

Best practices voor Vogel- en Habitatrichtlijn

Janneke Vader
Stijn Reinhard

Projectcode 20353

December 2005

Rapport 6.05.23

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Best practices Vogel- en Habitatrictlijn

Vader, J. en A.J. Reinhard

Den Haag, LEI, 2005

Rapport 6.05.23; ISBN 90-8615-041-1; Prijs €10 (inclusief 6% BTW)

40 p., bijl.

Dit rapport geeft een korte beschrijving van een aantal projecten in de ruimtelijke ordening waarbij rekening is gehouden met de eisen van het natuurbeschermingsrecht. Uit de praktijkvoorbeelden is een aantal leerpunten geïdentificeerd die van belang zijn voor de vergunningsprocedure van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. De studie vormt input voor de Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, die het LEI in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft ontwikkeld. De rapportage vormt een achtergronddocument bij de checklist.

This report briefly describes a number of spatial planning projects which take into account the demands of nature conservancy legislation. It identifies a number of best practices which are important for the permit procedure of the revised Nature Conservancy Act 1998. The study forms the input for the Checklist of the amended Nature Conservancy Act 1998, which LEI developed on behalf of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. The report constitutes a background document with the checklist.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2005

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Doelstelling	14
1.3 Methodiekbeschrijving	14
1.4 Leeswijzer	14
2. De Nederlandse natuurbeschermingswet in het kort	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Natura 2000	15
2.3 Andere beschermde natuurgebieden	15
2.4 Natuurbeschermingswet	16
2.5 Flora- en faunawet	16
3. Casestudies	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Projectontwikkeling De Hartekamp	18
3.3 Westerschelde Container Terminal	20
3.4 Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk	22
3.5 Maasvlakte 2	24
4. Best practices	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Positionering van natuur	26
4.3 Communicatie	26
4.4 Proces	28
4.5 Planning	28
4.6 Inhoud	29
5. Conclusie	32
Literatuur	35

Blz.

Bijlagen:

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | De teksten van Artikel 6 van Habitatrichtlijn | 39 |
| 2. | Namen geïnterviewden | 40 |

Woord vooraf

Onlangs is de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 in werking getreden. Deze wet beschermt onder andere Natura 2000-gebieden en de beschermde Natuurmonumenten. Voor projecten, andere handelingen en plannen die mogelijk een negatief effect kunnen hebben op een beschermd natuurgebied geldt een vergunningplicht en initiatiefnemers moeten rekening houden met de eisen van het natuurbeschermingsrecht. Dit gebeurde en gebeurt vaak onvoldoende, wat vergaande gevolgen als vertraging en extra kosten kan hebben. Natuurbescherming kwam daardoor soms in een negatief daglicht te staan.

Om de implementatie van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 zo soepel mogelijk te laten verlopen en om onnodige drempels weg te nemen, brengt het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een aantal hulpmiddelen uit, waaronder de door het LEI ontwikkelde Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. De checklist is deels gebaseerd op ervaringen in de praktijk. Uit deze praktijkvoorbeelden zijn leerpunten - zogenaamde best practices - geïdentificeerd, die voor initiatiefnemers van projecten, andere handelingen en plannen van belang kunnen zijn.

De publicatie bevat een korte beschrijving van de praktijkvoorbeelden en leerpunten en vormt het achtergronddocument voor de Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, die begin 2006 op de website van LNV te vinden zal zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Paul Vetter en later Bas Roels (beiden LNV directie Natuur) hebben de studie begeleid. In het kader van de praktijkvoorbeelden heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden (zij zijn vermeld in bijlage 2). Ik ben hen allen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het project is uitgevoerd door Janneke Vader en Stijn Reinhard. Beiden zijn werkzaam binnen de sectie Ruimtelijk en Regionaal Beleid.



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Op 1 oktober 2005 is de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 van kracht geworden. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) brengt verschillende hulpmiddelen uit om burgers, ondernemers en overheden te helpen bij de uitvoeringspraktijk van natuurbeschermingsrecht. Eén van deze hulpmiddelen is de Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, die het LEI in opdracht van LNV heeft ontwikkeld. De checklist is mede gebaseerd op praktijkvoorbeelden binnen de ruimtelijke ordening. Deze rapportage brengt de praktijkvoorbeelden en de daaruit te identificeren leerpunten, de best practices, in beeld.

Bij vier praktijkvoorbeelden is gekeken hoe er rekening is gehouden met de uitgangspunten van de gebiedsbescherming van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.¹ Uit de casussen kunnen verschillende leerpunten worden geïdentificeerd. Deze kunnen worden gerangschikt naar de thema's positionering van natuur, communicatie, proces, planning en inhoud.

Bij de analyse van de casussen blijkt dat in alle vier de gevallen er vanaf het begin rekening is gehouden met de uitgangspunten van natuurbeschermingsrecht. De betrokkenen waren zich bewust van de mogelijke gevolgen bij het nalaten daarvan. Het uitdrukken van dergelijke risico's in tijd en geld zorgt ervoor dat natuur als een serieuze voorwaarde binnen projecten wordt meegenomen.

In de casussen heeft communicatie een belangrijke rol gespeeld, zowel intern als extern. Binnen de projectorganisatie zelf moesten betrokkenen bijvoorbeeld soms worden overtuigd van de noodzaak om ecologisch onderzoek uit te voeren. Met de buitenwereld werd gecommuniceerd over de projectopzet, het ecologisch onderzoek, de mogelijke gevolgen voor natuur en de maatregelen die daarvoor werden getroffen. Scheiding tussen overleg met overheidspartijen en niet-overheidspartijen is de projectorganisaties goed bevallen. Waar mogelijk werd gebruikgemaakt van de ecologische kennis en kunde van de overlegpartijen. Overleg in een zo vroeg mogelijk stadium, brengt de beste samenwerking tot stand en geeft de minste kans op bezwaar- en beroepsprocedures. Daarbij kan ervoor worden gekozen om het onderzoekstraject en het bestuurlijk overleg van elkaar te scheiden. Het onderzoek kan dan als uitgangspunt voor het bestuurlijk overleg dienen.

Natuurbeschermingsrecht kan het totale ontwikkelingsproces behoorlijk verlengen. In drie van de vier casussen is natuurbescherming één van de vertragende factoren. Een overzicht van de doorlopen procedures, een praktisch stappenplan en koppeling van procedures kan bijdragen aan een sneller verloop. Een vroegtijdige quickscan geeft enig inzicht in wat er mogelijk te verwachten is en geeft ook aanknopingspunten om het project aan te passen. Toch blijkt natuurbescherming bijna altijd voor een zekere vertraging te zorgen. In de planning kan rekening worden gehouden met mogelijke vertraging.

¹ De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn per 1 oktober verankerd in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998.

Natuurbeschermingsrecht blijkt ook meestal een extra kostenpost te zijn. De kosten worden onder andere bepaald door onderzoek, communicatie, vergunningprocedures, juridische procedures en de te nemen maatregelen zoals mitigatie, compensatie en aanpassing van het project. De meeste kostenposten zijn in zekere zin in te schatten. De transactiekosten echter, zijn moeilijk van te voren te bepalen.

De projectdoelstelling of -probleemstelling is, vooral voor grotere projecten, erg belangrijk en dient nauwkeurig te worden gedefinieerd. Het is een maatstaf voor de alternatievenafweging en geeft het niveau van het maatschappelijk belang van het project aan. Soms blijkt een project meer kans van slagen te hebben als het wat bescheidener wordt opgezet, omdat het dan minder kans op negatieve effecten voor natuur heeft. Significante effecten op beschermde natuur moeten zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarmee wordt ook compensatie vermeden. Tevens kunnen projecten met significant negatieve effecten op weinig maatschappelijk draagvlak rekenen en vereisen een uitgebreide alternatievenafweging.

Het blijkt soms mogelijk om de aanwezige natuur in het project te integreren en het project daarmee een meerwaarde te geven. Ook versterking van de natuurwaarden kan voor een dergelijk effect zorgen.

Projecten, plannen en handelingen worden over het algemeen niet tegengehouden door natuurbeschermingsrecht. Soms moeten er aanpassingen of maatregelen worden genomen en zal er vertraging optreden. Een goede integratie van de uitgangspunten van de natuurbeschermingswetgeving beperkt de kans daarop.

Summary

Best practices Habitats and Birds Directive

On 1 October 2005, the amended Nature Conservancy Act 1998 came into force. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) publishes various informational aids to support civilians, entrepreneurs and local authorities in the implementation of conservation legislation. One of these aids is the Checklist for the amended Nature Conservancy Act 1998, which LEI developed on behalf of LNV. The checklist is partly based on practical cases in spatial planning. This report outlines the practical examples and the derived best practices.

The study looked at four practical cases to establish the extent to which the nature conservancy premises of the European Habitats and Birds Directive¹ were taken into account. From these case studies, a number of best practices could be identified. These were then categorised according to the themes positioning of nature, communication, process, planning and contents.

The case analyses showed that in all four of the cases, the premises of nature conservancy legislation were taken into account from the start. The parties involved were aware of the possible consequences of failing to do so. Expressing such risks in time and money ensures that nature is incorporated as a serious condition in projects.

