

# Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrictlijn in de praktijk



*Onder redactie van M.E.A. Broekmeyer*

# Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk

*M.E.A. Broekmeyer (Alterra)*

*J.J.C. Gijsen (Alterra)*

*A.F. de Savornin Lohman (LEI)*

*H.M.P.M. Capelle (Alterra)*

*S.S.H. Ligthart (Natuurplanbureau, vestiging Wageningen)*

*B.J.H. Koolstra (Alterra)*

**Planbureaustudies nr. 6, december 2002**

*Natuurplanbureau – vestiging Wageningen*

*De reeks 'Planbureaustudies' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau-producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd.*

*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)*

ISBN 90-807205-5-0  
ISSN 1570-7245

Planbureaustudies is een uitgave van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen onderdeel van Stichting DLO Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
t 0317 47 78 45  
f 0317 42 49 88  
info@npb-wageningen.nl  
www.natuurplanbureau.nl

Redactie  
Geert van Duinhoven  
Vormgeving  
Grafisch Atelier Wageningen  
Druk  
Drukkerij Modern Bennekom

**De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door Mr. Annelies Freriks, advocaat bij AKD Prinsen van Wijmen te Breda, tevens Universitair hoofddocent Europees en milieurecht, leerstoelgroep Recht en bestuur, Wageningen Universiteit & Researchcentrum, en door Mr. Hans Ponten, senior beleidsmedewerker team Gebiedsbescherming, Directie Natuurbeheer, Min. LNV**

## Dankwoord

De volgende personen hebben op bijzonder wijze bijgedragen aan het project, waarvoor wij hen hartelijk willen danken:

Marie-Jeanet van Raay, Steven Pieters en Stefan Morel (commissie MER) voor hulp bij het selecteren van de cases;

Dennis Frissen, Jeroen Maas (Rijkswaterstaat), Jan Biesheuvel (gemeente Tilburg) en Jan Battjes (BügelHajema Adviseurs) voor de interviews over cases;

Rijk van Oostenbrugge (Alterra), Jos Notenboom (opdrachtgever Natuurplanbureau) en Bas van Leeuwen (voorzitter workshop) voor de inhoudelijke discussies en beoordeling van conceptversies;

En tenslotte: alle deelnemers aan de workshop.

© 2002

### Alterra

Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel. (0317) 47 47 00  
Fax (0317) 41 90 00  
mirjam.broekmeyer@wur.nl

### LEI

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag  
Tel. (070) 335 83 30  
Fax (070) 361 56 24  
informatie@lei.wag-ur.nl

### Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
Tel (0317) 47 78 45  
Fax (0317) 42 49 88  
info@npb-wageningen.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*Foto voorpagina: Peter van Bolhuis / Pandion*

# Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Natuurgebieden in Nederland	7
1.2 Bescherming natuurgebieden: stand van zaken	9
1.3 Vraagstelling	12
1.4 Aanpak en afbakening project	13
<b>2 Bescherming natuurgebieden in theorie</b>	<b>15</b>
2.1 Algemeen	15
2.2 Structuurschema Groene Ruimte	17
2.3 Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn	19
2.4 Vergelijking afwegingskader SGR en Habitatrichtlijn	23
2.4.1 Beschrijving belangrijkste passages	23
2.4.2 Conclusies belangrijkste verschillen	25
<b>3 Toepassen afwegingskaders in de praktijk</b>	<b>31</b>
3.1 Het instrument MER en de afwegingskaders	31
3.2 Selectiecriteria casussen	33
3.3 Analyse methode	34
3.4 Resultaat analyse	35
3.4.1 Conclusies per casus	35
3.4.2 Conclusies generiek	50
<b>4 Conclusies en adviezen</b>	<b>55</b>
4.1 Conclusies theorie en praktijk	55
4.2 Conclusies en adviezen toekomstig beleid	58
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 1: Verklaring gebruikte begrippen en afkortingen</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 2: Beschermingsformules SGR: nee, tenzij versus compensatie</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 3: Soortenbescherming en gebiedsbescherming in Vogel- en Habitatrichtlijn</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 4: Format analyse MER-casussen</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 5: Verslag van de workshop</b>	<b>74</b>
<b>Bijlage 6: Vragen voor vervolgonderzoek</b>	<b>80</b>



Het Ketelmeer. Het Rijk wil samen met Railinfrabeheer de Hanzelijn aanleggen tussen Lelystad en Zwolle. De Hanzelijn doorsnijdt een aantal EHS-gebieden en drie VR-gebieden worden doorsneden of beïnvloed: het Drontermeer/Vossemeer, de IJssel en het Ketelmeer. (zie pag. 49) | Foto: Lex Broere.

Uit de reeks van Natuurbalansen (1998-2002) blijkt dat we langzaam meer natuur in Nederland krijgen, maar dat de kwaliteit van die natuur nog te wensen overlaat. Om de doelstellingen en verplichtingen te realiseren, blijft een krachtig en pro-actief natuurbeleid dus nodig.

Het natuurbeleid in Nederland kent een onderscheid in soortenbeleid en gebiedenbeleid. Voor natuurgebieden geldt dat zij planologisch beschermd kunnen zijn, zoals de Ecologische Hoofdstructuur, of wettelijk beschermd, zoals de speciale beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bescherming van natuurgebieden, met name de aanmelding en aanwijzing van richtlijngebieden, leidt tot veel maatschappelijke discussie: sommige maatschappelijke groeperingen vrezen de mogelijke beperkingen voor de economische ontwikkelingen in deze beschermde gebieden.

Dit is een reden geweest voor het Natuurplanbureau om te laten onderzoeken hoe de bescherming van natuurgebieden in de praktijk gestalte krijgt. Hoe worden de verschillende beschermingsformules vanuit de Europese richtlijnen en de nationale ruimtelijke beleidsnota's toegepast? Wat zijn eigenlijk de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee afwegingskaders? Welke conclusies zijn hieruit te trekken voor toekomstig beleid op dit vlak?

Onderzoekers van Alterra, LEI en het Natuurplanbureau hebben daartoe in opdracht van het Natuurplanbureau een studie verricht naar de

mate van bescherming van natuurgebieden. Op basis van een aantal cases is bekeken hoe men in de praktijk de afwegingskaders hanteert en begrepen uit deze kaders operationaliseert. De resultaten die hieruit naar voren kwamen zijn getoetst in een workshop met diverse organisaties die betrokken zijn bij natuurbescherming en ruimtelijke ordening. Daaruit bleek dat op belangrijke punten beleid en praktijk soms twee gescheiden werelden zijn. De betrokkenheid van allen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt was er echter niet minder om. Dankzij inzet van velen, projectteamleden, deelnemers aan de workshop en diverse geïnterviewden konden wij de resultaten niet alleen publiceren in de Natuurbalans 2002 maar ook in deze publicatie in de reeks Planbureaustudies.

*Leon Braat*

*Milieu- en Natuurplanbureau*

*Hoofd Team Natuur, Landschap en Biodiversiteit*

## Samenvatting

*Uitgangspunt is dat, als de ingreep inderdaad negatieve gevolgen heeft, de ingreep in principe niet kan worden toegestaan*

In opdracht van het Natuurplanbureau heeft Alterra voor de Natuurbalans 2002 een korte studie verricht naar de bescherming van natuurgebieden in Nederland te weten. Het ging daarbij om de Ecologische hoofdstructuur en het Natura 2000-netwerk (de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Bescherming van natuur in Nederland is complex. Er is een onderscheid tussen soortenbescherming en gebiedenbescherming. Daarnaast is er sprake van bescherming op nationaal en Europees niveau. Deze verdelingen maken het onduidelijk hoe nu in de praktijk bescherming van natuurwaarden plaatsvindt.

Dit onderzoek concentreert zich op gebiedsbescherming. Bescherming van natuurgebieden is op nationaal niveau geregeld in het Structuurschema Groene Ruimte, op EU-niveau in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Afwijkingen van deze bescherming is alleen mogelijk volgens het 'nee, tenzij' principe. Dat wil zeggen een ingreep, handeling of activiteit die (significante) negatieve effecten heeft voor de beschermde waarden kan niet worden toegestaan tenzij wordt voldaan aan de overige voorwaarden van de beschermingsformule. Deze voorwaarden houden in dat er geen alternatieven zijn en dat met de betreffende ingreep een dwingende redenen van groot openbaar belang mee zijn gemoeid. De negatieve gevolgen van de ingreep moeten gecompenseerd worden. Dit geheel staat bekend als het 'afwegingskader'.

De bescherming en de afwijkingmogelijkheden voor de bescherming van de EHS staan vermeld in het Structuurschema Groene Ruimte. De

bescherming voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden staat vermeld in resp. de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn; voor de afwijkingmogelijkheden voor deze bescherming geldt een bepaling uit de Habitatrichtlijn.

### Overeenkomsten en verschillen gebiedsbescherming: theorie

In het onderzoek is als eerste gekeken wat de verschillen en overeenkomsten zijn van de beschermingsformules uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de Habitatrichtlijn (HR).

De grootste overeenkomst bestaat hieruit het beide beschermingsformules eenzelfde principe hanteren waarmee bekeken wordt of een ingreep verenigbaar is met de beschermde waarden. Dit wordt gemakshalve samengevat als het 'nee, tenzij' principe. De stappen die doorlopen moeten worden indien men in of nabij een beschermd natuurgebied een ingreep, handeling of activiteit wil plegen die (significante) negatieve effecten heeft voor de beschermde waarden, zijn vrijwel hetzelfde. Uitgangspunt is dat, als de ingreep inderdaad negatieve gevolgen heeft, de ingreep in principe niet kan worden toegestaan. Afwijkingen hierop zijn alleen mogelijk als er sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen en deze belangen niet op een alternatieve manier of locatie kunnen worden gerealiseerd. Bovendien moeten de negatieve gevolgen gecompenseerd worden. Deze afweging die voortvloeit uit het SGR en de HR, kent echter vele begrippen, die niet eenduidig te interpreteren zijn. Het gaat om operationalisatie van bijv. 'significante effecten', 'passende beoordeling' etc.

De belangrijkste verschillen doen zich voor in de te beschermen waarden en de wijze van compensatie.

Er bestaat een belangrijk verschil tussen het Structuurschema en de beide Europese Richtlijnen is de te beschermen waarden. Het SGR beoogt integrale waarden te beschermen (bijv. rust, landschapsstructuur, natuurlijke processen) maar geeft een globale en niet altijd even heldere omschrijving van deze integrale waarden. De aanwijzingsbesluiten voor Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geven concrete sectorale waarden aan te geven, die de grondslag zijn om het gebied als een speciale beschermingszone aan te wijzen. Deze zogenoemde kwalificerende waarden betreffen de aanwezigheid van specifieke habitats en/of specifieke soorten. Daarmee is duidelijk sprake van een verschil in werkingssfeer tussen het Structuurschema en de Europese Richtlijnen. Beiden, SGR en HR kennen de verplichting tot compensatie, indien de ingreep toch doorgang vindt. Wat dit compensatiebeginsel betreft, wijkt het SGR af van de Habitatrichtlijn, in het bijzonder over het tijdstip van compensatie, de aard van de compensatie en te compenseren effecten. Daarbij zijn de bepalingen uit de HR stringenter van aard.

Bovendien kent het HR het voorzorgsbeginsel: ook indien er geen wetenschappelijke zekerheid is over de effecten van een ingreep, dient men uitgaande van de kans op deze effecten het afwegingskader te doorlopen.

### Overeenkomsten en verschillen gebiedsbescherming: praktijk

Vervolgens is via een casus-studie nagegaan hoe deze beschermingsformules in de praktijk worden toegepast, bij voorgenomen ingrepen in of nabij bovengenoemde beschermde natuurgebieden. Hoewel het doel van de beschermingsformules helder is ontstaan bij de uitvoering knelpunten. Voor gebieden die zijn aangewezen zowel op grond van het Structuurschema als op grond van de Europese Richtlijnen dient zowel het afwegingskader van het Structuurschema als dat van de Habitatrichtlijn te worden doorlopen. Uit de casussen blijkt dat in de praktijk veelal wordt gekozen voor het doorlopen van één afwegingskader. Hoewel feitelijk beide afwegingskaders dienen te worden doorlopen, is het gelijkstellen van de beide afwegingskaders verdedigbaar, als de stringenter formuleringen uit het HR boven die van het SGR worden gehanteerd. Echter, de effecten van de ingreep dienen altijd op *alle* te beschermen waarden beoordeeld te worden. In de praktijk lijken de waarden van de EHS niet altijd benoemd te (kunnen) worden, waardoor ook de effecten niet goed beschreven (kunnen) worden. Een direct gevolg hiervan is, dat ook in de compensatievisie maatregelen ter bescherming van bovenvermelde waarden vaak ontbreken. Ook zijn er duidelijk verschillen in de manier waarop belangen afgewogen worden. Het meest belangrijke punt van verschil hierbij is het schaalniveau waarop de belangen worden afgewogen, van regionaal tot internationaal. Bovendien wordt ter onderbouwing van het maatschappelijk belang vaak verwezen naar voorafgaande strate-

*Echter, de effecten van de ingreep dienen altijd op alle te beschermen waarden beoordeeld te worden*



*Een consequentie hiervan kan een afkalkend draagvlak voor het natuurbeleid zijn*

gische beslissingen, waardoor het lot van de natuur op voorhand bezegeld lijkt. Anderzijds ontbreekt in veel gevallen de noodzakelijke informatie om de toetsing van effecten van de ingreep te kunnen maken zoals die op grond van de teksten dient te gebeuren. Veel kennis over ingreep-effect relaties is onvolledig of ontbreekt, waardoor de vaststelling in bepaalde casussen dat er geen significante effecten zijn, niet op inhoud is te beoordelen. Conform het voorzorgbeginsel is het onaanvaardbaar dat een afweging achterwege wordt gelaten op basis van het feit dat niet met zekerheid vaststaat dat zich significante effecten zullen voordoen. Tenslotte blijkt dat de effecten van compensatie vrijwel nooit beoordeeld worden op hun gevolgen voor de ruimtelijke samenhang van de EHS resp. het Natura 2000-netwerk. Hierdoor is niet vast te stellen of de compensatie daadwerkelijk de negatieve effecten opheft. Daardoor is ook niet te beoordelen of de ingreep terecht is toegestaan; immers, als compensatie niet doeltreffend te realiseren is, had toestemming voor de ingreep feitelijk moeten worden onthouden.

### **Conclusies en adviezen**

Uit alles blijkt dat van groot belang zijn voor het juist doorlopen van het afwegingskader:

- kennis van de te beschermen waarde (de instandhoudingsdoelstellingen) en communicatie hierover;
- kennis het effect van een ingreep op een ecologische waarde (dosis-effect-relatie)
- inzicht in de effectiviteit van mitigatie- en compensatiemaatregelen.

Indien deze kennis wel op een juiste en toegankelijke wijze voorhanden is, zou in principe iedere initiatiefnemer of bevoegd gezag in staat moeten

zijn tot een goed onderzoek resp. een goed voorbereid besluit over de vraag of de voorgenomen ingreep kan worden toegestaan. Een belangrijk aandachtspunt blijft dan evenwel, ook al is alle informatie over de te beschermen waarden en de gevolgen van de ingreep voorhanden, op welk moment en op welk schaalniveau de afweging dient plaats te vinden.

Kortom: de stapeling van regimes voor gebiedsbescherming maakt het voor veel betrokkenen onduidelijk hoe deze regimes moeten worden toegepast. In de praktijk leidt dit ertoe dat meestal slechts één afwegingskader wordt doorlopen. Daar komt nog bij dat het ook nodig is om na te gaan of de ingreep verenigbaar is met de regelingen voor soortbescherming conform de onlangs inwerking getreden Flora- en Faunawet.

Deze stapeling van diverse beschermingsregimes maakt de toepassing van de regimes onevenredig moeilijk. Een consequentie hiervan kan een afkalkend draagvlak voor het natuurbeleid zijn. Een vereenvoudiging van het huidig stelsel onder meer door een integratie van voornoemde stelsels tot één stelsel lijkt daarom meer dan noodzakelijk.

# 1 Inleiding

## 1.1 Natuurgebieden in Nederland

Natuur in Nederland heeft verschillende vormen van gebiedsbescherming. Gebieden kunnen worden aangewezen als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur (EHS), als speciale beschermingszones inzake de Vogel of Habitatrichtlijn (Natura 2000-gebieden) of als beschermd natuurmonument. Daarnaast kan de rijksoverheid op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een (natuur)bestemming geven aan gebieden in streek- en bestemmingsplannen. Wat is het doel van deze aanwijzing tot beschermde natuurgebieden?

- De EHS moet leiden tot een samenhangend stelsel van natuurgebieden met als doel de natuurlijke waarden in ons land duurzaam in stand te houden, te herstellen en te ontwikkelen. Het uitgangspunt is instandhouding en herstel van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid van in het wild levende dier- en plantensoorten als wel elementen van ecosystemen. (LNV, 1990; LNV, 2000). Aanwijzing vindt plaats door provincies, binnen de doelen van het rijksbeleid.
- Aanwijzing van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden moet leiden tot een Europees ecologisch netwerk: Natura 2000, een netwerk van natuurgebieden binnen de Europese Unie (EU 1992). De richtlijnen beogen de biologische diversiteit op het grondgebied van de Europese Unie te waarborgen. Aanwijzing vindt plaats door de lidstaten volgens criteria van de Europese Unie; wel is er een andere procedure dan bij Habitatrichtlijngebieden.

- Het Rijk wijst de Natuurmonumenten aan. Het doel is om gebieden met een natuurwetenschappelijke of landschappelijke betekenis te vrijwaren tegen ingrepen.

Gebieden van de EHS, Natura 2000 en natuurmonumenten overlappen elkaar vaak. De natuurmonumenten ligt grotendeels binnen de EHS en Natura 2000-gebieden. Momenteel geniet ongeveer 40 procent van de EHS op het land ook bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (RIVM, 2002)

De drie bovengenoemde gebiedscategorieën hebben verschillende vormen van bescherming:

- De bescherming van de gebieden die deel uitmaken van de EHS vindt plaats via de ruimtelijke ordening. De EHS is namelijk verankerd in een planologische kernbeslissing, met name in het eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR) (LNV 1995a). Via de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient de EHS doorwerking te krijgen in de ruimtelijke plannen van provinciale en gemeentelijke overheden zoals het streekplan en het bestemmingsplan. Deze planologische verankering (bescherming) van de EHS is daarom afhankelijk van de medewerking van de lagere overheden die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van streek- en bestemmingsplan. Daarbij is het bestemmingsplan het enige plan dat burgers juridisch bindt. Dit laat onverlet dat het streekplan een belangrijke rol speelt als kader waaraan getoetst wordt bij wijziging van bestemmingsplannen en bij besluiten over

*Momenteel geniet ongeveer 40 procent van de EHS op het land ook bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen*

*De bescherming is gericht op het instandhouden van natuurlijke en half-natuurlijk leefgebieden en wilde flora en fauna*

verzoeken tot vrijstelling. De bescherming van het SGR is gericht op instandhouding van de EHS via behoud, herstel en ontwikkeling van wezenlijke waarden en kenmerken. Dit betekent dat alle ingrepen die deze waarden aantasten, niet toegestaan zijn, tenzij er een zwaarwegend maatschappelijk belang is, en er geen redelijke alternatieven voor de ingreep zijn. Als dat wel het geval is, kan de ingreep worden toegestaan.

- De Natura 2000-gebieden kennen een bescherming die zijn grondslag vindt in twee Europese Richtlijnen (EU 1979; EU 1992). Deze richtlijnen richten zich niet rechtstreeks tot de burger maar tot de Lidstaten van de Europese Unie. De richtlijnen houden in dat de Lidstaten verplicht zijn gebieden aan te wijzen en dat zij hun wetgeving zo moeten inrichten dat binnen deze gebieden de voorkomende natuurwaarden ook daadwerkelijk zijn beschermd. De bescherming is gericht op het instandhouden van natuurlijke en half-natuurlijk leefgebieden en wilde flora en fauna. Bij een voorgenomen ingreep treedt artikel 6 van de Habitatrichtlijn (HR) in werking. Als de ingreep significante gevolgen heeft, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, is de ingreep niet toegestaan, tenzij er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en alternatieve oplossingen ontbreken. Er wordt dan toestemming voor de ingreep verleend. Een en ander is nader uitgewerkt in de notities 'Beheer van Natura 2000-gebieden (Wallstrøm 2000) en 'Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites (EU 2001). Zolang de richtlijnen niet zijn omgezet in de nationale wetgeving werken de Europese

richtlijnen rechtstreeks. In Nederland zal de gebiedsbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn worden geïmplementeerd in de herziene Natuurbeschermingswet 1998, die nog niet in werking is getreden.

- De Natuurbeschermingswet (NB-wet) uit 1968 is de grondslag voor de aanwijzing van gebieden als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument. Kern van deze bescherming is dat het verboden is om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren. In het aanwijzingsbesluit van een gebied tot natuurmonument, wordt opgenomen welke natuurwaarden bescherming genieten. Er kan alleen een vergunning worden verleend als met zekerheid vaststaat dat de wezenlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Is dat wel het geval dan wordt geen vergunning verleend, tenzij er sprake is van een algemeen belang (Backes & Verschuuren 2001).

Deze drie beleidsinstrumenten (zie ook tabel 1) zijn tot op zekere hoogte complementair. Bij de aanwijzing van gebieden en het bepalen van de rechtsgevolgen zijn soms verschillende bevoegde gezagen betrokken. Zelfs binnen het netwerk Natura 2000 verschillen de instrumenten voor aanwijzing. Habitatgebieden worden aangemeld door de lidstaat aan de Europese Unie, waarop na overleg met de Europese Commissie in de lidstaten per geografische regio wordt beoordeeld of de aangemelde gebieden voldoen aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Vervolgens stelt de Europese Commissie de lijsten vast,

	<b>EHS</b>	<b>Natura 2000</b>	<b>Natuurmonumenten</b>
<b>Bescherming</b>	Juridisch / planologisch	Wettelijk	Wettelijk
<b>Instrument aanwijzing en rechtsgevolgen</b>	PKB Structuurschema Groene Ruimte 1995	H-richtlijn 1992 en V-richtlijn 1979*	Natuurbeschermingswet 1968
<b>Bevoegd gezag aanwijzing</b>	Provincies, gemeenten	Rijk	Rijk
<b>Doorwerking rechtsgevolgen</b>	WRO	Europees verdrag	Grondwet
<b>Bevoegd gezag rechtsgevolgen</b>	Provincies, gemeenten	Rijk	Rijk

*Tabel 1: Enkele kenmerken voor bescherming van natuurgebieden voor EHS, Natura 2000 gebieden en natuurmonumenten.*

*\* De mogelijkheden om af te wijken van de gebiedsbescherming voor Vogelrichtlijngebieden zijn conform artikel 6 van de Habitatrichtlijn.*

waarna de lidstaat de gebieden aanwijst. De lidstaten wijzen daarentegen zelf de Vogelrichtlijngebieden aan.

De EHS, Natura 2000-gebieden en natuurmonumenten kennen ter bescherming van de natuur zogenaamde beschermingsformules, zoals vastgelegd in het SGR respectievelijk de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. De beschermingsformules komen er op neer dat bij geplande ingrepen het openbaar/maatschappelijk belang van de ingreep moet worden afgewogen tegen het belang van natuurbescherming. Deze afweging hoeft alleen plaats te vinden bij ingrepen die negatief uitwerken op de aanwezige waarden. Eerst moeten dus de effecten van de ingreep op de aanwezige waarden worden onderzocht. Kern van de afweging die gemaakt wordt na de toetsing van de effecten van de ingreep, vormt het 'nee, tenzij' principe. Schadelijke ingrepen zijn niet toegestaan, tenzij er andere belangen mee gediend zijn. De gebruikte begrippen en de operationalisatie van deze begrippen voor de drie beschermingsformules verschillen echter van elkaar, tabel 2 (zie ook hoofdstuk 2).

Opvallendste verschil tussen bescherming van natuurmonumenten versus EHS en Natura 2000-gebieden is dat voor natuurmonumenten wel een belangenafweging plaats vindt, maar hier geen nut en noodzaak discussie en alternatievenonderzoek bij hoeft plaats te vinden. Een ander belangrijk punt van verschil is dat het SGR een integrale gebiedsbescherming nastreeft, waar bij Natura 2000 en NB-wet de insteek voor gebiedsbescherming sectoraal van aard is.

## 1.2 Bescherming natuurgebieden: stand van zaken

Sinds de publicatie van deel 4 van het Structuurschema Groene Ruimte (LNV 1995a) is in bescherming van natuurgebieden voorzien bij geplande ingrepen in of nabij deze gebieden. Vanaf die tijd zijn er diverse studies geweest over het toepassen van de beschermingsformules<sup>1</sup> en over de inhoudelijke invulling daarvan. We gaan hieronder op enkele van deze studies in.

Van den Top et al. (1998) concluderen dat provincies en gemeenten een eigen invulling geven aan het compensatiebeginsel. Er ontstaan hier-

Tabel 2: Belangrijkste onderdelen en begrippen van de beschermingsformules SGR, HR en NB-wet.

	<b>EHS</b>	<b>Natura 2000</b>	<b>Natuurmonumenten</b>
<b>Toetsen effect ingreep</b>	Ingrepen en ontwikkelingen die de wezenlijke waarden en kenmerken aantasten	Elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het gebied	Handelingen die schadelijk zijn voor wezenlijke waarden en kenmerken
<b>Afwegen belangen</b>	Ingreep wordt niet toegestaan, tenzij er een zwaarwegend maatschappelijk belang mee gediend is en het belang niet redelijkerwijs anders gerealiseerd kan worden	Ingreep wordt niet toegestaan tenzij er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en alternatieve oplossingen ontbreken	Ingreep wordt niet toegestaan, tenzij er sprake is van een algemeen belang
<b>Compenseren effecten ingreep</b>	Als de ingreep toch doorgaat zullen in elk geval mitigerende en indien nodig compenserende maatregelen worden getroffen	Als de ingreep toch doorgaat, moet men alle mogelijke compenserende maatregelen nemen om samenhang Natura 2000 te waarborgen	De NB-wet kent geen compensatieplicht. In SGR is echter opgenomen dat compensatiebeginsel van toepassing is op gebieden die onder de werking van de NB-wet vallen

<sup>1</sup> In plaats van beschermingsformules wordt in diverse onderzoeken gesproken van 'compensatiebeginsel'. In veel gevallen duidt men met deze term het geheel aan beschermingsformules aan, terwijl het compensatiebeginsel feitelijk maar één onderdeel hiervan is; een foutief gebruik van het begrip. Zie voor nadere uitleg over deze begrippen paragraaf 2.1

door grote verschillen in het compensatiebeleid van provincies. Het gevraagde onderzoek dat het zwaarwegende belang in de toepassingsgebieden moet aantonen, laten de meeste provincies over aan het politieke proces. Kuindersma et al. (1999) concluderen dat het daardoor onduidelijk blijft in hoeverre men het 'nee, tenzij' beginsel in de praktijk toepast. Bovendien stagneert de uitwerking van het compensatiebeginsel door provincies en gemeenten. De methodiek uit het SGR blijkt te star voor de uitvoeringspraktijk. Er treedt budgetvervalsing op (voor natuur gelabeld geld wordt ingezet voor compensatie) en er wordt strategisch vooruitgelopen op verplichte compensatie (Grontmij 1997). In dit onderzoek heeft een evaluatie

van de toepassing van het compensatiebeginsel bij twintig projecten plaatsgevonden. Belangrijkste conclusies voor het Natuurplanbureau, gebaseerd op het onderzoek van de Grontmij waren (bron RIVM 1998): Voorafgaand aan de besluitvorming over ruimtelijke ingrepen, wordt zelden het maatschappelijk belang expliciet aangetoond. De indruk bestaat dat bij deze eerste belangenafweging, natuurwaarden nauwelijks of onvoldoende expliciet een rol hebben gespeeld.

