natuur. Er gaat veelal lange tijd overheen voor de verloren gegane kwaliteit weer gerealiseerd is, als dat op een andere plek al mogelijk is. Het is soms onmogelijk om een – vanuit ecologisch oogpunt – geschikte locatie te vinden om het type natuur dat is verdwenen door de ingreep weer te realiseren.

Een laatste aanzienlijke verschil tussen het SGR en de Habitatrichtlijn is de mogelijkheid voor financiële compensatie. Die is niet toegestaan bij de Habitatrichtlijn, terwijl dit, onder strikte voorwaarden, wel mogelijk is bij compensatie volgens het SGR.

## 5.2 Compensatie in de praktijk

Uit de uitgevoerde casus-studies en de interviews met ervaringsdeskundigen zijn de volgende zaken te concluderen aangaande de werking van compensatie in de praktijk:

### **Algemeen**

Compensatie volgens de voorwaarden van de Habitatrichtlijn vindt nog weinig plaats. Broekmeyer et al. (2003) geeft reeds aan dat er een preventieve werking lijkt uit te gaan van de begrenzing van Natura 2000-gebieden. Vaak worden de ingrepen buiten de beschermde gebieden gelokaliseerd waardoor er alleen sprake is van externe werking. Een van de weinige voorbeelden is het natuurcompensatieplan voor de tweede Maasvlakte, dat inmiddels een positief advies gekregen heeft van de Europese Commissie.

Natuurcompensatie vindt tot op heden vooral plaats op basis van het SGR en de provinciale uitwerkingen van dit beleid. Provincies spelen een belangrijke rol in de uitvoeringspraktijk van compensatie. In 1999 had de helft van de provincies het compensatiebeginsel verankerd in het provinciale ruimtelijke beleid (RIVM, 1999). Inmiddels hebben alle provincies, met uitzondering van Drenthe, een uitwerkt en vastgesteld compensatiebeleid. Provincies hebben dit wel verschillend ingevuld, waardoor onduidelijkheid en mogelijk rechtsongelijkheid is ontstaan (zie ook Kuindersma et al., 1999).

Informatie over projecten waarbij natuurcompensatie plaatsvindt is versnipperd aanwezig bij organisaties en personen. Er is geen centraal orgaan belast met de registratie van natuurcompensatieplichtige projecten. Ook provincies hebben veelal geen bruikbaar registratiesysteem. Dit maakt het lastig zicht te krijgen op de ingrepen waar natuurcompensatie een rol speelt.

Natuurcompensatieplichtige projecten doorlopen vaak een langdurig en slepend traject. Dit heeft te maken met het feit dat er gedurende het hele traject op verschillende vlakken 'onderhandelingsruimte' is. De vele betrokken actoren en de verdeeldheid van taken en bevoegdheden over verschillende organisaties en personen, compliceren en vertragen de voortgang van natuurcompensatieplichtige projecten. Ook de onervarenheid van betrokkenen vertraagt het proces.

Aan compensatie gaat de afweging van zwaarwegend maatschappelijk belang en van alternatieven vooraf ("nee, tenzij"beginsel). Dit "nee, tenzij" beginsel kent verschillende interpretaties en argumentatie. Vaak zijn voorafgaand aan de ingrepen economisch-strategische beslissingen genomen, waaruit nut en noodzaak direct volgen (Broekmeyer et al., 2003). Vanwege regelmatig terugkomende discussies met verschillende maatschappelijke organisaties en de daarop volgende vertragingen in de besluitvorming van plannen, ziet men in sommige gemeenten de noodzaak in gezamenlijk een ecologische structuur te bepalen. Deze ecologische structuur wordt dan sturend voor ruimtelijke plannen, inclusief de stedelijke ontwikkeling, en maakt afwegingen inzichtelijker (gemeente Tilburg, 2002).

### ***Natuurcompensatie in de planfase***

Initiatiefnemers raken meer bekend met de verplichting tot natuurcompensatie. De huidige compensatierichtlijnen worden echter verschillend ervaren. Afhankelijk van de situatie waarin actoren verkeren, vinden sommigen de richtlijnen te weinig sturend en anderen te star. Alom wordt wel onderkend dat het wel goed is 'dat er iets is' dat fungeert als basisgarantie voor het natuurbelang.

Het blijkt echter nog steeds lastig om op de juiste wijze invulling te geven aan de richtlijnen waardoor pragmatisme van allerlei organisaties en personen de overhand nemen en per casus verschillend gehandeld wordt. Zo wordt bijvoorbeeld wel gekeken naar de effecten van een ingreep, maar wordt vaak geen plan opgesteld waarin aandacht is voor hoe natuurcompensatie elders werkelijk gerealiseerd moet worden. Ook wordt op verschillende manier invulling gegeven aan het compenseren van potentiële natuurwaarden van een gebied. Doordat inmiddels meer duidelijkheid bestaat over de begrenzing, status en het te bereiken natuurdoel in een begrensde gebied, wordt de onderhandelingsruimte om de richtlijnen verschillend te interpreteren kleiner.

Bij het bepalen van de effecten zijn inmiddels allerlei procedures ontwikkeld voor het vaststellen van het aantal hectaren natuurgebied dat verloren gaat. Lastiger blijkt echter om de kwalitatieve effecten van de ingreep vast te stellen, zoals effecten van verstoring, versnippering, verdroging, verzuring en verontreiniging. Compensatie vindt namelijk vooral plaats op het niveau van het gebied waar de ingreep plaatsvindt, waarbij vrijwel nooit de effecten van compensatie worden beoordeeld op hun gevolgen voor de ruimtelijke samenhang binnen het netwerk van beschermde natuurgebieden. Sommige geïnterviewden geven aan behoefte te hebben aan duidelijke handvatten om effecten te bepalen.

In tegenstelling tot de behoefte aan meer duidelijkheid bij de effectbepaling, is meer flexibiliteit gewenst in het bepalen van de aanpak van natuurcompensatie. Meer ruimte is gewenst voor bijvoorbeeld het uitruilen van gelijkwaardige, maar verschillende natuurwaarden en de verbetering van kwaliteit in een beschermd natuurgebied. Deze kwaliteitsverbetering is binnen het kader van de Habitatrichtlijn wel mogelijk. Het is echter van belang om duidelijk te maken wat kwaliteitsverbetering concreet inhoudt. Het risico dat het oppervlakte van bestaande natuurgebieden achteruitgaat is namelijk aanwezig. Voor het uitwisselen van beïnvloede waarden met andere natuurwaarden bestaat (nog) geen ecologische onderbouwing. Toch lijkt het ontwikkelen van regels gewenst, waarbij de uitwisselbaarheid bijvoorbeeld zou kunnen worden vastgesteld op basis van maatschappelijke consensus.

Er lijkt weinig te worden overgegaan tot financiële compensatie. Veelal wordt getracht te komen tot feitelijke compensatie. Alleen de gemeenten die het grootste deel van hun grondgebied (meer dan 80%) reeds onder bescherming van Habitatrichtlijn dan wel EHS hebben vallen, geven aan dat ze zeer beperkt zijn in hun mogelijkheden om te komen tot feitelijke compensatie.