Communication played an important role in the cases, both internally and externally. In the project organisation itself, the parties involved sometimes had to be convinced of the necessity to carry out ecological research, for example. Information about the project structure, ecological research, possible consequences for nature and the measures being taken was communicated to the outside world. The project organisations were happy with the separation between consultation with government and non-government parties. Where possible, the ecological knowledge and expertise of the consultation parties was used. Consultation at the earliest possible stage results in the best cooperation and creates the least risks of objections and appeal procedures. In addition it can be decided to separate the research path and the administrative consultation. The research can act as a basis for the administrative consultation.

Nature conservancy legislation can significantly prolong the entire development process. In three out of the four cases, nature conservancy is one of the delaying factors. An overview of the procedures taken, a practical step-by-step plan and linking procedures can contribute to a faster process. An early quick scan gives some insight into what could be expected and also gives starting points for modifying the project. However nature conservancy almost always creates some delay. Possible delays can be incorporated into the planning.

Nature conservancy legislation also generally appears to constitute an extra cost item. The costs are determined, among others, by research, communication, permit proce-

¹ The Directive for the Conservation of Natural Habitats and Birdlife was anchored in the amended Nature Conservancy Act 1998 as of 1 October.

dures, legal procedures and measures to be taken such as mitigation, compensation and amendment of the project. Most cost items can be estimated to a certain extent. However the transaction costs are difficult to determine in advance.

A careful definition of the project objective or problem is very important, especially for larger projects. It is a standard against which to consider alternatives and indicates the level of social importance of the project. Sometimes a project seems to have more chance of success if its basis is more modest, as it thus involves less risk of negative effects for nature. Significant effects on protected areas must be prevented as far as possible. Compensation is thus also avoided. Projects with significant negative effects can also look forward to reduced social support and require extensive considerations of alternatives.

It sometimes seems possible to integrate the nature in the project and thus give the project added value. Reinforcement of nature values can also create such an effect.

Projects, plans and actions are generally not prevented by nature conservancy legislation. Sometimes modifications or measures are required and delays will occur. Good integration of the premises of the nature conservancy legislation limits these risks.

1. Inleiding

Op 1 oktober 2005 is de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 (hier verder aangeduid als Natuurbeschermingswet 1998) in werking getreden. Daarmee zijn onder andere de uitgangspunten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn verankerd in het Nederlandse recht.¹ Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft verschillende hulpmiddelen uitgebracht om de implementatie van de Natuurbeschermingswet 1998 zo soepel mogelijk te laten verlopen. Eén van de hulpmiddelen is een checklist voor initiatiefnemers van projecten. In de checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998² worden de fasen beschreven die tijdens het vergunningenproces van de Natuurbeschermingswet 1998 worden doorlopen. Dit geeft initiatiefnemers een beeld van de stappen die hen te wachten kunnen staan bij projecten, andere handelingen en plannen (hier verder als projecten aangeduid) die mogelijk invloed kunnen hebben op een Natura 2000-gebied (ook wel Vogel- of Habitatrichtlijngebied of speciale beschermingszone genoemd).³ In de praktijk gaat het veelal om ruimtelijke ingrepen.

De checklist is deels gebaseerd op enkele praktijkvoorbeelden van ruimtelijke ingrepen waarbij rekening is gehouden met de rechtstreekse werking van artikel 6 (lid 3 en 4) van de Habitatrichtlijn (zie hoofdstuk 2 voor uitleg over de Vogel- en habitatrichtlijn). Deze procedure is vergelijkbaar met het vergunningenproces van de Natuurbeschermingswet 1998. De projecten zijn geanalyseerd op zogenaamde 'best practices': goede voorbeelden binnen de project- en/of planfase. Deze rapportage geeft een beschrijving van de praktijkvoorbeelden en brengt de 'best practices' in beeld. Zij vormen niet alleen input voor de checklist, maar dienen ook als leerpunten voor initiatiefnemers en bevoegd gezag.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Natuurbeschermingsrecht is de laatste jaren menigmaal negatief in het nieuws gekomen. Dit gebeurde onder andere doordat projecten, met name in de ruimtelijke ordeningssfeer, vertraging of andere problemen opliepen omdat er onvoldoende rekening werd gehouden met aanwezige natuurwaarden en het beschermingsregime daarvan. De 'korenwolfzaak'⁴ in

¹ Gebiedenbescherming is opgenomen in de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 en soortenbescherming in de Flora- en faunawet.

² De checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 zal begin 2006 te vinden zijn op de website van het ministerie van LNV: www.minlnv.nl/natuurwetgeving - hulpmiddelen natuurwetgeving - handreikingen en brochures.

³ Voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 werd gesproken over speciale beschermingszones of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Omdat dit onderzoek voor de inwerkingtreding is uitgevoerd, worden in deze rapportage deze termen nog gebruikt.

⁴ Eind jaren negentig, begin 2000, is de bouw van bedrijventerrein Avantis in Heerlen vertraagd omdat er veldhamsters (korenwolven) op de locatie zouden leven. Zie onder andere bijlage 1 in Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland* (2003);

Heerlen is één van de bekendste voorbeelden. Men is er langzaam van doordrongen geraakt dat natuurbeschermingsrecht een belangrijk aspect is om rekening mee te houden. Er zijn veel projectorganisaties en projecten waarin natuur in de loop der tijd een randvoorwaardelijke rol heeft gekregen. Er wordt echter door menigeen nog negatief tegen de Flora- en faunawet, Vogel- en Habitatrichtlijn en Natuurbeschermingswet 1998 aangekeken omdat ze moeilijk, kostbaar, tijdrovend en vooral belemmerend zouden zijn.¹

1.2 Doelstelling

LNV wil bij verschillende doelgroepen onder de aandacht brengen dat door een goede integratie en uitvoering van natuurbeschermingsrecht (onnodige) drempels wegvallen en 'Nederland niet op slot gaat'. De checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 zal hierbij als hulpmiddel dienen. De best practices uit de praktijkvoorbeelden kunnen als leerpunten dienen voor initiatiefnemers van projecten, wat een positieve invloed kan hebben op het denken over en handelen naar de eisen vanuit het natuurbeschermingsrecht.

1.3 Methodiekbeschrijving

Er zijn vier projecten geselecteerd waarbij de rechtstreekse werking van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing is (zie bijlage 1 voor een korte uiteenzetting van dit artikel). De projecten hebben ieder een verschillend niveau van belang (van lokaal naar internationaal). Binnen deze projecten is de toepassing van artikel 6 geanalyseerd aan de hand van literatuur en gesprekken met betrokkenen (zie bijlage 2 voor de namen van de informanten). Tevens is gebruikgemaakt van informatie uit het LEI-onderzoek *Rendeert natuurcompensatie?*, dat in dezelfde periode werd uitgevoerd (Gaaff en Vader, 2005). De analyse levert leerpunten op en vormt de input voor de checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. De casestudies werden eind 2004, begin 2005 uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beknopte samenvatting van de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving. Hoofdstuk 3 geeft korte beschrijvingen van de casussen. Dit wordt gevolgd door een overzicht van de best practices. Hoofdstuk 5 bevat de samenvattende conclusie. Momenteel wordt meestal de term Natura 2000-gebied gehanteerd. In de procedures van de casestudies werd gesproken over Vogel- en Habitatrichtlijngebied of speciale beschermingszone. Daarom wordt deze terminologie in de casebeschrijvingen aangehouden.

'Casus Korenwolf' (hoofdstuk 3) in Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland* (2002); NRC (19-04-01) en het archief van Das en Boom (www.dasenboom.nl).

¹ Zie onder andere Vader, J., *Aan de slag met de Flora- en faunawet, Ervaringen van decentrale overheden*, Rapport 7.04.04. LEI, Den Haag, 2004.

2. De Nederlandse natuurbeschermingswetgeving in het kort

2.1 Inleiding

De Europese natuurbescherming is verankerd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn beschermt alle in de Europese Unie in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden. De Habitatrichtlijn waarborgt de Europese biodiversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. De Nederlandse natuurbescherming kan worden opgedeeld in soorten- en gebiedenbescherming. De soortenbescherming is via de Flora- en faunawet geregeld (hierin is onder andere de soortenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn geïntegreerd). De bescherming van gebieden vindt via de Natuurbeschermingswet 1998 (hierin is onder andere de gebiedenbescherming uit de Vogel- en Habitatrichtlijn geïntegreerd) en bestemmingsplannen plaats. Er is een groot aantal gebieden aangewezen dat wordt beschermd. Nederland heeft Natura 2000-gebieden (ook wel Vogel- en Habitatrichtlijngebieden of speciale beschermingszones genoemd), beschermde natuurmonumenten, de ecologische hoofdstructuur en nationale parken. Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten kunnen deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur en nationale parken (LNV, 2005).