- De indruk bestaat dat in een groot deel van de besluitvormingsprocessen rond ruimtelijk ingrepen een compensatiebeginsel wordt toegepast. Het blijkt echter dat daarbij veelal andere kaders worden gehanteerd dan die uit het SGR;

- De bekendheid met de toepassing van het compensatiebeginsel conform het SGR is bij betrokkenen zeer gering. Met name is niet bekend bij welke gebieden compensatie dient te worden uitgevoerd en welke methodiek gehanteerd dient te worden;
- Het principe 'geen netto verlies aan natuurwaarden' wordt in de praktijk nauwelijks gevolgd.

Van Barneveld (1999) evalueerde in zes casussen de toepassing van de beschermingsformules uit het Structuurschema Groene Ruimte. Ook hij concludeert dat het 'nee, tenzij' beginsel onzorgvuldig wordt toegepast. Enkele van zijn conclusies zijn:

- Veelal wordt wel gekeken naar de effecten van de ingreep, maar de beoordeling of het daarbij gaat om aantasting van 'wezenlijk kenmerken en waarden' ontbreekt helemaal. Ook het 'zwaarwegend maatschappelijk belang' wordt niet expliciet vastgesteld en onderbouwd.
- Onderzoek naar alternatieve wijzen voor de ingreep of alternatieve locaties vindt merendeels wel plaats, maar dan niet in het kader van de 'nee, tenzij' formule maar in het kader van de MER, met als gevolg dat de compensatienatuur niet buiten bestaande beschermde natuurgebieden plaatsvindt, zoals het SGR voorschrijft.
- De beschermingsformules worden niet volgtijdelijk toegepast. Compensatie wordt soms al vroeg in het project ingezet als 'smeermiddel'.
- In de meeste gevallen is de compensatienatuur anders dan de natuur die verloren gaat.
- Compensatie wordt soms weer te laat in het proces meegenomen.

- In een aantal casussen wordt voor extra compensatie-oppervlak gezorgd, een zogenaamde fysieke kwaliteitstoelage.
- Monitoring van de uitvoering van compensatie is vrijwel nooit geregeld.

Hoewel de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland sinds 1981 resp. 1994 van kracht zijn, vindt daadwerkelijke toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn pas recent plaats (diverse literatuur). Sinds 2000 heeft Nederland voldaan aan de verplichting uit de Vogelrichtlijn om gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone. November 2002 is de lijst met aangemelde Habitatrichtlijngebieden aangepast (Natuurbalans 2001)<sup>2</sup>. In de praktijk gaat men uit van de rechtstreekse werking van artikel 6 van de Habitatrichtlijn hoewel de richtlijnen nog niet geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving. Diverse jurisprudentie wijst hierop (o.a. d'Hondt 2001). Daarbij kan de vraag gesteld worden hoe de beschermingsformules uit SGR en HR verschillen en hoe zij reeds in de praktijk worden toegepast.

Morel (1998) gaat nader in op de beschermingsformules uit het SGR en de Habitatrichtlijn. Hij vermeldt dat als zowel SGR als de internationale beleidsafspraken van toepassing zijn op een gebied, dat dan de aangewezen lijn is om eerst te toetsen aan de internationale kaders en vervolgens pas aan nationale kaders. Zijn er nog gebiedsspecifieke kaders (zoals bijvoorbeeld PKB Waddenzee) dan wordt daaraan als laatste getoetst. Ook hij concludeert dat de interpretatie van de teksten uit de beschermingsformules in de praktijk complex is. De uitleg en operationalisering van begrippen als bijvoorbeeld 'aantasting

<sup>2</sup> Conform de Vogelrichtlijn zijn in 1986 de eerste 5 gebieden aangewezen, en in de periode tot 1998 24 nieuwe gebieden; na een veroordeling door het Europese Hof in 1998 zijn in 2000 nog eens 49 nieuwe gebieden aangewezen. Wat betreft de Habitatrichtlijngebieden waren er in 1996 27 gebieden aangemeld en in 1998 62 gebieden. Ook hier oordeelde de Europese Commissie in 2000 dat de lijst nog aanpassingen vergde.

*Een belangrijk  
struikelblok en  
aandachtspunt is  
de wisselwerking  
tussen natuurbeleid  
op Europees,  
nationaal en  
regionaal niveau*

wezenlijke waarden en kenmerken' of 'nagaan of redelijkerwijs elders aan het belang kan worden tegemoet gekomen' dan wel 'ontstentenis van alternatieve oplossingen' of 'maatschappelijk noodzaak' is divers. Andere belangrijke conclusies van Morel zijn:

- De status van gebieden in het beleid is niet duidelijk zolang de definitieve begrenzing van de EHS nog niet heeft plaatsgevonden;
- Er is discussie over het realiteitsgehalte van locatie alternatieven binnen en buiten de EHS: met andere woorden hoe strikt is 'nee, tenzij' in beschermingsformules?
- De verhouding tussen de afwegingskaders op nationaal en internationaal niveau is nog niet geheel duidelijk. Ook verschillen de formuleringen in de afwegingskaders;
- Er is onduidelijkheid over de aanmelding en status van Habitatrichtlijngebieden (in 1998 62 gebieden aangemeld, waarvan 37 onder voorbehoud uitleg besluitvorming)
- Aangewezen Vogelrichtlijngebieden lijken te beperkt te zijn en niet overeen te komen met de IBA-89 lijst.

Ook Vos et al. (2002) trekken de conclusie dat uitleg en operationalisering van begrippen een eenduidige afweging conform de Habitatrichtlijn in de weg staat. De interpretatie van 'gunstige staat van instandhouding', 'significante effecten', 'typische soorten', 'passende beoordeling' etc. uit de Habitatrichtlijn, zijn moeilijk te operationaliseren. De onderzoekers stellen dat vorm en inhoud van een 'passende beoordeling' aan tien eisen moet voldoen, waarbij het maar zeer de vraag is of de huidige ecologische kennis toereikend is om aan deze eisen te kunnen voldoen.

### 1.3 Vraagstelling

Het ministerie van LNV heeft in haar kaderbrief 2002 aan het Natuurplanbureau gevraagd: "werkt het compensatiebeginsel?" Het ministerie doelt daarbij op alle beschermingsformules waar compensatie deel van uitmaakt. De vraag was of de verplichtingen tot compensatie worden nagekomen, op welke wijze dat gebeurt en in hoeverre deze maatregelen effectief zijn. In reactie daarop stelde het Natuurplanbureau dat het compensatiebeginsel wordt opgevat als de laatste stap die bij de afweging tussen natuurwaarden en economische/maatschappelijke activiteiten kan worden toegepast. Dit betekent dat de vraag naar de werking van het compensatiebeginsel begint met de vraag of het compensatiebeginsel wel op het juiste moment in de afwegingsprocedure aan de orde komt. Gezien de actuele vragen rond natuurbescherming – onder andere de vrees dat Nederland op slot gaat – leek het het Natuurplanbureau zinvol met feitelijke informatie te komen hoe het afwegingskader uit het SGR1 en de Habitatrichtlijn in de praktijk wordt toegepast. Bovendien is er momenteel, onder druk van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de nieuwe ruimtelijke nota's SGR2 en VIJNO, veel discussie over de wijze waarop de juridische en planologische bescherming binnen de EHS moet worden gereguleerd.

De beleidsvoering op het gebied van natuur is immers complex. Een belangrijk struikelblok en aandachtspunt is de wisselwerking tussen natuurbeleid op Europees en nationaal (en regionaal) niveau (Van der Zouwen & van Tatenhove 2002). Zowel het Nederlandse als het Europese natuurbeleid beogen een samenhangend netwerk van natuurgebieden. De EHS is daarbij ondersteunend aan Natura 2000. Echter, in het Nederlandse na-

tuurbeleid is ruimte voor de maatschappelijke functie van natuur en integratie met andere beleidsvelden. Heden ten dage ervaren Nederlandse betrokkenen het Europese Natuurbeleid als te sectoraal (Van den Top & Van der Zouwen 2000). De vraag hoe momenteel bescherming van natuurgebieden in de praktijk plaatsvindt, wordt extra actueel nu mogelijk in de nabije toekomst het SGR uit 1995 vervangen zal worden door een nieuw SGR en de bepalingen van de Habitatrictlijn waarin de rechtsgevolgen zijn neergelegd voor de aangewezen Natura 2000-gebieden geïmplementeerd zullen worden in de herziene Natuurbeschermingswet (Kuindersma & Cappelle 2002).

Daarom is de vraag uit de kaderbrief – werkt het compensatiebeginsel? - in een breder perspectief geplaatst, en zijn de volgende vragen richtinggevend geweest voor het uitgevoerde onderzoek:

#### 1.4 Aanpak en afbakening onderzoek

In dit onderzoek is bekeken hoe in de praktijk de bescherming plaatsvindt van gebieden die vallen onder de Ecologische hoofdstructuur of die aangewezen zijn als Natura 2000-gebied. Er is gekeken of en hoe bij voorgenomen ingrepen in of in de nabijheid van de Ecologische hoofdstructuur en/of Natura 2000-gebieden de beschermingsformules uit SGR en Habitatrictlijn worden toegepast. Bescherming van natuurmonumenten en toepassing van de beschermingsformule uit de Natuurbeschermingswet vallen buiten dit onderzoek<sup>3</sup>.

De bescherming in theorie wordt beschreven in hoofdstuk 2, waarin tevens wordt ingegaan op de overeenkomsten en verschillen van de beschermingsformules uit SGR en Habitatrictlijn.

De toepassing van de beschermingsformules in de praktijk is onderzocht in negen casussen. Deze casussen kenmerkten zich doordat de geplande ingreep in of nabij de EHS en/of Natura 2000-gebieden plaatsvond en doordat zij vanwege de aard van de ingreep MER-plichtig waren. MER-plichtige ingrepen zijn goed gedocumenteerd en via de bibliotheek van de Commissie MER te achterhalen. Hierdoor konden de casussen snel geanalyseerd worden op de onderzoeksvragen, wat gezien het tijdpad van het project een voordeel was. Analyse heeft vooral plaatsgevonden over het proces rondom de toepassing van de beschermingsformules. De inhoudelijke kwaliteit van het MER-onderzoek is gezien de complexiteit van de casussen en de beperkt beschikbare tijd, nauwelijks te toetsen. Er wordt dan ook geen inhoudelijk oordeel gegeven over de juiste interpretatie van de gegevens. De resultaten van deze quick-scan zijn vermeld in hoofdstuk 3.

Tenslotte worden in hoofdstuk 4 op basis van de resultaten van de geanalyseerde casus uit hoofdstuk 3 en de vergelijking tussen de twee beschermingsformules uit hoofdstuk 2 conclusies getrokken. Ook wordt ingegaan op de beantwoording van de drie onderzoeksvragen. Het hoofdstuk besluit met enkele adviezen en vragen voor vervolgonderzoek. Er wordt tevens ingegaan op de mogelijke gevolgen van de nieuwe beschermingsformules conform het Structuurschema Groene Ruimte 2 en de mogelijke inwerkingtreding van de herziene Natuurbeschermingswet 1998. Bijlage 1 tenslotte bevat een lijst een omschrijving van de in dit rapport gebruikte begrippen en afkortingen.

*3 Het betref hier vooral een pragmatische beslissing in verband met tijdsdruk. Omdat in de voorstellen voor de herziene Natuurbeschermingswet echter bescherming van Natura 2000-gebieden én Natuurmonumenten geregeld wordt, is in dit hoofdstuk 1 wel ingegaan op de bescherming van natuurmonumenten ingevolge de NB-wet.*





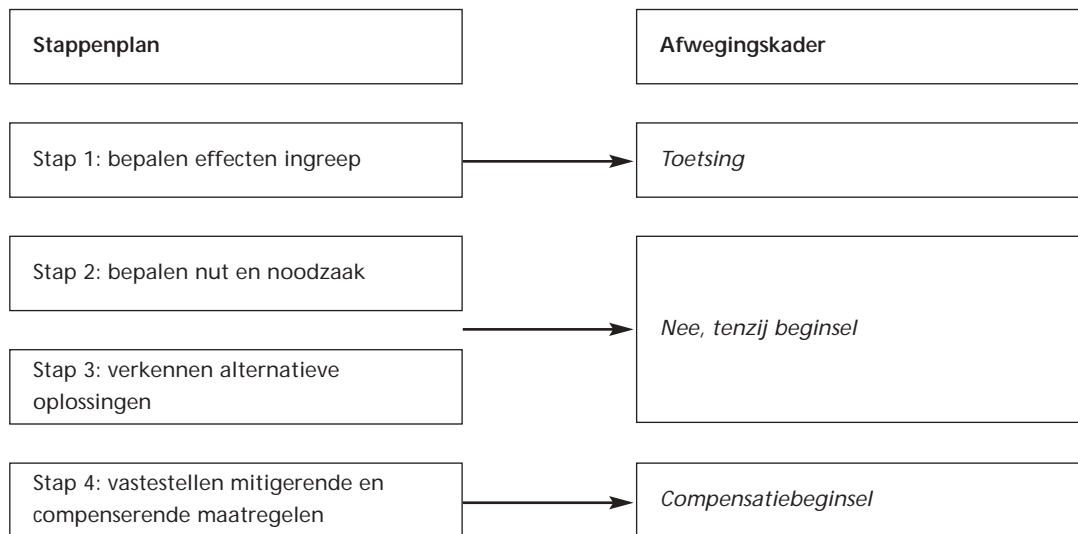
Het bedrijventerrein van Almere is gepland in de nabijheid van aangewezen Vogelrichtlijngebieden en de EHS. Discussie is er nog of het aangrenzend Gooimeer is aangewezen als Important Bird Area. Volgens de gemeente Almere is het geen "IBA". (zie pag. 41)  
| Foto: Lex Broere.

## 2 Bescherming natuurgebieden in theorie

### 2.1 Algemeen

De beschermingsformules uit SGR en de Habitatrichtlijn worden in dit rapport ook aangeduid als het afwegingskader. We doelen hier dan op de bescherming van natuurgebieden bij voorgeno-

men ruimtelijk ingrepen. De kern van het afwegingskader zijn de vier stappen die bij geplande ingrepen in of nabij beschermde natuurgebieden genomen moeten worden. Deze staan globaal geformuleerd in figuur 1.



*Figuur 1. Toelichting onderdelen en begrippen van het afwegingskader*

In het algemeen wordt er van uit gegaan dat deze vier stappen achter elkaar moeten worden doorlopen. Dat wil zeggen eerst toetsen, vervolgens het nee, tenzij beginsel toepassen en pas daarna compensatie uitwerken.

- 1 Toetsingsproces. Er wordt getoetst of een voorgenomen ingreep gevolgen heeft op de waarden van het gebied. Zijn er mogelijke effecten van de ingreep op de waarden van het beschermde gebied te verwachten?

Als er effecten zijn, is het nee, tenzij beginsel van toepassing.

- 2 Nee, tenzij beginsel – nut en noodzaak. Is er een groot openbaar/maatschappelijk belang met de ingreep gediend?
- 3 Nee, tenzij beginsel – alternatieven. Zijn er geen alternatieve oplossingen voor de ingreep mogelijk?

Als de ingreep na afweging van belangen en alternatieven wordt toegestaan, moet er gecompenseerd worden.

#### 4 Compensatiebeginsel. Alle negatieve gevolgen van de ingreep moeten via mitigatie en/of compensatie worden opgeheven.

Er is soms verwarring over de gebruikte begrippen. Dit wordt met name veroorzaakt omdat in het SGR en de Habitatrichtlijn 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 hier wel integraal onderdeel van het nee, tenzij beginsel.

In het SGR staat het compensatiebeginsel feitelijk los van het nee, tenzij beginsel. De toetsing maakt integraal onderdeel uit van het nee, tenzij beginsel. Zie verder kader 1 en kader 2. Onze voorkeur gaat uit om te spreken van het afwegingskader, waaronder alle vier voornoemde stappen worden verstaan<sup>4</sup>.

Tenslotte. In plaats van te spreken over het afwegingskader wordt het geheel aan beschermingsformules ook vaak onder de noemer 'compensatiebeginsel' geschaard. Dit scheidt onduidelijkheid en is onjuist. Het compensatiebeginsel is feitelijk de laatste stap in het hele proces en komt pas aan de orde als gebleken is dat er geen alternatieven zijn en het een ingreep van groot openbaar belang betreft.

Het afwegingskader van het SGR is in 1992 in de ontwerp planologische kernbeslissing gepresenteerd (LNV 1992) en in deel 4 van het SGR definitief vastgelegd (LNV 1995a). Het compensatiebeginsel is in een aparte openbare notitie uitgewerkt (LNV 1995b). Zie verder paragraaf 2.2 en kader 1. De beschermingsformules van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn in resp. 1979 en 1992

door de Europese Unie uitgevaardigd (EU 1979, EU 1992) en in Nederland van kracht sinds 1982 resp. 1994. In artikel 6 lid 3 en lid 4 van de Habitatrichtlijn wordt het afwegingskader omschreven. In eerste instantie kende de Vogelrichtlijn als afwijkingsgrond alleen een algemeen belang van hogere orde dan het door de Vogelrichtlijn nagestreefde belang op milieugebied (artikel 4 lid 4). Omdat de Raad van Europa dit een te strikte beschrijving vond, zijn de afwijkingsgronden voor gebiedsbescherming van de Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 3 en 4 inclusief lid 2) ook van toepassing verklaard op de gebiedsbescherming voor de Vogelrichtlijn (Goedhart 1998). De bepalingen van dit belangrijke artikel 6 zijn nader uitgewerkt in twee documenten van de Europese Commissie (Wallström 2000; European Commission 2001). Zie verder paragraaf 2.3 en kader 2.

Bij het beschrijven van het afwegingskader is van bovenstaande literatuur gebruik gemaakt. Voor het aangeven van operationalisatie van begrippen en mogelijke verschillen in formuleringen is bovendien gebruik gemaakt van jurisprudentie van onderstaande zaken:

- De uitspraak van het Europese Hof voor Justitie van 2 augustus 1993 inzake de vogelgebieden van Santona.
- De uitspraak van de arrondissementsrechtbank Leeuwarden van 17 juli 1998 over de proefboringen naar aardgas in de Noordzeekustzone.
- De uitspraak van de Raad van State van 11 januari 2000 over het bestemmingsplan IJburg.
- De uitspraak van de Raad van State van 11 juli 2001 inzake bestemmingsplan gemeente Lichtenvoorde.

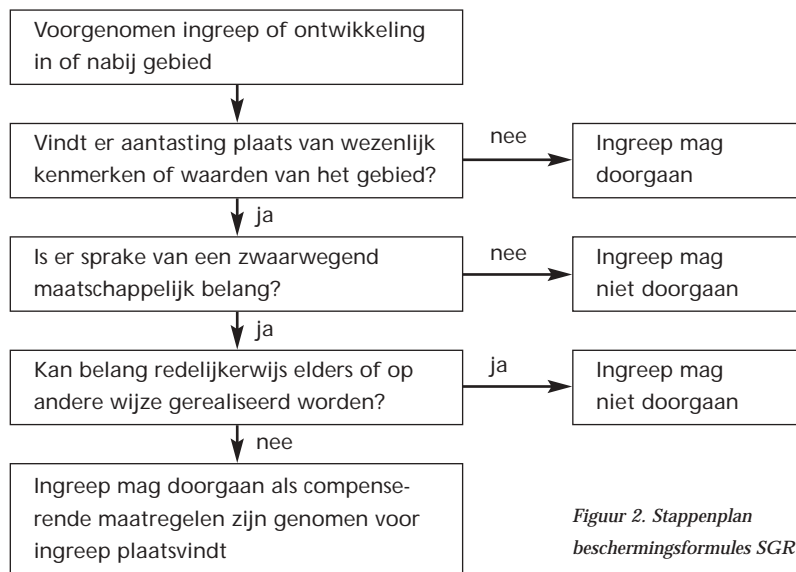
*4 Binnen dit project werd in eerste instantie een onderscheid gemaakt naar het toetsingskader (stap 1) en het afwegingskader (stap 2-4). Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid dat we uiteindelijk de voorkeur geven aan de in paragraaf 2.1 genoemde omschrijvingen.*

- De uitspraak van het Europees Hof voor Justitie van 25 november 1999 inzake de moerassen van Poitou (Frankrijk).
- De uitspraak van de Raad van State van 31 maart 2000 inzake bestaand militair gebruik op Texel.
- De uitspraak van de Raad van State van 27 maart 2002 inzake prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie.

## 2.2 Structuurschema Groene Ruimte

Het Rijk hecht groot belang aan het duurzaam behoud en herstel van natuurwaarden. Daarom is in het Structuurschema Groene Ruimte voor deze functies in bepaalde gebieden een zogenaamde zware planologische bescherming opgenomen (figuur 2). Dat houdt in dat in deze gebieden in principe geen ruimtelijke ingrepen mogen plaatsvinden die de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten. Het gaat om nieuwe ingrepen die nog niet planologisch zijn afgewogen en vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen. Volgens dit 'nee, tenzij' principe staat de overheid dergelijke ingrepen alleen als de initiatiefnemer kan aantonen dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Bovendien moet de initiatiefnemer onderbouwen dat de ingreep redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze kan worden gerealiseerd. Als de ingreep toch wordt toegestaan, is het compensatiebeginsel aan de orde.

Bij voorgenomen ruimtelijke ingrepen moeten het 'nee, tenzij beginsel' en het 'compensatiebeginsel' altijd na elkaar worden toegepast<sup>5</sup>. Beide beginselen treden slechts in werking als daadwerkelijk aantasting van wezenlijke waarden of kenmerken wordt voorzien. LNV heeft als taak dit Rijksbeleid te handhaven. Toezicht op



Figuur 2. Stappenplan beschermingsformules SGR

het juist toepassen van de beschermingsformules uit het SGR dient in theorie plaats te vinden door het bevoegd gezag (LNV, 1995b)

De initiatiefnemer heeft een motiveringsplicht en moet de maatschappelijke noodzaak aantonen dat een bepaalde activiteit/ingreep juist op de betreffende locatie moet plaatsvinden. Activiteiten die even goed of beter buiten de locatie kunnen worden uitgevoerd, worden vermeden (translocatiebeginsel). Het is niet zo dat wanneer het maatschappelijk belang maar groot genoeg is, een activiteit zonder meer kan plaatsvinden. Van geval tot geval zal het bevoegd gezag moeten beoordelen of dit maatschappelijk belang opweegt tegen het maatschappelijk belang van de te beschermen waarden. Pas als na deze afweging de voorgenomen ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, is het compensatiebeginsel aan de orde.

<sup>5</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 principe' als het compensatiebeginsel van toepassing zijn. Daarbinnen beperken we ons weer tot die gebieden die tot de EHS behoren (zie ook bijlage 2).

De initiatiefnemer moet inzichtelijk maken hoe invulling zal worden gegeven aan het compensatiebeginsel. In MER's dienen meerdere alternatieven beschreven te worden. Voor elk alternatief moet dan duidelijk worden welke compensatiemaatregelen worden voorgesteld. Met de keuze voor één van de alternatieven wordt dan dus met het besluit de ingreep toe te staan impliciet besloten over de toepassing van het compensatiebeginsel. Dat lijkt in strijd met de stelregel dat het 'niet-tenzij' beginsel en het compensatiebeginsel volg-

tijdelijk moeten worden toegepast. Er is in dergelijke situaties echter sprake van één besluit, bestaande uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is de vraag of zo'n 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. Aldus moet voorkomen worden dat het compensatiebeginsel een afkoopsom wordt om een ingreep te laten doorgaan, terwijl deze op grond

#### **PKB Structuurschema Groene Ruimte deel 4, 1995**

##### *Toetsings- en afwegingskader*

**PKB 4.2.1.2 b:** Het rijksbeleid staat ingrepen en ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van de kerngebieden niet toe, indien deze de wezenlijke kenmerken en waarden van het kerngebied aantasten.

Aleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. De aanwezigheid van een dergelijk belang wordt op basis van voorafgaand onderzoek vastgesteld. Hierbij wordt tevens nagegaan of aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op een andere wijze tegemoet kan worden gekomen.

**PKB 4.2.1.2 d:** Het rijksbeleid staat ingrepen en ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van de nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden niet toe, indien deze leiden tot het onomkeerbaar verloren gaan van de ontwikkelingsmogelijkheden van deze gebieden.

Aleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. De aanwezigheid van een dergelijk belang wordt op basis van voorafgaand onderzoek vastgesteld. Hierbij wordt tevens nagegaan of aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op een andere wijze tegemoet kan worden gekomen.

##### *Compensatiebeginsel*

**PKB 6.6.a:** Indien na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie wordt besloten dat één van de genoemde functies moet wijken vóór 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 moeten worden getroffen.

van een zuivere toepassing van het 'nee tenzij' beginsel zou moeten worden geweigerd (LNV 1995b).

Uitgangspunt bij de toepassing van het compensatiebeginsel is dat per ingreep voor iedere gebiedscategorie, wat betreft areaal en kwaliteit, in beginsel geen netto verlies aan waarden mag optreden. Het compensatiebeginsel geldt ook voor ruimtelijke ingrepen buiten de gebiedscategorieën indien hierop als gevolg van de ingreep negatieve effecten plaatsvinden (LNV 1995b). Het compensatiebeginsel is er dus op gericht de negatieve effecten van de ingreep zoveel mogelijk op te heffen. Daartoe dienen de volgende stappen doorlopen te worden:

- 1 Landschappelijke 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.
- 2 Fysieke compensatie
  - a) in oppervlakte in de directe omgeving van de ingreep door middel van vervangende grond die voldoende is ingericht en geschikt gemaakt
  - b) via vergoeding van gekapitaliseerde kosten van aanloopbeheer vanwege het kwaliteitsverschil tussen bestaand en nieuw aangelegd terrein.
- 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).

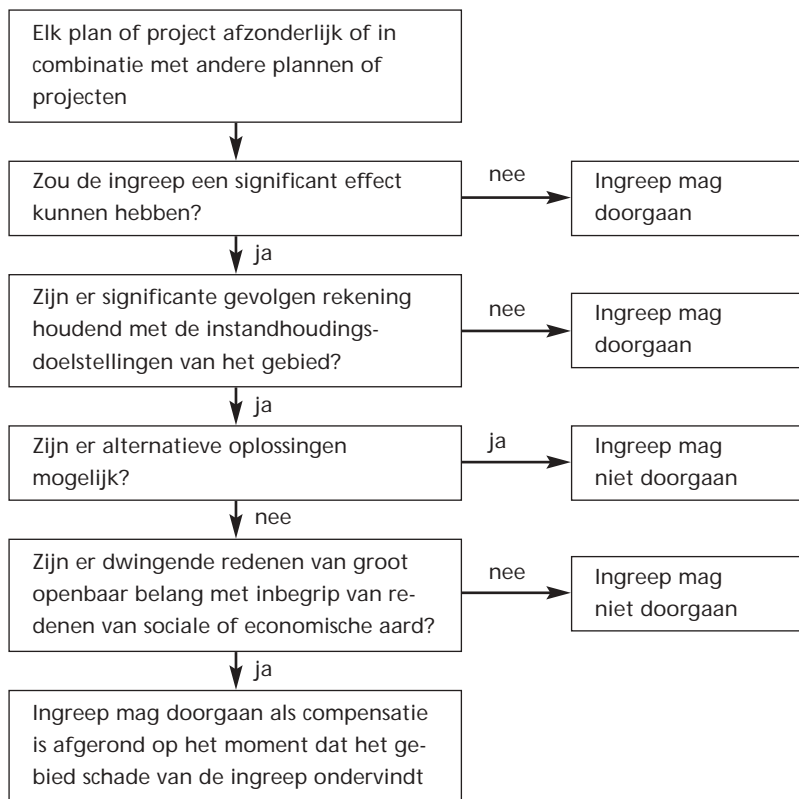
### 2.3 Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn

De Europese Unie heeft op het gebied van natuurbescherming twee richtlijnen uitgevaardigd: de Vogelrichtlijn in 1979 (79/409/EEG) en de Habitatrichtlijn in 1992 (92/43/EEG). De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn beogen de biologische diversiteit op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen. De Vogelrichtlijn heeft tot doel om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van bedreigde en kwetsbare soorten. De Habitatrichtlijn heeft als doel het in stand houden van de biologische biodiversiteit in de Europese Unie door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De bescherming valt uiteen in gebiedsbescherming en soortenbescherming. In dit project richten we ons op gebiedsbescherming en de afwegingskaders<sup>6</sup> die bij deze gebieden horen.