### ***Natuurcompensatie in de uitvoering***

Tijdens het uitvoeren van compensatiemaatregelen vormt het vinden van geschikte locaties vaak een probleem. Vanuit de ruimtelijke ordening is dit is een complex proces, dat vaak onderschat wordt. De voornaamste knelpunten gerelateerd aan het verkrijgen van een goede compensatielocatie zijn: (1) de initiatiefnemer is aangewezen op aankoop van grond voor compensatie waarover hij geen zeggenschap heeft; (2) de beperkte beschikbaarheid van grond: ofwel (a) vanwege concurrentie met andere functies, ofwel (b) omdat er andere compensatieplichtige projecten in de regio gaande zijn die ook gronden nodig hebben, ofwel (c) omdat weinig gronden met een niet-natuurbestemming in de regio beschikbaar zijn; (3) de

hoge grondprijs. Bovendien kan het verkrijgen van een geschikte compensatielocatie bemoeilijkt worden door een aantal beleidsmatige uitgangspunten in het SGR-beleid. De nabijheidseis, het verkrijgen van grond op basis van vrijwilligheid en het niet mogen compenseren binnen de EHS of op gronden waar natuurbeleid reeds van toepassing is, werken belemmerend. Deze knelpunten leiden ertoe dat het in de praktijk vaak langdurig onderhandeld moet worden met anderen, waardoor het nog niet of slechts beperkt tot werkelijke natuurcompensatie gekomen is. In de praktijk wordt verder nogal eens reukeloos omgegaan met de richtlijnen vanuit het SGR beleid. In een enkel geval worden deze richtlijnen zelfs losgelaten om een meer kwaliteit binnen de huidige EHS te kunnen bewerkstelligen. Velen realiseren zich dat dit een sigaar uit eigen doos is, maar beroepen zich op de noodzaak om in Nederland natuur met meer kwaliteit te verkrijgen.

Al met al wordt de complexiteit van compensatie door verschillende actoren onderschat. De samenwerking tussen verschillende partijen (gemeenten onderling, lokale partijen en gemeenten) verloopt traag en kost veel tijd en energie.

Opvallend is verder het gebrek aan controle of de compensatie op de juiste wijze wordt uitgevoerd. In theorie zou het bestuursorgaan dat de vergunning, toestemming of ontheffing verleent deze controlerende rol op zich moeten nemen. In de praktijk blijkt de handhaving nauwelijks uitgevoerd te worden.

De vraag of de voorgestelde en uitgevoerde compensatiemaatregelen inderdaad de negatieve effecten compenseren, blijft vooralsnog onbeantwoord. De problematiek in de procedurele voortgang en inhoudelijke uitvoering in de huidige praktijk stemmen niet optimistisch. In geen van de onderzochte casussen was de natuurcompensatie volledig uitgevoerd. Andere voorbeelden waarin compensatiemaatregelen volledig uitgevoerd zijn, zijn niet bekend. Monitoring en evaluatie van natuurcompensatie blijkt niet plaats te vinden. Zonder monitoring en evaluatie kan echter niet goed vastgesteld worden of compensatie de negatieve gevolgen opheft en inderdaad terecht toestemming is verleend voor de ingreep.

### **5.3 Toekomstig beleid, conclusies en adviezen**

Hier wordt ingegaan op de laatste groep vragen die gericht zijn op de wensen voor veranderingen ten aanzien van het huidige beleid en de verwachtingen van het toekomstig beleid. Op basis van de resultaten uit de verdiepingsstudie en de verwachtingen over het toekomstige beleid worden een aantal beleidsadviezen gegeven.

#### ***Aanpassingen huidig beleid SGR***

Belangrijkste wens van alle geïnterviewden is dat de compensatieprojecten op een centrale plek geregistreerd worden en dat vervolgens de overheid ook de handhaving en controle op zich neemt. Veelal wordt de provinciale overheid genoemd als organisatie die een centrale rol hierin zou moeten hebben.

Een tweede veel genoemde wens is de noodzaak om meer samenhang te krijgen tussen verschillende compensatieprojecten. Via een compensatieboekhouding zou vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd kunnen worden en het vinden van geschikte compensatielocaties worden vergemakkelijkt. Het is noodzakelijk om hier een eenduidig beleid voor te ontwikkelen en te koppelen aan de registratie van compensatieprojecten. Een mogelijke registratie van compensatieprojecten zou samen met een groundbank in één (landelijk) datasysteem moeten zitten.

Daarnaast wordt meer flexibiliteit noodzakelijk geacht in de wijze waarop gecompenseerd kan worden. Het verbeteren van kwaliteit in robuuste eenheden, zoals beschreven in de Habitatrichtlijn, is hiervan een voorbeeld. Hiermee zou beter toegewerkt kunnen worden naar compensatie op maat.

### ***Nieuwe wetgeving***

De verwachting is dat in de toekomst in de gebieden die onder de gewijzigde Natuurbeschermingswet komen te vallen compensatieplannen beter uitgewerkt zullen worden. De meeste geïnterviewden ervaren dat de procedure zwaarder wordt en meer inspanning verricht zal moeten worden om negatieve effecten te voorkomen en om natuurvriendelijke alternatieven te zoeken.

De inschatting is dat bij de invoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet niet "meer" gecompenseerd zal hoeven te worden dan dat nu het geval is. Er zullen wellicht wel meer mogelijkheden komen om te compenseren met kwaliteitsverbetering, wat aansluit bij de huidige wensen om meer flexibiliteit te hebben in de wijze waarop gecompenseerd kan worden.

Er is nog veel onduidelijkheid over het daadwerkelijk "vooraf" moeten compenseren. Dit lijkt voor de mensen in de praktijk geen reële optie. Wel zullen er mogelijk minder ingrepen plaatsvinden in gebieden die beschermd zijn onder de Habitatrichtlijn, en in de toekomst onder de gewijzigde Natuurbeschermingswet (zie ook Broekmeyer et al., 2002).

### ***Agrarisch natuurbeheer als instrument voor compensatie***

Tot nu toe is vooral ervaring opgedaan met compensatie via grondverwerving en bestemmingsplanwijziging, die gezien worden als noodzakelijke instrumenten om compensatie te realiseren. Uitgangspunt is dat bezit van grond de meest duurzame bescherming van natuurwaarden biedt. Er komt echter meer belangstelling voor andere instrumenten bij de realisatie van compensatie, zoals bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer. Er zijn echter nog veel onzekerheden rondom agrarisch natuurbeheer als compensatievorm, onder andere vanwege de kortlopende contracten. Het gebruik van dit instrument en mogelijke andere alternatieven bij realisatie van compensatie vraagt om een beleidsvisie van de rijksoverheid.

## **5.4 Tot slot**

In dit rapport is nagegaan hoe natuurcompensatie in de praktijk werkt. Duidelijk is geworden dat natuurcompensatie meer bekendheid geniet dan voorheen, maar dat de invulling van natuurcompensatie lastig blijft en dat de werkelijke realisatie van natuurcompensatie lang op zich laat wachten.

Bij alle betrokkenen van natuurcompensatie is behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk bij de invulling van natuurcompensatie, waarbij naast kwantiteit aandacht voor kwaliteit van natuur mogelijk is. De wijze waarop en wanneer invulling moet worden gegeven aan kwaliteitsverbetering van natuur bij compensatie vergt echter nog veel discussie.

Tot op heden lijkt het erop dat - om allerlei redenen - veelal voor een minimale invulling van compensatie wordt gekozen. Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van het voorzorgsbeginsel als er sprake is van grote onzekerheid over de effecten van de ingreep voor de natuur. De praktijk leert namelijk dat natuur minder prioriteit geniet dan allerlei functies die (op het oog) meer opbrengen. Velen erkennen de noodzaak van heldere wetgeving als basis voor de

bescherming en behoud van gebieden, die moet voorkomen dat natuurbelangen niet het onderspit delven. Garanties voor een betere uitvoering van compensatieprojecten in de praktijk biedt het echter niet. Belangrijkere winst lijkt te behalen bij de "menselijke factor".