2.2 Natura 2000

Natura 2000 is het belangrijkste concept van het Europese natuurbeleid. Het betreft een netwerk van natuurgebieden in Europa. De lidstaten wijzen deze gebieden aan op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het merendeel van de beschermde natuurmonumenten dat eerder onder de natuurbeschermingswet viel, heeft de status Natura 2000-gebied gekregen. Zowel de Natura 2000-gebieden als de beschermde natuurmonumenten worden beschermd via de Natuurbeschermingswet 1998. Het beschermingsregime is voor beide gebieden vergelijkbaar. Beide typen gebieden liggen grotendeels binnen de ecologische hoofdstructuur.

2.3 Andere beschermde natuurgebieden

Nederland heeft 20 nationale parken. Een nationaal park is een aaneengesloten gebied met een oppervlakte van minstens 1.000 ha. Er zijn recreatie- en informatievoorzieningen en er wordt onderzoek gedaan. Bijna alle parken zijn onderdeel van Natura 2000 en/of de ecologische hoofdstructuur. De bescherming vindt via de Natuurbeschermingswet 1998 en/of bestemmingsplannen plaats.

De ecologische hoofdstructuur verbindt natuurgebieden tot een samenhangend netwerk. Dit netwerk bestaat uit bestaande (beschermde) natuurgebieden en nieuwe nog te

ontwikkelen natuurgebieden. De verbindingen worden tot stand gebracht door de ontwikkeling van robuuste verbindingen en ecoducten. Het netwerk heeft als doel behoud, herstel en ontwikkeling van ecosystemen in Nederland. De ecologische hoofdstructuur wordt beschermd via de Natuurbeschermingswet 1998 en/of bestemmingsplannen.

2.4 Natuurbeschermingswet

Totdat de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 in werking trad (oktober 2005), vielen de Natura 2000-gebieden onder het beschermingsregime van artikel 6 van de HR. De kern daarvan bevindt zich in lid 3 en 4. Deze houden in dat ingrepen in een Vogel- en Habitatrichtlijngebied alleen zijn toegestaan als ze geen significante gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Ingrepen die wel significante gevolgen hebben, zijn alleen toegestaan als er geen alternatieve oplossingen zijn, als het een ingreep van dwingende redenen van groot openbaar belang (sociale, economische of milieukundige, reden of, reden van openbare veiligheid of menselijke gezondheid) betreft en als schade aan natuur wordt gecompenseerd zodat de algehele samenhang van Natura 2000 gewaarborgd blijft.

De richtlijnen omschrijven niet specifiek wat onder dwingende reden van groot openbaar belang moet worden verstaan en ook het begrip significant moet per geval worden vastgesteld. Als alternatieve mogelijkheden worden alternatieve oplossingen van het probleem, alternatieve locaties, alternatieve ontwerpen en de autonome ontwikkeling gezien. Compensatie betekent exacte compensatie van de waarden die worden aangetast. De compensatie moet een feit zijn, als de ingreep plaatsvindt.

Om te beoordelen of er een kans op significante effecten is, dient er een 'passende beoordeling' te worden gemaakt. Deze bestaat onder andere uit onderzoek waaruit blijkt of er met zekerheid gesteld kan worden of de instandhoudingsdoelstellingen van de natuurlijke kenmerken waarvoor het gebied is aangewezen wel of niet worden aangetast (Kuindersma et al., 2004). Sinds oktober 2005 worden zowel de beschermde natuurmonumenten als de Natura 2000-gebieden beschermd via de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet bepaalt wat wel en niet mag in deze gebieden. Voor ingrepen die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden is een vergunning nodig. Daarvoor gelden dezelfde hiervoor genoemde voorwaarden als bij artikel 6.¹

2.5 Flora- en faunawet

De Flora en faunawet beschermt planten- en diersoorten in en buiten beschermde natuurgebieden. Dit betekent dat het verboden is om beschermde dieren te verontrusten, verjagen, vangen of te doden. Ook rust- en voortplantingsplaatsen mogen niet worden verontrust of beschadigd. Beschermde planten mogen niet worden beschadigd of gedood. Voor han-

¹ Zie ook de *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998 (2005)* en de *Checklist gewijzigde natuurbeschermingswet 1998 (2005)* van LNV.

delingen die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor beschermde soorten, moet een onthef-
ting worden aangevraagd (LNV, 2002).

3. Casestudies

3.1 Inleiding

Ten behoeve van deze studie is een viertal cases geselecteerd waarin rekening is gehouden met artikel 6 (lid 3 en 4) van de Habitatrictlijn. De projecten bevinden zich op verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal belang), in verschillende ontwikkelingsstadia en hebben een, meer, of alle fasen van de Habitattoets¹ doorlopen.

In dit hoofdstuk worden kort de inhoud en bijbehorende procedures van de projecten besproken. Bij iedere casus zijn specifieke elementen naar voren gehaald, waardoor de opzet van de beschrijvingen verschillend is.

De casestudies zijn uitgevoerd voordat de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 van kracht werd. Daarom wordt er nog over het beschermingsregime van de Vogel- en Habitatrictlijn gesproken.

3.2 Projectontwikkeling De Hartekamp

Achtergrond

De Hartekamp is een oud landgoed dat in gebruik is als instelling voor verstandelijk en meervoudig gehandicapten. Er zijn zorgwoningen en gebouwen voor dagbesteding. Doordat de visie op zorg is veranderd en de huidige huisvesting niet meer aan de eisen van deze tijd voldoet, heeft de Hartekamp Groep renovatie-, sloop- en nieuwbouwplannen voor de zorgvoorzieningen voor de cliënten. De meeste woningen op het terrein zullen in 2006 worden vervangen door nieuwbouw. Op een deel van het terrein zullen op termijn particuliere woningen worden ontwikkeld waarvan de opbrengst bijdraagt aan de instandhoudingskosten van de buitenplaats. Het bebouwd oppervlak van de nieuwe gebouwen dient volgens het bestemmingsplan gelijk te blijven aan de oude situatie.

Natuurbeschermingsregimes

Op het terrein zijn diverse natuurwaarden aanwezig en eromheen liggen gebieden die beschermd zijn in het kader van de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitatrictlijn en gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur. Het terrein grenst aan beschermd natuurmonument Huis te Manpad, dat in 2003 tevens is opgenomen in de speciale beschermingszone Kennemerland-zuid in het kader van de Habitatrictlijn. Ook liggen er waardevolle natuurgebieden op geringe afstand zoals Habitatrictlijngebied Ken-

¹ Met de Habitattoets wordt vastgesteld of een project een Natura 2000-gebied mogelijk kan aantasten en of er een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 nodig en mogelijk is. De Habitattoets bestaat uit een oriëntatiefase en vooroverleg en eventueel uit een vergunningverleningsproces via een passende beoordeling of een verslechterings- en verstoringstoets (zie *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998, 2005* en de *Checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998, 2005* van LNV).

nederland-Zuid, de beschermde natuurmonumenten Duinen van Vogelenzang, Zandvoort en Aerdenhout en terreinen van Stichting Landschapsbeheer Noord-Holland. De Hartekamp ligt eveneens in een landgoederenzone, die in zijn geheel onderdeel is van de ecologische hoofdstructuur. De op het terrein aanwezige cultuur- en natuurwaarden dienen daarom bij de herontwikkeling behouden te blijven.

Effectanalyse

Nog voor de inrichting van het project definitief werd vastgesteld, is in 2004 door middel van een quickscan nagegaan welke natuurwaarden er op en om het terrein aanwezig zijn, om in te schatten of er strijdigheden kunnen zijn tussen de ingreep en de natuurwetgeving. Tevens diende deze quickscan ter onderbouwing van het verder ontwikkelen van het stedenbouwkundig en landschappelijk masterplan van de locatie. De betrokken architecten en stedenbouwkundigen hebben hier bij de initiatiefnemer op aangedrongen. In het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn en Natuurbeschermingswet 1998 is in de quickscan de locatie van de Hartekamp ten opzichte van beschermde natuurgebieden bekeken. De aanwijzingsbesluiten zijn geanalyseerd. De voorgenomen veranderingen zijn getoetst aan mogelijke effecten op het beschermde gebied. Dit gebeurde door de levenswijze en biotoepeisen van de aanwezige beschermde waarden te vergelijken met de uit te voeren werkzaamheden. Omdat het definitieve plan nog niet bekend was is er van een worst-case scenario uitgegaan: een situatie waarin alle mogelijke activiteiten zullen plaatsvinden. Uit de toetsing bleek dat op de waarden in het beschermde gebied Huis te Manpad en op de verderaf gelegen gebieden geen negatieve effecten van de ingrepen te verwachten zijn (niet tijdens en niet na de ingrepen). Een half jaar na de quickscan is op verzoek van de architecten en stedenbouwkundigen opnieuw een onderzoek gedaan naar de natuurwaarden, omdat de gegevens uit de quickscan slechts een eerste beperkte inventarisatie betroffen. Er is een natuurtoets gedaan in de vorm van een zeer uitgebreid en uitvoerig onderzoek, dat tevens gebruikt werd als onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing in het kader van de artikel 19-procedure. De conclusies zijn dat van aantasting geen tot nauwelijks sprake is, omdat in het plan rekening is gehouden met aanwezige natuurwaarden op basis van de quickscan die in de beginfase reeds is gedaan. Dit onderzoek betrof vooral analyse van de op de locatie aanwezige natuurwaarden in het kader van de Ff-wet, maar er is ook onderzoek verricht naar de mogelijke cumulatieve effecten op het gebied van bedrijvigheid en verkeer (ontsluiting ten behoeve van parkeren, aanwezigheid spoorlijn, enzovoort). Er bleken geen vergunningen noodzakelijk in het kader van de Nb-wet en/of de Vogel- en Habitatrictlijn. Een gespecialiseerd onderzoeksbureau heeft dit onderzoek uitgevoerd. Tevens is er gebruikgemaakt van de natuurkennis van de beheerder van het terrein.