De gebiedsbescherming is in het Europese beleid gericht op instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten via het vormen van een coherent Europees ecologisch netwerk: Natura 2000. Daarvoor kunnen speciale beschermingszones (SBZ) worden aangewezen op grond van aanwezige bijzondere vegetatietypen of leefgebieden van bepaalde soorten. Het uiteindelijke doel is een samenhangend netwerk van leefgebieden en soorten die van belang zijn vanuit het perspectief van de Europese Unie als geheel (communautair belang). Deze gebieden kwalificeren zich op grond van de in de Habitatrichtlijn in bijlage I genoemde natuurlijke habitats en de habitats van in bijlage II genoemde soorten (dit zijn dus allemaal zogenaamde *kwalificerende* soorten en habitats). Bijlage III geeft de criteria

*Het compensatiebeginsel is er dus op gericht de negatieve effecten van de ingreep zoveel mogelijk op te heffen*

<sup>6</sup> Voor een nadere uitleg tav gebiedsbescherming en soortenbescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijn zie bijlage 2. Hier wordt ook kort ingegaan op veranderingen in nationale wetgeving.



Figuur 3. Stappenplan beschermingsformules Habitatrictlijn.

voor selectie van deze speciale beschermingszones. Gebiedsbescherming geldt ook voor habitats van vogels. De kwalificatie van Vogelrichtlijngebieden vindt plaats op grond van in bijlage I van de Vogelrichtlijn genoemde soorten. Naast het aanwijzen van speciale beschermingszones voor vogelsoorten uit bijlage I van de Vogelrichtlijn, verplicht de Vogelrichtlijn tot het beschermen van de leefgebieden van 'geregeld voorkomende trekvogels', in het bijzonder (trekkende) watervogels (artikel 4 lid 2). Op basis van het voorkomen van deze soorten kunnen enkel speciale beschermings-

zones worden aangewezen, wanneer de beschermingsbehoefte van de soort dit noodzakelijk maakt. De leefgebieden van deze soorten bepalen, naast de soorten uit bijlage I, wel mede de begrenzing van de gebieden (LNV 2000b). Binnen de Habitatrictlijn worden, in tegenstelling tot de Vogelrichtlijn, in bijlage I en II naast kwalificerende ook *prioritaire* habitattypen en *prioritaire* soorten onderscheiden. Dit zijn habitattypen en soorten die dreigen te verdwijnen en waarvoor de Europese Unie *bijzondere verantwoordelijkheid* draagt omdat een belangrijk deel van hun verspreiding binnen de Europese Unie ligt. De Europese Commissie moet toezien op de uitvoering door de lidstaten van de Vogel- en Habitatrictlijn. De EU legt de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de Habitatrictlijn bij de lidstaten. De verplichtingen waaraan de lidstaten moeten voldoen zijn voor beide richtlijnen vastgelegd in artikel 6 van de Habitatrictlijn (figuur 3). Via artikel 7 van de Habitatrictlijn zijn de oorspronkelijke verplichtingen uit artikel 4 lid 4 van de Vogelrichtlijn voor aangewezen Vogelrichtlijngebieden vervangen door artikel 6 lid 2, 3 en 4 HR.

De lidstaten zijn verantwoordelijk om, voor de gebieden die zijn aangewezen onder de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn, speciale beschermingsmaatregelen te nemen om de 'gunstige staat van instandhouding' welke in artikel 1 van de Habitatrictlijn is gedefinieerd. Hier wordt aangenomen dat de definitie van een 'gunstige staat van instandhouding' van soorten uit de Habitatrictlijn ook van toepassing is op te beschermen habitats van vogelsoorten conform de Vogelrichtlijn. Om de gunstige staat van instandhouding (Habitatrictlijn, artikel 1) te garanderen, moeten de

lidstaten passende maatregelen treffen zodat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in deze speciale beschermingszones 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 hebben. Het betreft hier dus bestaand gebruik, nader omschreven in artikel 6 lid 2.

Als er echter wezenlijke veranderingen optreden bijvoorbeeld intensivering van bestaand gebruik, dient dit als een nieuwe activiteit beschouwd te worden; dan valt activiteit onder de werkingssfeer van artikel 6 lid 3. Indien er mogelijk significante effecten zijn ten gevolge van deze nieuwe plannen en projecten op de habitats of soorten in de speciale beschermingszones (artikel 6 lid 3), komt het nee, tenzij (de afwijkingsmogelijkheden) uit artikel 6, lid 4 ter sprake.

Lid 3 stelt dus dat plannen en projecten die mogelijk een significant effect hebben op een gunstige staat van instandhouding (hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere plannen of projecten), getoetst dienen te worden 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 van toepassing<sup>7</sup>: 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).

Als 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 mitigerende of compenserende maatregelen te worden getroffen (het compensatiebeginsel) om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

Het compensatiebeginsel is in de Habitatrictlijn niet verder uitgewerkt. Een toelichting heeft plaatsgevonden in de publicatie 'Beheer van Natura-2000-gebieden' (Wallstrøm 2000). Hier wordt onderscheid gemaakt tussen 'verzachtende maatregelen' en 'compenserende maatregelen'. In het onderzoek naar mogelijke effecten en alternatieven kunnen verzachtende maatregelen worden verkend. 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. De initiatiefnemer kan mitigerende maatregelen voorstellen en de bevoegde nationale instanties kunnen ze voorschrijven.

Mitigerende maatregelen dienen te worden onderscheiden van compenserende maatregelen sensu stricto. 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 naast de normale

*7 Artikel 6 lid 4 is dus niet van toepassing op bestaand gebruik volgens lid 2. Indien conform lid 2 een activiteit leidt tot verslechtering van de habitats en/of soorten in de SBZ of tot storende factoren voor de soorten waarvoor de SBZ is aangewezen, moet de lidstaat passende maatregelen nemen. Artikel 6 lid 2 kan in principe tot gevolg hebben dat een (bestaande) ingreep wordt stopgezet (of beperkt) zonder dat er een alternatieve toets en nut en noodzaak discussie hoeft plaats te vinden.*

*Er bestaat echter 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.*



## Habitatrichtlijn Richtlijn 92/43/EEG

### *artikel 1: gunstige staat van instandhouding*

De "staat van instandhouding" van een natuurlijke habitat wordt als "gunstig" beschouwd wanneer:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen het gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op de langere termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in afzienbare toekomst waarschijnlijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i;, dat wil zeggen: soorten die bedreigd zijn, uitgezonderd soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in het west-palearctisch gebied niet bedreigd of kwetsbaar zijn.

### *artikel 6: afwegingskader*

*Ook van toepassing in speciale beschermingszones aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn*

**Lid 2:** 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 deze zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

**Lid 3:** 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 ander 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.

**Lid 4:** Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij onstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economisch 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 natuurlijk habitat en/of een prioritair soort is, 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, ander dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.*

uitvoeringsmaatregelen voor de natuurbehoudsrichtlijnen. Zij zijn bedoeld om de negatieve gevolgen van een project te neutraliseren en een exacte compensatie te bieden voor de negatieve effecten op de betrokken habitats of habitats van soorten.

Compenserende maatregelen kunnen de vorm aannemen van:

- Het creëren van nieuwe geschikte leefgebieden (grenzend aan de bestaand speciale beschermingszone van de Habitat- of Vogelrichtlijn (SBZ-H/V) of in een ander gebied) die in Natura 2000 worden geïntegreerd;
- Het verbeteren van habitats in een deel van een gebied of in een ander Natura 2000-gebied binnen dezelfde geografische regio, in evenredigheid met de door het project veroorzaakte verliezen;
- In uitzonderlijke gevallen, het voorstellen van een nieuwe SBZ-H uit hoofde van de Habitatrichtlijn.

De compensatie moet reeds een feit zijn op het moment dat 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 Vergelijking afwegingskader SGR en Habitatrichtlijn

### 2.4.1 Beschrijving belangrijkste passages

Bestudering van de teksten voor toepassing van de doelen voor de beschermingsformules uit het Structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrichtlijn en de beschermingsformules zelf, leiden tot diverse overeenkomsten en verschillen. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste passages.

	SGR	Habitatrichtlijn
	<b>Afwegingskader algemeen</b>	
<b>Doel bescherming</b>	Instandhouding van de EHS	Instandhouding van netwerk Natura 2000
<b>Gebieden waarvoor kaders gelden</b>	Kerngebieden van de EHS en de gerealiseerde natuur-ontwikkelingsgebieden <sup>8</sup>	Speciale Beschermingszone's in kader van Vogel- en Habitatrichtlijn
<b>Wanneer kaders toepassen?</b>	Bij nieuwe ingrepen die nog niet planologisch zijn afgewogen en vastgelegd	Bij bestaand gebruik en nieuwe plannen of projecten
<b>Toepassings gebied kaders ingreep</b>	Ingrepen en ontwikkelingen in of nabij de gebiedscategorieën die negatieve effecten hebben	Plannen of projecten die significante gevolgen hebben voor het gebied
<b>Context afweging ingreep</b>	Plan kan zelfstandig beoordeeld worden	Plan of project moet afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en/of projecten worden beoordeeld
<b>Betrokken partijen/ Initiatiefnemer</b>	PKB is bindend voor Rijksoverheid als initiatiefnemer, omstreden voor lagere overheden	Richtlijn is bindend voor lidstaat

*8 In het kader van dit project zijn alleen de hier genoemde gebiedscategorieën bekeken. Beschermingsformules uit het SGR gelden voor meerdere categorieën, zie bijlage 2.*

	SGR	Habitatrichtlijn
	<b>Proces toetsing</b>	
<b>Stap 1: Toetsing: bepaling effecten van de ingreep</b>	Onderzoek of er aantasting van wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied plaatsvindt	Passende beoordeling of er significante gevolgen van de ingreep zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied
	<b>Proces nee, tenzij beginsel</b>	
<b>Stap 2: Afweging nut en noodzaak</b>	Afweging vindt plaats op grond van 'zwaarwegend maatschappelijk belang'	Afweging vindt plaats op grond van 'dwingende redenen van groot openbaar belang' met inbegrip van redenen van sociale of economische aard
<b>Stap 3: Afweging alternatieven</b>	Er moet worden aangetoond dat het betreffende maatschappelijk belang niet redelijkerwijs elders of op een andere wijze gerealiseerd kan worden	Er moet worden aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn (ontstentenis van alternatieve oplossingen)
<b>Besluit tot wel of niet toestaan ingreep</b>	Door bevoegd gezag op basis van voorafgaand onderzoek	Door bevoegd gezag op basis van een passende beoordeling
	<b>Proces compensatiebeginsel</b>	
<b>Stap 4: Compensatiebeginsel</b>	Geen netto-verlies aan areaal en kwaliteit van aanwezige waarden	Het neutraliseren van de negatieve gevolgen van een project en exacte compensatie voor negatieve effecten op betrokken habitats en soorten
<b>Type en locatie compensatie</b>	Fysiek, zo mogelijk in directe omgeving van de ingreep; indien niet mogelijk mag financieel gecompenseerd worden. Financiële compensatie is slechts aan de orde indien en voor zover fysieke compensatie door de initiatiefnemer redelijkerwijs niet of qua oppervlakte slechts ten dele mogelijk is	Alleen fysieke compensatie is mogelijk; niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de ingreep
<b>Compensatie plan: tijdpad en uitvoering</b>	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	Resultaat van compensatie moet bereikt zijn op moment dat gebied schade van de ingreep ondervindt

#### 2.4.2 Conclusies belangrijkste verschillen

##### *Afwegingskader algemeen:*

Het afwegingskader voor de EHS is vastgelegd in een planologische kernbeslissing, een PKB. Een PKB is bindend voor de rijksoverheid als initiatiefnemer. Het is echter omstreden of het SGR ook bindend is voor lagere overheden. Dit geldt ook voor het compensatiebeginsel, dat in het SGR als een apart onderdeel wordt beschouwd. Het Rijk dient wel toezicht te houden op de doorwerking van het compensatiebeginsel (LNV 1995b). Het afwegingskader (inclusief compensatie) van de Habitatrichtlijn is verplicht voor iedere initiatiefnemer.

In de uitwerking van het compensatiebeginsel in SGR staat dat de initiatiefnemer verplicht is het onderzoek naar effecten van de ingreep te (laten) verrichten. In de Habitatrichtlijn staat hier niks over. Tenslotte kan volgens het SGR elke ingreep zelfstandig beoordeeld worden. De Habitatrichtlijn geeft aan dat een plan in combinatie met andere plannen of projecten beoordeeld moet worden. Dat betekent dat eventuele cumulatieve effecten van voorgenomen plannen en projecten bekeken moeten worden.

De beschermingsformules van het SGR moeten worden toegepast op alle voorgestelde ingrepen die na 1995 tot stand gekomen zijn. Het probleem daarbij is dat de begrenzing van kerngebieden en natuurontwikkelingsgebieden lang onduidelijk is geweest.

Het afwegingskader van Habitatrichtlijn (artikel 6 lid 3 en 4) is van toepassing als gebieden onder de Vogelrichtlijn zijn aangewezen en onder de Habitatrichtlijn zijn opgenomen in een door de Europese Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Algemeen wordt ervan uit gegaan dat lid 3 en 4 alleen van toepas-

sing zijn op nieuwe plannen of projecten of bij wezenlijke veranderingen in het bestaand gebruik, maar hierover bestaat geen jurisprudentie (zie voetnoot 7).

Voor Vogelrichtlijngebieden die zich wel kwalificeren maar niet zijn aangewezen, geldt volgens een uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 25 november 1999, dat de effecten van een voorgenomen ingreep getoetst moeten worden aan het stringentere artikel 4 lid 4 van de Vogelrichtlijn (Santona-arrest 2 augustus 1993; proefboringen aardgas Noordzeekustzone 17 juli 1998). In Nederland geldt dat de criteria vanuit IBA-89 (Important Bird Areas, lijst opgesteld door Vogelbescherming Nederland) door de EU als kwalificerend voor aan te melden Vogelrichtlijngebieden wordt beschouwd (uitspraak Europees Hof van Justitie 19 mei 1998).

Voor Habitatrichtlijngebieden die wel zijn aangemeld maar nog niet aangewezen, geldt dat de lidstaten en hun organen zich dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van de door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen (zaak Lichtenvoorde 11 juli 2001).

##### *Proces toetsing: te beschermen waarden*

In beide gevallen streeft men naar instandhouding van een netwerk van natuurgebieden. Op nationaal niveau is dat de EHS bestaande uit kerngebieden en natuurontwikkelingsgebieden. (Hoewel de verbindingzones deel uitmaken van de EHS, zijn hierop de beschermingsformules uit SGR1 niet van toepassing). Op internationaal niveau is dit het Natura 2000-netwerk, bestaande uit speciale beschermingszones. De wijze waarop deze instandhouding wordt nagestreefd, verschilt echter. Bij de EHS wordt behoud,

*In de uitwerking van het compensatiebeginsel in SGR staat dat de initiatiefnemer verplicht is het onderzoek naar effecten van de ingreep te (laten) verrichten*

*Het is dus exact te achterhalen voor welke soorten en habitats het ontbreken van significante negatieve effecten moeten worden aangetoond*

herstel en ontwikkeling van wezenlijke waarden en kenmerken nagestreefd, dus naast actuele ook de potentiële waarden. Bij Natura 2000 gaat het om het instandhouden van natuurlijke en half-natuurlijke leefgebieden en wilde flora en fauna, alleen actuele waarden dus.

Een ander belangrijk inhoudelijk verschil is dat het SGR integraal van karakter is (bescherming van diverse natuur- en landschappelijk waarden), en de insteek van de Vogel- en Habitatrichtlijn sectoraal is. Dat wil zeggen dat deze gericht zijn op de specifieke soorten en habitats die geleid hebben tot selectie en aanwijzing van de speciale beschermingszones. Deze natuurwaarden staan algemeen vermeld voor wat betreft habitats in bijlage I van de Habitatrichtlijn en de voor wat betreft soorten in bijlage II van de Habitatrichtlijn en bijlage I van de Vogelrichtlijn.

In het aanwijzingsbesluit van een SBZ dient specifiek te worden vermeld voor welke habitats en/of habitats van soorten een gebied bescherming geniet. Hiermee is dus exact te achterhalen voor welke soorten en habitats het ontbreken van significante negatieve effecten moeten worden aangetoond.

De wezenlijke waarden en kenmerken van de EHS zijn in algemene termen omschreven in PKB deel 4 van het SGR. Het gaat feitelijk om fysieke waarden die voorwaardenscheppend zijn voor de te behouden natuurwaarden. Het betreft veel bredere maar weinig concreet gedefinieerde te beschermen waarden. Basisbescherming van kerngebieden betekent het handhaven van de volgende aspecten:

- De bestaande bodemopbouw en -structuur
- Het bestaande bodemreliëf
- De bestaande waterhuishouding
- De bestaande natuurlijke processen (onder meer migratiemogelijkheden)

- De kwaliteit van bodem, water en lucht
- De bestaande sedimentatie- en erosieprocessen
- De bestaande ontsluiting en rust
- De bestaande landschapstructuur.

Samenvattend: De Vogel- en Habitatrichtlijnen gaan uit van beschrijving van waarden (bijlage I en II uit HR en bijlage I uit VR) op grond waarvan een gebied dient te worden aangewezen. In dit aanwijzingsbesluit staat opgesomd om welke waarden het gaat. Voor de EHS vindt een begrenzing plaats, waarna de aanwezige waarden en kenmerken optioneel nader beschreven kunnen worden.

#### *Proces toetsing: effectbeoordeling ingreep*

In beide afwegingskaders staat dat alle ingrepen of ontwikkelingen respectievelijk plannen of projecten die een mogelijk negatief effect hebben op het beschermde gebied moeten worden afgewogen. Dat geldt dus ook voor ingrepen die buiten de beschermde gebieden plaatsvinden maar mogelijk effect hebben op de waarden van het beschermde gebied (externe werking).

Het SGR rept van 'aantasting van wezenlijk waarden en kenmerken', de Habitatrichtlijn van 'significante gevolgen gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied'. In beide gevallen geldt dat ingrepen die geen negatieve gevolgen hebben voor de aanwezige waarden, toegestaan zijn waarna het bevoegd gezag het afwegingskader niet verder hoeft toe te passen. Het hangt van de operationalisatie van de begrippen 'aantasting' en 'significante gevolgen' af wanneer bij een voorgenomen ingreep effecten worden vastgesteld. De rechtbank in Leeuwarden heeft in het kader van proefboringen naar aardgas in de Noordzeekustzone (uitspraak 17 juli 1998) aangegeven dat

het begrip aantasting van wezenlijke waarden en kenmerken noch in Natuurbeleidsplan noch in SGR nader is gedefinieerd. De rechtbank verstaat onder aantasting: elke beïnvloeding van een bepaald leefmilieu of een bepaalde diersoort die in het licht van de beoogde beschermingsdoelstellingen van het SGR als negatief moet worden gekwalificeerd. Ook tijdelijke effecten ziet de rechtbank als aantasting.

Belangrijk is dat bij de Habitatrictlijn het voorzorgbeginsel in acht moet worden genomen. Een ingreep is alleen toegestaan als er zekerheid verkregen is dat de waarden op grond waarvan het gebied is aangewezen, niet worden aangetast.

Men moet dus aantonen dat de ingreep niet negatief uitwerkt. Dus ook bij een mogelijke *kans* op significante gevolgen, moet het afwegingskader doorlopen worden.

De toetsingsprocedure uit de Habitatrictlijn bestaat feitelijk uit een tweetrapsraket (European Commission 2001):

- 1 eerst verkennen of er significante effecten kunnen zijn;
- 2 indien ja: onderzoek middels een passende beoordeling of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast;
- 3 indien ja op tweede vraag, dan verder toepassen afwegingskader.

#### *Nee, tenzij beginsel: algemeen*

Nadat is aangetoond dat er mogelijke negatieve gevolgen voor de natuur zijn, komen de volgende twee stappen in beeld:

- Is er een belang dat de ingreep rechtvaardigt?
- Zijn er alternatieven?

Dus ingrepen mogen niet plaatsvinden, tenzij er een zwaar maatschappelijk belang of dwingende

redenen van groot openbaar belang mee gediend zijn die opwegen tegen het maatschappelijk belang van de natuurwaarden en indien er geen alternatieven zijn. Op deze manier wordt het natuurbelang afgewogen tegen andere belangen. De volgorde waarin de twee stappen van nut en noodzaak respectievelijk alternatieven formeel aan bod komt, verschilt voor SGR en HR. Het SGR kijkt eerst naar het belang, en als dat aanwezig is of er alternatieven zijn; de HR kijkt eerst of er alternatieven zijn en als die ontbreken kijkt men pas naar het belang. Wat betreft de definiëring van de begrippen voor het belang en alternatieven zijn er duidelijke verschillen, zie hieronder.

#### *Nee, tenzij beginsel: nut en noodzaak*

Het SGR rept van 'zwaarwegend maatschappelijk belang', de HR van 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. In de Leidraad van de Europese Commissie voor de toepassing van Artikel 6 HR (Wallstrøm, 2000) worden deze dwingende redenen nader toegelicht en onder meer omschreven als:

- In eerste instantie volksgezondheids-, veiligheids- of voor het milieu wezenlijke belangen, maar ook economische en sociale belangen
- Openbare belangen, geen puur bedrijfseconomische
- Blijvende ('persistente') belangen
- Belangen die in principe aanwezig zijn in geval van onmisbare schakels in Trans-Europese Netwerken.

Het zwaarwegend maatschappelijk belang uit SGR is alleen in een ontwerp-notitie van het ministerie van Vrom als volgt omschreven: 'Van een zwaarwegend maatschappelijk belang is sprake indien een activiteit plaatsvindt of een

*Van grote  
importantie bij  
deze stap is op welk  
schaalniveau de  
belangen worden  
beoordeeld en  
afgewogen*

voorziening tot stand wordt gebracht: ten behoeve van een belangrijk deel van de bevolking of die een positief economisch gevolg heeft voor de bevolking. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien het ontbreken van deze voorziening zou betekenen dat grote groepen mensen in een bepaalde regio, dan wel Nederland als geheel, nadeel dan wel risico zullen ondervinden bij de voorziening in belangrijke levensbehoeften of dat essentiële zaken redelijkerwijze niet goed kunnen worden bereikt' (bron Van Barneveld 1999).

Het gaat hierbij echter om een ontwerp-notitie, die nog geen staand beleid is.

Uit jurisprudentie over proefboringen in de Noordzeekustzone (uitspraak 17 juli 1998) blijkt dat het behouden van de balansfunctie en de strategische positie van het Groningerveld (alternatieve locatie) en de hiermee samenhangende aanzienlijke financiële belangen, voldoende het maatschappelijk belang aantonen om de geplande ingreep te rechtvaardigen. Jurisprudentie bij bestemmingsplan IJburg (uitspraak 11 januari 2000) toont aan dat de dringende noodzaak van woningbouw in en rond Amsterdam en het feit dat op korte termijn geen locaties voorhanden zijn, gelden als dwingende redenen van groot openbaar belang.

Van grote importantie bij deze stap is op welk schaalniveau de belangen worden beoordeeld en afgewogen. Iets wat regionaal van groot belang is, hoeft dat niet te zijn op het nationale schaalniveau.

#### *Nee, tenzij beginsel: alternatieven*

Wat betreft alternatieven spreekt SGR van alternatieve locaties of alternatieve wijzen, waardoor redelijkerwijs aan het (zwaarwegend maatschappelijk) belang tegemoet kan worden gekomen.

Genoemde ontwerp-notitie van het ministerie van Vrom interpreteert "redelijkerwijs" als "Financieel- economisch haalbaar voor de initiatiefnemer". Dit is een minder stringente alternatieventoets dan die van de HR, waarin gesproken wordt van "het ontbreken van alternatieve oplossingen", zonder de kwalificatie "redelijkerwijs".

In de uitwerking van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Wallstrøm 2000) staat vermeld dat ook de nuloptie, het achterwege laten van de ingreep, dient te worden onderzocht.

#### *Nee, tenzij beginsel: besluit tot ingreep:*

Een besluit tot het al dan niet toestaan van de ingreep vindt in beide gevallen plaats door het bevoegd gezag. In geval van SGR doet men dit op basis van 'voorafgaand onderzoek'; in geval van HR op basis van 'een passende beoordeling'. Wallstrøm (2000) gaat bij de vraag wat 'passend' is, vooral in op de procedurele kant van de beoordeling. In het kader van de second opinion over de IJzeren Rijn wordt de vraag gesteld of een inhoudelijk passende beoordeling met de huidige ecologische kennis wel mogelijk is (Vos et al., 2002).

#### *Compensatiebeginsel:*

In beide afwegingskaders is compensatie in principe pas aan de orde nadat een besluit over de ingreep heeft plaatsgevonden en er ondanks de voorgestelde mitigerende maatregelen nog negatieve effecten resteren. Als de ingreep wordt toegestaan, dan moet er een compensatieplan worden opgesteld. Als de voorgenomen ingreep MER-plichtig is, worden in de MER al per alternatief de mogelijkheden voor compensatie verkend: voor het voorkeursalternatief kan een

compensatievisie worden opgesteld. De Habitatrichtlijn vereist dat aangetoond wordt dat de voorgestelde compensatiemaatregelen inderdaad bijdragen aan behoud van het netwerk Natura 2000.

Voor de HR dient de compensatie afgerond te zijn op het moment van de ingreep. Dat wil zeggen dat de compenserende maatregelen al getroffen moeten zijn op het moment dat de negatieve gevolgen van de ingreep zich doen gelden. Het SGR is minder duidelijk over het moment van compensatie. In de huidige formulering 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. In het algemeen wordt dit geïnterpreteerd als de mogelijkheid om zowel voor, tijdens als na de ingreep te compenseren. Andere verschillen zijn:

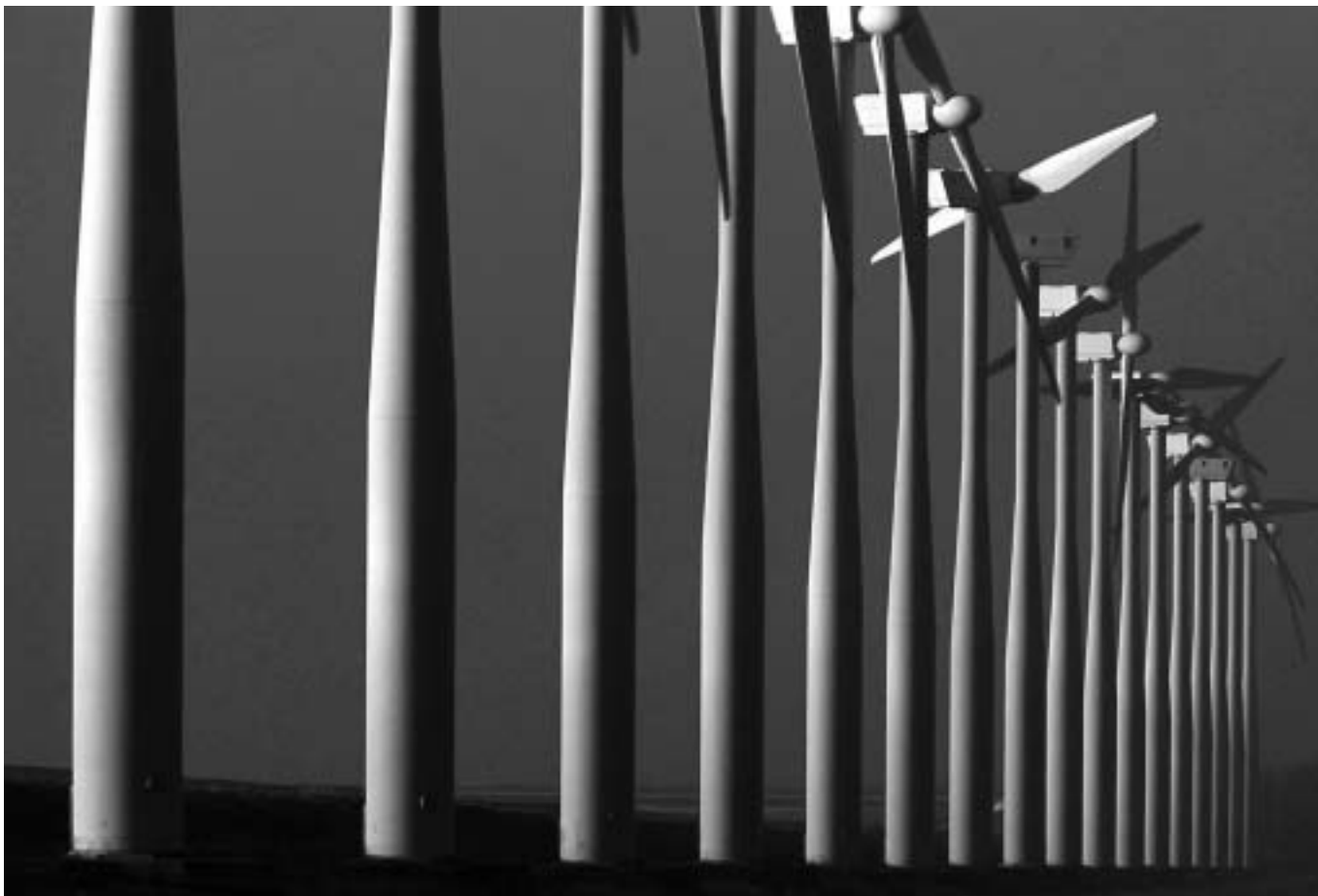
- Het SGR spreekt van compensatie bij voorkeur in de nabijheid van de ingreep, HR zegt hier niets over, en rept alleen van compensatie binnen dezelfde geografische regio.
- Bij het SGR is financiële compensatie mogelijk, bij de HR niet. Bij de HR moet altijd gezocht worden naar fysieke compensatie in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000.
- De HR schrijft voor dat men die waarden moet compenseren die als gevolg van de ingreep verloren zijn gegaan; het SGR doet hier geen concrete uitspraken over maar gaat uit van 'geen netto-verlies van waarden'.
- Bij compensatie van Natura 2000-gebieden moet worden uitgegaan van de meest maximale effecten van een ingreep ('worst-case-scenario'). Bij SGR mag, indien als gevolg van

een ruimtelijke ingreep naast negatieve ook positieve effecten optreden op bijv. natuurwaarden, een saldering toegepast worden van verlies en winst ten gevolge van de ingreep, indien sprake is van dezelfde gebiedscategorie.