Zo maken de denkbeelden en het daaruit voortvloeiende gedrag door betrokken personen<sup>36</sup> veel verschil in de wijze waarop natuurcompensatie wordt ingevuld. Veel geïnterviewden geven nu aan dat zij natuurcompensatie wel belangrijk vinden, maar dat het weinig prioriteit geniet ten opzichte van al die andere werkzaamheden die zij ook moeten verrichten. Natuurcompensatie wordt vaak als complicerend en vertragend gezien. Hier is dus nog winst te halen en ligt een taak voor de rijksoverheid, die moet zorgen dat natuurcompensatie voldoende draagvlak heeft bij alle belanghebbenden.

Een tweede menselijke factor die een aanzienlijk verschil teweeg kan brengen is een betere samenwerking. Nu blijkt de samenwerking per casus moeilijk tot stand te komen. Door meer aandacht te besteden aan een goede samenwerking tussen belanghebbenden in een vroeg stadium is nog veel terrein in het voordeel van de realisatie van natuurcompensatie te winnen.

Als laatste is het essentieel dat compensatie structureel ingepast wordt in besluitvormingsprocessen. Dit kan binnen een m.e.r.-procedure, maar ook door bijvoorbeeld het opstellen van strategische (gemeentelijke) beleidsvisies, die interactief tot stand zijn gekomen, waarin natuur inclusief (on)mogelijkheden voor natuurcompensatie, mede sturend zijn voor ruimtelijke plannen. Hierdoor worden afwegingen beter inzichtelijk gemaakt en kan men beter anticiperen om eventuele noodzakelijke compensatie in korte termijn af te ronden. Een dergelijk proces levert niet alleen een specifiek product op, te weten de beleidsvisie, maar vooral ook samenwerkingsrelaties met externe partijen en duidelijke kaders waarbinnen naar oplossingen gezocht kan worden.

---

<sup>36</sup> Hiermee bedoelen we met name beleidsambtenaren van provincies en gemeenten.

## 6 Literatuur

- Backes, Ch. & J. Verschuuren, 2001. Dossier EG-recht Milieu: Natuurbeschermingsrecht 2001/2002. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Backes, Ch. W., 2001. Juridische eisen aan compensatiemaatregelen. In: Heinis, F., M. de Boer, H. Hollander, 2001. Verkenning van een strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium. Projectbureau LTV p.a., Delft.
- Barneveld N. van, 1999. De toepassing van de beschermingsformules 'Nee, tenzij' en het compensatiebeginsel voor natuur. Evaluatie van een zestal cases. Universiteit Utrecht, Vakgroep Natuurwetenschap en Samenleving (NW&S) rapportnummer 99050.
- Bink, F.A. 1992. Ecologische Atlas van de dagvlinders van Noordwest-Europa. Schuyt & Co.
- Bom, M. 1998. Toepassing van het compensatiebeginsel voor bos, natuur en landschap in verleden, heden en toekomst. Provincie Overijssel.
- Broekmeyer, M. , N. Gijsen, L. de Savornin Lohman, H. Cappelle, S. Ligthart, B. Koolstra, 2002. Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk. Natuurplanbureaustudies nr. 6.
- Broekmeyer, M. & F. Ottburg, 2003. Flora- en Faunawet. Toepassing in de praktijk. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2003.
- Clark, F., 1999. Een heel eind op de goede weg. Evaluatie van het compensatiebeginsel van de provincie Noord-Brabant. Stageverslag IAHL, Velp.
- Cuperus, R., M. Kalsbeek, H.A. Udo de Haes, K.J. Canters, 2002a. Profile: Preparation and Implementation of Seven Ecological Compensation Plans for Dutch Highways. In: Environmental Management Vol. 29, no 6, pp. 736-749.
- Cuperus R., S. Thoolen, H. van de Wolfshaar & A.M. Graat, 2002b. Beschrijving van zeven jaar uitvoering natuurcompensatieplan RW50 Eindhoven-Oss. In: Milieu 17/3; pag. 97-109.
- Eekman, J. & R. Cuperus, 2000. Evaluatie van het compensatiebeginsel in rijkswegenprojecten: knelpunten en oplossingen. W-DWW-2000-013. Ministerie van Verkeer en waterstaat.
- Europese Commissie, 1992. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). In: Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, Nr. L 206/7.
- Europese Commissie, 2000. Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Europese Commissie, DG Milieu.
- Expertisecentrum PMR, 2001. Advies over natuurcompensatie bij een tweede Maasvlakte. Advies ten behoeve van PKB-plus deel 3 en de adviesaanvraag bij de Europese Commissie.
- Gemeente Tilburg, 2002. Kader nota Groene Mal. Gemeente Tilburg.



- Grontmij Midden bv., 1997. Evaluatie compensatiebeginsel; eindrapport. Grontmij de Bilt.
- Heinis, F., M. de Boer, H. Hollander, 2001. Verkenning van een strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium. Projectbureau LTV p.a., Delft.
- Hoogerwerf, G., R. Krekels & D. Heijkers 2001. Notitie methodiek natuurcompensatie. Voor de stedelijke- en infraprojecten in het gebied Roermond-oost e.o. Natuurbalans-Limes divergens, Nijmegen.
- Jansen, A.J.M., 1996. Hydro-ecologie en waterwinning. Effectvoorspelling nu en straks. Landschap 9 (2): 119-125.
- Janssen, J.A.M. & J.H.J. Schaminée, 2003. De Europese natuur in Nederland. Habitattypen. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Kalkhoven, J.T.R., R.C. van Apeldoorn, P.F.M. Opdam & J. Verboom, 1996. Worden onze natuurgebieden groot genoeg? Schatting van benodigde oppervlakte leefgebied voor kernpopulaties van een aantal diersoorten. Landschap 13 (1): 5-15.
- Kuindersma, W., H.M.P. Cappelle, R.C. van Apeldoorn, W.W. Buunk, 2002. Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002. Werkdocument 2002/6.
- Kuindersma, W., A. Kraijo & I.M. van den Top, 1999. Natuurcompensatie in provinciaal beleid. Een onderzoek naar de doorwerking van het compensatiebeginsel in provinciaal beleid. IBN-DLO Wageningen.
- Lammers, W., 2003. Kerncijfers voor de IBO studie Vogel en habitatrictlijn. Milieu- en Natuurplanbureau Rapport 4087668001/2003. RIVM-Bilthoven.
- Lisdonk, E. van de , F. Mansvelt Beck, S. Lohman, 2002. Handhaving en Toezicht Groene Wetgeving. De Boswet. Directie Natuurbeheer, Ministerie van LNV, Den Haag.
- LNV, 1995a. Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 1995b. Uitwerking compensatiebeginsel. Notitie 'Toelichting op toepassing compensatiebeginsel bij concrete projecten'. Directie Groene Ruimte en Recreatie, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2002. Structuurschema Groene Ruimte2: Samenwerken aan groen Nederland. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2003. Ondernemen en de Flora- en faunawet. Versie 1.0. N2003-26973. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Neumann, F. & D.E. Woldendorp, 2002. De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn. Of de invloed van het visdiefje en de nauwe korfslak op de ruimtelijke ordening in Europa. In: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, nummer 2, 2002: 42-50 pp.
- Opdam, P.F.M., 1994. Mitigatie en compensatie. Hoe meten we de effectiviteit. Landschap 11 (3): 61-70.