De quickscan gaf het onderzoek aangrijpingspunten om bij het ontwerp rekening te houden met de structuur van de aanwezige natuur en de natuur verder te ontwikkelen door het aanplanten van extra bomen en de aanleg van een vijver. Ook wordt de recreatieve infrastructuur uitgebreid zodat de omwonenden meer gebruik gaan maken van het terrein.¹

¹ Tijdens de uitvoering van de casestudie bevond het project zich in de fase van vrijstellingsverzoek artikel 19 WRo.

Communicatie

Er zijn voorlichtingsavonden gehouden voor betrokkenen en geïnteresseerden waarin de plannen uiteen zijn gezet. Natuur- en milieuorganisaties zijn niet op deze uitnodiging ingegaan. Omwonenden waren wel aanwezig. Tevens is de gemeente structureel van de ontwikkelingen op de hoogte gehouden.

3.3 Westerschelde Container Terminal

Zeeland Seaports wil een containerterminal aanleggen in het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost. Het uitgangspunt betrof een terminal voor containeroverslag, met een kadelenkte van 2.650 meter en breedte van 500 meter aan de oever van de Westerschelde. Voor dit project zou zo'n 140 ha land aangewonnen moeten worden. In het streekplan heeft deze locatie de bestemming 'ecologische ontwikkeling richtinggevend' (kerngebied van de ecologische hoofdstructuur). Deze bestemming laat de ontwikkeling van de containerterminal niet toe, tenzij er reden is van een zwaarwegend maatschappelijk belang¹ en het compensatiebeginsel wordt toegepast. De Westerschelde is tevens aangewezen als speciale beschermingszone voor de Vogelrichtlijn en aangemeld in het kader van de Habitatrictlijn. Indien de aanleg van een containerterminal significante effecten kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen, kan de ontwikkeling alleen doorgang vinden bij afwezigheid van alternatieven en als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Tevens geldt er dan een compensatieplicht.

Onderzoek wijst uit dat de realisatie van de Westerschelde Containerterminal negatieve gevolgen zal hebben voor de aanwezige natuurwaarden. Er is van uitgegaan dat deze gevolgen significant zouden kunnen zijn en dat de gehele Habitattoets doorlopen dient te worden (hier is aanvankelijk geen specifiek onderzoek naar gedaan). Bij significantie moet het belang van de ingreep worden aangetoond, moeten alternatieven worden onderzocht en dient compensatie te worden toegepast.²

De realisatie van een containerterminal kan een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van de regio, de concurrentiepositie van de haven van Vlissingen verbeteren en bijdragen in het veiligstellen van de toekomst van de haven. De huidige havengerelateerde werkgelegenheid is kwetsbaar omdat de Vlissingse haven momenteel een industriehaven is en niet een 'complete' haven. Een complete haven heeft een 'World class' container terminal nodig. Regionale werkgelegenheid wordt soms door de Europese Commissie als dwingende reden van groot openbaar belang erkend. Dit verschilt per geval. Er wordt getwijfeld of de Europese Commissie de ontwikkeling van de Westerschelde Containerterminal als dwingende reden van groot openbaar belang zal erkennen.

Er is een alternatievenonderzoek uitgevoerd. Omdat de ontwikkeling van de terminal een regionaal probleem aanpakt, zijn ontwikkelingslocaties buiten de regio niet in ogen-

¹ Bij EHS-gebieden wordt de gesproken over redenen van zwaarwegend maatschappelijk belang, bij Vogel- en Habitatrictlijngebieden over dwingende redenen van groot openbaar belang.

² Er zou in het kader van het structuurschema groene ruimte (EHS-gebieden zijn door middel van deze PKB aangewezen) toch ook moeten worden gecompenseerd. Daarom is voor volwaardige compensatie gekozen, zonder eerst de kans op significantie na te gaan.

schouw genomen. Tevens zouden (ontwikkelingen in) andere havens ook geen uitkomst bieden omdat de Tweede Maasvlakte pas na 2010 in gebruik zal worden genomen, Antwerpen onvoldoende diepte heeft voor de 'world class'-eisen en Zeebrugge niet over de vereiste achterlandverbindingen beschikt. De gekozen planlocatie sluit aan bij bestaand havengebied en bestaande infrastructuur en achterlandverbindingen. Andere locaties in Vlissingen en Terneuzen voldoen niet aan de eisen van een world class terminal. Er was niet onderzocht of het probleem op een andere manier kan worden opgelost.

Er is in een vroegtijdig stadium naar compensatiemogelijkheden gezocht. Er werd een compensatiegebied van circa 150 ha aangewezen waarin zowel binnendijkse als buitendijkse natuur (door verleggen van de zeekering) zou worden ontwikkeld. De binnendijkse compensatie zou goede mogelijkheden kunnen bieden voor de ontwikkeling van een nat, deels zout natuurgebied, welke onder meer een belangrijke functie kan vervullen als broed- en foerageergebied voor vogelsoorten. De compensatiegebieden sluiten aan op bestaande natuurgebieden en op het compensatiegebied ten behoeve van de verdieping van de Westerschelde. Voor de aankoop en inrichting van het compensatiegebied zijn de noodzakelijke middelen gereserveerd. In 2001 is al met de grondverwerving gestart (provincie Zeeland, 2002).

In 2003 heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State de streekplanherziening en de daarin concrete beleidsbeslissing rondom de aanleg van de Westerschelde Containerterminal vernietigd. De Raad van State had hier verschillende redenen voor. Er was in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn niet onderzocht of de negatieve gevolgen voor de natuurwaarden significant kunnen zijn. De belangrijkste reden betrof echter het alternatievenonderzoek. Er is onvoldoende onderzocht of het probleem ook op een andere manier kan worden opgelost en er is onvoldoende gekeken naar alternatieve locaties. Er had ook buiten de regio naar alternatieve locaties moeten worden gezocht. Tevens is de Raad van State van mening dat de provincie een te krappe probleemstelling heeft gehanteerd voor een passende beoordeling. Daar komt bij dat de verwachting van een belangrijke neergang van de werkgelegenheid als de Westerschelde Containerterminal er niet komt, onvoldoende is aangetoond. Daardoor kan onvoldoende worden onderbouwd dat de ontwikkeling van de Westerschelde Containerterminal een dwingende reden van groot openbaar belang is. Regionale werkgelegenheid kan als dwingend in de zin van de richtlijn gelden. Dit moet per situatie worden aangetoond. Het belang moet tenslotte zwaarder wegen dan het belang van het behoud van VHR-gebied. De compenserende maatregelen zijn volgens de Raad van State wel toereikend (Ten Thij, 2004).

Provincie Zeeland en Zeeland Seaports willen nu proberen om buiten artikel 6 van de Habitatrichtlijn te blijven. Zij vinden het risico te groot dat het plan stukloopt op het aantonen van dwingende redenen van groot openbaar belang. Tevens vrezen zij dat het gedeeltelijk binnendijks compenseren uiteindelijk niet geaccepteerd zal worden door de Europese Commissie omdat het gaat om buitendijkse aantasting. Om buiten artikel 6 van de Habitatrichtlijn te blijven, is het van belang dat er geen kansen zijn op significante effecten. Er is in 2004 een analyse van mogelijke significante effecten uitgevoerd. De aanleg, aanwezigheid en het gebruik van de Westerschelde Containerterminal kunnen mogelijk

significante effecten hebben op een aantal habitats en soorten.¹ Alle significante effecten kunnen door mitigerende maatregelen² worden verkleind of weggenomen (Van Apeldoorn et al., 2004). Het effect op jonge duinen en duinvorming kan alleen worden gemitigeerd door een kortere kade. Daarom zijn in 2005 de mogelijkheden en gevolgen van een kortere kade onderzocht.

De aanleg van een grootschalige containerterminal in Vlissingen-Oost is alleen mogelijk als het streekplan Zeeland wordt aangepast. Begin 2006 beslist Provinciale Staten of de Westerschelde Containerterminal ingepast kan worden in het Integraal Omgevings Plan, dat het Streekplan Zeeland medio 2006 zal vervangen.

3.4 Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk

Uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk is noodzakelijk om ook in de toekomst het winterpeil van het IJsselmeer op het huidige niveau te kunnen handhaven. Tevens zijn de bestaande spuisluizen aan renovatie toe en is (tijdelijk) vervangende capaciteit nodig tijdens deze renovatie. De uitbreiding kan worden gezien als een ingreep met een dwingende reden van groot openbaar belang omdat het hier een belangrijke maatregel met het oog op de beveiliging tegen overstroming betreft.