Door de uitspraak van de arrondissementsbank Leeuwarden inzake de proefboringen in de Noordzeekustzone is duidelijk geworden dat al in een locatiebesluit zelf 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. Deze uitspraak is conform de dubbele functie die het compensatiebeginsel vervult: compensatie heeft zowel een functie bij de afweging tussen de alternatieven als bij het herstel van optredende schade. Hiermee is meteen een belangrijk dilemma aangesneden: compensatie mag geen smeermiddel voor de besluitvorming zijn, maar voorafgaand aan besluit tot ingreep moet compensatie wel bekend zijn.

*Compensatie mag geen smeermiddel voor de besluitvorming zijn, maar voorafgaand aan besluit tot ingreep moet compensatie wel bekend zijn*





De ministeries van EZ en Vrom willen een windmolenpark in de Noordzee. De bepaling van de effecten op natuur en landschap is gebaseerd op de best beschikbare informatie. Op grond van die kennis is het kabinet van mening dat er sprake kan zijn van mogelijke aantasting van de leefsituatie voor vogels. En de openheid van de zee wordt aangetast. (zie pag. 48) | Foto: Kina/Paul van Gaalen.

## 3 Toepassen afwegingskaders in de praktijk

### 3.1 Het instrument MER en de afwegingskaders

Er is geen formele verplichting om binnen het instrument milieueffectrapportage (MER) de afwegingskaders van SGR en/of HR te doorlopen. In de Europese richtlijn voor MER en het Nederlandse besluit MER 94 wordt hier niet op ingegaan. In artikel 7 lid 10 van de Wet Milieubeheer wordt omschreven aan welke voorwaarden aan MER dient te voldoen. Wel heeft de EU het instrument MER (zie kader) geschikt verklaard voor een passende beoordeling in het kader van de Habitatrichtlijn (Wallström 2000). Ook in de uitwerkingsnotitie compensatiebeginsel SGR (LNV 1995b) wordt vermeld dat als voor ruimtelijke ingrepen een MER-plicht geldt daarbij voor toetsing aan het afwegingskader en uitwerking van het compensatiebeginsel, kan worden aangesloten. Het bevoegd gezag kan hiervoor in de richtlijnen van de MER aandacht vragen. Een MER heeft een verplichte beschrijving van bestaande toestand en de autonome ontwikkeling van het gebied waar de ingreep gepland is. Ook moeten in een MER effecten van de ingreep beschreven worden en moet minimaal één alternatief bekeken worden (het meest milieuvriendelijke alternatief ofwel mm-a). Belangrijk is dat de initiatiefnemer in de startnotitie duidelijk maakt wat de status van het gebied is en welke beleidskaders van toepassing zijn. Als een ingreep MER-plichtig is kan de commissie MER in haar richtlijnenadvies duidelijk maken welke wezenlijke waarden in het geding kunnen zijn en op welke wijze die in het MER aan de orde moeten komen. Bij de toetsing moet de commissie MER

dan systematisch aandacht schenken aan de afwegingskaders. Zie ook kader 3 'Het instrument MER'.

Door deze verplichting leent een MER zich 'van nature' voor het toepassen van het afwegingskader. In het richtlijnadvies zal de commissie MER daarom in principe altijd aangeven dat uitgezocht moet worden of en hoe het gebied bescherming geniet. Ook zal zij wijzen op alle mogelijk effecten ten gevolge van de ingreep waarmee rekening moet worden gehouden.

Aangezien de commissie MER adviseur is van het bevoegd gezag, is het bevoegd gezag niet verplicht deze adviezen over te nemen in de op te stellen richtlijnen voor MER-onderzoek. Bij nieuwe ontwikkelingen in het plangebied na het uitbrengen van het richtlijnadvies, is het de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, om bijvoorbeeld toekomstige bescherming nader uit te zoeken. Als de commissie MER op de hoogte is van deze tussentijdse nieuwe ontwikkelingen, dan kan zij daar in het toetsingsadvies op terugkomen. Het is echter niet de taak van de commissie MER om toe te zien op het juist doorlopen van het afwegingskader; dit is een taak van het bevoegd gezag. Indien personen of instanties menen dat deze afwegingskaders ten onrechte niet of niet goed zijn doorlopen, kan men bezwaar maken bij het besluit van het bevoegd gezag over de aanvaarding van de MER. Bij grotere projecten kunnen er enige jaren liggen tussen het moment van het ter inzage leggen van de startnotitie van dit besluit. Figuur 4 licht de rollen en relaties tussen betrokken actoren van een MER-procedure toe.

*Indien personen of instanties menen dat deze afwegingskaders ten onrechte niet of niet goed zijn doorlopen, kunnen bezwaar maken bij het besluit van het bevoegd gezag over de aanvaarding van de MER*

## Het instrument MER

*(bron: internet commissie MER (www.eia.nl) en Vrom (1999))*

Via milieueffectrapportage komt de informatie op tafel die nodig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming over grote projecten. In Nederland is milieueffectrapportage sinds 1987 verplicht voor een wettelijk vastgelegde lijst van activiteiten. De onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert sindsdien de beslissingsbevoegde overheidsinstanties.

Het idee waarop de milieueffectrapportage (m.e.r.) berust, blinkt uit in eenvoud: zet eerst op een rij welke gevolgen een voorgesteld project heeft voor het milieu, ga na welke alternatieven in aanmerking komen en milieuvriendelijk zijn, en neem pas daarna een besluit.

In Nederland is milieueffectrapportage wettelijk verplicht voor grote projecten, zoals de aanleg van spoorlijnen, wegen, woonwijken, bedrijventerreinen, elektriciteitscentrales en afvalverbrandingsinstallaties. Daarnaast is er een wettelijke lijst met projecten waarbij per geval beoordeeld moet worden of het wel of niet zinvol is een m.e.r. uit te voeren.

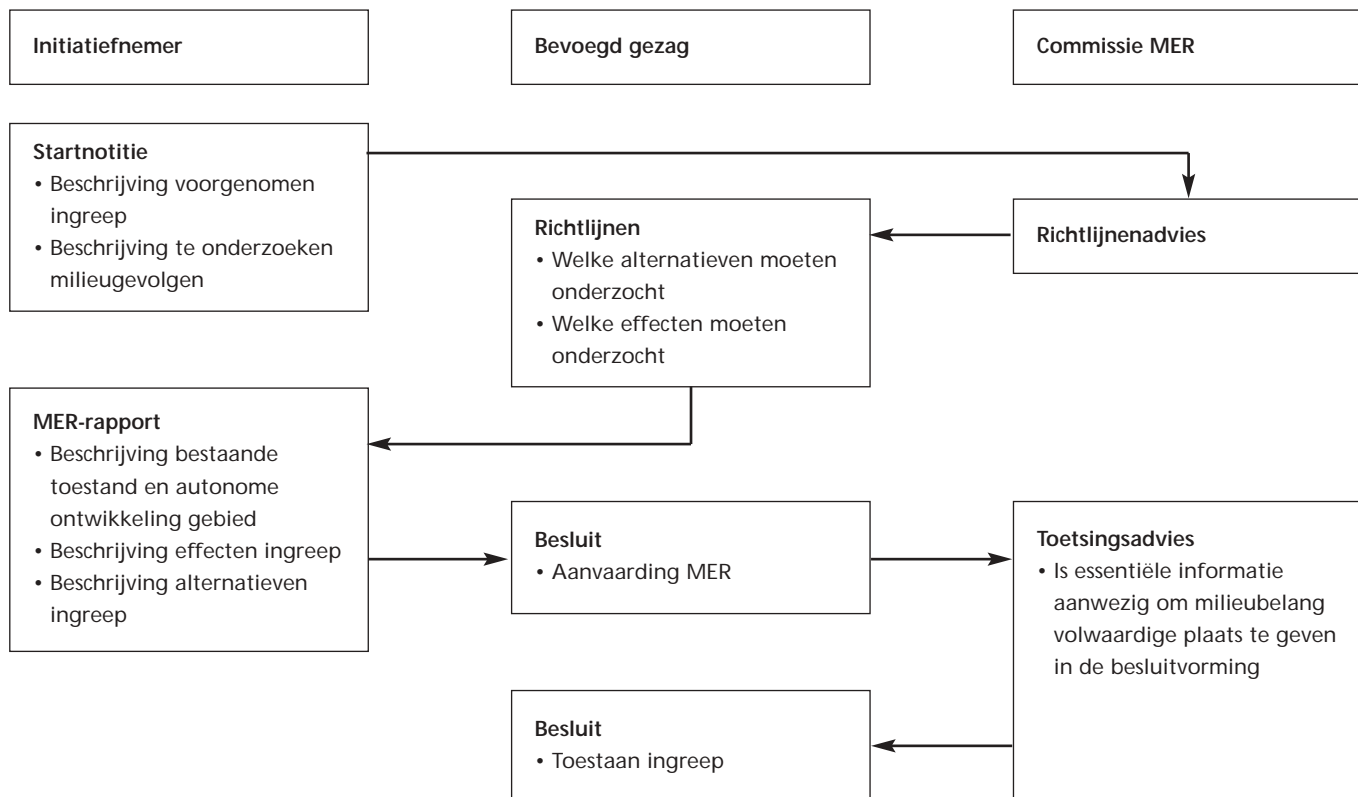
Een besluitvorming met m.e.r. onderscheidt zich vooral door de volgende vier kenmerken:

- 1 vroegtijdige inspraak en openbaarheid
- 2 uitwerking en vergelijking van alternatieven, waaronder het meest milieuvriendelijke alternatief
- 3 onafhankelijke advisering bij richtlijnen en toetsing van het MER
- 4 verruimde beslissingsgrondslag waardoor het mogelijk is om met alle milieugevolgend rekening te houden en daaraan consequenties te verbinden in het besluit.

De Commissie voor de milieueffectrapportage vervult sinds 1987 een rol als onafhankelijk adviseur bij milieueffectrapportage. De Commissie adviseert de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uiteindelijke besluiten: het bevoegd gezag. Dit kan een minister zijn of het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap.

De Commissie brengt tijdens de procedure verschillende soorten adviezen uit. Elke m.e.r.-procedure begint met de bekendmaking van een zogenoemde startnotitie, waarin de initiatiefnemer de voorgenomen activiteit en de te onderzoeken milieugevolgen globaal beschrijft. Voordat het onderzoek van start gaat, dient het bevoegde gezag richtlijnen vast te stellen die aangeven op welke alternatieven en effecten het onderzoek zich moet richten. De Commissie adviseert het bevoegd gezag over deze richtlijnen in de vorm van een richtlijnenadvies.

De onderzoeksresultaten worden door de initiatiefnemer van het voornemen gepresenteerd in een openbaar document: het milieueffectrapport (MER). Als dit document gereed is, beoordeelt de Commissie of de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming en verwoordt dit in een toetsingsadvies. De eerder vastgestelde richtlijnen vormen hierbij het toetsingskader.



### 3.2 Selectiecriteria casussen

In deze quick-scan is gekozen voor een selectie van casussen, om een inzicht te verkrijgen in de toepassing van de afwegingskaders in de praktijk. Allereerst hebben we twee randvoorwaarden gedefinieerd:

- 1) casussen moeten MER-plichtig zijn. Deze projecten hebben een vergelijkbaar proces en zijn goed gedocumenteerd.
- 2) casussen moeten zo recent mogelijk zijn (startnotitie van 1998 of recenter), in verband met de recente aanmelding van Habitatrictlijngebieden,

de definitieve begrenzingen van de EHS door provincies en het voortschrijdend inzicht van de Commissie MER voor het natuurbelang in de besluitvorming. Hiervan is afgeweken voor type ingreep “weg” en “spoorlijn”. Bijkomend nadeel is wel dat in een aantal gevallen de besluitvorming nog niet heeft plaatsgevonden.

*Figuur 4. Rol en relatie actoren betrokken bij MER-plichtige ingrepen*

Vervolgens zijn, op grond van inschatting in mogelijke verschillen in omstandigheden, de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- 1 Cases in of in nabijheid van EHS en/of Natura 2000-gebied
- 2 Cases met verschillende organen van bevoegd gezag
- 3 Cases met verschillende typen ingrepen dan wel activiteiten.

De commissie MER heeft bij monde van drs. S. Morel en mr. S. Pieters, een voorzet gedaan voor de te analyseren casussen, rekening houdend met de bovenstaande selectiecriteria. Aanvullend is de in 2002 gehouden IPO-enquête over provinciaal compensatiebeleid (ongepubl.) gebruikt. Op basis van deze informatie zijn de in tabel 3 genoemde casussen geschikt bevonden voor analyse:

Casus	Bevoegd gezag	Relatie ingreep – beschermd gebied	Type ingreep
Randweg Tilburg	Gemeente	Doorsnijdt EHS, nabij HR	Weg
TT-Assen	Gemeente/Provincie	Nabij HR en EHS	Recreatie
Stichtse Brug	Gemeente	Nabij VR en nabij EHS	Bedrijventerrein
Vaart IV/VI	Gemeente	Nabij VR en nabij EHS	Bedrijventerrein
Windmolenpark Delfzijl	Gemeente	Nabij VR en HR	Windmolenpark
A-74	Rijk	Doorsnijdt EHS, nabij VR en HR	Weg
2e Maasvlakte	Rijk	In EHS, nabij VR en HR	Industrieterrein
Near Shore Windpark	Rijk	In EHS , nabij VR en HR	Windmolenpark
Hanzelijn	Rijk	Doorsnijdt VR en EHS	Spoorlijn

Tabel 3: Enkele kenmerken van de geselecteerde MER-casussen

### 3.3 Analyse methode

Voor de analyse van deze casussen is gebruik gemaakt van de documentatie zoals die bij de commissie MER aanwezig was:

- Startnotitie initiatiefnemer
- Richtlijnenadvies commissie MER
- Milieu-effect rapport (plus eventuele aanvullingen)
- Toetsingsadvies commissie MER

De stukken zijn bestudeerd middels een format (bijlage 4). Bij de commissie MER was geen informatie beschikbaar over de besluitvorming, nadat het toetsingsadvies was uitgebracht. Voornoemde documenten zijn gescreend op de vragen uit het format. Gezien de vraagstelling van het project en

de beperkte beschikbare tijd voor de analyse, kunnen eventuele mis-interpretaties niet uitgesloten worden. Voor onze conclusies hebben we ons geconcentreerd op de feitelijkheden afkomstig uit bovenvermelde bronnen. Het is niet onmogelijk dat aanvullende bronnen een ander beeld van de situatie geven of andere feiten aandragen. In een aantal gevallen is informatie over de besluitvorming en aanvullende informatie verkregen door betrokkenen telefonisch te interviewen. Het betreft:

- Casus A-74: interview Jeroen Maas en Denis Frissen van het Projectbureau Via Limburg/ Rijkswaterstaat;
- Casus Randweg Tilburg: Jan Biesheuvel van de gemeente Tilburg;

- Casus TT-Assen: Jan Battjes van bureau BügelHajema Adviseurs.

Aangezien bij deze interviews slechts één persoon in beeld is gekomen, wordt zeker niet gepretendeerd een volledig beeld te hebben verkregen van voornoemde casussen.

Om de resultaten die op basis van deze beperkte steekproef zijn verkregen, naar generieke conclusies te kunnen vertalen, zijn de resultaten tijdens een workshop voorgelegd aan diverse actoren, te weten mensen vanuit de praktijk van de casussen alsook medewerkers vanuit LNV, natuurbeschermingsorganisaties en lagere overheden. In zijn algemeenheid werden de resultaten herkend en de conclusies uit dit project gedeeld door de aanwezigen. In bijlage 5 is een verslag van deze workshop opgenomen.

### 3.4 Resultaat analyse

#### 3.4.1 Conclusies per casus

##### Randweg Tilburg

##### **Beschrijving van gebied en ingreep**

In 1996 heeft de gemeente Tilburg als initiatiefnemer de startnotitie opgesteld over de aanleg van de Noordwesttangent Tilburg en railverbinding Spinder. Richtlijnen voor het opstellen van de MER zijn in 1998 vastgesteld. In 1999 is de MER en twee aanvullingen afgerond. De commissie MER heeft in juni 1999 een toetsingsadvies uitgebracht. Door het bevoegd gezag is een besluit genomen over het meest wenselijke tracé. Een bestemmingsplan is in procedure gebracht. Wel

wordt een aanvullend onderzoek uitgevoerd in verband met de afweging conform de HR, de NB-wet en de Flora- en Faunawet, dat in november 2002 afgerond wordt. Op basis van dit aanvullende onderzoek zal worden beoordeeld of het noodzakelijk is om ontheffing aan te vragen, of aanvullende mitigerende en/of compenserende maatregelen getroffen moeten worden.

De ingreep zal plaatsvinden in een zoekgebied waar ten tijde van het opstellen van de MER alleen sprake zou zijn van gebieden die binnen de grenzen van de EHS vallen. Het betreft kerngebieden en een nog te ontwikkelen natuurontwikkelingsgebied. Inmiddels is in het zoekgebied ook een gebied aangemeld als Habitatrictlijngebied, al zijn de begrenzing en kwalificatie nog niet definitief.

##### **Afwegingskader**

Er is getoetst aan het afwegingskader van SGR. In eerste instantie ontbrak in de MER essentiële informatie om het stappenplan van SGR te doorlopen en was bovendien een principebesluit genomen over de tracékeuze. Op aanwijzing van de commissie MER is het afwegingskader wel toegepast waarbij de verschillende alternatieve tracés zijn vergeleken. Voortschrijdend inzicht bij de commissie MER lijkt hier zeker een rol te hebben gespeeld, want in het richtlijnenadvies van de commissie wordt nog niet gerept over de beschermingsformule van SGR. De gemeente Tilburg heeft wel zelf gekozen voor het doorlopen van het afwegingskader van het SGR in verband met haar verantwoordelijkheid om 'natuur' hard in te zetten, mede gelet op de dynamiek van de verstedelijking in relatie tot kwetsbare natuur. In de aanvulling op de MER is een vergelijking van vier oplossingsrichtingen (alternatieve tracés)

*De ingreep zal plaatsvinden in een zoekgebied waar ten tijde van het opstellen van de MER alleen sprake zou zijn van gebieden die binnen de grenzen van de EHS vallen*



In het Witterveld zijn belangrijke habitats aanwezig zoals hoogveen, slenken in veengronden, noord-atlantische vochtige heide met Gewone dophei en veenbes. Het Witterveld is niet aangewezen vanwege bepaalde soorten. Wel komen er diersoorten voor die van communautair belang zijn zoals Heikikker. (zie pag. 38) | Foto: Kina/M. Zonderwijk

gemaakt, waarvoor het stappenplan van het SGR doorlopen is. Allereerst heeft men beoordeeld dat voor alle vier de alternatieve tracés, sprake is van aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden. Onduidelijk is welke gegevens gebruikt zijn bij de beschrijving van de huidige wezenlijke waarden en kenmerken van het invloedsgebied, want er worden geen bronnen vermeld. De effecten zijn globaal onderzocht op basis van lengte van doorsnijding en mate waarin verstoring kan optreden. De mate van vervangbaarheid van natuurdoeltypen is kwalitatief bepaald. Ten tijde van het opstellen van de MER bestond nog onduidelijkheid over de definitieve begrenzing van de EHS. Toch wordt geconcludeerd dat over de begrenzing geen discussie bestaat, waardoor het als bestaand beleid wordt beschouwd.

Het zwaarwegend maatschappelijk belang is afgewogen vanuit zowel economische argumenten als vanuit leefbaarheidsaspecten. In de argumentatie wordt niet expliciet aangesloten bij de formuleringen van SGR. In de aanvulling op de MER wordt gewezen op een nota “Wikken en Wegen”, waarin de gemeente Tilburg al voorafgaand strategische beslissingen heeft genomen over nut en noodzaak: gemeente Tilburg is een IHT-stad (Industrie, Handel, Transport) op de transportas Rotterdam-Ruhrgebied. Er is een onderzoek naar alternatieve wijzen uitgevoerd, maar die wijzen voldoen niet aan de geformuleerde doelstellingen op strategisch niveau. Verschillende alternatieven (niveau Ruimtelijke Inrichting) zijn in eerste instantie niet als volwaardige alternatieven uitgewerkt, en de gemeente Tilburg had reeds gemotiveerd gekozen voor een bepaald tracé. Op verzoek van de commissie MER zijn de andere alternatieven toch volwaar-

dig uitgewerkt, maar eigenlijk was dit al een gepasseerd station. Het voorkeurstracé is het meest milieuvriendelijke alternatief, waar deels van is afgeweken. De maatschappelijke noodzaak voor de Noordwest-tangent is immers in voldoende mate aangetoond. De keuze van het huidige voorkeurstracé is bovendien onderdeel van een package-deal tussen allerlei partijen die betrokken zijn bij het natuurbeleid van de gemeente Tilburg. Deze package-deal was het resultaat van anderhalf jaar onderhandelen.

### *Compensatie*

In de aanvulling op de MER wordt geconcludeerd dat de mogelijkheden voor compensatie het meest optimaal zijn bij het voorkeurstracé. Uitgangspunt was om de noodzaak voor compensatie zoveel mogelijk te beperken: bij het voorkeurstracé is het oppervlak te compenseren natuur relatief klein, en de te compenseren natuurdoeltypen zijn relatief makkelijk vervangbaar. De kosten van de eventuele compensatie hebben geen rol gespeeld. Bij de begrenzing van de Groene Mal (de Groene Mal is de ruimtelijke weergave van een robuuste duurzame samenhangende ecologische structuur rondom de stad Tilburg en de kernen Berkel-Enschot en Udenhout, welke sturend is voor de ruimtelijke plannen), is extra ruimte gereserveerd voor eventueel compensatiemaatregelen. Overigens wordt deze additionele ruimte pas in laatste instantie aangesproken. Als principe geldt namelijk plaatselijk oplossen als eerste keuze, waarbij het gaat om het versterken van de aangetaste eenheid. Er is een masterplan voor compensatie opgesteld waarin de volgende zaken beschreven worden: 1) de vastgestelde compensatietaak voor (beide) ingrepen 2) de selectie van het zoekgebied met

*Als principe geldt namelijk plaatselijk oplossen als eerste keuze, waarbij het gaat om het versterken van de aangetaste eenheid*



*Het Witterveld is niet aangewezen vanwege bepaalde soorten. Wel komen er diersoorten voor die van communautair belang zijn*

bijbehorende natuurdoelen en 3) een indicatie van de kosten van inrichtingsmaatregelen. Uitgangspunt bij het compensatieplan is dat effecten in eerste instantie voorkomen worden, en indien dit niet mogelijk is, er gemitigeerd wordt. De effecten die na mitigatie resteren, zijn afhankelijk van de gebiedscategorie compensatieplichtig. De provincie Noord-Brabant heeft richtlijnen opgesteld voor compensatie waaraan de gemeente Tilburg zich houdt. Naast compensatie van directe effecten berekent de provincie een kwaliteits-toeslag in oppervlakte voor het nettoverlies aan waarden tussen een ontwikkeld natuurgebied en een nieuw ingericht gebied. Over het compensatieplan bestaat overeenstemming tussen de betrokken partijen, te weten natuurorganisaties, plaatselijke landbouworganisaties, waterschappen. Partners van de Groene Mal hebben inzicht in de voortgang van de uit te voeren compensatiemaatregelen en kunnen hierop de gemeente aanspreken.

#### TT Assen / De Haar-West

##### **Beschrijving gebied en ingreep**

In 1999 heeft initiatiefnemer de Stichting Circuit van Drenthe de startnotitie opgesteld, waarbij het gaat om vijf activiteiten binnen het bestemmingsplan de Haar-West: 1) de modernisering en aanpassing van het bestaande TT-circuit 2) het organiseren van grootschalige publieksevenementen op het terrein van TT-circuit 3) de realisering van een regionaal motorcrossterrein 4) de realisering van nieuw beurs- en congrescentrum en 5) de uitbreiding van verkeerspark Assen. Richtlijnen voor het opstellen van de MER zijn vastgesteld in 2000. In 2001 is de MER en een aanvulling opgesteld. Inmiddels is een vergunning verleend in

het kader van de NB-wet, die april 2002 ter inzage lag. Over de realisering van een regionaal motorcrossterrein en beurs- en congrescentrum zijn nog geen besluiten genomen. Er wordt gewerkt aan wijziging van het bestemmingsplan.

De ingrepen zullen plaatsvinden nabij een gebied, het Witterveld, dat op verschillende wijzen beschermd is: 1) kerngebied van de EHS, 2) beschermd natuurmonument sinds 1991 en 3) aangemeld Habitatrichtlijngebied. Dit laatste is gebeurd op grond van aanwezige habitats van communautair belang: bijzondere terreinkarakteristieken en de vegetatie (volgens bijlage I van de Habitatrichtlijn). In het Witterveld zijn dit actief hoogveen, slenken in veengronden, noord-atlantische vochtige heide met Gewone dopheien veenbes. Het Witterveld is niet aangewezen vanwege bepaalde soorten. Wel komen in het Witterveld diersoorten voor die van communautair belang zijn en die in bijlage IV van de Habitatrichtlijn staan (Zandhagedis en Heikikker).

##### **Afwegingskader**

Nieuwe activiteiten op het circuitterrein, waarvan de invloed zich uitstrekt tot in het Witterveld, kunnen niet zondermeer doorgang vinden. De initiatiefnemer heeft een aanvraag voor vergunningverlening in het kader van de NB-wet ingediend bij de provincie Drenthe. Voor een adequate afweging vindt de provincie het nodig dat er een onafhankelijk deskundigenoordeel is, dat tevens kan dienen als passende beoordeling in het kader van de Habitatrichtlijn. Over de afweging conform SGR wordt niks vermeld.