- Prins, A.H., G.A. Dijkstra & R.M. Bekker, 1998. Feasibility of target communities in a Dutch brook valley system. *Acta Botanica Neerlandica* 47(1): 71-88.
- Prins, A.H., Y.R. Hoogeveen, P.F.M. Opdam, M.J.S.M. Reijnen, 2001. Review "Natuurcompensatieplan Rijksweg 73-Zuid" en "de A73 en de natuur in 2000". Alterra-rapport 310, Wageningen.
- Provincie Limburg, 1999. Evaluatie natuurcompensatie.
- Provincie Zuid-Holland, 1999. Evaluatienota compensatiebeleid natuur en landschap in Zuid-Holland. Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 7 juli 1999.
- Reijnen, M.J.S.M., 1995. Disturbance by car traffic as a threat to breeding birds in the Netherlands. Proefschrift, Leiden.
- Reijnen, M.J.S.M., R.P.B. Foppen & G. Veenbaas, 1993. Het voorspellen van het effect van snelverkeer op broedvogelpopulaties. Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat/DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Delft/Wageningen.
- Schaminée, J. & A. Jansen, 1998. Wegen naar Natuurdoeltypen. Ontwikkelingsreeksen en hun indicatoren voor herstelbeheer en natuurontwikkeling (sporen A en B). Rapport IKC Natuurbeheer nr. 26. IKC, Wageningen.
- Schaminée, J. & A. Jansen, 2001. Wegen naar natuurdoeltypen 2. Ontwikkelingsreeksen en hun indicatoren voor herstelbeheer en natuurontwikkeling (sporen B en C). Rapport Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Schut, G.F.E., 2002. Natuur & Bos. Evaluatie richtlijnen compensatie. Provincie Gelderland.
- Top, M, van den, W. Kuindersma, C. Niemeijer & L. Oost, 1998. Ruimte voor natuurcompensatie. De uitwerking en toepassing van het compensatiebeginsel. IBN-DLO Wageningen.
- V&W, 2003. Wie is er bang voor de Korenwolf? De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de implementatie daarvan in het nationale natuurbeschermsrecht. 'Vraag-en-antwoord'-boekje. Bestuurlijk Juridische kaderreeks 2003. Ministerie van Verkeer & Waterstaat. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Den Haag.
- Wamelink, G.W.W. & J. Runhaar, 2000. Abiotische randvoorwaarden voor Natuurdoeltypen. Alterra-rapport 181. Alterra-Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen. (+ cd-rom)
- Wijmen, P.C.E. van, 2001. Recht doen aan de natuur. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar natuurbeschermsrecht aan de katholieke Universiteit Brabant op vrijdag 5 oktober, 2001. Tilburg.
- Woldendorp H., 2002. Wetgeving natuurbescherming. Teksten en toelichting. Editie 2003. Koninklijke Vermande, Den Haag.
- Veltman J. , 2003. De Natuurbeschermswet opnieuw op de helling. In: Milieu en recht 29 (2002), 4 p.100-107.

## **Bijlage 1 Gebiedsbescherming & soortenbescherming in Vogel- en Habitatrictlijn**

De Vogel- en Habitatrictlijn hebben als doel om *gebieden* en *soorten* te beschermen.

### ***Gebiedsbescherming***

Voor de *gebiedsbescherming* wijst men speciale beschermingszones aan. Welke zones hiervoor in aanmerking komen, volgt uit bijlage I en bijlage II uit de Habitatrictlijn en bijlage I uit de Vogelrichtlijn.

In bijlage I van de Habitatrictlijn staan typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.

In bijlage II van de Habitatrictlijn staan dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.

In bijlage I van de Vogelrichtlijn staan soorten waarvoor speciale beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen. Aanvullend moeten beschermingsmaatregelen worden getroffen voor trekkende watervogels, ongeacht of ze op bijlage I voorkomen.

Bij aanwijzing van gebieden moet in de aanwijzingsbeschikking vermeld staan ten behoeve van welke habitats (bijlage I HR) of habitats van soorten (bijlage II HR en bijlage I VR) het gebied bescherming geniet.

Bij ingrepen moet worden aangetoond dat de ingreep geen negatieve gevolgen heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (artikel 6 lid 2). Indien de ingreep significante negatieve gevolgen heeft, mag de ingreep niet doorgaan, tenzij er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn die de ingreep rechtvaardigen en alternatieve oplossingen voor dit belang niet mogelijk zijn (artikel 6 lid 3). Negatieve gevolgen moeten altijd gecompenseerd worden (artikel 6 lid 4). Artikel 6 van de HR is door de koppelbepaling in artikel 7 HR ook van toepassing op de onder de VR aangewezen speciale beschermingszones.

### ***Soortenbescherming***

Voor de *soortenbescherming* gaat met uit van bijlage IV van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn. De soortbescherming van de Vogelrichtlijn geldt alle vogelsoorten die van nature voorkomen op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Voor alle genoemde soorten geldt, dat als zij in Nederland voorkomen er bij een geplande ingreep een set verbodsbepalingen in werking treedt. Het motief voor deze verbodsbepalingen, aanvullend op bescherming van soorten via aanwijzing van gebieden, ligt in het feit dat een groot aantal beschermingswaardige soorten hun leefgebied geheel of gedeeltelijk buiten de aangewezen en beschermde natuurgebieden hebben liggen.

Deze verbodsbepalingen stellen onder andere dat men soorten niet opzettelijk mag vangen of doden, verstoren, vernielen of rapen van eieren, en beschadigen of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen (artikel 12 lid 1 HR, Artikel 5 VR) voor diersoorten; voor plantensoorten geldt artikel 13 HR). De lidstaten mogen afwijken van deze artikelen op een aantal gronden (artikel 16 HR en artikel 9 VR), onder andere in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten (artikel 16 lid c). Dat mag bovendien alleen als er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking van het verbod

geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan.

In feite is met het opnemen van de laatste zinssnede impliciet het compensatie-beginsel van toepassing, hoewel dat instrument op zich niet in artikel 16 genoemd wordt. ). De Vogelrichtlijn beschrijft in artikel 9 soortgelijke afwijkingsmogelijkheden met dit verschil dat de afwijking van *redenen van groot openbaar belang* niet is toegestaan.

In beide gevallen, gebieds- en soortenbescherming, draait het bij de effecten van de ingreep om de vraag hoe de instandhouding van het gebied resp. soort gedefinieerd en geoperationaliseerd wordt. In artikel 1 van de Habitatrichtlijn is deze 'gunstige staat van instandhouding' voor gebieden en soorten nader omschreven.

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn Europese richtlijnen die in de nationale wetgeving verankerd dienen te worden. Daarbij wordt de bescherming van gebieden en soorten in ons land in verschillende wetten vastgelegd.

De soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn is recent in de nationale wetgeving geïmplementeerd in de Flora- en Faunawet, die april 2002 in werking is getreden.

De gebiedsbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zal worden opgenomen in de herziene Natuurbeschermingswet uit 1998. Deze wetswijziging is nog steeds in voorbereiding.

In de (nabije) toekomst zijn de afwegingskaders uit deze wetten dus bepalend bij het toestaan van ingrepen en raken daarmee artikel 6 en 16 uit de Habitatrichtlijn, en de vergelijkbare artikelen uit de Vogelrichtlijn buiten beeld. In geval van twijfel over de juiste interpretatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet, is altijd de tekst van de richtlijnen leidend.