In 1999 is Rijkswaterstaat met planstudie en de bijbehorende m.e.r.-procedure begonnen. De startnotitie voor de m.e.r. verscheen in 2001. De aanleg van het spuumiddel zou gepaard gaan met de aanleg van een vispassage en het ontwerpen van een brakwaterzone. De betrokken natuurorganisaties wilden graag meedenken over een dergelijk ontwerp. Bij de andere omgevingspartijen was het draagvlak voor een brakwaterzone echter beperkt. Bovendien waren de kosten aanzienlijk. Daarom is het wat de brakwaterzone betreft bij een verkenning van de mogelijkheden gebleven.

Tevoren was duidelijk dat een Nb-wetvergunning en een passende beoordeling als bedoeld in de Habitatrichtlijn nodig zou zijn. Er is veel onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van een extra spuumiddel en vispassage in de Afsluitdijk. Onder andere zijn de mogelijke ecologische effecten op de Waddenzee en het IJsselmeergebied (Friese IJsselmeerkust, het Zwarte Meer, Ketelmeer en Vossemeer) onderzocht (conclusies: zie Van Apeldoorn et al., 2003). Er zijn zo'n 60 onderzoeksrapporten verschenen tussen 2000 en 2004. Aanvankelijk zijn er effectanalyses gemaakt voor meerdere locaties over de gehele Afsluitdijk. Op basis daarvan heeft Rijkswaterstaat een voorkeurslocatie geselecteerd. Zowel in ecologische als in landschappelijke en economische zin acht Rijkswaterstaat deze voorkeurslocatie de beste keus. Rijkswaterstaat heeft zijn bevindingen vastgelegd in een eerste deel van het Milieueffectrapport dat ter informele consultatie aan het publiek is voorgelegd. Het bevoegd gezag voor het Milieueffectrapport (de staatssecretaris van Verkeer- en Waterstaat en de colleges van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en Fryslân) is verzocht als sluitstuk van deze consultatieronde de voorkeurslocatie in een intentieovereenkomst vast te leggen.³ Omdat er geen instandhoudingsdoelstellingen bekend

¹ Onder andere jonge duinen en duinvorming, het mogelijk verdwijnen van klein zee gras op het Rammekenschor, enkele vogelsoorten.

² Dit zijn maatregelen die de negatieve effecten van een ingreep kunnen voorkomen, herstellen of verzachten.

³ Stand oktober 2005.

waren voor de betrokken Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, moesten deze uit de aanwijzingsbesluiten worden afgeleid. In niet alle aanwijzingsbesluiten stond welke soorten beschouwd moesten worden. Het duurde dan ook een half jaar voordat besluiten konden worden genomen over de lijst van te beschouwen soorten en habitats. Van enkele soorten konden de effecten goed worden bepaald, voor een groot aantal bleken ze alleen geschat te kunnen worden (expert judgment). Er was weinig onderzoek gedaan naar de effecten van het zoete spuiwater op de Waddenzee. De resultaten van de wetenschappelijke onderzoeken zijn verwerkt in een toegankelijke rapportage (Van Apeldoorn et al., 2003). In deze rapportage is de regelgeving als uitgangspunt genomen. Dit maakt het voor betrokkenen en het bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet 1998 (LNV) overzichtelijk.

Uit het onderzoek is gebleken dat het gebruik van het spuimiddel alleen mogelijke significante gevolgen kan hebben voor de noordse woelmuis op de Makkumer Noordwaard. Deze mogelijke effecten kunnen echter met behulp van mitigerende maatregelen waarmee de overstromingsfrequentie van het gebied wordt gehandhaafd, teniet worden gedaan. RWS treedt in overleg met de beheerders (het Fryske Gea en de gemeente Wûnseradiel) om een plan voor dergelijke maatregelen te maken en te (laten) uitvoeren. Dit kan door de riettelers die momenteel in het gebied werkzaam zijn, door RWS of door de beheerders. De provincie - verantwoordelijk voor de Natuurbeschermingswet 1998 in het gebied - en het Fryske Gea hebben geen voorkeur voor het opmalen van extra water. Als geen overeenstemming over mitigerende maatregelen in het gebied zelf wordt bereikt, zullen er, bij gebrek aan realistische alternatieven voor het spuimiddel, elders compenserende maatregelen genomen moeten worden.

Communicatie

Er heeft vanaf het begin een uitgebreide communicatie plaatsgevonden met overheids- en niet-overheidspartijen. Met overheden is apart overleg gevoerd (onder andere met gemeenten, provincie en de regionale directies van LNV). Geen van de betrokken partijen heeft grote bezwaren tegen het principe en de locatie van het spuimiddel, wel is er enige discussie over de aard van mitigerende maatregelen en de significantie van effecten.¹

Vergunningen

Er zijn nog geen vergunningen aangevraagd. De procedure van milieueffectrapportage loopt. Het milieueffectrapport, deel locatiekeuze en voorlopige inrichting, heeft een informele consultatieronde doorlopen.² Waarschijnlijk zal de eerste vergunningaanvraag de Natuurbeschermingswetvergunning betreffen. Tegelijkertijd zal goedkeuring worden gevraagd voor het plan tot wijziging van de waterkering (Afsluitdijk; plan ex artikel 7 van de Wet op de Waterkering). RWS heeft een overzicht gemaakt van de vergunningen die waarschijnlijk nodig zijn. Het zal om zo'n 20 vergunningen gaan bij minstens zeven bevoegde instanties.

¹ Stand van zaken oktober 2005.

² Stand van zaken oktober 2005.

3.5 Maasvlakte 2

Uit divers onderzoek bleek dat in de haven van Rotterdam bij ongewijzigd beleid de sector deepsea containers en de daarmee verbonden distributie en chemie te maken zullen krijgen met een ruimtetekort. Hierdoor komen de toekomstige werkgelegenheid en de mainport-functie van de haven in gevaar. In 1997 besloot het Kabinet dat er naar ruimte gezocht diende te worden voor nieuwe havengerelateerde activiteiten. Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, waarin een groot aantal partijen samenwerkt¹, werd onder andere hiervoor opgericht. Het uitbreiden van de Maasvlakte werd als één van de mogelijkheden gezien om het toekomstige ruimtetekort op te lossen. In 1999 liet het Kabinet weten dat de Maasvlakte door middel van landaanwinning uitgebreid zou worden. Tevens zou de havenuitbreiding bij moeten dragen aan de verbetering van de leefomgeving van Rotterdam. Er werd een zogenaamd dubbele doelstelling afgesproken. In 1998 verscheen de startnotitie PKB+/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam. PMR zou uit de volgende drie projecten bestaan:

- Landaanwinning en natuurcompensatie: uitbreiden van de Rotterdamse haven met een nieuw stuk land in zee (2.500 ha in het gebied ten zuiden van de Euro-Maasgeul) en maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren;
- 750 ha natuur- en recreatiegebied: ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden op Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam (ter verbetering van de leefomgeving);
- Bestaand Rotterdams gebied: een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Delen van het gebied voor de gewenste landaanwinning zijn aangewezen als speciale beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (de Voordelta) en gebieden van communautair belang (de kwade Hoek, het Voorne's Duin, Kop van Goeree en de Voordelta). De landaanwinning zou significante effecten kunnen hebben op de natuurwaarden waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Omdat het hier om een dwingende reden van groot openbaar belang gaat, kan het project in principe doorgang vinden. Er geldt dan wel een compensatieplicht. Er is in een vroeg stadium rekening gehouden met compensatie. Het Kabinet ging er in eerste instantie vanuit dat de 750 ha nieuw te ontwikkelen natuur- en recreatiegebied voldoende zou zijn om aan de wettelijke eis van compensatie in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen. Omdat er al in een vroeg stadium overleg plaatsvond met overheids- en niet-overheidspartijen werd al snel duidelijk dat de compensatieverplichting los gezien moest worden van opgave ter verbetering van de leefomgeving.

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van de landaanwinning, de aanwezigheid en ingebruikname van de tweede Maasvlakte op aanwezige natuurwaarden. Project Mainportontwikkeling Rotterdam is daarbij uitgegaan van het 'worst-case scenario'.² Er is onderzoek verricht naar de effecten van verschillende varianten van land-

¹ De Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Financiën, de stadsregio Rotterdam, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.