De habitattypen waarvoor het Witterveld is aangemeld, worden als gevolg van de geluids- en

lichtbelasting niet beïnvloed in oppervlakte of milieukwaliteit (bodem, water en lucht). Rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wordt geconcludeerd dat er geen significante gevolgen zijn voor de aanwezige habitats, waarvoor het gebied aangemeld is. Er hoeft dus niet afgewogen te worden of de ingreep dwingende redenen van groot openbaar belang kent, ondanks het feit dat er aantoonbare verstoring optreedt. Stilte en duisternis worden niet gezien als kwaliteitsaspecten van de aangevoerde habitats.

Er heeft geen toetsing plaatsgevonden op grond van het afwegingskader van de SGR. Mogelijke effecten en aantasting van waarden voor het EHS-gebied zijn dus niet onderzocht. Tijdens het interview is geen additionele informatie gekregen over het waarom van niet toepassen van het stappenplan van SGR. Dit zou een logische afweging zijn geweest, nadat bepaald is dat er sprake is van aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden. Ook de commissie MER acht het niet verlenen van toestemming voor het organiseren van grote publieksevenementen een reëel alternatief. Tenzij wordt aangetoond dat er een zwaarwegend maatschappelijk belang is, vanwege de mogelijkheid van aantasting van natuurwaarden. Hierbij wijst de commissie MER in haar toetsingsadvies zelfs op de toepassing van het afwegingskader SGR voor kerngebieden. Eigenaardig is dat de commissie MER uiteindelijk van oordeel is dat in het MER en de aanvulling de essentiële informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming.

Wel is er getoetst aan de NB-wet, waarbij gekeken is of er sprake is van aantasting van de

wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument. Hieruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de voor de fauna noodzakelijke rust. Het toegevoegde effect van de organisatie van grote evenementen betreft vooral negatieve effecten in de staart van het broedseizoen en extra verhoging van externe beïnvloeding, zoals overvliegende luchtballonnen en reclamevliegtuigen. Inmiddels is een vergunning in het kader van de NB-wet verleend waarin de voorwaarde is opgenomen dat grootschalige muziekactiviteiten alleen buiten het broedseizoen mogen plaatsvinden en op voorwaarde dat een bufferzone langs het Witterveld wordt gerealiseerd. Het Bureau BügelHajema is ingeschakeld om te adviseren over de wijzigingen in het bestemmingsplan, vooral wat betreft planologische inpassing van een tijdsgebonden bestemming.

#### Stichtse Brug

##### **Beschrijving gebied en ingreep**

Voor het bedrijventerrein de Stichtse Brug is, als onderdeel van het structuurplan Almere Hout, een volledige MER procedure doorlopen tussen 1998 en 2000. Juridisch wordt een gemeentelijk structuurplan echter niet meer beschouwd als een besluit “dat als eerste in de mogelijke aanleg voorziet”, dus waaraan de MERplicht is gekoppeld. Daardoor moest voor het bouwrijp maken van het terrein de Stichtse Brug (“het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg gaat voorzien”, artikel 19, WRO), opnieuw een MER procedure doorlopen worden. Aangezien de gemeente Almere reeds beschikte over een MER met beschrijving van alternatieven van deze activiteit, waarop het besluit betrekking heeft, heeft de gemeente Almere deze MER opnieuw ter visie

*Er hoeft dus niet afgewogen te worden of de ingreep dwingende redenen van groot openbaar belang kent, ondanks het feit dat er aantoonbare verstoring optreedt*



Er is in het geval van het TT-circuit getoetst aan de NB-wet, waarbij gekeken is of er sprake is van aantasting van de wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument. Hieruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de voor de fauna, waaronder de zandhagedis, noodzakelijke rust. (zie pag. 39) | Foto: Kina/S. Puijman.

gelegd met de aanvraag tot vrijstelling. Hierop heeft de commissie MER aanvullende vragen gesteld. In overleg met de gemeente is gekozen voor het maken van een aanvulling, met toevoeging van actuele informatie. Dit is gevolgd door een toetsingsadvies, dat verschenen is november 2001. Ten tijde van dit onderzoek, was de gemeente bezig met het opstellen van een verzoek tot vrijstelling bij GS voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tegelijkertijd is men bezig met het opstellen van het bestemmingsplan.

Het bedrijventerrein is gepland in de nabijheid van aangewezen Vogelrichtlijngebieden en de EHS. Bovendien zou er sprake zijn van een aangrenzend gebied dat aangewezen is als IBA89 (IBA=Important Bird Area) gebied (het Gooimeer). Volgens de gemeente Almere is via LNV inmiddels bekend dat het aangrenzende Gooimeer geen IBA89 gebied is. Indien het wel een IBA89 gebied zou betreffen, en het gebied inderdaad ten onrechte niet is aangewezen als speciale beschermingszone conform de Vogelrichtlijn, dan wordt voor dergelijke gebieden teruggegrepen op artikel 4 lid 4 van de VR.

#### **Afwegingskader**

De nabijgelegen Vogelrichtlijngebieden zijn aangewezen als speciale beschermingszone, zonder prioritaire soorten. Het belangrijkste effect van de mogelijke ingreep is verstoring van vogels door geluid.

Er wordt geen duidelijk afwegingskader gebruikt. In een aanvullend rapport wordt ingegaan op de geluidsbelasting in de Vogelrichtlijngebieden. Er wordt geconcludeerd dat de geluidsbelasting niet of nauwelijks toeneemt ten opzichte van de hui-

dige situatie, waarmee een significant effect niet te verwachten wordt. Er wordt niet expliciet aangeduid dat het afwegingskader verder niet doorlopen wordt. Over de SGR wordt slechts genoemd dat er EHS-gebieden in de nabijheid liggen, en dat versturende bedrijven op zo'n locatie worden geplaatst dat verstoring wordt geminimaliseerd. Een onderbouwing van mogelijke effecten blijft achterwege.

#### **Vaart IV/VI, Almere**

##### ***Beschrijving gebied en ingreep***

Bij Vaart IV/VI gaat het om de aanleg van een bedrijventerrein met een oppervlakte van 129 ha, waar ten behoeve van de besluitvorming over het bestemmingsplan een MER is doorlopen. De gemeente is hiertoe initiatiefnemer. De startnotitie is verschenen in januari 2001. In juli 2001 zijn de richtlijnen vastgesteld waarna in maart 2002 de MER ter inzage is gelegd. Het toetsingsadvies van de commissie MER verscheen in mei 2002.

Het geplande bedrijventerrein ligt tussen drie gebieden die als beschermde gebieden zijn aangemerkt op basis van SGR en/of Vogelrichtlijn. Het zijn de Oostvaardersplassen, de Lepelaarsplassen en het Markermeer. De Vogelrichtlijn kent geen prioritaire soorten.

##### ***Afwegingskader***

De huidige waarden worden in algemene termen beschreven. Over VR wordt een overzicht gegeven van de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Men beoordeelt dat de geluidsbelasting van de speciale beschermingszones beneden de 40 DbA blijft, waarna geconcludeerd wordt dat er geen gevolgen zijn voor deze gebieden.

*Het geplande bedrijventerrein ligt tussen drie gebieden die als beschermde gebieden zijn aangemerkt op basis van SGR en/of Vogelrichtlijn*

*Het windmolenpark is gepland in de nabijheid van een speciale beschermingszone namelijk de Waddenzee*

Over SGR wordt een negatief effect verwacht wat betreft geluidsverstoring voor vogels in het kerngebied van de EHS en de Ecologische verbindingszone (grens van 42 DbA overschreden). Op verdere kenmerken en waarden wordt geen significant effect verwacht. Wel verwacht men een klein effect op de verbindingszone tussen het plangebied en het Markermeer als gevolg van licht en beweging, wat verder niet onderbouwd wordt. Er is afgewogen volgens SGR, maar dit is wel toegepast op de beschermde waarden van zowel SGR als VR. Bij de nut en noodzaak discussie wordt verwezen naar de taakstelling die Almere heeft in het creëren van arbeidsplaatsen, maar onduidelijk is wie deze taakstelling heeft opgelegd. Verdere onderbouwing wordt gegeven in het streekplan van Flevoland, waarin staat dat in de provincie knelpunten bestaan voor vestigingen van bedrijven uit de zwaardere milieucategorieën. Het desbetreffende terrein is volgens de MER het meest geschikte terrein voor bedrijven van de hoogste milieucategorie, maar dit niet onderbouwd. Volgens de MER zijn er binnen de gemeente Almere geen alternatieve locaties voor dit bedrijventerrein. Er wordt niet gesproken over mogelijke alternatieve oplossingen en alternatieve locaties buiten Almere.

#### **Compensatie**

In de MER wordt globaal een schets gegeven van mitigatie en compensatie, maar een uitwerking ontbreekt. Er wordt niet ingegaan op de effectiviteit van de mitigerende maatregelen en op de waarde van de compensatie. De commissie MER adviseert in haar toetsingsadvies dan ook om dit nader uit te werken en bij het besluit over het bestemmingsplan aan te geven hoe hieraan invulling wordt gegeven.

#### **Windmolenpark Delfzijl**

##### **Beschrijving gebied en ingreep**

Bij dit project gaat het om een grootschalig windmolenpark, waarvoor drie particuliere bedrijven NV EDON Duurzaam, Koop Holding BV en Siemens Nederland NV het initiatief hebben genomen. De locatie is in het Streekplan Groningen van december 1994 aangemerkt als een van de locaties waar grootschalige opwekking van windenergie zou kunnen plaatsvinden. De MER procedure die is doorlopen is eind 1998 gestart met de startnotitie en afgesloten met een toetsingsadvies in januari 2000. Er heeft nog geen besluit plaatsgevonden. Het windmolenpark is gepland in de nabijheid van een speciale beschermingszone namelijk de Waddenzee. Dit is zowel voor de HR als VR een SBZ, die niet is aangewezen voor een prioritaire habitat of soort.

##### **Afwegingskader**

Er is geen inschatting gemaakt van de effecten op vogels van de speciale beschermingszone. Ook is geen afwegingskader gehanteerd. Gezien de nabijheid van de speciale beschermingszone Waddenzee had dit wel moeten. Deze omissie is door de commissie MER in het toetsingsadvies niet aangegeven. In een later stadium is in het kader van de milieuvergunning wel een onderzoek gedaan naar de effecten op de speciale beschermingszone Waddenzee.

#### **Rijksweg A74**

##### **Beschrijving gebied en ingreep**

In 1995 heeft de initiatiefnemer Minister van V&W de startnotitie over de aanleg van de

Rijksweg A74 opgesteld. Richtlijnen voor het opstellen van de MER zijn in 1996 vastgesteld. In 2001 is de Trajectnota/MER afgerond. De commissie MER heeft in maart 2002 een toetsingsadvies uitgebracht. Op dit moment wordt er gewerkt aan een standpuntnotitie over de keuze van het meest wenselijke tracé, dat naar verwachting in het najaar van 2002 uitgewerkt zal worden in een Ontwerp Tracé Besluit (OTB).

De ingreep zal plaats vinden binnen een zoekgebied waar zowel sprake is van gebieden die binnen de EHS liggen als van een nabijgelegen gebied (Krickenbecker Seen) dat aangewezen is als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn en aangemeld is in het kader van de Habitatrichtlijn. In de Trajectnota/MER wordt echter niet duidelijk aangegeven op grond van welke kwalificerende habitats en/of soorten de speciale beschermingszone is aangewezen (zie kader 4)

### **Goed werken met de Richtlijnen: ontsluiten van kennis en informatie essentieel**

In de casus A-74 is sprake van een grensoverschrijdende afweging. De indirecte gevolgen van de ingreep kunnen effect hebben op Nederlandse en Duitse natuurgebieden. Al in 1997 wees de Duitse autoriteit de initiatiefnemers op de toegekende IBA-FFH-status van het gebied Krickenbecker Seen, vlak over de Duitse grens en vallend binnen het gebied met externe werking. Voor elke SBZ in Duitsland is precies te achterhalen voor welke habitats, soorten en habitats van soorten het gebied bescherming geniet (zie bijv. de site [www.natura2000.murl.nrw.de](http://www.natura2000.murl.nrw.de)). Als gevolg van deze aanwijzing zijn een aantal alternatieven afgefallen. Pas in 2001 (tijdens de inspraak van de MER!) kwam het ministerie van LNV met de melding de Groote Heide in Nederland zich eventueel kwalificeerde als Habitatrichtlijngebied. Voor welke soorten of habitats is nimmer duidelijk geworden. Mondeling wordt later gesteld dat het gebied toch niet voor aanmelding in aanmerking komt.

### **Afwegingskader**

Er is getoetst aan het afwegingskader van de HR; het afwegingskader van het SGR is niet apart doorlopen. Men gaat er namelijk vanuit dat het SGR een vergelijkbare beschermingsformule als de Habitatrichtlijn kent, het zogenaamde nee, tenzij beginsel. De keuze om aan het afwegingskader van het HR en niet van het SGR te toetsen wordt gegeven door het argument dat het instrument HR juridisch zwaarder is.

De stappen die doorlopen worden voor de HR lijken niet in een logische volgorde beschreven te zijn. Er wordt gewezen op mogelijke negatieve effecten op de speciale beschermingszone. Hierna gaat men meteen over op de beoordeling van de eerste stap binnen het afwegingskader, namelijk of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn. Voorafgaande aan de eerste stap vindt er echter geen passende beoordeling plaats van de significante gevolgen ten aanzien van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

De effecten op de gebieden in de EHS zijn apart weergegeven en onderzocht, maar er worden geen expliciete uitspraken gedaan over de aantasting van de wezenlijke waarden en kenmerken. Uit het interview blijkt dat men het moeilijk vond uitspraken te doen over de mate waarin verschillende effecten kunnen leiden tot aantasting van wezenlijke waarden, vooral omdat verschillende tracés verschillende waarden aantasten, die moeilijk tegen elkaar af te wegen zijn. Toch gaat men uit van daadwerkelijk aantasting, want men heeft een compensatievisie opgesteld, waarbij het verlies zoveel mogelijk gemitigeerd wordt en indien dat onvoldoende is, gecompenseerd wordt. Daarbij is het onduidelijk hoe men



Voornes Duin. De landaanwinning voor de tweede Maasvlakte is gepland in de Voordelta: kerngebied van de EHS. De rest van de Voordelta is Vogelrichtlijngebied en aangemeld als Habitatrictlijngebied. Door de ingreep zijn er mogelijk effecten op de duinen van Voorne en Goeree, welke ook onderdeel zijn van de EHS en aangemeld als Habitatrictlijngebied. Voornes Duin is tevens Vogelrichtlijngebied. (zie pag. ...) | Foto: Kina/Natuurmonumenten.

voorstellen voor compensatie kan doen, zonder dat men de effecten van de ingreep heeft gekwantificeerd. Uit schriftelijke informatie achteraf blijkt dat men de effecten wel integraal in het MER heeft gekwantificeerd. Zo is onder andere het ruimtebeslag EHS en vernietiging waardevolle biotopen bepaald en is tevens bepaald wat de afname van de broedvogeldichtheid zou zijn.

In eerste instantie is onderzoek uit 1996 gebruikt als basis voor de bepaling van de huidige waarden en kenmerken van het gebied. Als voorbereiding op de te doorlopen procedure in het Ontwerp Tracé Besluit, is er in 2001 een aanvullende, actuele inventarisatie uitgevoerd.

Op grond van zowel economische redenen, waarbij argumenten als distributiefunctie van de regio en de bereikbaarheid van winkelcentra genoemd worden, als niet-economische redenen, met argumenten over leefbaarheidsproblemen op lokale/regionale schaal, wordt afgewogen of er een dwingende reden van openbaar belang is. Hierbij wordt geen expliciete verbinding gemaakt met de formuleringen van de dwingende redenen uit artikel 6, lid 4: “menselijke gezondheid, openbare veiligheid en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten”. Onduidelijk is of deze argumenten noodzakelijk zijn, omdat niet aangegeven wordt of de speciale beschermingszone is aangewezen op grond van prioritair dan wel kwalificerende habitats en/of soorten.

Na vaststelling dat de aanleg van de A74 een groot openbaar belang dient waaraan op geen andere wijze tegemoet kan worden gekomen, zijn verschillende alternatieve tracés bekeken. Pas op dat moment vindt een passende beoordeling

plaats van de gevolgen van de verschillende alternatieve tracés, waarbij de “externe werking” op de speciale beschermingszone in beschouwing is genomen. In de MER wordt zeer summier onderbouwd waarom geen negatieve effecten te verwachten zijn voor de speciale beschermingszones. In een aanvullend interview wordt duidelijk dat de geluidsstudies voor de A73 als basis hebben gediend. Uit deze studies is gebleken dat de geluidscontour waarbinnen sprake is van een geluidsbelast oppervlak op 700 à 800 meter van de weg ligt. De alternatieve tracés liggen allen op grotere afstand van de speciale beschermingszone.

#### ***Compensatie***

Er is in 2001 een compensatievisie opgesteld als onderdeel van de MER. Hierin is op hoofdlijnen aangegeven welke eisen er voor compensatie en mitigatie zouden gaan gelden voor verschillende alternatieven. De compensatievisie gaat nadrukkelijk uit van de bekende reeks: het voorkomen van effecten, mitigatie en indien dat niet mogelijk is, compensatie. Er is door insprekers aangegeven dat de mogelijkheden voor compensatie in een te vroeg stadium meegewogen hebben. Sinds de werking van een beleidsregel (vanaf 1 september 1998, uit: Staatscourant 1998, nr. 124/p.13) opgesteld door het ministerie van Verkeer & Waterstaat voor concrete projecten die onder de Tracéwet vallen, geldt echter dat mitigatie en compensatie al vroegtijdig in de besluitvorming omtrent grote infrastructurele werken aan bod komen. De compensatievisie lijkt dus wel een rol te hebben gespeeld bij de afweging van alternatieven. Een aantal alternatieve tracés is voortijdig afgevalen aangezien deze een zwaardere wissel zouden trekken op de natuurwaarden en mede daardoor ook

*artikel 6, lid 4:  
“menselijke gezondheid, openbare veiligheid en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten”*



kostbaarder werden en niet meer reëel waren binnen het taakstellende budget van het Rijk.

Mitigerende maatregelen zijn als integraal onderdeel van de wegontwerpen meegenomen, waardoor de reductie van de effecten als gevolg van mitigerende maatregelen niet afzonderlijk is beschrijven. De omvang van de mitigerende maatregelen hangt deels samen met de omvang van de ingreep. Het bepalen van de omvang van compensatie (in ha) is gebeurd aan de hand van verlies aan natuurgebieden per alternatief, per biotooptype. Bij beoordeling van compensatie is gekeken naar zeldzaamheid, vervangbaarheid en belang voor biodiversiteit. De verhouding verloren natuur/compensatie bedraagt tenminste 1:1 maar kan bij bepaalde biotopen, zoals oud loofbos, hoger zijn. Van het totaal te compenseren oppervlak wordt afgetrokken het areaal nieuwe natuur dat in ontwerpen is opgenomen, maar wordt aangevuld op basis van omvang van verstoring (bijvoorbeeld broedvogels) en versnippering. Voor de verstoorde en versnipperde gebieden is de verhouding tussen compensatie en verstoord/versnipperd oppervlak kleiner dan 1:1. Het is nog onduidelijk of de compensatie financieel dan wel fysiek zal gaan plaatsvinden, maar binnen het projectbureau heeft men een voorkeur voor fysieke compensatie. De globale compensatievisie zal pas uitgewerkt worden in een compensatieplan in het Ontwerp Tracé Besluit, nadat een standpunt is bepaald over het meest wenselijke tracé.

### 2e Maasvlakte

#### **Beschrijving gebied en ingreep**

Bij deze ingreep gaat het om een planologische reservering voor landaanwinning ten behoeve

van een 2e Maasvlakte. Het Rijk is initiatiefnemer, een startnotitie verscheen in 1998. Het plan is onderdeel van een groter plan, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, waarbij de dubbeldoelstelling versterking van de mainport Rotterdam samen met verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving Rijnmond geldt. De PKB-procedure deel 1 en MER-onderzoek zijn gelijktijdig doorlopen in 2001. Het toetsingsadvies van de commissie MER verscheen in 2001. Er heeft nog geen besluit over de voorgenomen planologische reservering plaatsgevonden. Na deel 3 PKB is nu een adviesaanvraag bij de EU ingediend. Nadat advies verkregen is kan besluitvorming plaatsvinden.

De landaanwinning is gepland in de Voordelta. Het gebied waar de landaanwinning zelf plaats zal kunnen vinden, is kerngebied van de EHS. De rest van de Voordelta is Vogelrichtlijngebied en aangemeld als Habitatrictlijngebied. Door de ingreep zijn er mogelijk effecten op de duinen van Voorne en Goeree, welke ook onderdeel zijn van de EHS en aangemeld als Habitatrictlijngebied. Voornes Duin is tevens Vogelrichtlijngebied.

#### **Afwegingskader**

De huidige waarden worden in algemene termen beschreven, waarbij met name wordt uitgegaan van de waarden conform de VHR. Er wordt niet duidelijk gemaakt of ook toetsing op EHS-waarden heeft plaatsgevonden. Er is niet duidelijk aangegeven en beschreven vanwege welke waarden bescherming heeft plaatsgevonden. Wel wordt aangegeven dat in het gebied een prioritaire soort voortkomt (de gewone zeehond) en prioritaire natuurtypen (zeereep, open droog duin en natte duinvallei).

*Er wordt niet duidelijk gemaakt of ook toetsing op EHS-waarden heeft plaatsgevonden*

Effectbeoordeling heeft plaatsgevonden voor (inter)nationale diversiteit ecosystemen en (inter)nationale diversiteit soorten. De belangrijkste effecten van de mogelijke ingreep zijn verlies van het areaal ondiepe en diepe kustzone (direct effect) en afname van salt-spray (indirect effect). De effecten op ecosystemen zijn als negatief beoordeeld, na weging per categorie natuurtype. De effecten op soorten worden na weging tussen de bestudeerde soortgroepen als neutraal beoordeeld.

Er is afgewogen volgens de Habitatrictlijn. Men stelt 'beoordeling in de zin van HR komt grotendeels overeen met de afweging die nodig is in het kader van SGR. Deze afweging zal daarom niet apart behandeld worden'. Daarbij worden de stappen uit HR procedureel juist doorlopen. Bij de nut en noodzaak discussie worden dwingende redenen van groot openbaar belang op drie manieren ge-operationaliseerd en worden ook alternatieve locaties en wijzen van realisatie onderzocht. Daarbij wordt telkens teruggerepen op de mainportfunctie van Rotterdam, zoals reeds vastgelegd in bestaand Kabinetsbeleid. Er is sprake van een persistent economisch belang op lange termijn. Belangen en alternatieven zijn op Europees schaalniveau onderzocht. Daarbij wordt aangesloten bij de argumentatie van dwingende redenen zoals die in artikel 6 van de Habitatrictlijn verwoord staan.

### **Compensatie**

In de MER staat dat landaanwinning een negatief effect heeft op natuurwaarden in het studiegebied. Voor de omvang van mitigatie en compensatie moet conform Habitatrictlijn uitgegaan worden van de 'worst-case' benadering. Uitgangspunt is behoud van de samenhang van het Natura 2000-netwerk.

Gevolgen van mogelijk negatieve effecten zijn de afname van zee- en natuur met 3125 hectare, de afname van de zee-oever met 4 kilometer en een kwaliteitsvermindering van de duinnatuur voor 19,5 hectare open, droog duin en 23 hectare zeereep en 1 hectare natte duinvallei.

Voor de in de MER beschreven twee voorkeursopties zijn compensatiemaatregelen vastgesteld. Daarover heeft tussen PKB deel 2 en deel 3 overleg plaatsgevonden met stakeholders. Resultaat is een akkoord over een compensatiepakket dat in deel 3 beschreven is. Afname van de zee-oever wordt via mitigatie opgeheven. Compensatie van zee- en natuur zal plaatsvinden via kwaliteitsverbetering in de bestaande Voordelta. De compensatie van land- en natuur zal gebeuren via het ontwikkelen van duinen voor de Delflandse kust (open droog duin en natte duinvallei) en de aanleg van een nieuwe zeereep bij de Brouwersdam (zeereep). Daarbij geldt een multiplier van 5 voor zee- en natuur, omdat compensatie na 20 jaar leidt tot ontstaan van 20% van de verloren gegane ecologische waarden. Definitieve maatregelen worden afgestemd op definitief ontwerp voor landaanwinning. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een monitoring- en evaluatieprogramma.

### **Near Shore Windpark**

#### **Beschrijving gebied en ingreep**

In 1998 is de startnotitie over de aanleg van een windmolenpark in de Noordzee door de initiatiefnemers de ministeries van EZ en Vrom, opgesteld. Richtlijnen voor het opstellen van de MER zijn in 1999 vastgesteld door het bevoegd gezag, de ministeries van EZ, Vrom, V&W en LNV. In 2000 is de MER afgerond, waarna een PKB

*Bij de nut en noodzaak discussie worden dwingende redenen van groot openbaar belang op drie manieren ge-operationaliseerd en worden ook alternatieve locaties en wijzen van realisatie onderzocht*

*De bepaling van de effecten is gebaseerd op de best beschikbare informatie*

procedure gestart is, die in 2001 is afgerond met door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurde planologische kernbeslissing. Hiermee ligt de keuze voor de locatie van het Near Shore Windpark vast. Doel van het project is op de eerste plaats om kennis en ervaring op te doen met het plaatsen van windturbines op zee wat betreft het functioneren, het onderhoud, de levensduur, de ecologische en morfologische effecten, de maatschappelijke acceptatie en de economische rentabiliteit. In de tweede plaats is het doel het opwekken van duurzame energie. NSW zal na maximaal 15-20 jaar afgebroken worden.

De ingreep zal plaatsvinden in een zoekgebied, dat geheel ligt in een kerngebied van de EHS en dus beschermd is onder SGR. Bovendien is er sprake van externe werking, omdat aangrenzende gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen. Verder zijn er een aantal beschermde natuurmonumenten in de nabijheid gelegen.

**Afwegingskader**

Het SGR is als uitgangspunt genomen, gegeven de ligging van het zoekgebied voor de alternatieve locaties binnen de EHS. Er liggen geen (delen van de) alternatieve locaties in gebieden die beschermd worden volgens de HR, maar beide richtlijnen hebben een zogenaamde externe werking. Hoewel de bestaande richtlijnen niet eenduidig tot de conclusie leiden dat het Near Shore Windpark vanwege deze externe werking getoetst dient te worden aan de HR, is wel aandacht geschonken aan de vragen die de richtlijnen in dit verband stellen. Deze vragen worden tegelijkertijd met de vragen uit het afwegingskader SGR beantwoord. Hierbij heeft de overweging meegespeeld dat de rechtbank in Leeuwarden in

zijn uitspraak van 17 juli 1998 begrippen uit SGR en HR als elkaars synoniemen hanteert.

De verschillende stappen worden procedureel goed doorlopen, waarbij ook de vragen uit HR beantwoord worden. Zo wordt er specifiek ingegaan op de zekerheidsvraag uit HR. Er wordt echter niet altijd aangesloten bij de formuleringen uit HR: “de vraag van de Habitat- en Vogelrichtlijn of er zekerheid bestaat dat er geen sprake is van aantasting, dient ontkennend beantwoord te worden” In artikel 6 van de HR wordt echter gesproken over een significante effecten en passende beoordeling.

De huidige waarden worden in algemene termen benoemd. Er wordt aangegeven op welke gronden de nabijgelegen Natura 2000 gebieden zijn aangewezen. Op basis van de huidige inzichten zijn drie aspecten locatieonderscheidend: vogels (onderdeel van bestaande natuurlijke processen), bestaande landschapsstructuur en mogelijkheden voor recreatie. De overige wezenlijke kenmerken en waarden zijn niet locatiegebonden, en er zijn geen significante verschillen tussen effecten op verschillende locaties. De bepaling van de effecten is gebaseerd op de best beschikbare informatie. Op grond van die kennis is het kabinet van mening dat er sprake kan zijn van mogelijke aantasting van de leefsituatie voor vogels. Een monitoringsprogramma zal daarvoor de noodzakelijke informatie moeten leveren. De openheid van de zee wordt aangetast, waar aangegeven wordt dat draagvlak en acceptatie in belangrijke mate bepaald wordt door een goede landschappelijke inpassing, waarvoor ook nader onderzoek uitgevoerd zal worden. Wel wordt er specifiek aangegeven dat het een tijdelijk project is, en dat

de oorspronkelijke situatie op termijn hersteld zal worden. Er is geen sprake van aantasting wat betreft het aspect recreatie.