## Bijlage 2 Afwegingskaders versus compensatie

Het *afwegingskader* en *compensatiebeginsel* van de Habitatrictlijn is van toepassing op de volgende gebieden:

- Vogelrichtlijngebieden
- Habitatrictlijngebieden

In het SGR1 (LNV 1995b) wordt onderscheid gemaakt tussen gebieden waarop het afwegingskader van toepassing is, en gebieden waarop het compensatiebeginsel van toepassing is.

Het *afwegingskader* SGR1 is van toepassing op de volgende gebieden (SGR1, deel 4):

- Kerngebieden EHS
- Nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden
- Recreatiegebieden en infrastructurele en andere openbare recreatievoorzieningen
- Bosgebieden binnen de EHS
- Bosgebieden van de Randstadgroenstructuur en binnen de stadgewesten
- Zeldzame bostypen
- Bosgebieden binnen het Nationaal Landschapspatroom
- Gebieden behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit
- Natuurschoonwet landgoederen
- Historische buitenplaatsen met een aanleg die dateren voor 1850

Het *compensatiebeginsel* is van toepassing op de volgende gebiedscategorieën (SGR1, deel 4)

- Kerngebieden van de EHS
- Gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden
- Kleinere natuurgebieden buiten de EHS die als zodanig zijn aangewezen in het streekplan, onder werking van de Natuurbeschermingswet vallen of zijn vastgelegd in een bestemmingsplan
- Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van de soortenbeschermingsplannen van het Rijk in streekplannen en/of bestemmingsplannen zijn opgenomen
- Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet
- Grootschalige openbare recreatievoorzieningen

Dit betekent dat er volgens het SGR1 en Habitatrictlijn vier categorieën kunnen worden onderscheiden (zie ook onderstaande matrix):

- nee, tenzij + compensatie
- alleen nee, tenzij
- alleen compensatie
- gebieden aangewezen door overige afspraken

	<b>Nee tenzij gedefinieerd in</b>		<b>Geen nee, tenzij</b>
	SGR 1	Habitatrichtlijn	
<b>Compensatie</b>	Kerngebieden EHS (1) Gerealiseerde natuur-ontwikkelingsgebieden (2) Kleine natuurgebieden buiten de EHS, vastgelegd in streek- of bestemmingsplannen of gedefinieerd in de NB-wet (3) Grootschalige openbare recreatievoorzieningen (6)	Vogelrichtlijngebieden (7) Habitatrichtlijngebieden (8)	Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet (5) Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van Rijk zijn opgenomen in streek of bestemmingsplannen (4)
<b>Geen compensatie</b>	Bosgebieden Randstadgroenstructuur en binnen de stadsgewesten Zeldzame bostypen Bosgebieden binnen Nationaal Landschapspatroon Gebieden behoud en herstel landschappelijke kwaliteit Historische buitenplaatsen voor 1850 aangelegd Natuurschoonwet-landgoederen Nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden		Ecologische verbindingen Gebieden behoud karakteristieke openheid Nationaal Landschapspatroon

*Bron: Broekmeyer et al., 2003*

### **Bijlage 3 Artikel 6 Habitatrichtlijn (via art. 3 lid 1 ook van toepassing op de Vogelrichtlijn)**

*Bron: Europese Commissie, 1992*

De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen: deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en / of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

## **Bijlage 4 Vragen in IPO - enquête 2003:**

### **Thema: Compensatiebeleid**

Vraag 1:

- Waren er in uw provincie in 2002 projecten gepland die leidden tot aantasting van de Ecologische Hoofdstructuur?

Vraag 2:

- Waren er in uw provincie in 2002 provinciale projecten uitgevoerd of in uitvoering die leidden tot aantasting van de Ecologische Hoofdstructuur? Zo ja, welke?

Vraag 3:

- Wat is binnen uw provincie de stand van zaken betreffende het compensatiebeginsel?
- Indien in uw provincie compensatieprojecten gepland zijn, wilt u per project een korte beschrijving geven van:
  - De aard van het aangetaste gebied: bestaande natuur, nog te realiseren EHS, buiten de EHS
  - Welke aantasting wordt met het project gecompenseerd (aard van aantasting, oppervlakte, soort en kwaliteit aangetaste natuur)
  - Waaruit bestaat de compensatie (oppervlakte, soort en kwaliteit nieuwe natuur)
  - Wat zijn de kosten van de compensatie
  - In welke fasen bevinden de projecten zich
  - Looptijd van de projecten (beginjaar-eindjaar)

Vraag 4:

- Indien in uw provincie in 2002 het compensatiebeleid werd toegepast, hoe vond dit dan plaats?
- Indien in uw provincie in 2002 compensatieprojecten uitgevoerd of in uitvoering waren wilt u per project een korte beschrijving geven van:
  - De aard van het aangetaste gebied: bestaande natuur, nog te realiseren EHS, buiten de EHS
  - Welke aantasting wordt met het project gecompenseerd (aard van aantasting, oppervlakte, soort en kwaliteit aangetaste natuur)
  - Waaruit bestaat de compensatie (oppervlakte, soort en kwaliteit nieuwe natuur)
  - Wat zijn de kosten van de compensatie
  - In welke fasen bevinden de projecten zich
  - Looptijd van de projecten (beginjaar-eindjaar)



## Bijlage 5 Lijst met geïnterviewden

### Ten behoeve van quick scan:

#### Provincies

Groningen	dhr. M. van der Velde
Friesland	dhr. W. Drenth
Drenthe	dhr. R. van Hessem
Overijssel	dhr. G. Mensink
Flevoland	dhr. A. de Graaf
Gelderland	dhr. Schut
Noord-Holland	dhr. F. Hoogland
Zuid-Holland	mevr. S. de Vries
Utrecht	dhr. J. de Pater
Zeeland	dhr. B. Bouwmans
Noord-Brabant	dhr. W. Poelmans, dhr. H. Kars, mevr. A. Meerman
Limburg	dhr. L. Jansen

#### Milieufederaties

Noord-Brabant	dhr. T. Cooijmans
Gelderland	dhr. O. Slakhorst

#### LNV Regiodirecties

Zuid	dhr. A. van Gelswijk
Oost	dhr. B. van Lienen

<u>Commissie MER</u>	dhr. S. Pieters
----------------------	-----------------

<u>Groenfonds</u>	dhr. R. Scholtz
-------------------	-----------------

### Ten behoeve van verdieping:

#### Casussen

dhr. Biesheuvel	gemeente Tilburg, over NO en NW Tangent
dhr. Sandbergen	gemeente Zandvoort, over circuit Zandvoort
dhr. G. Pannekoek	provincie Gelderland over SBW Harderwijk
dhr. G. Schut	provincie Gelderland, over SBW Harderwijk
dhr. K. van Stralen	provincie Friesland, over Noordermiede Terschelling (rondweg en woningbouw)
dhr. H. van Muyden	Stichting Openbare Golf Backerbosch (schriftelijk) over golfbaan
dhr. B. Ummels	gemeente Waalwijk (schriftelijk), over woningbouw Landgoed Driessen

#### Ervaringsdeskundigen

mevr. M. Pelk	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
dhr. R. Cuperus	ministerie van Verkeer en Waterstaat
dhr. E. van Kasteel	Staatsbosbeheer
dhr. C. Schepers	Staatsbosbeheer