² Zie 3.2 effectanalyse.

aanwinning, mogelijkheden voor mitigatie en naar mogelijke en gewenste compensatie. Uit onderzoek bleek dat er mogelijk significant negatieve effecten kunnen optreden in de aangemelde speciale beschermingszones: Kop van Goeree en Voorne's Duin. De effecten op natuurwaarden worden vooral veroorzaakt door het verdwijnen van habitat ter plaatse van de landwinning en door kustmorfologische veranderingen als gevolg van aanleg en kustonderhoud. In de speciale beschermingszones komen prioritaire habitats uit Bijlage I van de Habitatrichtlijn voor. Dit betekent dat ingrepen met mogelijk een schadelijk effect op deze prioritaire soorten alleen op basis van argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of het milieu als dwingende reden van groot openbaar belang doorgang zouden mogen vinden. Bij havenuitbreiding is dat niet het geval. Alleen na advies van de Europese Commissie kunnen dergelijke economische dwingende redenen van groot openbaar belang doorgang vinden. Om niet voor verrassingen te komen staan, heeft de projectorganisatie van Project Mainportontwikkeling Rotterdam informeel contact met Brussel opgenomen en een stappenplan opgesteld hoe men met de richtlijnen wil omgaan. Tevens is formeel advies aan de Commissie gevraagd. De commissie heeft hier positief op gereageerd. De voorgestelde compensatie is aangepast na nader onderzoek. Er wordt volgens de laatste businesscase uitgegaan van een compensatie door middel van de instelling van 19.000 ha zeereservaat en aanleg van 34 ha duinen en twee zeerepen. De compensatiemaatregelen zullen in fasen worden uitgevoerd, parallel aan de fasen waarin de landaanwinning wordt gerealiseerd. Op het moment dat de negatieve effecten op beschermde natuurwaarden optreden, moet de compensatie gereed zijn. Het Rijk zal de compensatie betalen. In september 2003 heeft de ministerraad de planologische kernbeslissing plus deel 4 gepubliceerd. Dit deel is de definitieve tekst over de ruimtelijke reserveringen en randvoorwaarden waarbinnen het PMR kan worden uitgevoerd. In januari 2005 oordeelde de RvS dat de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op het transport van vislarven en slib naar de Waddenzee onvoldoende zijn onderzocht.¹ De Raad van State heeft alle concrete beleidsbeslissingen uit de planologische kernbeslissing voor het project vernietigd. De overige onderdelen van het kabinetsbesluit zijn overeind gebleven. Er wordt aanvullend onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek en juridisch herstel worden verwerkt in een nieuw kabinetsstandpunt.

Communicatie

Er werd vanaf een vroeg stadium regelmatig met overheden en maatschappelijke organisaties overleg gevoerd over de plannen (Topberaad Project Mainportontwikkeling Rotterdam). De betrokken maatschappelijke organisaties hebben tevens een eigen overleg, het zogenaamde Overleg Niet-Rijkspartijen. Er zijn werkconferenties belegd om plannen te bespreken. De rijks- en niet-rijkspartijen waren het steeds in grote lijnen met elkaar eens. Ook de adviesaanvraag is, voor verzending naar Brussel, besproken met de maatschappelijke organisaties en overheden uit het Overleg Niet-Rijkspartijen van Project Mainportontwikkeling Rotterdam (www.mainport-pmr.nl/, Poortinga, 2004).

¹ Andere bezwaren waren: onvoldoende onderzoek naar de gevolgen van de aanleg van nieuwe natuurgebieden voor de daar gevestigde bedrijven, de locatie voor zandwinning is gedeeltelijk buiten de Nederlandse territoriale wateren, het instellen van een zeereservaat in de Voordelta is juridisch onvoldoende gewaarborgd.

4. Best practices

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste leerpunten die uit de casestudies naar voren zijn gekomen. Deze leerpunten vormen onder andere input voor de checklist gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998. Iedere case heeft unieke en overeenkomstige elementen. De leerpunten zijn gerangschikt naar de volgende thema's (sommige best practices kunnen binnen meerdere thema's vallen):

- positionering van natuur;
- communicatie;
- proces;
- planning;
- inhoud.

4.2 Positionering van natuur

Door de integratie van natuurbescherming in planning en proces als één van de randvoorwaarden voor succes te positioneren, in het bijzonder bij ruimtelijke ingrepen, worden het belang en de invloed ervan ingezien. Het uitdrukken van de risico's van het niet goed integreren van natuurbeschermingsrecht in kosten en tijd (door sancties, vertragingen, extra onderzoek, enzovoort), heeft vaak meer overtuigingskracht dan het noemen van het belang van natuurbeschermingsrecht voor de natuur. Tevens spreekt het meer tot de verbeelding om kosten van bijvoorbeeld compensatie en mitigatie af te zetten tegen de totale projectkosten dan sec de bedragen op zich zelf weer te geven. Praktijkvoorbeelden kunnen het belang kracht bijzetten.

Opdrachtgevers en -nemers moeten ervan doordrongen raken dat natuurbeschermingsrecht een onderdeel van de manier van werken is. Soms moet de opdrachtnemer de opdrachtgever erop wijzen dat natuur- en natuurbeschermingsrecht van het begin af aan in een project moet worden geïntegreerd. In alle casussen was men zich bewust van de mogelijke invloed van natuurbeschermingsrecht. Natuur en natuurbeschermingsrecht zijn dan ook in de vier projecten in een vroegtijdig stadium geïntegreerd en als voorwaarden meegenomen.

4.3 Communicatie

Interne communicatie

Natuur is lange tijd een zacht aspect geweest binnen veel organisaties en werd niet altijd serieus genomen. De mogelijke consequenties ervan zijn dan ook lange tijd onderschat.

Deze houding heeft de afgelopen jaren bij menig project tot extra tijd en kosten geleid. Hoewel steeds meer bedrijven en overheden er nu van doordrongen zijn dat er wel degelijk rekening moet worden gehouden met natuurbeschermingsrecht, is toch het aantal dat dat nog onvoldoende doet groot. Het helpt om de medewerkers op voorbeelden uit de praktijk te wijzen waar vertragingen en kosten aan de orde zijn geweest door slechte implementatie of het ontbreken ervan.

Tevens is het voor medewerkers prettig om voor de organisatie belangrijke informatie over natuurbescherming in een bruikbare vorm beschikbaar te hebben.¹ Een visie of een stappenplan waarin aangegeven staat hoe de organisatie omgaat met natuurbeschermingsrecht kan bijdragen aan de integratie van natuurbescherming in de bedrijfsvoering.

Externe communicatie

Vroegtijdige externe communicatie richting betrokken partijen (overheden, omwonenden, belangenorganisaties) lijkt een open deur. Toch blijkt er in de praktijk nogal eens angst aanwezig te zijn om met plannen naar buiten te komen. Men is bang voor tegenstand. Er bestaat met name argwaan richting natuur- en milieuorganisaties en omwonenden.

In de praktijk blijkt er vanuit de betrokken organisaties echter grote waardering te bestaan voor het vroegtijdig betrokken te worden bij initiatieven. Partijen kunnen dan nog hun meningen en ideeën inbrengen en hebben het idee dat hun betrokkenheid van belang wordt geacht. Dit zorgt voor draagvlak en vermindert de kans op bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee op vertraging. We moeten niet vergeten dat de Nederlandse rechtspraak laagdrempelig is. Tevens kunnen lokale organisaties waardevolle informatie leveren omtrent het wel of niet aanwezig zijn van beschermde soorten en hebben ze soms goede ideeën omtrent alternatieven, mitigatie en compensatie. Belangrijkste doelstelling is dat er overeenstemming wordt gevonden over resultaten van onderzoek, hoe er met onzekerheden moet worden omgegaan en over de uiteindelijke vormgeving van het totale plan. Belangenorganisaties worden steeds vaker als volwaardige partner in het project beschouwd. Er wordt naar een gezamenlijk perspectief gestreefd. Sommige geïnterviewden hebben de overtuiging dat wanneer de maatschappelijke omgeving niet vanaf het begin bij het proces wordt betrokken, het proces uiteindelijk spaak loopt.

Het is belangrijk om tijdig een communicatieplan te maken. Er kan daarbij een scheiding tussen overleg met overheden en niet-overheden worden aangebracht. Voorlichtingsavonden en werkconferenties zijn twee communicatievoorbeelden die kunnen worden toegepast. Het kan nuttig blijken om in de planfase al met betrokken overheden een (voor)overleg aan te vragen. Er kan dan meteen worden geïnformeerd naar vergunningseisen en gegevens over de planlocatie. Tevens kan het bij grote projecten belangrijk zijn om LNV en de Europese Commissie informeel op de hoogte te houden. Dit alles garandeert echter niet een succesvol resultaat, maar vergroot de kans daarop.

Bevoegd gezag en andere betrokkenen hebben niet altijd de benodigde specifieke natuurkennis. De betreffende onderzoeksrapporten en andere documentatie, enzovoort kunnen voor hen in een toegankelijke rapportage worden samengevat, waarbij regelgeving en resultaten als uitgangspunt kunnen worden genomen. De onderliggende informatie kan als bijlage worden toegevoegd.

¹ Bijvoorbeeld het 'vraag-en-antwoord'-boekje *Wie is er bang voor de korenwolf?* van Rijkswaterstaat.

4.4 Proces

Het onderzoekstraject en het bestuurlijk traject kunnen vaak goed van elkaar worden gescheiden. Het is daarbij belangrijk om eerst overeenstemming te krijgen over het onderzoek en de resultaten daarvan en deze als uitgangspunt voor het bestuurlijk overleg te nemen. Deze procesgang is met name relevant voor grootschalige projecten.

Als er een milieueffectrapportage moet worden doorlopen, kan het ecologisch onderzoek daarin worden geïntegreerd. Tevens kan er van te voren worden bekeken welke andere vergunningen, ontheffingen en andere procedures nodig zijn. Waar mogelijk kunnen er koppelingen plaatsvinden om tijd en kosten te besparen. Bij het bevoegd gezag kan om coördinatie van besluitvorming worden verzocht.