Bij de nut en noodzaak discussie wordt wederom op grond van bestaande jurisprudentie, geoordeeld dat “zwaarwegend maatschappelijk belang” synoniem is aan “dwingende redenen van groot openbaar belang”. Voorafgaand aan deze ingreep is door de internationale verplichtingen over het Kyoto-protocol aangegaan, vertaald in doelstellingen voor een marktaandeel voor duurzame energie van 10% in 2020. Op nationaal niveau zijn de alternatieven afgewogen, op het niveau van de Noordzee zijn alternatieve locaties onderzocht. Het begrip “redelijkerwijs” uit het afwegingskader van SGR (“kan aan het belang redelijkerwijs elders of op andere wijze tegemoet gekomen worden?”) wordt geïnterpreteerd als financieel-economisch haalbaar.

### **Compensatie**

In de MER wordt gesproken dat door zorgvuldige inrichting de landschappelijke effecten zoveel mogelijk beperkt worden. Overige mitigerende en eventuele compenserende maatregelen dienen op basis van nader onderzoek vastgesteld te worden. Hierbij geeft het kabinet aan dat het prioriteit geeft aan het beperken van de effecten voor vogels. Verder wordt in het definitieve besluit in PKB, deel 4 gesteld dat de initiatiefnemer voor de realisatie van het park aan het bevoegd gezag een reëel voorstel zal voorleggen voor compensatie van de nadelige effecten. Het is onduidelijk of er op dit moment al een plan bestaat, en hoe er dus omgegaan wordt met mogelijke compensatie. Wel is duidelijk dat effecten op vogels en landschap nog onderzocht zullen gaan worden.

### **Hanzelijn**

#### ***Beschrijving gebied en ingreep***

Het gaat hier om een trajectstudie naar de mogelijkheden voor de aanleg van de spoorlijn tussen Lelystad en Zwolle. De Hanzelijn heeft een tweeledige doelstelling: realisatie van een regionale spoorverbinding tussen Lelystad en Zwolle en verbetering van de openbaar vervoerverbindingen tussen de Randstad en het noorden van het land. Initiatiefnemer is het Rijk, samen met NS Rail-infrastructuur. Een startnotitie verscheen in 1996. Richtlijnen voor de MER zijn vastgesteld in 1997 en de MER is in 2000 ter visie gelegd. Na een gesprek met de commissie MER, is hierop een aanvulling verschenen. Het toetsingsadvies, dat in 2001 verscheen, geeft aan dat in de aanvulling onder meer de stappenplannen volgens de verschillende beschermingsregimes afdoende zijn behandeld. Er is inmiddels besloten tot aanleg van de Hanzelijn, waarbij voor de passage van de Randmeren is gekozen voor een tunnel onder het Drontermeer. Bij Zwolle komt een brug over de IJssel.

Het zoekgebied van de spoorlijn is zeer langgerekt en strekt zich uit van Lelystad tot Zwolle, met vier tracévarianten. De Hanzelijn doorsnijdt of beïnvloedt drie VR-gebieden: Drontermeer/Vossemeer, Ketelmeer en IJssel. Ook een aantal EHS-gebieden wordt doorsneden.

#### ***Afwegingskader***

In de beschrijving van de huidige waarden conform de Vogelrichtlijn wordt aangegeven dat de gebieden zijn aangewezen wegens het drempeloverschrijdend voorkomen van een aantal vogelsoorten, met name niet-broedvogels, die voor-

*Het toetsingsadvies geeft aan dat in de aanvulling onder meer de stappenplannen volgens de verschillende beschermingsregimes afdoende zijn behandeld*

*Een andere mogelijke verklaring is de onduidelijkheid ten tijde van de MER over de bruto- en nettobegrenzing van de EHS*

komen in bijlage 1 en 2. De wezenlijke waarden van de doorsneden EHS-gebieden worden slechts oppervlakkig beschreven. Bij veel gebieden wordt volstaan met de mededeling “aangelegd bos, van betekenis voor een aantal diersoorten”.

De belangrijkste effecten van de mogelijke ingreep zijn verlies aan oppervlakte en verstoring. Voor SGR zijn deze effecten niet voor soorten specifiek beschreven en gekwantificeerd. Voor VR wordt voor alle kwalificerende soorten afzonderlijk een inschatting gemaakt van de te verwachten effecten, zonder aan te geven of deze effecten significant zijn.

Na het verzoek om aanvullende informatie door de commissie MER is zowel het HR als het SGR stappenplan doorlopen. Het lijkt echter er op dat er bij de nut en noodzaak discussie geen afweging van het maatschappelijk belang wordt gemaakt. Er wordt een directe lijn getrokken tussen de gevonden effecten en de compensatie daarvan. Er is onderzoek gedaan naar alternatieven wijzen, waarbij een afweging plaatsgevonden heeft tussen de Hanzelijn en de uitbreiding van het bestaande spoor.

#### **Compensatie**

In de MER wordt alleen ingegaan op compensatie van de verloren oppervlakte EHS (loofbos). Daarvoor wordt in de MER voorgesteld dit te compenseren door het aanleggen van een gelijke oppervlakte loofbos.

#### **3.4.2 Conclusies generiek**

##### ***Algemeen: gebied en ingreep***

Bij vrijwel alle casussen is de ingreep in of nabij een gebied gepland dat zowel onderdeel vormt

van de EHS als van het Natura 2000-netwerk. Alleen de casus Delfzijl kent een voorgenomen ingreep nabij enkel Natura 2000-gebieden. Opvallend is dat de voorgenomen ingrepen soms wel tot directe ingrepen in de EHS leiden maar dat het bij de Natura 2000-gebieden altijd om de externe werking van een ingreep gaat. Dit kan mogelijk betekenen dat van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden een meer preventieve werking uitgaat dan van de begrenzing van de EHS. Niet altijd is uit de bestudeerde stukken direct duidelijk welke bescherming de gebieden in het zoekgebied van de ingreep genieten. Deels is dit te verklaren omdat gedurende of zelfs na afronding van de MER-procedure aanwijzing of aanmelding als Vogel- respectievelijk Habitatrictlijngebied heeft plaatsgevonden, zoals bij de Randweg Tilburg. Een andere mogelijke verklaring is de onduidelijkheid ten tijde van de MER over de bruto- en nettobegrenzing van de EHS. Ook Morel (1998) concludeerde dat zolang de definitieve begrenzing van de EHS nog niet heeft plaatsgevonden, de status van gebieden in het beleid onduidelijk is. Echter, in een handreiking van Vrom voor de MER-beoordelingsplicht, staat het uitdrukkelijk advies dat bevoegd gezag en initiatiefnemer zich in het bezit moeten stellen van een up-to-date lijst van gevoelige gebieden, waaronder speciale beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn en gebieden die vallen binnen de EHS (Vrom 1999).

##### ***Algemeen: afwegingskader***

In veel casussen waarbij de geplande ingreep in of nabij zowel EHS als Natura 2000-gebieden plaatsvindt, wordt slechts aan één van beide afwegingskaders getoetst. Daarbij wordt in de argumentatie lang niet altijd expliciet aangesloten

bij de formuleringen van SGR of HR. In sommige gevallen wordt het SGR gelijk gesteld aan HR (Near Shore Windpark) in andere gevallen wordt HR gelijk gesteld aan SGR (2e Maasvlakte).

Wat betreft de toetsing van effecten moeten in alle gevallen echter beide kaders worden doorlopen, omdat de waarden van de EHS en Natura 2000-gebieden evident verschillen. De effecten moeten immers op verschillende waarden beoordeeld worden. De keuze voor het afwegingskader van de HR impliceert vaak het ten onrechte niet benoemen van mogelijke aantasting van de waarden en kenmerken voor EHS-gebieden.

De casus A-74 onderkent dit en meldt dat 'het SGR een vergelijkbare beschermingsformule kent als de Habitatrictlijn. De effecten op de EHS worden wel apart weergegeven (stap 1) maar de overige stappen worden volgens het afwegingskader van de HR meegenomen'.

Wat betreft het nee, tenzij beginsel zouden ook beide afwegingskaders doorlopen moeten worden, omdat ook deze op essentiële punten van elkaar verschillen. De neiging bestaat om de SGR ook gelijk te stellen aan de HR (bijvoorbeeld A-74, 2e Maasvlakte). Daarbij stelt men dat 'SGR de Nederlandse vertaling is van het afwegingskader uit de Habitatrictlijn (richtlijnen 2e Maasvlakte) of dat 'het SGR een vergelijkbare beschermingsformule kent als de Habitatrictlijn (casus A-74). Soms wordt helemaal niet verwezen naar het afwegingskader SGR (casus TT-Assen) Gelijkstelling van de beide afwegingskaders is wel verdedigbaar als de stringenter formuleringen uit de HR boven die uit het SGR worden gehanteerd.

De bestudeerde casussen geven duidelijk blijk van voortschrijdend inzicht in het juist toepassen

van het afwegingskader. Zo heeft bij de casus Maasvlakte een bijstelling van de compensatie plaatsgevonden tussen PKB deel 1 en deel 3, nadat juridisch advies was ingewonnen over de interpretatie van de effecten van de ingreep. Bij de casus A-74 is aan het begin van de MER een natuurinventarisatie uitgevoerd, waarna in 2001, als voorbereiding op het Ontwerp Tracé Besluit, nog een actualisatie heeft plaatsgevonden. Ook bij de randweg Tilburg wordt mede na aanmelding van een gebied als Habitatrictlijngebied, aanvullend onderzoek uitgevoerd om te bezien of een ontheffing nodig is dan wel mitigerende of compenserende maatregelen moeten worden genomen. Dit heeft echter geen effect meer op de ligging van het tracé (aanvullende informatie via interview).

#### *Toetsing: te beschermen waarden*

De aanwezige waarden worden meestal globaal beschreven. Daarbij is nauwelijks te achterhalen vanwege welke waarden het gebied bescherming geniet. Bij de EHS zijn deze waarden en kenmerken ook moeilijk te operationaliseren. Toetsing lijkt vooral plaats te vinden voor de natuurwaarden. Andere waarden en kenmerken zoals landschapsstructuur, bodemreliëf etc. worden nauwelijks genoemd.

Voor Natura 2000-gebieden liggen de te beschermen waarden duidelijker. In de meeste casussen worden deze waarden meer of minder concreet omschreven. Hier blijkt wel, zoals bijvoorbeeld bij de casus Maasvlakte, dat de initiatiefnemer problemen heeft met de betekenis van 'kwalificerende' en 'prioritaire' soorten en habitats uit de Habitatrictlijn. In de verschillende MER-stukken (startnotitie, richtlijnadvies, MER-rapport) worden telkens andere, soms foutieve

*De bestudeerde casussen geven duidelijk blijk van voortschrijdend inzicht in het juist toepassen van het afwegingskader*

*Nergens wordt echter daadwerkelijk een heldere argumentatie gegeven hoe het natuurbelang is afgewogen tegenover de genoemde overige belangen*

soorten en habitats benoemd. In andere casussen, zoals TT-Assen, worden bij de aanwezige waarden ook soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn genoemd. Soortenbescherming ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn is echter geregeld via een set verbodsbepalingen en niet volgens het nee, tenzij beginsel (zie ook bijlage 3).

#### *Toetsing: effecten ingreep*

De mogelijke effecten van de ingreep worden altijd beschreven. In het MER-rapport zelf wordt echter nauwelijks verwezen naar de onderbouwing van deze effecten. Methodieken, onderzoeken of andere referenties naar ingreep-effect relaties blijven vaak onbenoemd. Dit maakt het niet mogelijk de veronderstelde effecten inhoudelijk te beoordelen. Ook de commissie MER constateert incidenteel dat de feitelijke onderbouwingen van de conclusies vaak alleen in de achtergrondrapporten te vinden zijn (casus Maasvlakte).

Voor twee casussen wordt na het doorlopen van de toetsingsprocedure geconstateerd dat er geen significante effecten zijn volgens de Habitatrichtlijn. Het is onduidelijk of daarbij conform het voorzorgsbeginsel uit de HR is geoordeeld. Beide casussen (TT-Assen en Stichtse Brug Almere) toetsen hier alleen op effecten inzake de Habitatrichtlijn en ten onrechte niet op aantasting conform het SGR. In ieder geval wordt hierna niet meer het afwegingskader doorlopen.

In twee casussen (Hanzelijn en Windmolenpark Delfzijl) heeft men mogelijke effecten ten gevolge van externe werking op Natura 2000-gebieden niet onderzocht, waardoor het afwegingskader mogelijk ten onrechte niet is doorlopen. Voor de

Hanzelijn heeft de commissie MER de initiatiefnemer op deze ommissie gewezen en heeft een aanvullend MER plaatsgevonden. Bij Delfzijl heeft de commissie MER in het toetsingadvies geen opmerkingen hierover gemaakt, hoewel dit volgens het richtlijnenadvies wel had moeten gebeuren.

De diffuse beschrijving van de aanwezige waarden in de MER's maakt het lastig om de toetsingsprocedure inhoudelijk juist toe te passen. Of er ten gevolge van de effecten van de ingreep aantasting van wezenlijk waarden en kenmerken plaatsvindt resp. significante gevolgen zijn *op grond van de waarden waarvoor het gebied bescherming geniet* is vaak niet goed te achterhalen.

In geval van de A-74 wordt dit door betrokkenen bevestigd: het is moeilijk om uitspraken te doen in welke mate de beschreven effecten een aantasting van de wezenlijke waarden en kenmerken tot gevolg zullen hebben. Deels komt dit voort uit het feit dat effecten in het MER integraal zijn meegewogen.

#### *Nee, tenzij beginsel: nut en noodzaak*

Bij de nut en noodzaak discussie wordt in casussen Tilburg, A-74, Near Shore Windpark en 2e Maasvlakte verwezen naar voorafgaande strategische beslissingen. In de diverse casussen worden verschillende dwingende redenen genoemd die het groot openbaar belang rechtvaardigen. Nergens wordt echter daadwerkelijk een heldere argumentatie gegeven hoe het natuurbelang is afgewogen tegenover de genoemde overige belangen, terwijl de HR- en SGR-afweging hier wel om vraagt. Ook bij het verwoorden van de maatschappelijk belangen wordt lang niet altijd

aangesloten bij de formuleringen uit HR en SGR. Het schaalniveau waarop de belangen worden afgewogen, verschilt sterk: van stadsniveau (casus Tilburg) tot Europees niveau (casus 2e Maasvlakte). Voor een deel hangt de keuze voor het schaalniveau samen met het type ingreep: bij infrastructurele ingrepen wordt altijd afgewogen op regionaal niveau, de infrastructuur moet immers tot een verbinding van A naar B leiden. De grotere ingrepen met de rijksoverheid als initiatiefnemer zoals Near Shore Windpark en 2e Maasvlakte worden op (boven) nationaal niveau afgewogen. Maar ook gemeenten wegen soms op bovengemeentelijk niveau af, zoals de casus Vaart IV/VI illustreert. Hier is het belang van het bedrijventerrein op regionaal/provinciaal niveau beoordeeld.

#### *Nee, tenzij beginsel: alternatieven*

In de meeste gevallen is er uitgebreid onderzoek naar alternatieven geweest. Het gekozen schaalniveau verschilt daarbij van geval tot geval. Alternatieven zijn daarbij gekoppeld aan het door de initiatiefnemer annex bevoegd gezag gedefinieerde probleem (de uitvoering van de strategische beslissing). Het beschrijven van alternatieven is wellicht het belangrijkste effect van de SGR/HR regelgeving, hoewel dit volgens de MER-wetgeving ook al verplicht is. Bij casus 2e Maasvlakte is een van de alternatieven (“inbreiden” in bestaand havengebied) ingebouwd in de voorgenomen activiteit. Overigens kan een toets aan zwaarwegend maatschappelijk belang en dwingende redenen etc. samenvallen met een alternatieventoets op het hoogste abstractieniveau (casus Tilburg).

#### *Compensatie*

In de meeste gevallen waarin het afwegingskader wordt doorlopen, worden ook mogelijkheden voor compensatie verkend. Omdat in de onderzochte casussen nog nauwelijks besluiten van bevoegde gezagen hebben plaatsgevonden, zijn er ook nog geen definitieve compensatieplannen. Mogelijkheden voor compensatie moeten echter wel bij de verkenning van alternatieven in de MER genoemd worden.

Compensatie weegt in een aantal casussen mee in de besluitvorming over alternatieve locaties voor een ingreep, in die zin dat er naar wordt gestreefd om de noodzaak tot compensatie – soms vanwege de kosten die hiermee gemoeid gaan – zoveel mogelijk te beperken. Dit is procedureel weliswaar niet helemaal juist, gegeven de eis van volgtijdelijkheid, maar meewegen van de noodzaak tot compensatie leidt er dan wel toe dat meer natuurvriendelijke locaties worden gekozen voor de voorkeurstracés (casus A-74 en randweg Tilburg).

Bij casus Near Shore Windpark worden alleen mogelijkheden voor mitigatie verkend. Voor A-74 zijn mitigerende maatregelen opgenomen in de ontwerpen en is een compensatievisie opgesteld; uitwerking van het compensatieplan vindt plaats nadat er een keuze voor een voorkeurstracé is gemaakt. Voor de 2e Maasvlakte is voor de in de MER behandelde voorkeursalternatieven een compensatieprogramma vastgesteld in samenspraak met betrokken actoren. Op basis daarvan zijn reeds concrete beleidsbeslissingen inzake compensatie genomen. Ook hier worden definitieve maatregelen afgestemd op een definitief ontwerp voor landaanwinning 2e Maasvlakte. Wat betreft het doel van compensatie bij ingrepen in Natura 2000-gebieden, het waarborgen

*De grotere ingrepen met de rijksoverheid als initiatiefnemer zoals Near Shore Windpark en 2e Maasvlakte worden op nationaal niveau afgewogen*



van de algehele samenhang binnen Natura-2000-netwerk, wordt alleen in de casus 2e Maasvlakte hierop teruggegrepen. In andere casussen wordt aan deze doelstelling niet gerefereerd.

Uit de telefonische interviews blijkt dat gemeentelijke natuurbeleidsplannen worden betrokken bij de besluitvorming over compensatie, zoals de Integrale Natuurvisie Venlo bij de casus A-74 en de plannen voor de Groene Mal bij de casus

## 4 Conclusies en adviezen

### 4.1 Conclusies theorie en praktijk

In deze paragraaf worden op grond van de resultaten uit paragraaf 2.4.2, de feitelijke interpretatie van de afwegingskaders van het Structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrichtlijn en 3.4.2, de toepassing in de praktijk van de afwegingskaders bij ingrepen in of nabij de Ecologische hoofdstructuur en/of Natura 2000-gebieden, de belangrijkste conclusies gegeven. Daarbij wordt teruggegrepen op de vraagstelling van het onderzoek.

#### **Wat zijn de verschillen en overeenkomsten van de beschermingsformules uit SGR en HR bij bescherming van natuurgebieden?**

Het belangrijkste verschil tussen HR en SGR betreft de te beschermen waarden van het gebied: integrale, maar meestal niet helder omschreven waarden bij het SGR, sectorale en in een aanwezig aanwijzingsbesluit helder omschreven waarden bij de HR. Het SGR kent dus meer en ook potentiële waarden waarop de ingreep afgewogen moet worden dan de HR, terwijl de HR in theorie concreter is in de omschrijving van de te beschermen waarden en het te begrenzen gebied. In de praktijk zijn deze aanwijzingsbesluiten wel aanwezig voor Vogelrichtlijngebieden, nog niet (anno 2002) voor de aangemelde Habitatrichtlijngebieden. Voor het toepassen van het afwegingskader van het SGR is onduidelijk is of dit afwegingskader geldt voor bruto- of netto-EHS. Feit is wel dat in beide gevallen ook sprake kan zijn van externe werking, dus dat een afweging ook plaats dient te vinden voor ingrepen die (significante) gevolgen hebben voor een gebied hoe-

wel zij zich buiten het beschermde gebied afspelen. Het toepassen van het afwegingskader uit SGR is verplicht voor het Rijk als initiatiefnemer, maar omstreden voor overige initiatiefnemers; het toepassen van het afwegingskader van de Habitatrichtlijn is verplicht voor elke initiatiefnemer. Beoordeling van de effecten van de ingreep hangt af van de operationalisatie van begrippen, die zowel voor SGR als HR niet eenduidig zijn en soms afhankelijk van jurisprudentie voor interpretatie. Belangrijk verschil is wel dat in principe bij HR de effecten ten gevolge van wezenlijke veranderingen ten gevolge van bestaand gebruik afgewogen kunnen worden, terwijl SGR alleen van toepassingen is op alle voorgestelde ingrepen die na 1995 tot stand gekomen zijn. Als laatste is een duidelijk verschil tussen de compensatie in theorie conform HR en SGR: bij compensatie zijn er grote verschillen over het tijdstip van compensatie, het type compensatie en de te compenseren effecten tussen SGR en HR.

De belangrijkste overeenkomst tussen HR en SGR betreft de 'nee, tenzij' formule. Hoewel de gebruikte begrippen verschillen en operationalisatie van de begrippen lang niet altijd helder is, komen de beide formuleringen in de kern op hetzelfde neer.

#### **Hoe werken de verschillende beschermingsformules in de praktijk?**

De beschermingsformules zijn op zichzelf helder, maar de uitvoering hapert. Uit de uitgevoerde casus-studie zijn de volgende belangrijkste zaken te concluderen:

*Bij compensatie zijn er grote verschillen over het tijdstip van compensatie, het type compensatie en de te compenseren effecten tussen SGR en HR*

*Effecten van de compensatie worden vrijwel nooit beoordeeld op hun gevolgen voor ruimtelijke samenhang binnen het netwerk van de EHS dan wel Natura 2000*

- De afwegingskaders SGR en HR worden niet altijd aanvullend gehanteerd. De neiging bestaat om de kaders aan elkaar gelijk te stellen. Dat is voor het toetsingsprocedure niet mogelijk, omdat de effecten van de ingreep voor verschillende waarden moeten worden beoordeeld en daardoor niet *alle* te beschermen waarden beoordeeld worden. Bij het nee, tenzij beginsel is gelijkstelling van nut en noodzaak en alternatievenonderzoek verdedigbaar, als daarbij de stringentere formuleringen uit de Habitatrictlijn worden aangehouden.
- In geen van de onderzochte casussen worden de natuurwaarden eenduidig gekwantificeerd. Als niet duidelijk is aangegeven vanwege welke waarden het gebied bescherming geniet, is het ook onhelder op basis van welke waarden het natuurbelang afgewogen moet worden tegen overige belangen. Hierdoor kan het natuurbelang niet in vergelijkbare eenheden worden afgewogen tegen het openbaar/maatschappelijk belang.
- In de meeste onderzochte casussen waarin het afwegingskader is doorlopen, zijn er voorafgaand door de overheid economisch-strategische beslissingen genomen, en internationale verplichtingen aangegaan, waaruit nut en noodzaak van de ingreep direct volgen. Daardoor is het 'lot' van de betreffende natuurgebieden als het ware vooraf bezegeld.
- Onderbouwingen van de mogelijke effecten van de ingreep op de te beschermen waarden zijn uit de bestudeerde documenten slecht te achterhalen. Bovendien blijkt dat in de praktijk vooral de waarden van de EHS niet altijd benoemd te (kunnen) worden, waardoor ook de effecten niet goed beschreven (kunnen) worden. Of er ten gevolge van de effecten van

de ingreep aantasting van wezenlijk waarden en kenmerken plaatsvindt of dat er significante gevolgen zijn op grond van de waarden waarvoor het gebied bescherming geniet, is vaak niet goed te achterhalen. De vaststelling in bepaalde casussen dat er geen significante effecten zijn daarom niet op inhoud te beoordelen. Conform het voorzorgbeginsel van de HR zou in deze gevallen mogelijk wel het afwegingskader moeten worden doorlopen, hetgeen niet gebeurd is.

- Compensatie van de ingreep vindt altijd plaats op het niveau van het te beschermen gebied. Effecten van de compensatie worden vrijwel nooit beoordeeld op hun gevolgen voor ruimtelijke samenhang binnen het netwerk van de EHS dan wel Natura 2000.

Andere vermeldenswaardige conclusies zijn:

- De onderzochte casussen tonen aan dat de keuze voor het toepassen van ofwel SGR ofwel de HR als afwegingskader, nauwelijks verschil uitmaakt voor wat betreft de procedure van de te doorlopen stappen.
- De onderzochte casussen tonen geen duidelijke verschil in het toepassen van de afwegingskaders tussen rijksoverheden en gemeenten als initiatiefnemer, maar zijn te gering in aantal om hier conclusies aan te verbinden.
- De manier waarop belangen afgewogen worden verschilt per casus wat betreft schaalniveau en argumentatie. Dit vloeit deels voort uit het type ingreep. De bestudeerde casussen zijn te gering in aantal om mogelijke verschillen tussen gemeente en rijk als initiatiefnemer te kunnen vaststellen.
- Op procedureel en in enkele gevallen inhoudelijk vlak, geven de onderzochte MER-casussen

blijk van voortschrijdend inzicht over het toepassen van de beschermingsformules. Met name de casus 2<sup>e</sup> Maasvlakte kan als voorbeeld dienen voor een juiste procedurele toepassing; niet alleen worden de stappen juist doorlopen maar er is ook structureel ruimte voor inspraak geweest.

- De begrippen prioritaire soorten en kwalificerende soorten conform de Habitatrictlijn, worden soms onzorgvuldig gehanteerd. Naast een duiding van gebrek aan kennis én informatie kan dit gevolgen hebben voor de het afwegingskader van de Habitatrictlijn, dat strenger is als er sprake is van prioritaire soorten. Dan kunnen immers redenen van economische aard alleen na advies van de EU als van groot openbaar belang worden aangevoerd.
- Conform de MER-verplichting worden de bestaande waarden van gebieden beschreven. De beschrijving is meestal globaal en bevat zelden referenties naar onderbouwend onderzoek. Wat betreft waarden en kenmerken van EHS-gebieden kan dit mogelijk een gevolg zijn van de beleidsmatige onduidelijkheid hierover. Ook de waarden van Natura 2000-gebieden worden meestal slecht benoemd, wat alweer te maken kan hebben met het feit dat aanwijzingsbesluiten bij decentrale overheden en initiatiefnemers niet bekend zijn.
- De gevolgen van de ingreep worden meestal op alle aanwezige waarden betrokken, dus in geval van Natura 2000-gebieden niet alleen bijlage I en II HR en bijlage I VR. Hierdoor zijn negatieve effecten op waarden EHS en Natura 2000 niet te scheiden van overige waarden, terwijl bijvoorbeeld het afwegingskader van de HR niet van toepassing is op soorten die onder bijlage IV van de Habitatrictlijn vallen.
- De alternatieventoets wordt meestal formeel goed toegepast. Wel zijn alternatieven gekoppeld aan de uitvoering van de strategische beslissing die hieraan voorafgaand door initiatiefnemer is genomen en die ten grondslag ligt aan “zwaarwegend maatschappelijk” of “groot openbaar” belang. Hierdoor beperkt het alternatieven onderzoek zich meestal tot alternatieve locaties en is het zoeken naar alternatieve wijzen al een gepasseerd station.
- Het lijkt er op dat er een preventieve werking uitgaat van de begrenzing van gebieden. Vaak worden de ingrepen buiten de beschermde gebieden gelokaliseerd waardoor er hoogstens nog sprake is van externe werking. Dit geldt met name voor Natura 2000-gebieden. Over het toepassen van de afwegingskaders bij externe werking bestaat echter onduidelijkheid bij de initiatiefnemers. En dat terwijl uit de HR en SGR blijkt dat alle voorgenomen ingrepen op hun effecten getoetst moeten worden. Bij het toepassen van de kaders wordt geen onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte effecten.
- Compensatie weegt in een aantal casussen mee in de besluitvorming over alternatieve locaties voor een ingreep, in die zin dat er naar wordt gestreefd om de noodzaak tot compensatie, soms vanwege de kosten die hiermee gemoeid gaan, zoveel mogelijk te beperken. Dit is procedureel weliswaar niet helemaal juist, gegeven de eis van volgtijdelijkheid, maar meewegen van de noodzaak tot compensatie leidt er dan wel toe dat meer natuurvriendelijke locaties worden gekozen voor de voorkeurstracés (casus A-74 en randweg Tilburg)

*Het lijkt er op dat er een preventieve werking uitgaat van de begrenzing van Natura 2000 gebieden*

## 4.2 Conclusies en adviezen toekomstig beleid

Hier wordt ingegaan op de derde en laatste onderzoeksvraag, waarbij ook een korte doorkijk plaatsvindt naar recent en toekomstig beleid op het gebied van natuurbescherming. Op basis van de resultaten uit deze casus-studie en de verwachtingen over het toekomstig beleid worden een aantal beleidsadviezen gegeven. Uit de conclusies en adviezen zijn een aantal vragen voor vervolgonderzoek te formuleren, die zijn vermeld in bijlage.