## Bijlage 6 Groslijst compensatieplichtige projecten

Ingrepen		Provincie	Naam project
infrastructurele ingrepen	wegen	Groningen	aanleg N33 Appingedam-Spijk
		Drenthe	Verdubbeling N37 tot A37
		Friesland	Noordermiede, Terschelling
		Gelderland	Wegaanleg Nunspeet
		Limburg	Middenring Heerlen
		Limburg	Keulse Baan N280, Reormond
		Limburg	Oosttangent Roermond N293
		Limburg	A73
		Limburg	A76/A2
		Noord-Brabant	Randweg Eindhoven
		Noord-Brabant	Gemeente Oirschot; Aansluitplan A58
		Noord-Brabant	Randweg NO Tangent Tilburg
		Noord-Brabant	Randweg NW Tangent Tilburg
		Noord-Brabant	A50 Eindhoven-Den Bosch
		Overijssel	rondweg ommen
		Overijssel	rijksweg 15; Varsseveld-Enschede
		Utrecht	N 210, lengte 5 km, Lopik
		Utrecht	N233 (oostelijke randweg Veenendaal)
		Utrecht	A2, aanleg nieuwe brug over Lek, Vianen
		Utrecht	A2 en spoorlijn (Utrecht-Amsterdam), verbreding
	Utrecht	A12/spoor Heuvelrug, verbreding	
	Zeeland	Rondweg Aardenburg/duurzaam Veilig Zeeuwsch-Vlaanderen	
	Zeeland	N57	
	Zuid-Holland	Noordelijke Randweg , A14, Den Haag	
	Zuid-Holland	Zuidelijke randweg Voorhout	
	Zuid-Holland	A4 Midden Delfland	
	rail	Flevoland/Overijssel	Hanzespoorlijn
Noord-Brabant		HSL	
Overijssel		Smalspoorbaan het Leemspoor, Rijssen	
Overijssel		aftakking Betuwelijn	
Utrecht		Aanleg Fly-over spoorlijn Utrecht -Amersfoort	
Utrecht		Spoorlijn, Woerden	
Zuid-Holland		HSL Ade	
waterwegen	Overijssel	Ramspol, keersluizen	
	Overijssel	Twente Miedlandkanaal	
	Zeeland	Verdieping Westerschelde	
dijken	Flevoland	Dijkversterking Oostvaardersdijk.	
	Zuid-Holland	Dijkverzwaring Lekuiterwaarde	
fietspad	Friesland	aanleg fietspaden, Gaasterland	
	Gelderland	Fietspad Staverdensedeweg Ermelo	
inrichting van gebieden	woningbouw	Friesland	boscompensatie, Lindewijk, Wolvega
		Friesland	West-Aleeta op Terschelling, aanleg bouwwijk
		Friesland	bouw twee woningen in bosje Hemrik
		Friesland	plan Bullepolder irt in Vogelrichtlijngebied Groote Wielen, Leeuwarden
		Gelderland	benzinstation A12 Arnhem
		Gelderland	Hotel West End Arnhem
		Gelderland	Rijksbrandweerkazerne Arnhem
		Gelderland	parkeerterrein Arnhem, recreatieschap Veluwe
		Gelderland	Kerkgebouw Ermelo
		Gelderland	gierkelder Ermelo
		Gelderland	Infra-opleiding, SBW terrein, Harderwijk
		Gelderland	parkeerterrein Beekhuizen Rheden
		Gelderland	woningen peltzerpark Epe
		Gelderland	Schaapskooi, bouwkaavel, Ermelo
Gelderland	Woningen Leemkuilen, Ermelo		
Gelderland	Woningen Nunspeet		

	Gelderland Gelderland Groningen Limburg Limburg Limburg Limburg Noord-Brabant Noord-Brabant Overijssel Overijssel Utrecht Utrecht Utrecht Utrecht	Hoog Doorwerth Renkum Warnsveld Meerstad, aanleg nieuwe stadswijk en Meer Holzkuil, Kerkrade/Heerlen woongebied in dassenleefgebied uitbreiding agr. bouwkavel in bos Oolderveste, Roermond gemeente Veldhoven; centrum Koningshof landgoed Driessen, Waalwijk bouwbedrijf v.d. Vegt B.V., Dalfsen Uitbreiding hotel de Uitkijk Den Dolder Noord FNV-terrein, Doorn Leidse Rijn, Utrecht Lyceumkwartier, Zeist, verdichting bebouwing
Bedrijven- terreinen	Friesland  Friesland Gelderland Groningen Limburg Limburg Limburg Limburg Limburg Noord-Brabant Noord-Brabant Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Utrecht Zeeland	bedrijventerein IBF, Heerenveen  bedrijventerrein, Terschelling bedrijventerein Veenenslat, Winterswijk Westpoort, bedrijventerein, Groningen bedrijventerein Heerlen bedrijventerein Maastricht-Eijsden SON-Veiling, Venlo Oce Venlo Smakkerheide, Venraij COT Oirschot Gemeente Putte; Uitbreiding transportbedrijf bedrijventerein bij Oldenzaal bedrijventerein hessenpoort I/II bij Zwolle combiterminal Twente bedrijventerein tussen almelo, hengelo en Enschede Sigmaterrein, Zeist aanpassing grens Westerschelde Container Terminal, Vlissingen
Industrie- terreinen	Flevoland  Gelderland Limburg Limburg Limburg Noord-Brabant Noord-Brabant Overijssel Overijssel Utrecht	industrie, boscompensatie bij Lelystad  Fabriek Hattem/Heerde Trade Port oost, Venlo Trade Port west, Venlo Trade Port noord, Venlo Gemeente Boxmeer; uitbreiding industrieterrein gemeente Deurne; uitbreiding industrieterrein industrieterrein Hasselt Industrieterrein de Brekeld, Rijssen Industrieterrein Laagraven, Utrecht
luchthaven	Limburg	uitbreiding luchthaven
Recreatie- gebieden	Friesland  Gelderland Gelderland Gelderland Gelderland Gelderland Gelderland Limburg Limburg Limburg Limburg Limburg Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant	aanleg golfbaan, St. Nicolaasga  golfbaan De Scherpenbergh, Apeldoorn camping Barneveld Camping Beek en Hei, Ede tennispark Harderwijk golfbaan Hengelo golfbaan Lochem golfbaan Nunspeet uitbreiding kampeerterein Heel golfbaan Backerbos, Margraten Golfbaan Roerdalen uitbreiding recr. Complex recreatieproject Uitbreiding Leukermeer gemeente Asten; uitbreiding camping Oostappen camping de Paal, Bergeyk Gemeente Eersel; Ter Spegelt vakantiecentrum Beekse bergen, Hilvarenbeek

		Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Holland Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Overijssel Utrecht Utrecht Utrecht Utrecht	gemeente Kuykgestel; Zwarte Bergen vakantiecentrum Gemeente Landerd; Uitbreiding camping Heische Tip Gemeente Loon op Zand; Golfterrein Efteling Efteling, Loon op Zand Gemeenten Vessem-Eersel-Veldhoven; Golfbaan Gendersteyn Gemeente Vugt; Ijzeren man Tarzanbocht circuit Zandvoort Golfterrein de Twentse golfclub, Ambt-Delden Golfterrein 't Sybrook, Enschede Recreatiepark De Hoogenkamp, Olst Camping de Gouden Bergen, Hellendoorn Parkeerterrein Avonturenpark Hellendoorn Camping Beerze Bulten, Ommen Golfterrein Hooge Graven, Ommen campeerbedrijf 't Kappie, Steenwijk golfterrein De Koepel< Wierden uitbreiding dierentuin, Amersfoort Golfbaan Eemnes Golfbaan Maarsbergen, Ontwikkeling nieuwe holes camping Thijmse Berg, Rhenen
	Begraaf- plaatsen	Gelderland  Utrecht Utrecht Utrecht	begraafplaats Ermelo  Begraafplaats Leersum begraafplaats Rusthof, Leusden Begraafplaats Rhenen
	landinrichting	Overijssel Overijssel	Akkerbouwperceel, Hardenberg Tubbergen
	afvalverwerking	Overijssel	Vuilstortplaats Elhorst-vloedbelt, Brone
	divers	Utrecht Utrecht	Inbreidingslocaties, div. gemeenten Bestaande bestemmingen, div. gemeenten
bouw van objecten	Transport- leidingen	Drenthe  Noord-Brabant	gasopslag Langerloo  aanleg rioolwaterinstallaties; Son en Breugel, Valkenswaard, Waalre, e.a
fysieke bodemingrepen	Delfstof- winning	Limburg  Limburg Limburg Limburg Limburg/N-Brabant Limburg/N-Brabant	ontgroning roermond  Ontgroning Tegelen ontgroning grensmaas ontgroning hoogdonk ontgroning Sigrano Zandmaas, ontgroningen Zandmaas, ontgroningen
	Water- onttrekking	Noord-Brabant  Noord-Brabant Overijssel Zuid-Holland Zuid-Holland	gemeente Deurne; Verlaging grondwaterstand in Peel  gemeente Son en Breugel, peilverlaging Waterinlaat waterwinning Schalkhaar waterwinning Langerak/Lexmond Een aantal peilverlagingen in veenweidegebieden
overig/onbekend		Overijssel Flevoland  Flevoland Friesland  Overijssel Friesland Friesland Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Noord-Brabant Groningen Utrecht	Stadshagen allerlei ontwikkelingen: in randmeren/uitbreiding steden/div. recreatieve projecten Rondom Almere verschillende projecten Ruimtegebruik beheersgebied (speelt m.n. op eilanden): geen goede info veelal projecten waarvoor een bestemmingswijziging nodig is boscompensatie, Gorredijk gebruik areaal/aantasting bosgebied: geen goede info Gemeente Geffen; IV driehoeksbos Gemeente Landerd Vessem-Eersel-Veldhoven; Gendersteyn diverse R.O. plannen bosstroken Blauwe Stad Hart van de Heuvelrug

## Bijlage 7 Format analyse casussen en interviews

### Analysekader voor casussen

<b>COMPENSATIE PLANVORMING</b>	
<b>Algemeen</b>	
Ingrep	Om welke ingrep ging het? Ging het om een nieuwe ingrep of uitbreiding bestaande activiteiten? Wanneer is gestart met uitvoering ingrep?
Afwegingskader en planvorming	Aan welk afwegingskader is getoetst? (SGR, H-richtlijn, prov. beleid, boswet, tracewet, anders?) Is nee, tenzij beginsel toegepast, dus: in welke mate is zwaarwegend maatschappelijk belang aangetoond? En in welke mate zijn alternatieve locaties onderzocht? (vooral ook checken bij kleinere projecten!) In welke fase van de besluitvorming is compensatie ingebracht?
Gebieden waarvoor afwegingskader geldt	Welke gebiedscategorieën uit SGR worden geschaad door ingrep? Om welk type gebied gaat het? (EHS, VHR, bepaalde gebiedscategorie?) Is het een VH-gebied met een prioritair type natuurlijk habitat en/of prioritaire soort? Welke soorten en habitats? Is het een leefgebied voor specifieke soort? Welke functie heeft het gebied in streekplan en in bestemmingsplan? (optioneel)
Context afweging ingrep	Welke andere projecten lopen er in het gebied? Hoe heeft afstemming cq beoordeling hiermee plaatsgevonden? Was er een relatie met het Tracé-besluit (optioneel)?
Betrokken partijen: Initiatiefnemer Bevoegd gezag	Wie was initiatiefnemer? Wie was bevoegd gezag? Welke partijen zijn betrokken bij opstellen plan? Heeft LNV een rol gespeeld? Welke en Wanneer? Heeft provincie een rol gespeeld? Welke en Wanneer? Hebben er andere partijen ingesproken?
Compensatie plan: tijdpad	Is er een compensatieplan opgesteld? Zo nee, hoe is het vastgelegd? Wanneer is compensatie gestart? (bv. gelijktijdig met uitvoering ingrep) Is in plan einddatum genoemd waarop compensatie gerealiseerd dient te zijn? (bv tegelijkertijd met afronding ingrep)
<b>Methodiek</b>	
Feitelijke compensatie: Netto-verlies Samenhang Natura 2000	Worden effecten gekwantificeerd? Welke type maatregelen worden voorgesteld: mitigatie, fysieke compensatie, kwaliteitsverbetering, financiële compensatie In hoeverre worden maatregelen voor landschappelijke inpassing en mitigatie voorgesteld? Welke? Welk type natuur ging verloren en welk type wordt gecompenseerd?
Kwantiteit en/of Kwaliteit	Hoeveel (in ha) natuur ging verloren en hoeveel dient gecompenseerd te worden? Is er sprake van een kwaliteitstoelag (SGR)?
Nabijheid	Is compensatie in directe omgeving gepland of erbuiten? Indien erbuiten: Hoe is aangetoond dat compensatie in omgeving zelf redelijkerwijs niet of onvoldoende mogelijk was? Welke overwegingen?

Financiële compensatie	<p>Is besloten tot financiële compensatie?  Welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?  Hoe is de financiering van de compensatie geregeld?  Hoe heeft de kostenberekening plaatsgevonden (verwerving, inrichting en evt. kwaliteitstoeslag)?</p>
Garanties uitvoering	<p>Hoe is in compensatieplan gegarandeerd dat verloren gegane kwaliteiten zich weer voldoende kunnen ontwikkelen?  Welke bestuurlijke of financiële garanties zijn er afgegeven voor goede compensatie? (rechtsgeldig document/convenant/bestuurlijke overeenkomst,...)  Welke garanties worden gegeven voor realisatie? (reservering compensatiegronden, beheersovereenkomsten, monitoringsplan,...)  Hoe vindt toezicht en controle plaats op naleving van plan met voorwaarden?  Heeft de initiatiefnemer de EC op de hoogte gesteld van het plan (alleen VHR-gebieden)?</p>
	<b>Huidige stand van zaken uitvoering</b>
Voortgang	<p>Wat is de voortgang bij de realisatie van de compensatie?  Wat is de voortgang bij de grondverwerving?  Wat is voortgang in inrichting en beheer?  Zijn gronden overgedragen?  Zo ja, aan wie?  Wordt hetzelfde natuurdoeltype wel gerealiseerd? Inschatting binnen welke termijn.  Wanneer verwacht men afronding?</p>
Gebruikte instrumenten	<p>Welke instrumenten zijn toegepast bij uitvoering? (compensatie op eigendom, aankoop nieuwe gronden, aansluiten bij landinrichtingsproject, anders?)  Wat zijn de knelpunten hierbij (bv. grondverwerving: op de goede (ecologische) plaats?, vrijwilligheid grondverwerving struikelblok?).  Zijn bestemmingsplannen reeds aangepast? Knelpunten?</p>
Kosten	<p>Wat zijn de kosten van aankoop en inrichting?  Komen kosten overeen met geplande kosten?  Zo nee, waarom niet?</p>
Verantwoordelijkheden	<p>Wie is voor uitvoering verantwoordelijk?  Wie is bij uitvoering compensatie betrokken?  Wordt er wel/niet gemonitored?</p>
Samenvattend	<p>Wordt de ingreep echt gecompenseerd? (Wordt voldaan aan criteria geen netto-verlies en behoud samenhang Natura 2000). Zo nee, waarom niet?(geschiktheid en beschikbaarheid grond).  Wordt voldaan aan nabijheidseis? Zo nee, waarom niet (geschiktheid en beschikbaarheid grond)  Wordt voldaan aan tijdstip van compensatie (vooraf/gelijktijdig?) Zo nee, waarom niet?  Wordt financieel gecompenseerd? Hoe?  Zijn compensatieplannen wel uitvoerbaar? Zijn er spelregels nodig voor uitvoering (suggesties: hoe omgaan met netto-verlies en onzekerheid, vereiste natuurkwaliteit, locatie en wijze waarop eindbeheer wordt geregeld)?</p>

## **Aanvullende dieptevragen**

### ***Inhoud***

Zijn er bij u projecten bekend waarin na afweging maatschappelijk belang ingreep niet is toegestaan of alternatieven zijn aangewezen?