4.5 Planning

Tijdsplanning

Het maken van een quickscan in het eerste stadium van het planproces biedt veel voordelen (globale inventarisatie van natuurwaarden, beschermingsregime en mogelijke effecten door de ingreep). Het geeft inzicht in de (on)mogelijkheden van het project. In deze fase is het relatief goedkoop om het plan aan te passen of om naar andere mogelijkheden en/of locaties uit te kijken. De quickscan kan worden gebruikt voor de ruimtelijke onderbouwing en de informatie kan worden gebruikt in het projectplan.

In de planning zal rekening moeten worden gehouden met transactiekosten. Transactiekosten kunnen onder andere plaatsvinden op het gebied van onderzoek, communicatie, vergunnings- en ontheffingsprocedures, juridische procedures, mitigatie en compensatie.

Onderzoek (onder andere effectanalyse, alternatievenstudies, onderzoek naar mitigatie- en compensatiemogelijkheden, enzovoort) kan veel tijd in beslag nemen en dient soms op verschillende tijdstippen van het jaar te worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in verband met het broedseizoen. Na aanpassing van het plan moet er vaak weer nieuw onderzoek worden uitgevoerd. Voor grote projecten kan de onderzoeksfase enkele jaren in beslag nemen.

Voor met name ruimtelijke ontwikkelingen moeten veel vergunningen worden aangevraagd. Sommige aanvragen kunnen parallel lopen, andere zijn volgtijdelijk. Het blijkt verstandig om in ieder geval eerst de vergunningen in het kader van natuurbescherming te regelen, omdat andere vergunningen daarvan afhankelijk kunnen zijn. Door van tevoren een schatting te maken van proceduretijden, kan onnodig wachten worden voorkomen. Hoewel rechtszaken en beroepsprocedures veelal kunnen worden voorkomen, moet er in de praktijk wel altijd rekening mee worden gehouden.

Indien compensatie noodzakelijk blijkt, moet rekening worden gehouden met de tijd die dat in beslag neemt. Hierbij gaat het onder meer om tijd ten behoeve van onderzoek, locatieanalyses, verkrijgen van grond, bestemmingswijzigingen en de ontwikkelingstijd van de compensatienatuur.

Financiële planning

Natuur vormt meestal één van de vele kostenposten bij ruimtelijke ingrepen. Het is verstandig om hier van tevoren voldoende middelen voor te reserveren. De post kan onder

andere bestaan uit (extra) onderzoek, communicatietraject en mitigerende en compenserende maatregelen. Tevens is het veilig om 'go/no go'-momenten in te bouwen.

4.6 Inhoud

Projectdoelstelling

De projectdoelstelling of probleemstelling moet goed worden gedefinieerd. De projectdoelstelling dient als maat voor de alternatievenafweging en geeft het maatschappelijk belang van het project aan. Soms wordt een doelstelling te breed gedefinieerd, bijvoorbeeld om de kans te vergroten dat een initiatief als dwingende reden van groot openbaar belang wordt gezien. Echter, hoe breder de strekking van de doelstelling, hoe uitgebreider en grootser de alternatievenafweging dient te worden (Neumann, 2004). Breed heeft hier de betekenis van oplossingsrichtingen, maar heeft ook een geografische betekenis. Voor een initiatief van regionaal belang kan een kleiner gebied op alternatieven worden bekeken, dan een alternatief dat van nationaal belang zou zijn. Maar weinig projecten kunnen als dwingende reden van groot openbaar belang worden gezien. Het gaat daarbij bijna altijd om overheidsprojecten.

Onderzoek

Het onderbouwend onderzoek voor natuurbeschermingsrechtsprocedures kan over het algemeen het beste aan experts worden overgelaten. Het is lang niet altijd mogelijk om met behulp van wetenschappelijk onderzoek in te schatten wat de mogelijke effecten van ingrepen zijn. Vooral effecten op de natte natuur zijn moeilijk in te schatten. Daar waar effecten niet wetenschappelijk kunnen worden onderzocht, kan expert judgment worden ingezet.

Er is veel kennis aanwezig bij beheerders en lokale natuurorganisaties, die als input kan worden gebruikt voor ecologisch onderzoek.

Stappenplan

De praktijk leert dat het opstellen en aflopen van een gestructureerd stappenplan houvast biedt bij artikel 6 van de HR. De algemene stappen welke in de verschillende uitgaven van de EC worden genoemd, de *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998* en de *Checklist Gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998*, kunnen hiervoor een basis bieden. Globaal komt het op de volgende stappen neer:

1. geografische bepaling van de planlocatie ten opzichte van beschermde gebieden;
2. quick scan (globale analyse van de haalbaarheid van het project);
3. oriëntatiefase (overleg met het bevoegd gezag, andere betrokkenen en globale effect analyse);
4. passende beoordeling (uitgebreide effectenanalyse);
5. mitigatie en alternatievenafweging;
6. aantonen van dwingende reden van groot openbaar belang;
7. compensatie, monitoring en evaluatie. Veel projecten hoeven alleen de eerste of eerste drie stappen te doorlopen (zie ook Checklist Gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 van LNV).

Worst-case scenario

Als een project nog niet is uitgewerkt en/of vastgesteld, kan van een worst-case situatie worden uitgegaan. Hierbij wordt er van het meest uitgebreide ontwerp van het project en de grootste potentiële invloed uitgegaan. Dit geeft inzicht in wat er in het uiterste geval verwacht kan worden. Bij de verdere concretisering kan het project worden aangepast en kunnen mitigerende maatregelen worden geïntegreerd om de negatieve effecten zo veel mogelijk tegen te gaan.

Voorkom significante effecten

Het is niet wenselijk om op voorhand ervan uit te gaan dat een ingreep mogelijk significante effecten zal hebben. Bij mogelijke significantie, moet daar gericht onderzoek naar worden gedaan. Ingrepen die mogelijk significante effecten hebben, stellen vergaande eisen aan de probleemstelling en het alternatievenonderzoek en hebben een compensatieplicht. Compensatie moet als een laatste redmiddel worden gezien en zo veel mogelijk worden voorkomen. Tevens is compensatie moeilijk te realiseren, kostbaar en kost veel tijd. Het voorkomen van significante effecten, bijvoorbeeld door middel van mitigatie en aanpassingen van het projectplan, verhoogt de kans dat een initiatief kan doorgaan en het is in economische zin (kosten en tijd) meestal gunstiger. Tevens kan het vermijden van significantie op meer draagvlak rekenen.

Alternatieven

Het alternatievenonderzoek veroorzaakt relatief veel problemen. De alternatievenafweging zoals deze binnen een milieueffectrapportage wordt gedaan is onvoldoende. De vereisten van het alternatievenonderzoek in het kader van de Habitatrictlijn zijn uitgebreider. In een milieueffectrapportage gaat het om het nulalternatief, het meest milieuvriendelijke alternatief en het voorkeursalternatief. In het kader van de Habitatrictlijn gaat het om oplossingsvarianten, andere locaties, alternatief ontwerp en het nulalternatief. Vooral het eerste wordt nogal eens onvoldoende uitgevoerd, wat grote gevolgen kan hebben. Tevens wordt bij een milieueffectrapportage de meest actuele informatie geëist, terwijl dit bij een passende beoordeling niet altijd voldoende is en er dus nieuw onderzoek kan worden geëist.

Compensatie

Er zijn meerdere manieren om te compenseren.¹ Een 1:1 heeft de meeste kans op goedkeuring van de Europese Commissie. Dit is niet vanzelfsprekend het soort compensatie dat voor de natuur het meeste rendement oplevert.

¹ Compensatie kan op drie manieren plaatsvinden:

- door middel van het creëren van een nieuw geschikt gebied met dezelfde kwaliteit en betekenis voor het Natura 2000 Netwerk. Het liefst aangrenzend aan het bestaande Vogel- en Habitatrictlijngebied, maar in ieder geval in dezelfde biogeografische regio. Dit gebied gaat deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk;
- de kwaliteit van de habitat in het betreffende gebied of een ander Vogel- en Habitatrictlijngebied in evenredigheid met de door het project veroorzaakte verlies verbeteren. De totale oppervlakte met natuurwaarden neemt in dat geval af;
- voorstellen van een nieuw gebied uit hoofde van de Habitatrictlijn (Gaaff en Vader, 2005).

Door compensatieplannen samen te voegen kan er een meerwaarde voor de natuur worden bereikt.

Bestaande natuur

Soms is het zinvol om de aanwezige natuur- en landschapselementen in het projectplan te integreren. Dit kan schade aan natuur beperken en kan ook andere voordelen opleveren zoals: een positieve uitstraling (onder andere richting omwonenden, maatschappelijke organisaties, bevoegd gezag), er zijn minder vergunningen en/of ontheffingen nodig, minder mitigatie, minder kans op compensatieverplichtingen. Dit kan zowel op het gebied van tijd als op het gebied van kosten gunstig zijn.