*Het is duidelijk dat het naast elkaar bestaan en moeten toepassen van verschillende beschermingsregimes voor veel betrokkenen onduidelijk is*

Welke conclusies zijn uit de praktijk te trekken over toekomstige ontwikkelingen bij de bescherming van natuurgebieden?

Uit voorgaande analyse is duidelijk geworden dat het naast elkaar bestaan en moeten toepassen van verschillende beschermingsregimes voor veel betrokkenen onduidelijk is, en leidt tot doorlopen van één afwegingskader. Wat betreft de te beschermen waarden en effecten van de ingreep op deze waarden is bovendien duidelijk dat informatie hierover nogal eens ontbreekt of moeilijk te achterhalen is.

Indien men betrokkenen zou faciliteren met het ontsluiten en beschikbaar stellen van dergelijke informatie en kennis, zou in principe iedere initiatiefnemer of bevoegd gezag in staat moeten zijn tot een goed onderzoek respectievelijk een weloverwogen besluit. Van groot belang zijn kennis en communicatie over instandhoudingsdoelen, dosis-effect-relaties en toezicht. Hoe volg je wat er gebeurt? Pakt compensatie goed uit? Ook als deze kennis voorhanden is, blijft een belangrijk aandachtspunt de vraag, op welk moment en op welk schaalniveau de afweging dient plaats te vinden.

Een belangrijke bottle-neck blijft dat men in voorkomende gevallen bij één ingreep diverse afwegingen over natuurbescherming moet maken. Er zijn immers verschillende regimes wat betreft gebiedsbescherming naast een (nieuw) regime voor soortenbescherming. Verduidelijking van de afwegingskaders en zo mogelijk vereenvoudiging van de toepassing is aan te raden. Integratie van de bestaande beschermingsregimes zou overwogen moeten worden. Versnippering in besluitvorming, maakt het probleem van de kennisvoorziening alleen groter.

Als we kijken naar het toekomstig beleid op het gebied van natuurbescherming, zijn de volgende zaken relevant voor dit project:

Momenteel wordt de gebiedsbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn omgezet in nationale wetgeving. De wetwijziging hiertoe, aanpassing van de herziene Natuurbeschermingswet 1998 is nog steeds in voorbereiding. Juridisch zullen bij bescherming conform de herziene NB-wet een aantal veranderingen optreden in vergelijking met bescherming conform de Europese richtlijnen. In de herziene NB-wet is het bevoegd gezag dat de afweging maakt (toepassen van huidig artikel 6 lid 3 en 4 HR) het bestuursorgaan dat de vergunning, ontheffing of anderszins publiekrechtelijke toestemming verleent aan het handelen dat significante gevolgen zou kunnen hebben voor een beschermd gebied. Dat betekent dat de afweging van het natuurbelang tegenover overige belangen, veelal gemaakt zal worden door het bevoegd gezag van lagere bestuursorganen. Daarbij zal bepalend zijn of dit bevoegd gezag over de benodigde expertise beschikt of deze zal inhuren en met name op welk schaalniveau men de belangen en alternatieven zal verkennen en afwegen.

Backes (2002) heeft daar recent enkele zeer kritische kanttekeningen bij geplaatst. Dit onderzoek toont aan dat ook lagere bestuursorganen deze afweging soms op 'bovenbestuurlijk' niveau maken. Het zou echter goed zijn te onderzoeken hoe in de toekomst voorkomen kan worden dat men het natuurbelang alleen tegen het lokaal belang afweegt, met als risico dat het natuurbelang op een dergelijk schaalniveau te vaak het onderspit delft<sup>9</sup>.

Het punt van inhoudelijke kennis over het operationaliseren van het natuurbelang, kan mogelijk goeddeels opgeheven worden door kennis over instandhoudingsdoelen en dosis-effect relaties te ontsluiten en dit toegankelijk te maken voor betrokken actoren. Heldere communicatie is daarvoor een harde voorwaarde.

Met het voorbereiden van het tweede Structuurschema Groene Ruimte en de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening wordt ook de planologische bescherming van gebieden herzien. Daarbij is voornamelijk sprake van een Groene Contour<sup>10</sup>. Binnen deze Groene Contour vallen de gebieden die bescherming genieten ingevolge de herziene NB-wet alsook andere natuurgebieden (EHS niet tevens zijnde Natura 2000- gebied of beschermd Natuurmonument) en andere landschappelijke waardevolle elementen. Voor de Groene Contour geldt dat de aanwezige bijzondere waarden en kenmerken dienen te worden beschermd. Begrenzing en nadere precisering van deze te beschermen en behouden waarden en kenmerken van het betreffende gebied moeten uiterlijk 2005 in de streekplannen opgenomen zijn. De rol van het streekplan en daarmee van Gedeputeerde Staten neemt in de herziene Wet op de Ruimtelijke Ordening aanzienlijk toe. Deze wet is echter nog

niet aangenomen. Voor natuurgebieden die wel onder de Groene Contour vallen maar niet onder de herziene NB-wet geldt het volgende (tekst tweede Structuurschema Groene Ruimte deel 1, bron: Kuindersma & Cappelle 2002):

*“Binnen deze gebieden geldt een basisbescherming waarbij de beheerder verplicht is zorg te dragen voor het behoud van de kwaliteit van het gebied. Nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van gebieden met een groene contour, die significante gevolgen kunnen hebben voor de te behouden waarden en kenmerken in deze groene contourgebieden zijn niet toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang. Op basis van een afweging tussen het te beschermen en te behouden belang en het met het plan of project gemoeide belang wordt al dan niet toestemming verleend. Wordt een ingreep na afweging van belangen toch toegestaan, dan dient voordat de ingreep plaatsvindt, een besluit te worden genomen over compenserende maatregelen.”*

Met deze formulering en de herziene NB-wet lijken de afweging conform huidige SGR en de tot voor kort geldende HR naar elkaar toe te groeien. Dat is een goede zaak: in de huidige en in dit project onderzochte afwegingskaders heeft men te maken met verschillende formuleringen en begrippen, die de zaak niet vereenvoudigen. Feit blijft wel dat er verschillende beschermingsregimes naast elkaar blijven bestaan. Bij elke voorgenomen ingreep zal moeten worden bekeken welke regimes gelden en vanwege welke waarden het regime opgelegd is. Dit onderzoek toont aan dat in de praktijk meestal slechts voor

**Heldere  
communicatie is  
daarvoor een harde  
voorwaarde**

*9 Waarschijnlijk zal pas in de tweede helft van 2003 dit wetsvoorstel in behandeling worden genomen.*

*10 Inmiddels is wel duidelijk dat het tweede kabinet Balkenende geen tweede deel van het SGR gaat uitbrengen en waarschijnlijk uiteindelijk met een Nota Ruimte komt.*

het toetsen en afwegen van één regime wordt gekozen. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre heldere communicatie over de verschillende beschermingsregimes deze omissie oplost. Uit de praktijk (resultaten workshop) klinkt de roep om één geïntegreerd beschermingssysteem, waar bijvoorbeeld via een getrapt systeem de effecten van

de ingreep op de waarden afgewogen worden. Deelnemers aan de workshop uitten hun vrees dat in de toekomst met het in stand houden van diverse beschermingsregimes naast elkaar, het draagvlak voor natuurbeleid afkalft en daarmee zal leiden tot (meer) problemen in de praktijk, zie kader 5.

### **Beleid versus praktijk: twee gescheiden werelden?**

Onderstaand enkele uitspraken van deelnemers aan de workshop 'bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de HR in de praktijk; van 4 juli 2002:

*"Het draagvlak voor natuur neemt af bij veel verschillende beschermingsregimes"*

*"Men is huiverig om vast te stellen wat de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied zijn, want voor je het weet zit je eraan vast!"*

*"Je wilt als lagere overheid graag vooraf toetsen of je op de goede weg zit, maar LNV en Brussel geven dan niet thuis."*

*"Betrek deze hele discussie (van de workshop) bij de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling."*

*"Voorkom juridisering van natuurbescherming door goed vertrouwen in elkaar."*

*"Het moet de burger niet uitmaken of de natuur vanuit Europa of Nederland beschermd is."*

*"Ook bij lagere overheden komt verkokering voor; je wordt soms pas op het eind met een besluit geconfronteerd."*

*"Toezicht op natuurbescherming is een black-box: kennis ontbreekt en de informatievoorziening is onduidelijk."*

### **Kortom: wees gespitt op signalen uit de maatschappij:**

- Informeer betrokken actoren over de te beschermen waarden van een gebied.
- Deel kennis over de effecten van ingrepen op natuurgebieden.
- Vereenvoudig de procedures voor afweging bij diverse beschermingsregimes.
- Verduidelijk hoe toezicht plaatsvindt op voorgestelde ingrepen.

Bovenstaande conclusies in ogenschouw nemende, samen met de te verwachten veranderingen in het toekomstig beleid van natuurbescherming, komen wij tot de volgende adviezen:

- Faciliteer betrokkenen met het ontsluiten en beschikbaar stellen van degelijke informatie over de te beschermen waarden van het gebied. Zorg dat men aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden centraal kan inzien en opvragen. Voor de EHS geldt dat men voor aanwezige waarden afhankelijk is van (nog) op te stellen natuurgebiedsplannen, waarin een uitwerking plaats vindt naar natuurdoeltypen. Het is vooralsnog onduidelijk hoe overige waarden kunnen worden benoemd. Verwijs bij voorkeur naar deze documenten in het richtlijnenadvies MER.
- Vergroot de kennis over effecten van ingrepen op ecologische waarden. Nu zijn de beschreven effecten vaak met vele onzekerheden omgeven, hetgeen een goede afweging in de weg staat. Daarbij is het ook belangrijk dat begrippen als 'significante gevolgen' 'instandhoudingsdoelstellingen van het gebied', 'gunstige staat van instandhouding van een soort' en 'duurzaamheid van de populatie' nader omschreven worden.
- Concretiseer de betekenis van het netwerk van Natura 2000-gebieden. Conform de Habitatrichtlijn moeten effecten van de ingreep worden beoordeeld op de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied; compensatieplannen moeten worden beoordeeld op de ruimtelijke samenhang van het netwerk Natura 2000. Maak helder hoe de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijk habitat en het waarborgen van de algehele samenhang van Natura 2000 vastgesteld kunnen worden en hoe deze twee begrippen van elkaar verschillen.
- Verken de mogelijkheden om het toepassen van de afwegingskaders SGR en HR te integreren in het instrument MER. Op deze wijze wordt het dubbel doorlopen van een groot aantal onderdelen uit MER en afwegingskaders voorkomen (beschrijven effecten en verkennen alternatieven). Stuur zo mogelijk aan op integratie hiervan (conform het advies van de Raad van State van 19 oktober 2001 in verband met de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998). Daarbij moet wel bedacht worden dat het doorlopen van een MER voor bepaalde activiteiten weliswaar verplicht is, maar het desondanks een vrijblijvend advies betreft aan het bevoegd gezag, terwijl het bevoegd gezag wel verplicht is af te wegen in het kader van HR. Ook blijft de vraag hoe afweging plaats dient te vinden bij plannen of projecten die niet MER-plichtig zijn.
- Maak helder op welke manier LNV toezicht houdt op het naleven van het toepassen van het afwegingskader SGR en/of HR. Geef daartoe een duidelijke omschrijving van de functie van LNV als adviseur bij de MER. Mogelijk kan ook de commissie MER, bij integratie van het toepassen van het afwegingskader in het instrument MER, een rol spelen bij het toezien op het juist doorlopen van afwegingskaders conform SGR en HR.
- Maak ook helder hoe naleving plaatsvindt op het toepassen van de afwegingskaders bij ingrepen die *niet* MER-plichtig zijn.
- Laat in een vroegtijdig stadium de belangen van EHS en Natura 2000-gebieden meewegen

*Verken de mogelijkheden om het toepassen van de afwegingskaders SGR en HR te integreren in het instrument MER*



bij discussie en beslissingen over de ruimtelijke ordening. Het is aan te bevelen dat het ministerie van LNV adviezen geeft hoe een evenwichtige afweging van belangen kan plaatsvinden. Daarbij moet aandacht besteed worden aan het *moment* van afwegen, aan het *schaalniveau* waarop belangen afgewogen moeten worden en aan de *methodiek* waarmee diezelfde belangen worden afgewogen. Het moment en het schaalniveau kunnen verduidelijkt worden in het kader van de discussie rondom Strategische MER-planning. Verken welke bestaande of te ontwikkelen methodieken hiertoe geschikt zijn.

- Stel een brochure samen en/of open een website over het toepassen van de afwegingskader van SGR en Habitatrichtlijn. Combineer deze informatie over gebiedsbescherming met informatie over soortenbescherming. Illustreer het geheel met reële voorbeelden om aan te geven hoe complex de praktijk soms is (in één gebied kunnen meerdere beschermingsregimes van toepassing zijn). Ga daarbij met name in op de toekomstige situatie, waarin soortenbescherming via de Flora en faunawet is geregeld en gebiedbescherming via de herziene Natuurbeschermingswet.

*Combineer deze informatie over gebiedsbescherming met informatie over soortenbescherming*

## Literatuur

- Backes, Ch. & J. Verschuuren, 2001. Dossier EG-recht Milieu: Natuurbeschermingsrecht 2001/2002. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Backes, Ch., 2002. Gewijzigde natuurbeschermingswet vertoont ernstige mankementen. In: Staatscourant van 29 mei 2002.
- 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.
- Eck, M. van, 1998. Flexibiliteit biedt kansen. Artikel verschenen in KenMERken 5 / 3 juni 1998.
- European Commission, 2001. Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC.
- Europese Gemeenschap, 1979. Richtlijn 79/409/EG van de Raad inzake het behoud van de vogelstand.
- Europese Gemeenschap, 1992. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- Goedhart, T., 1998. Vogel- en Habitatrichtlijn: de juridische meerwaarde in de praktijk. In: de Levende Natuur 99 (6):208-211.
- Grontmij Midden bv., 1997. Evaluatie compensatiebeginsel; eindrapport. Grontmij de Bilt.
- D'Hondt, N.M.L., 2001. Toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn in recente Nederlandse rechtspraak. Elsevier Congressen nummer 2, juli 2001.
- Kuindersma, W. & H. Cappelle. Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002. Conceptversie tbv natuurplanbureau. Alterra.
- 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
- LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.
- LNV, 1992. Structuurschema Groene Ruimte. Ontwerp Planologische kernbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.
- LNV, 1995a. Structuurschema Groene Ruimte. Deel 4, Planologische kernbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.
- LNV, 1995b. Uitwerking compensatiebeginsel. Notitie 'Toelichting op toepassing compensatiebeginsel bij concrete projecten'. Directie Groene

- Ruimte en Recreatie, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.
- LNV, 2000a. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage.
- LNV, 2000b. Selectiecriteria en methode van begrenzing. Onderdeel van de Nota van Antwoord Vogelrichtlijn. Ministerie van LNV, directie Natuurbeheer, 's-Gravenhage.
- Morel, S., 1998. Consequenties van 'beschermingsformules': Structuurschema Groene Ruimte, Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn. KenMERken 5 (1998).
- RIVM, 1998. Natuurbalans 98. Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- RIVM, 2001. Natuurbalans 2001. Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- RIVM, 2002. Natuurbalans 2002. Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Top, M, van den, W. Kuindersma, C. Niemeijer & L. Oost, 1998. Ruimte voor natuurcompensatie. De uitwerking en toepassing van het compensatiebeginsel. IBN-DLO Wageningen.
- Top, M van den & M. van der Zouwen, 2000. Europees natuurbeleid in Nederland: een pionier die zichzelf in de weg loop. In: Landschap 17 (2):81-96
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2002. Wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen. Advies van de Raad van State en nader rapport. Vergaderjaar 2001-2002, 28,171, B.
- Vos, P., L. Dekimpe, G. van Hoorick, K. Musters, E. Meelis & W. ter Keurs, 2002. Kan de ecologie de Habitatrichtlijn wel aan? Tien eisen aan een 'passende beoordeling'. KerMERken 9 (2002).
- Vreke, J. & M.J.M. van Mansfeld, 2000. Haalbaarheidsstudie Renkumse Beek. Kosten en baten van herstel van een ecologische verbindingzone. Alterra rapport 143. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Vrom, 1999. Afwegen en oordelen. Handreiking voor de M.E.R.-beoordelingsplicht. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Zoetermeer.
- Wallstrøm, 2000. Beheer van 'Natura 2000'-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Europese Commissie, DG Milieu.
- Zouwen, M. van der & J.P.M. van Tatenhove, 2002. Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureaustudies nr. 1. Natuurplanbureau, Wageningen.

## Bijlage 1: Verklaring gebruikte begrippen en afkortingen

Afwegingskader:	het geheel aan beschermingsformules voor natuurgebieden waarin wordt beschreven op welke wijze effecten van de ingreep beoordeeld moeten worden en hoe de afweging dient plaats te vinden of een project of ingreep al dan niet wordt toegestaan.
Artikel 1 HR:	artikel uit de Habitatrictlijn waarin o.a. de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijk habitat beschreven wordt.
Artikel 6 HR:	het artikel uit de Habitatrictlijn waarin bepalingen voor behoud en beheer van Natura 2000 gebieden is geregeld. Het artikel bestaat uit 4 bepalingen waarvan lid 3 en lid 4 van belang zijn voor het afwegingskader.
Compensatiebeginsel:	onderdeel van het afwegingskader: het beginsel dat indien een ingreep in of nabij een beschermd natuurgebied is toegestaan terwijl deze negatieve gevolgen heeft voor de instandhoudingdoelstelling van dat gebied, de negatieve effecten van de ingreep op de natuur gecompenseerd dienen te worden.
EHS:	Ecologische Hoofdstructuur. Netwerk van natuurgebieden in Nederland die een planologische bescherming genieten.
IBA 89:	Important Bird Areas, lijst met belangrijke vogelgebieden, opgesteld in 1989 door Vogelbescherming Nederland; door de EU beschouwd als kwalificerend voor aan te melden gebieden.
HR:	Habitatrictlijn. Europese richtlijn uit 1992 ter bescherming van soorten en habitats.
Kwalificerende soort/habitat:	genoemde soort of habitat is er aanleiding toe om een gebied te benoemen als SBZ conform de Vogel- of Habitatrictlijn.
MER:	Milieu effect rapport. Een milieueffectrapportage is sinds 1987 in Nederland verplicht voor een wettelijke vastgelegd lijst van activiteiten.
Natura 2000:	het netwerk van natuurgebieden binnen de landen van de Europese Unie, dat tot stand moet komen door het aanwijzen van SBZ's.
Natura 2000 gebieden:	gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn en/of Habitatrictlijn zijn aangewezen/aangemeld als SBZ en als zodanig onderdeel zijn van het netwerk Natura 2000.
Natuurmonumenten:	gebieden die een wettelijke bescherming kennen krachtens de natuurbeschermingswet (niet te verwarren met gebieden in eigendom of beheer van de organisatie Natuurmonumenten).
NB-98:	Natuurbeschermingswet 1998. Deze in 1998 herziene wet is anno december 2002 opnieuw, in ongewijzigde vorm in behandeling gebracht.

Nee, tenzij beginsel:	onderdeel van het afwegingskader waarin vermeld staat dat een ingreep in of nabij een natuurgebied niet is toegestaan, tenzij er een groot openbaar belang mee is gediend en alternatieve oplossingen ontbreken.
PKB:	Planologische Kern Beslissing. Grondslag voor uitgangspunten, beleidsdoelstellingen en maatregelen van het nationaal ruimtelijk beleid. Een PKB-procedure bestaat uit 4 delen: Deel 1: beleidsvoornemen (ontwerp-PKB) Deel 2: inspraakreacties op deel 1 Deel 3: definitief standpunt Kabinet Deel 4: regeringsbeslissing (definitief PKB)
Prioritaire soort/habitat:	specifieke soort of habitat waarvoor de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt (ter onderscheid van kwalificerende soorten en habitats) omdat een belangrijk deel van hun verspreidingsgebied binnen de Europese Unie ligt. Dit onderscheid komt tot uiting in een stingenter afwegingskader.
SGR	Structuurschema Groene Ruimte. Uitwerking van het ruimtelijk beleid voor het landelijk gebied. De PKB van SGR1 verscheen in 1995. Momenteel ligt er voor SGR2 een beleidsvoornemen, de zogenaamde ontwerp-PKB.
SBZ	Speciale Beschermingszone (ook wel in andere bronnen aangeduid als SPA Special Protected Area). Term voortkomend uit de Habitat- en Vogelrichtlijn, waarmee de gebieden van Natura 2000 worden aangeduid. Een SBZ wordt aangewezen via de Vogel- of Habitatrichtlijn (resp. SBZ-H of SBZ-V).
Toetsingsprocedure:	onderdeel van het afwegingskader waarin bekeken wordt of de voorgenomen ingreep in of nabij het natuurgebied negatieve effecten heeft op de waarden van het te beschermen gebied.
VIJNO:	Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Planologische kernbeslissing over de uitgangspunten en hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid. Is zomer 2002 in PKB-procedure (deel 3).
VHR-gebied:	Vogel- resp. Habitatrichtlijngebied. Een gebied kan zowel vanuit de Vogelrichtlijn als vanuit de Habitatrichtlijn worden aangewezen als SBZ. Ook wel aangeduid als Natura 2000 gebieden.
VR:	Vogelrichtlijn. Europese richtlijn uit 1979 waarin de bescherming van vogels binnen de Europese Unie is geregeld.
WRO:	Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zomer 2002 is men bezig met een herziening van deze wet.

## Bijlage 2: Beschermingsformules SGR: nee, tenzij versus compensatie

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

Het *afwegingskader* 'nee, tenzij' is van toepassing op de volgende gebieden (SGR 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 Landschapspatroon
- 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 (SGR 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 SGR vier gebiedscategorieën kunnen worden onderscheiden (zie ook onderstaande matrix):

1. nee, tenzij + compensatie
2. alleen nee, tenzij
3. alleen compensatie
4. gebieden aangewezen door overige afspraken

	<b>Nee tenzij gedefinieerd in</b>		<b>Geen nee, tenzij</b>
	SGR 1	Habitatrichtlijn	
<b>Compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kerngebieden EHS (1)</li> <li>• gerealiseerde natuur-ontwikkelingsgebieden (2)</li> <li>• kleine natuurgebieden buiten de EHS, vastgelegd in streek- of bestemmingsplannen of gedefinieerd in de NB-wet (3)</li> <li>• grootschalige openbare recreatievoorzieningen (6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>habitatrichtlijngebieden</b></li> <li>• <b>vogelrichtlijngebieden</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de Boswet (5)</li> <li>• Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van Rijk zijn opgenomen in streek of bestemmingsplannen (4)</li> </ul>
<b>Geen compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bosgebieden Randstadgroenstructuur en binnen de stadsgewesten</li> <li>• Zeldzame bostypen</li> <li>• Bosgebieden binnen Nationaal Landschapspatroon</li> <li>• Gebieden behoud en herstel landschappelijke kwaliteit</li> <li>• Historische buitenplaatsen voor 1850 aangelegd</li> <li>• Natuurschoonwet-landgoederen</li> <li>• Nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecologische verbindingen</li> <li>• Gebieden behoud karakteristieke openheid</li> <li>• Nationaal Landschapspatroon</li> </ul>

**VET** weergegeven de in dit project behandelde gebiedscategorieën.

*Bron: SGR deel 4 en interne notitie LNV, aangepast met gegevens uit dit project.*

## Bijlage 3: Soortenbescherming en gebiedsbescherming in de richtlijnen

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

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

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

In bijlage II van de Habitatrichtlijn 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 het aanwijzingsbesluit 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.

Voor de **soortenbescherming** gaat met uit van bijlage IV van de Habitatrichtlijn 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 heeft 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. De Habitatrichtlijn kent ook afwijkingen in verband met



redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten (artikel 16 lid c). De Vogelrichtlijn kent afwijkingen in verband met de veiligheid voor het luchtverkeer. In beide gevallen mag men alleen afwijken van de verbodsbepalingen 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 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 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 4: Format analyse MER-casussen

Format met vragen zoals gebruikt bij de analyse van de documenten en de incidentele telefonische interviews.