Wordt de ingreep echt gecompenseerd? Dus: 1) wordt voldaan aan criteria geen netto-verlies en behoud samenhang Natura 2000 (verloren gegane waarde wordt in principe vervangen door dezelfde waarde) en 2) Wordt voldaan aan nabijheidseis? Zo nee, waarom niet.

Wat weegt zwaarder: geen netto-verlies of nabijheidsprincipe of is er meerwaarde te krijgen die duurzamer resultaat oplevert?

Wordt voldaan aan tijdstip van compensatie (vooraf/gelijktijdig?). Zo nee, waarom niet.

Wordt er financieel gecompenseerd? Hoe?

Moet altijd kwantitatief gecompenseerd worden of is kwaliteitsverbetering, zoals in H-richtlijn genoemd wordt een optie?

Zijn er gebieden waarvoor absoluut geen netto-verlies geldt?

Zijn compensatieplannen wel uitvoerbaar? Zijn er spelregels nodig voor uitvoering (suggesties: hoe omgaan met netto-verlies en onzekerheid, vereiste natuurkwaliteit, locatie en wijze waarop eindbeheer wordt geregeld)?

Is men over het algemeen tevreden over wijze van compensatie?

### ***Proces en instrumenten***

Krijgt men complexere planprocessen door nieuwe wetgeving (Nbwet) via Europese regels of schrikt men juist eerder terug?

Indien de compensatie wettelijk is vastgelegd, krijgt men dan meer garanties? Is er noodzaak tot verdere aanpassing van wetgeving voor gebieden buiten Nbwetbescherming?

Hoe wordt gezorgd voor veiligstelling van financiering? Vaak lopen de kosten voor grondaankoop op gedurende planproces, terwijl hier geen rekening mee is gehouden in vaststelling van compensatiebudget. Wordt hier rekening meegehouden? Gaan olopende projectkosten ten koste van het bedrag voor compensatie? Vaak is het budget taakstellend voor compensatie. Wordt hierdoor te weinig gecompenseerd?

Zou onteigening een noodzakelijk instrument moeten zijn? Zijn er projecten waarin onteigening is toegepast?

Is resultaat van compensatie voor de natuur beter als niet per project gecompenseerd wordt, maar in samenhang door regierol toe te kennen aan bv. provincie of natuurbeschermingsorganisaties (liever zak met geld geven). Dus is fonds een optie om compensatie beter te regelen?

Wie zou moeten nazien op de uitvoering van compensatie?

### ***Maatschappelijke trends***

Maakt het compensatiebeginsel het makkelijker om te bouwen? (het lijkt er op dat compenseren altijd en overal kan, omdat maatregelen afdoende zijn om verlies te compenseren...)

Wat vindt u van de ontwikkeling dat meer gekeken wordt naar agrarisch natuurbeheer binnen compensatie. Er lijkt maatschappelijk draagvlak voor te ontstaan.



# Natuurplanbureau-onderzoek



## Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 20 november 2003)

---

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen – gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel: (0317) 47 78 45; e-mail: [info@npb-wageningen.nl](mailto:info@npb-wageningen.nl))

Werkdocumenten vanaf nummer 2001/01 zijn ook te downloaden via de NPB-website [www.natuurplanbureau.nl](http://www.natuurplanbureau.nl)

### 1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureaufunctie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W.* (red.), *P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureaufunctie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

### 1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.

- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.
- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwssen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

## 2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur

- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling)*. Stroom- en rekenschema's 1<sup>e</sup> fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout*. De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij*. Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij*. Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk*. Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg*. Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits*. Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt*. Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Mûcher, B. Pedrolì & P. Smeets*. Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas*. Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

## 2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen*. Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J. Vreke*. Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove*. Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins*. Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge*. Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van*. Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector
- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf*. Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parel in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuintbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrolì*. Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap

- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & E van Well.* Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker.* Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden
- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

## 2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsvaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P.F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen.* BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofdttekst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red).* Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Wejschede.* Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen.* Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven
- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries.* De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen.* Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau
- 02/16 *Koomen, A.J.M.* Verkenning van de samenhang tussen aardkunde en historische geografie. Een verkenning op basis van de landelijke digitale bestanden AKIS en HISTLAND

## 2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke* Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren
- 03/02 *Balduk, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV
- 03/03 *Klostermann, J.E.M.* Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen. Achtergronddocument Natuurbalans 2003
- 03/04 *Leneman, H.* Natuurskosten; Verslag van werkzaamheden maart tot juli 2003
- 03/05 *Schmidt, A.M., L. Kooistra, J.G. Nienhuis en O. Knol.* Duurzame Informatievoorziening Natuurplanbureau; Stand van zaken januari 2003
- 03/06 *Spijker, J.J., M.J. Strookman, E.A. de Vries & H.C.J. Vrolijk.* Stedelijk groen onder de loep. Verkenning naar de mogelijkheden van de Databank Gemeentelijk Groenbeheer als informatiebron voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 03/07 *Balduk, C.* 'De Betrouwbare Overheid'; Maatschappelijk vertrouwen in de overheid
- 03/08 *Luttik, J., B. van der Ploeg, J. van den Berg, M.J.S.M. Reijnen & M.E. Sanders.* Landbouw Natuurlijk; over het meten van natuurkwaliteit in agrarisch gebied
- 03/09 *Beek, A.J.C.M. van, J.T. Kalkhoven, G. Mighels, A.J. Visser & C. Wierda.* Koppelingen tussen landbouw & natuur; een scenariostudie naar de interacties tussen landbouw en natuur bij ontwikkelingen op basis van Business as Usual in 2030
- 03/10 *Kirsten, U., M.J.S.M. Reijnen, J. Vreke & R.J.H.G. Henkens* Mobiliteit en effecten op natuur
- 03/11 *Vreke, J. (red), R.C. van Apeldoorn, T.C. Klok, C.D.M. Steuten, F.R. Veeneklaas* Economische KoSTen en Ecologisch Resultaat (EKSTER); Verslag van werkzaamheden juni 2002 – juni 2003
- 03/12 *Jókövi, E.M. & J. Luttik* Rood en groen; Het combineren van verstedelijking en natuur in de praktijk
- 03/13 *Gijsen, J.J.C., R.I. van Dam & A.H. Prins.* Natuurcompensatie; Hoe werkt het in de praktijk?
- 03/14 *Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg & F.H. Kistenkas.* Flora- en faunawet; Toepassing van artikel 75 in de praktijk