	<b>INHOUDELIJK AFWEGINGSKADER</b>
<b>Doel afwegingskader</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe is duurzaam behoud en herstel gedefinieerd en geoperationaliseerd?</li> <li>• Hoe is instandhoudings-doelstelling van het netwerk Natura 2000 gedefinieerd en geoperationaliseerd?</li> </ul>
<b>Gebieden waarvoor afwegingskader geldt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Om welk type gebied gaat het?</li> <li>• Is het gebied een gebied met een prioritair type natuurlijk habitat en/of prioritaire soort (HVR)?</li> <li>• Welke functie heeft het gebied in streekplan en in bestemmingsplan?</li> <li>• Aan welk afwegingskader is dan getoetst?</li> <li>• Welke overwegingen lagen ten grondslag aan keuze voor bepaald afwegingskader?</li> </ul>
<b>Toepassings gebied afwegingskader ingreep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe is de onmiddellijke nabijheid bepaald?</li> <li>• Op grond waarvan zijn mogelijke negatieve indirecte effecten vastgesteld?</li> <li>• Ging het om een nieuwe ingreep of uitbreiding bestaande activiteiten?</li> </ul>
<b>Context afweging ingreep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke andere projecten lopen er in het gebied?</li> <li>• Hoe heeft afstemming cq beoordeling hiermee plaatsgevonden?</li> <li>• Was er een relatie met het Tracé-besluit?</li> </ul>
<b>Betrokken partijen: Initiatiefnemer Bevoegd gezag</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie was initiatiefnemer?</li> <li>• Wie was bevoegd gezag?</li> <li>• Indien afweging optioneel was, waarom is er toch voor gekozen?</li> </ul>
	<b>PROCES AFWEGINGSKADER</b>
<b>Tijdpad afweging en besluitvorming</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat is de begindatum en einddatum van het project?</li> <li>• In welke fase bevindt het project zich momenteel?</li> </ul>
<b>Verloop afwegings Procedure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op welke wijze heeft de afweging plaatsgevonden?</li> <li>• Welke stappen zijn daarbij ondernomen en in welke volgorde?</li> </ul>

<b>Stap 1: bepaling effecten van de ingreep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe zijn wezenlijke waarden van het gebied gedefinieerd?</li> <li>• Hoe is aantasting van deze waarden geoperationaliseerd?</li> <li>• Hoe is bepaald of gevolgen hiervan als significant te beoordelen zijn?</li> </ul>
<b>Stap 2: afweging belang ingreep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe is zwaarwegend maatschappelijk belang gedefinieerd en geoperationaliseerd?</li> <li>• Hoe zijn dwingende redenen van groot openbaar belang' gedefinieerd en geoperationaliseerd?</li> <li>• Indien prioritaire soorten of habitats aanwezig zijn: hoe zijn redenen van sociale of economische aard geoperationaliseerd?</li> <li>• Op welk schaal zijn deze begrippen afgewogen?</li> </ul>
<b>Stap 3: nagaan alternatieve locaties en wijzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft er onderzoek naar alternatieve locaties of wijzen plaatsgevonden?</li> <li>• Wanneer heeft dit onderzoek plaatsgevonden?</li> <li>• Welk soort alternatieven is onderzocht?</li> <li>• Zijn alternatieven gekoppeld aan het probleem en op welk schaalniveau is dit bekeken?</li> <li>• Hoe is aangetoond dat alternatieven onmogelijk zijn?</li> <li>• Welke overwegingen hebben hieraan ten grondslag gelegen?</li> </ul>
<b>Stap 4: besluit afwegingskader</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke overwegingen hebben bij besluit al dan niet doorgaan de doorslag gegeven? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat was daarbij de rol van het MER?</li> <li>• Wat was daarbij de rol van compensatie?</li> </ul> </li> </ul>
	<b>COMPENSATIE</b>
<b>Doel compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe zijn deze begrippen gedefinieerd en geoperationaliseerd?</li> </ul>
<b>Type compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tot welk type compensatie is besloten (mitigatie, compensatie, financieel of combinatie?)</li> <li>• Welke overwegingen lagen hieraan ten grondslag aan deze keuze?</li> </ul>
<b>Verloop compensatie procedure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is compensatiebeginsel juist toegepast?</li> <li>• Op welk moment zijn de mogelijkheden voor compensatie verkend?</li> <li>• Welke stappen zijn wanneer in het proces ondernomen?</li> <li>• Zijn stappen volgtijdelijk ondernomen?</li> <li>• Welke overwegingen speelden daarbij een rol?</li> </ul>

<b>Stap 1: landschappelijke inpassing en mitigatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is hieraan invulling gegeven?</li> <li>• Waarom wel of niet?</li> <li>• Zo ja: welke maatregelen zijn voorgesteld en/of genomen?</li> <li>• Hoe is het voorkomen of verminderen van de nadelige effecten aangetoond?</li> </ul>
<b>Stap 2a: compensatie van de oppervlakte met directe effecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe is beoordeeld of er nog belangrijke nadelige effecten resteren?</li> <li>• Is compensatie in directe omgeving gepland of erbuiten?</li> <li>• Indien erbuiten: welke overwegingen leiden tot compensatie elders?</li> <li>• Hoe is aangetoond dat compensatie in omgeving zelf redelijkerwijs niet of onvoldoende mogelijk was?</li> <li>• Hoe is gegarandeerd dat verloren gegane kwaliteiten zich weer voldoende kunnen ontwikkelen?</li> <li>• Welk type natuur ging verloren en welk type wordt gecompenseerd?</li> </ul>
<b>Stap 2b: compensatie van het kwaliteitsverlies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er sprake van een kwaliteitstoelage?</li> <li>• Onder welke categorie van vervangbaarheid valt het gebied?</li> <li>• Hoe zijn de verloren gegane waarden beoordeeld?</li> <li>• Hoe vindt toezicht en controle plaats op naleving van gestelde voorwaarden?</li> </ul>
<b>Stap 3: Financiële compensatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is besloten tot financiële compensatie?</li> <li>• Welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?</li> <li>• Hoe is de financiering van de compensatie geregeld?</li> <li>• Hoe heeft de kostenberekening plaatsgevonden (verwerving, inrichting en evt. kwaliteitstoelage)?</li> </ul>
<b>Compensatie plan: tijdpad en uitvoering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een compensatieplan opgesteld?</li> <li>• Wanneer is compensatie gestart?</li> <li>• Wie is verantwoordelijk voor uitvoering?</li> <li>• Zijn er afspraken over controle op uitvoering en monitoring van effecten?</li> <li>• Heeft de initiatiefnemer de EC op de hoogte gesteld van het plan (VHR-gebieden)?</li> <li>• Is er een einddatum genoemd waarop compensatie gerealiseerd dient te zijn?</li> </ul>

## Bijlage 5: Verslag van de workshop

Workshop: Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk

Datum: 4 juli 2002

Deelnemers:

<sup>11</sup> De directies van LNV hebben de taak het Rijksbeleid in het SGR te handhaven (Morel 1998). Evenzo heeft de Europese Commissie de taak het beleid ten aanzien van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden te handhaven. De EU legt de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de Habitatrichtlijn bij de lidstaat. Besluitvorming over ruimtelijke ingrepen vindt plaats in het kader van geëigende procedures conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Toezicht op het juist toepassen van de beschermingsformules uit het SGR dient plaats te vinden door het bevoegd gezag (LNV 1995b). Hoe dit in de praktijk geregeld is bij ingrepen op verschillend schaalniveau, is niet geheel duidelijk.

Organisatie	Naam
Commissie MER	Stefan Morel
Ministerie LNV regio NW	Wouter de Gans
Dienst Landelijk Gebied	Wouter van Heusden
Gemeente Almere	Ed Schippers
Ministerie EZ	Otto Bitter
Stichting Natuur & Milieu	Ton Goedhart
Natuurplanbureau	Jos Notenboom
Natuurplanbureau	Leon Braat
Rijkswaterstaat	Denis Frissen
Provincie Brabant	Hans Hollander
Provincie Zeeland	Bouke Bouwman
Raad voor het Landelijk Gebied	Bas van Leeuwen (voorzitter)
Vogelbescherming Nederland	Guus Durville
Alterra	Mirjam Broekmeyer
LEI-DLO	Lex de Savornin Lohmann
Alterra	Henk Cappelle
Natuurplanbureau	Saskia Ligthart (notulist)

### 1. Presentatie resultaten van het onderzoek

- Naar aanleiding van de presentatie worden de volgende opmerkingen gemaakt:
- De aandacht die het afwegingskader uit de Habitatrichtlijn vraagt voor *cumulatieve effecten* wordt in de MER afgevangen door de verplichting om te kijken naar autonome ontwikkeling. Verder zal er volgens Morel slechts in weinig gevallen sprake zijn van

cumulatieve effecten, bij voorbeeld wel bij aanleg van een spoorweg langs een weg.

- Het *toezicht* en overzicht over niet MER-plichtige-ingrepen is een punt van zorg.

### 2. Toetsing van de resultaten van het onderzoek

- Centrale vraag is wie let op *naleving* van het toepassen van het afwegingskader en bij wie de *bewijslast* voor effecten van de ingreep ligt.

Hierover bestaat veel onduidelijkheid<sup>11</sup>. Bij SGR-formule bewijslast bij de overheid, bij Habitatrictlijn bij de initiatiefnemer? Het zou volgens aanwezigen beter zijn om te spreken van *onderzoeksplicht*. In het voorstel voor de nieuwe NB-wet ligt deze onderzoeksplicht bij de initiatiefnemer ongeacht of dit een private partij of een overheid is. Echter ook wanneer de initiatiefnemer een private partij is ontslaat dit de overheid volgens aanwezigen niet van een actieve opstelling. Het bestuursrecht zou overigens een aanvullende onderzoeksplicht van de overheid eisen. Dit betekent in dit geval dat overheden toetsen of er voldoende informatie wordt aangereikt. Het is van belang om dit in een vroeg stadium te doen. Dit geldt met name voor de niet MER-plichtige ingrepen. De ervaring van provincies is dat er bij een simpele vergunningaanvraag nogal eens wat schort aan de onderbouwing, een alternatieve toetsing ontbreekt vrijwel altijd. De provincie vraagt dan vaak aanvullende informatie. Soms zet de provincie ook aanvullend onderzoek uit. Met de nieuwe NB-wet zou e.e.a. nog diffuser worden.

- Er is sprake van *subtiele verschillen in terminologie* van de onderscheiden afwegingskaders. Zo gaat het bij natuurmonumenten (NB-wet) om schadelijkheid, bij SGR om aantasting, terwijl de Habitatrictlijn spreekt van significante effecten. Dit laatste lijkt zwaarder, namelijk duurzame schadelijkheid. Echter in praktijk werkt dit niet altijd zo uit: bij toetsing van gasboringen in de Waddenzee aan het SGR blijkt dat ook tijdelijke effecten

als aantasting worden aangemerkt. In de praktijk groeit de interpretatie van de afwegingskaders, die in theorie (subtiel) verschillen, naar elkaar toe. Zo is het bijvoorbeeld duidelijk dat zowel aantasting van wezenlijke waarden als significante effecten niet verwijzen naar een enkel individu van een soort, maar naar het voortbestaan van een populatie van een soort in een gebied op langere termijn, hetzij door de effecten van een ingreep te verminderen hetzij via ingrepen in de abiotiek.

- Toepassing van het afwegingskader uit de Habitatrictlijn in de praktijk is onder meer lastig omdat de *instandhoudingsdoelen voor Habitat-en Vogelrichtlijngebieden niet duidelijk* zijn. De informatie in de aanwijzingsbesluiten van de Vogelrichtlijn is onvoldoende; al zijn de meest recente besluiten (2000) al duidelijker dan de oudere aanwijzingsbesluiten. In de aanwijzingsbesluiten uit 2000 wordt in elk geval duidelijk om welke vogelsoorten het gaat. Voor de Habitatrictlijn zijn deze besluiten er nog niet, terwijl je wel al moet toetsen. Het is ook lastig om hierover vooraf contact te leggen met Brussel. Ook LNV is niet erg facilitair. Bovendien: is er wel genoeg kennis om aan te geven wanneer er sprake is van significante effecten vanuit ecologisch oogpunt<sup>12</sup>? Met name de kennisvoorziening over *dosis-effect-relaties* is onvoldoende, in elk geval is informatie hierover slecht toegankelijk. Wellicht kan Nederland een voorbeeld nemen aan de regering van Nord Rhein Westfalen (zie tekstbox) die van elk gebied op één A4-tje beschreven heeft op basis van welke

*12 Zie de recente discussie n.a.v. de contra-expertise over de IJzeren Rijn (Vos et al. 2002). De aanwezigen stellen dat voor veel soorten voldoende kennis aanwezig is, maar dat ontsluiting en het delen van deze kennis de grote bottle-neck is.*

soorten en eventueel habitats een gebied is aangewezen, wat de in stand te houden toestand is en *aan welke voorwaarden dan moet worden voldaan (oftewel wat moet je doen om een populatie duurzaam in stand te houden?)*. Dergelijke informatie zou ook in Nederland openbaar moeten zijn en voor iedereen beschikbaar. Misschien zou je deze informatie in een *beheersplan* moeten vastleggen. In het voorstel voor de nieuwe Nb-wet kiest de regering hier echter niet voor.

Hiermee zou er echter ook een duidelijke link gelegd kunnen worden met het beheer van gebieden. Doordat bovendien de beslissing over ingrepen in een bepaald gebied steeds weer bij een andere initiatiefnemer kan liggen, gaat informatie verloren: het wiel zal steeds opnieuw moeten worden uitgevonden. Door een beheersplan up to date te houden kan de geschiedenis van een gebied worden vastgelegd en is er een centraal punt waar informatie over een gebied bij elkaar wordt gebracht.

- De *onduidelijkheid over instandhoudingsdoelen geldt ook voor de gebieden van de EHS die niet onder de EU-richtlijnen vallen*. LNV benoemt inmiddels weliswaar natuurdoelen, maar wil geen condities vastleggen, waar anderen dan aan gehouden kunnen worden om deze doelen te bereiken. LNV is bang om zich hieraan 'op te hangen' en laat dit over aan de provincies (gebiedsplannen adhv natuurdoeltypensystematiek).
- Overigens naast het nationale beleid (SGR) en het EU-beleid (HVR) *kennen provincies ook hun eigen natuurbeleid*: groene structuren en compensatiebeleid.

- In het kader van de ontwikkelingen rond de *nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening* verdient het aanbeveling om de EHS als concrete beleidsbeslissing in de provinciale streekplannen op te nemen.
- Wanneer provincies rijksbeleid dienen uit te voeren horen hier ook *financiële afspraken* bij en dat is lang niet altijd het geval, bijvoorbeeld t.a.v. uitplaatsing veehouderij bedrijven bij de reconstructie.

Concluderend. De analyse in het onderzoek naar de toepassing van de afwegingskaders in de praktijk wordt gedeeld door de aanwezigen. In theorie klopt het systeem wel. De *grootste knelpunten zitten in de organisatie van de uitvoering*. Hierin zou er meer aandacht moeten zijn voor de toegankelijkheid van de te beschermen waarden, kennis met name over dosis-effect relaties, voorzieningen voor 'kennis delen', bijvoorbeeld middels een beheersplan en de definitie van instandhoudingsdoelen.

### 3. Discussie over de stellingen

***Stelling 1: 'Om de bescherming van natuurgebieden daadwerkelijk te waarborgen zouden alle organen van bevoegd gezag in voorkomende gevallen (i.c. als het gebied onderdeel is van de EHS én Natura 2000) beide afwegingskaders moeten doorlopen.'*** Daarbij is de vraag hoe wenselijk en werkbaar het bestaan van twee verschillende kaders is en hoe toezicht dient plaats te vinden op het toepassen van de kaders.

- Is de keuze voor verschillende beschermingsregimes binnen de EHS zoals de (nog niet politiek vastgestelde) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening voorstelt een duidelijke keuze om

bepaalde waarden die de EU voorschrijft zwaarder te beschermen, dan waarden die ook nationaal waardevol worden geacht of is de achterliggende gedachte geweest niet meer doen dan strikt noodzakelijk is voor Brussel, ongeacht de complexiteit van de uitvoering die het gevolg is van deze keuze?

- De aanwezigen pleiten er in reactie op deze stelling voor om de *verschillende afwegingskaders die voor verschillende delen van de EHS gelden zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen*. Dit is ook beter uit te leggen aan private partijen en zal daarom leiden tot minder problemen in de praktijk. Een oplossing is wellicht dat je *één getrappt nationaal systeem* maakt.
- Een *verdergaande visie is dat voor een adequate bescherming er één eenduidig beschermingsregime nodig is*. Uit het onderhavige onderzoek zou ook blijken dat twee of zelfs drie beschermingsregimes naast elkaar in de praktijk niet werkt. Daarbij is het de vraag of uitgegaan dient te worden van het Europese beschermingsregime, in de veronderstelling dat dit het 'zwaarste' is. Overigens is het nog maar de vraag of het Europese regime zoveel zwaarder is dan het nationale regime: de nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening stelt dat voor doorwerking van structuurvisies (waarin de EHS is opgenomen) regelgeving nodig is. Bovendien zijn de waarden die via de Europese Richtlijnen beschermd worden veel minder breed dan de waarden uit het SGR.
- Een extra argument voor een meer eenduidig beschermingsregime voor de EHS is dat het *draagvlak* voor het natuurbeleid o.i.v. van alle huidige onduidelijkheid en knelpunten bij toepassing van de afwegingskaders afkalt. Vanuit

verschillende regimes komt men nu tot verschillende conclusies over de effecten en toelaatbaarheid van ingrepen in beschermde gebieden. Dit is niet uit te leggen aan de maatschappij. De complexe bestuurlijke verhoudingen die er schuil gaan achter de afwegingskaders zouden daarvoor moeten worden opgeheven.

- Onduidelijkheid over beschermingsregimes kan bovendien leiden tot *juridisering van de besluitvorming* hetgeen ongewenst is. Deze (uiterste) stap naar de rechter zou voorkomen moeten worden. Bovendien is de rechter wel feitelijk toezichthouder, maar toetst zij alleen procedureel. Deze rechterlijke gang willen alle aanwezigen voorkomen: op basis van goed vertrouwen en juiste communicatie moet het systeem als zodanig goed uitvoerbaar zijn. Daarbij kan vooroverleg met betrokkenen en getroffen nuttig zijn evenals een goede nut en noodzaak discussie. Een aantal aanwezigen pleitten daarnaast voor concentratie van de besluitvorming als oplossing.

***Stelling 2: 'Bij strategisch-economische besluitvorming van (lagere) overheden, zou in een vroege fase een Natuur Impact analyse al verplicht moeten zijn. Anders is de afweging economie-natuur bij uitvoeringsbesluiten in feite een wassen neus.'***

- Mogelijk kan het uitvoeren van een *strategisch MER* waartoe de EU ons gaat verplichten hiervoor een oplossing bieden. De eerste ervaringen hiermee zouden positief zijn. De Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer voert hier momenteel een onderzoek naar uit. De vraag blijft of je *met een strategisch MER wel het juiste besluitvormingsniveau te pakken*



hebt of dat men ook hiermee achter de feiten blijft aanhollen.

- Het gaat niet alleen om *strategische besluiten op rijksniveau, maar ook op lokaal en provinciaal niveau*. Binnen de gemeente Almere krijgen ze hier waarschijnlijk de handen voor op elkaar. Bij de provincies stuit men op het *probleem van de verkokering*. De huidige praktijk is dat groene wetten pas bij de uitvoering van infrastructuur-besluiten worden betrokken. Er is wel een tendens om hier iets aan te doen en meer integraal te gaan plannen: alle plannemakers vanuit verschillende sectoren in 1 hok, evenals alle uitvoerders (bijvoorbeeld provinciale omgevingsplannen).
- *Moet je een Natuur Impact analyse op strategisch niveau afdwingen?* In elk geval wordt het strategisch MER vanaf 2004 verplicht? Wat doe je echter met besluiten die aan strategisch MER vooraf gaan? En is het niet erg ingewikkeld om een natuur impact analyse uit te voeren bij discussies over bijv. de keuze voor Nederland als distributieland?
- Ook voor deze stelling geldt dat aanwezigen van mening zijn dat je een afweging op strategisch niveau niet af moet dwingen; actoren zouden juist gefaciliteerd moeten worden met kennis en instrumenten. Hierdoor vindt hopelijk bewustwording plaats op grond waarvan men het natuurbelang op het juiste moment meeneemt in de besluitvorming, teneinde te kiezen voor *oplossingen die ook op de lange termijn duurzaam zijn*. Men merkte op dat dit past in de Nationale Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (NSDO) die is opgesteld door de rijksoverheid.

13 Daarmee hebben de aanwezigen gelijk; de formulering van de stelling doet geen recht aan de tekst van de Habitatrichtlijn. Daarin staat dat bij ingrepen de effecten beoordeeld moeten worden op de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied, en bij compensatie de maatregelen afgestemd moeten worden op de algemene samenhang van het Natura 2000 netwerk.

**Stelling 3: 'Effecten van voorgenomen ingrepen zouden moeten worden beoordeeld op veranderingen in de samenhang van het netwerk van Natura 2000 resp. de EHS.'**

**De toetsings- en afwegingskaders van HR en SGR waarborgen per geval dat wordt gekeken naar alternatieven en naar openbaar belang, maar waarborgen niet dat de gehele samenhang van het Natura 2000 resp. EHS netwerk behouden blijft.**

- De aanwezigen merken op dat men al veel moeite heeft om te bepalen of effecten al dan niet significant zijn. Moeten we dan ook nog gaan nadenken over de samenhang? Want waar ligt Natura 2000 eigenlijk en wie is hiervoor verantwoordelijk?
- Daartegenover staat de opinie: stelling is gevaarlijk indien zij impliceert dat je niet meer naar effecten op het gebied zelf kijkt. Significante effecten gaat toch over samenhang? Moet je wel apart toetsen op samenhang: gebieden zijn toch aangewezen vanuit samenhang gedachte: dus significante aantasting van het ene gebied betekent automatisch ook dat samenhang verloren kan gaan. *Vooraf keuzes over compensatie zijn daarom van belang*: hierbij moet je rekening houden met instandhouding van samenhang<sup>13</sup>!
- Voor toetsing aan samenhang meer kennis nodig: niet alle soorten stellen immers dezelfde eisen aan samenhang tussen gebieden. Elke soort stelt zijn eigen eisen aan een duurzame netwerkpopulatie ten aanzien van schaalniveau van gebieden en de ruimtelijke configuratie van deze gebieden.

- Sommige aanwezigen stellen dat cumulatieve effecten van andere projecten veel wezenlijker is, dan de expliciete aandacht voor samenhang.
- Uiteindelijk lijken de meeste aanwezigen de stelling te onderschrijven dat dit het meest concreet speelt bij besluitvorming over compensatie.
- Algemeen stelt men dat een belangrijke bottleneck bij compensatie het gebrek aan toezicht op de compensatie en monitoring van de effecten van de ingreep en de effecten van het compensatieplan zijn.

### **Conclusies workshop door dagvoorzitter:**

- Het beschermingssysteem is op zichzelf wel goed –al zou voor een meer geïntegreerd beschermingsregime kunnen worden gekozen-, maar de uitvoering hapert.
- Van groot belang zijn kennis en communicatie over instandhoudingsdoelen, dosis-effect-relaties en toezicht (hoe volg je wat er gebeurt, bijvoorbeeld: pakt compensatie goed uit).
- De versnippering van de besluitvorming die het gevolg is wanneer de nieuwe NB-wet wordt aangenomen, maakt het probleem van de kennisvoorziening groter.

## Bijlage 6: Vragen voor vervolgonderzoek

Uit de algemene opmerkingen en adviezen uit paragraaf 4.2 kunnen direct een aantal onderzoeksvragen worden geformuleerd.

*In welke mate worden strategische beslissingen gebruikt als argument om het zwaarwegend maatschappelijk belang te onderbouwen?*

Als dat zo is zou er sprake kunnen zijn van cirkelredeneringen en is het lot van natuurgebieden op voorhand bezegeld. Hoe wordt het natuurbelang meegenomen bij dergelijke strategische beslissingen? Een goede provinciale regie vraagt om planprocessen waarin van meet af aan het MER meedraait. De discussie over de keuze voor een lokatie- of inrichtings MER speelt daarbij een rol. Strategische MER-planning blijkt uitermate belangrijk (Van Eck 1998)

Uit de casus Dal van de Renkumse Beek (Vreke & van Mansfeld 2000) blijkt dat het inzetten van een methodiek als Multi Criteria Analyse door alle actoren geaccepteerd wordt om helder en eenduidig het natuurbelang af te wegen tegen andere maatschappelijk belangen.

*Hoe kunnen de waarden en kenmerken van de EHS worden geoperationaliseerd?*

Een eerste handvat hiertoe bieden mogelijk de natuurgebiedsplannen. Onderzocht zou moeten worden of de niet concreet beschreven waarden en kenmerken uit SGR 1 deel 4 inderdaad handen en voeten krijgen. Omdat natuurgebiedsplannen zich richten op natuurdoelen, dienen aanvullend overige waarden beschreven te worden. Voor operationalisatie van waarden voor Natura 2000-gebieden zijn de natuurgebieds-

plannen wellicht wat minder goed bruikbaar, omdat die vooral toekomstige natuurdoelen bevatten en VHR zich vooral richt op behoud van bestaande waarden .

*In welke gevallen zijn geplande ingrepen na het doorlopen van het afwegingskader niet toegestaan door het bevoegd gezag?*

Het lijkt erop dat ondanks doorlopen van afwegingskaders, in alle gevallen ingrepen toch zijn toegestaan. Zijn er voorbeelden waarin het besluit van het bevoegd gezag ten gunste van het natuurbelang uitviel? En welke argumenten lagen hieraan ten grondslag? Algemeen: hoe verhouden positieve/negatieve besluiten zich tot elkaar?

*Hoe houdt bevoegd gezag toezicht op ingrepen met mogelijke negatieve gevolgen voor waarden EHS en Natura 2000 gebieden?*

Ten eerste is niet duidelijk welk niveau van bevoegd gezag op welke ingrepen toeziet. In de Uitwerkingsnotitie compensatiebeginsel van LNV (LNV 1995b) worden hier wel algemene opmerkingen overgemaakt met de aantekening dat nader overleg plaats zal vinden. Ten tweede blijkt uit de IPO-enquete onder provincies over het compensatiebeginsel dat de meeste provincies geen goed overzicht hebben van projecten waar compensatie aan de orde is. Dit geeft te denken over ingrepen waar het afwegingskader toegepast moet worden. Ten derde is onbekend in hoeverre het bevoegd gezag zich realiseert dat ook mogelijke ingrepen *in de nabijheid* van EHS en Natura 2000 gebieden bij mogelijke negatieve effecten, het afwegingskader dienen te doorlopen. Ook bij

MER-plichtige ingrepen is men niet altijd hiervan doordrongen. Ten vierde is de vraag hoe het bevoegd gezag zich op de hoogte stelt van voorgenomen ruimtelijke ingrepen die niet MER-plichtig zijn, maar wel het afwegingskader dienen te doorlopen.

Kortom: onderzoek hoe naleving op het toepassen van de afwegingskaders plaats vindt.

#### *Is er een afname van het aantal geplande ingrepen in of nabij EHS en Natura 2000 gebieden?*

Het lijkt erop dat men bij geplande ingrepen uit de buurt van met name Natura 2000 gebieden blijft. Komt dit door een toenemende bekendheid met het afwegingskader? Algemeen: leidt het aanwijzen van beschermde gebieden daadwerkelijk tot minder ingrepen in die gebieden? Maw gaat er een preventieve werking van uit? En wat betekent dit dan mogelijk voor bijv. de Groene Contour?

#### *Hoe wordt het compensatiebeginsel in de praktijk toegepast?*

In dit project vond bij de bestudeerde casussen daadwerkelijke compensatie nog niet plaats. Maar hoe vaak wordt tot fysieke dan wel financiële compensatie besloten? Zijn ingrepen in Natura 2000 inderdaad makkelijker te compenseren dan die in de EHS? Welke waarden worden gecompenseerd? Hoe waarborgt men geen netto-verlies aan waarden cq. algehele samenhang Natura 2000? (N.B. Dit is in feite weer de oorspronkelijke vraag uit de Kaderbrief 2002). De praktijk en ook de resultaten van een symposium

over compensatie in december 2001 wijzen uit dat compensatie moeilijk daadwerkelijk te realiseren is. Monitoring en evaluatie van compensatie zou hier meer helderheid over kunnen verschaffen, maar vindt tot nu toe nauwelijks plaats. Hiernaar zou veel meer onderzoek moeten worden verricht, teneinde er daadwerkelijk voor te zorgen dat er ten gevolge van de ingreep geen netto-verlies aan waarden plaatsvindt. Is dat wel het geval, dan zou feitelijk het besluit tot toestaan van ingreep niet genomen mogen worden (of dienen aanvullende maatregelen te worden genomen).

#### *Wat is de ruimtelijke samenhang van het Natura 2000 netwerk?*

Hiernaar is nog geen onderzoek geweest. Effecten van een ingreep worden beoordeeld op het schaalniveau van het gebied (aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied). Compensatiemaatregelen dienen echter beoordeeld te worden op het schaalniveau van het netwerk Natura 2000 (compensatie in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het netwerk Natura 2000). Voor het opstellen van functionele en effectieve compensatieplannen dient dan ook bekend te zijn van de ruimtelijke samenhang van dit netwerk is. Van de EHS is wel de ruimtelijke samenhang van het netwerk bekend. Maar zolang deze ruimtelijke samenhang en de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 niet onderzocht en omschreven zijn, zijn voorgestelde compensatiemaatregelen niet goed op de doelstelling van Natura 2000 te toetsen.

nr 1 Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland (juni 2002). M. van der Zouwen en J.P.M. van Tatenhove.

nr 2 Trends en scenario's voor de Natuurverkenning 2 (november 2002). Onder redactie van J. Luttik.

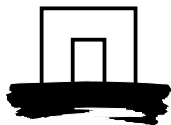
nr 3 Bestuurlijke trends en het natuurbeleid (november 2002). Onder redactie van W. Kuindersma.

nr 4 Trendverkenningen Nederlandse landbouw (november 2002). Onder redactie van C. van der Hamsvoort.

nr 5 Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen (november 2002). J.M. Verschuuren en P.C.E. van Wijmen.

nr 6 Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk (december 2002). Onder redactie van M.E.A. Broekmeyer.

**Deze studie gaat over de mate van bescherming van natuurgebieden. Op basis van een aantal cases hebben onderzoekers bekeken hoe men in de praktijk de afwegingskaders hanteert en begrippen uit deze kaders operationaliseert. Hoe krijgt de bescherming van natuurgebieden in de praktijk gestalte? Hoe worden de verschillende beschermingsformules vanuit de Europese richtlijnen en de nationale ruimtelijke beleidsnota's toegepast? Wat zijn eigenlijk de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee afwegingskaders? Welke conclusies zijn hieruit te trekken voor toekomstig beleid op dit vlak?**



**STICHTING DLO**

Planbureaustudies nr. 6, 2002

**ISBN 90-807205-5-0**

**ISSN 1570-7245**