Doe iets extra's

In veel gevallen kan er tegen relatief geringe meerkosten iets extra's aan natuurontwikkeling worden gedaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra compensatie, extra aanplant en ontwikkeling van specifieke habitats zoals paddenpoelen. Ook kan binnen dit kader aan recreatievoorzieningen worden gedacht zoals openstelling van een gebied, plaatsing informatiepanelen en aanleg van een wandelpad. Dit kan op een groter draagvlak bij de betrokkenen rekenen en de initiatiefnemer een positief imago opleveren. Ook kan het een meerwaarde aan het project geven, wat ook in financieel opzicht gunstig kan uitpakken, bijvoorbeeld in de zin van hogere verkoopwaarden van huizen.

5. Conclusie

De analyse van de casussen leert ons dat iedere ruimtelijke ingreep een eigen aanpak vergt en daarmee uniek is. Echter voor iedere ruimtelijke ontwikkeling, groot of klein, geldt dat er rekening gehouden moet worden met de eisen en invloed van het natuurbeschermingsrecht. Bij de betrokkenen in de casussen en bij steeds meer andere partijen is deze wetenschap aanwezig. Natuur en de bescherming ervan is in alle casussen als één van de randvoorwaarden opgenomen. In de vier projecten is in de procesplanning, tijdsplanning en financiële planning rekening gehouden met de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Desondanks zijn nooit alle ontwikkelingen te overzien en is het belangrijk om rekening te houden met uitloop in tijd en kosten.

Uit alle casussen kunnen algemene en specifieke leerpunten worden geïdentificeerd. Sommige zijn gebaseerd op succesfactoren, andere op problemen waar tegenaan werd gelopen. Vaak blijkt er een (potentiële) oplossing voor deze knelpunten mogelijk en soms hadden de problemen, achteraf gezien, kunnen worden voorkomen. De belangrijkste leerpunten hadden betrekking op de onderwerpen: positionering van natuur, communicatie, proces, planning en inhoud.

Positionering van natuur houdt in dat natuur en natuurbeschermingsrecht binnen een organisatie of project een volwaardige plaats en functie krijgen. Door de kosten ervan af te zetten tegen de totale projectkosten en door risico's van het negeren van de eisen van natuurbeschermingsrecht uit te drukken in termen van tijd en kosten, krijgt het onderwerp meer bestaansrecht. Een goede interne communicatie is daarbij belangrijk.

Bij communicatie is het vooral van belang om in een vroeg stadium een open dialoog te voeren met betrokken organisaties. Hierbij gaat het om overheden en niet-overheden, waarbij voor een gescheiden communicatie traject kan worden gekozen. Alle partijen weten dan van het begin af aan waar ze aan toe zijn, wat ze mogelijk kunnen verwachten (van het project en van elkaar) en kunnen elkaar van informatie voorzien. Het streven moet zijn om zo veel mogelijk neuzen dezelfde kant op te laten wijzen. Dit geldt zowel voor het onderzoekstraject, als voor het bestuurlijke traject. Deze twee trajecten kunnen goed los van elkaar worden doorlopen.

Planning is, zowel op het gebied van tijd, als financiën, altijd al een moeilijke factor geweest binnen de ruimtelijke ordening. Implementatie van natuurbescherming maakt het er niet eenvoudiger op. Een quickscan waarin globaal de locatiekenmerken als aanwezige natuurwaarden, beschermingsregime en vergunningenpraktijk worden geïdentificeerd kan enigszins inzicht geven in de tijdshorizon die met het project gemoeid zal zijn. Een quickscan geeft ook inzicht in de kans dat een ingreep doorgang kan vinden en biedt de aangrijpingspunten om in een vroeg stadium het plan aan te passen. Het volgen van een globaal stappenplan, welke bijvoorbeeld uit de *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998* en de *Checklist Gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998* kan worden afgeleid, biedt veel houvast voor de planning. Door het opstellen van een stappenplan

wordt ook een beeld verkregen van mogelijk te verwachten procedures. Dit geeft weer een beeld van de vereiste onderzoeken en mogelijke kostenposten.

De projectdoelstelling of- probleemstelling is bepalend voor het niveau van het maatschappelijk belang en de uitgebreidheid van de alternatievenafweging en kan daarom het beste niet te breed worden gedefinieerd.

Significante effecten en compensatie kunnen het beste zoveel mogelijk worden vermeden. Aanpassing van het project, bijvoorbeeld door een kleinere ruimtelijke variant kan veel vertraging en andere problemen voorkomen. Het is efficiënter om uitgebreid te onderzoeken of significantie kan worden voorkomen, dan op voorhand uit te gaan van significantie en in te zetten op compensatie. Voorkomen van natuurschade is het uitgangspunt in het natuurbeschermingsrecht. Soms kunnen de natuurwaarden goed in het project worden geïntegreerd of kan een project goed worden geïntegreerd in het natuurgebied. Versterking van natuurwaarden kan het maatschappelijk draagvlak vergroten.

Projecten, plannen en handelingen worden over het algemeen niet tegengehouden door natuurbeschermingsrecht. Soms moeten er aanpassingen of maatregelen worden genomen en zal er vertraging optreden. Een goede integratie van de uitgangspunten van de natuurbeschermingswetgeving in organisatie en project beperkt de kans daarop.

Literatuur

Apeldoorn, R.C. van, H.M.P. Cappelle en F.H. Kistenkas, *Extra spuicapaciteit Afsluitdijk, Ecologische effecten en gebiedsbescherming in de wet- en regelgeving*. Alterra-rapport 847. Wageningen, 2003.

Apeldoorn, R.C. van, C.J. Smit, R.H.J.G. Henkens en N.M.J.A Dankers, *Westerschelde containerterminal, Analyse van mogelijke significante effecten van de WCT op de SBZ Westerschelde*. Alterra-Rapport 985. Wageningen, 2004.

Bastmeijer, C.J. en J.M. Verschuuren, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*. Onderzoek in het kader het IBO Vogel- en Habitatrichtlijnen (eindrapport). Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg. Tilburg, 2003.

Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*. Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 2000.

Europese Commissie, Oxford Brookes University, Impact Assessment Unit, *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*. 2002.

Gaaff, A. en J. Vader, *Rendeert natuurcompensatie*. Rapport 6.05.19. LEI, Den Haag, 2005.

Kuindersma, W., F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn, *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht*. Planbureaustudies nr. 8. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, 2004.

Ministerie van LNV, Directie Natuur, *Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998*. Den Haag, 2005.

Ministerie van LNV, Directie Natuur, *Natuurbescherming in Nederland*. Den Haag, 2005.

Ministerie van LNV, *Ter bescherming van onvervangbare flora en fauna, Algemene toelichting op de Flora- en faunawet*. Den Haag, 2002.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, *Wie is er bang voor de korenwolf? De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en de implementatie*

daarvan in het nationale natuurbeschermingsrecht. 'Vraag-en-antwoord'-boekje. Bestuurlijk Juridische Kaderreeks 2003. Den Haag, 2003

Neumann, F. en H.E. Woldendorp, *Praktijkboek Habitattoets*. Praktische leidraad voor de toepassing van natuurbeschermingswetgeving bij projecten in Nederland en Vlaanderen, met medewerking van: ch. Backes, H. Brouwer, A. Cliquet, G. van Hoorick, R. van den Tempel. Den Haag, 2003.

Oranjewoud, *Natuurtoets Herinrichtingsplannen De Hartekamp*. Heemstede, januari 2004.

Kuiper, M. en R. Hunink, *Natuurwaarden op de Hartekamp, onderzoek in het kader van ruimtelijke ingrepen*. Oranjewoud, september 2004.

Poortinga, M.A., *Een locatie voor natuurcompensatie, Een onderzoek naar locatiekeuze-processen van natuurcompensatie in het kader van het gebiedsbeschermingsregime van de Vogel- en de Habitatrictlijn bij grote projecten in Nederland*. Doctoraalscriptie, Universiteit van Utrecht, 2004.

Thij, F. ten, *Analyse van en advies over het dossier Westerschelde Containerterminal*. Eindrapport. FTT Procesontwikkeling B.V., Delft, 2004.

Thij, F. ten, *Advies over de voortgang van het WCT dossier*. Aanvullingen op het voorlopig eindrapport. FTT Procesontwikkeling B.V., Delft, 2004.

Thij, F. ten, *Advies over de voortgang van het WCT dossier*. Voorlopig eindrapport. FTT Procesontwikkeling B.V., Delft, 2004.

Vader, J., *Aan de slag met de Flora- en faunawet, Ervaringen van decentrale overheden*. Rapport 7.04.04. LEI, Den Haag, 2004.

Wijzigingswet Natuurbeschermingswet 1998, 2005.

Provincie Zeeland, *Herziening van het streekplan Zeeland*. Westerschelde Container Terminal. Middelburg, 2002.

Provincie Zeeland (2002), F. ten Thij (2004) en Tonnaer BV (2003), *Gesprek provincie Zeeland*. 2005.

Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1. Wageningen, 2002.

Geraadpleegde internetpagina's:

www.dasenboom.nl

www.dehartekampgroep.nl

www.mainport-pmr.nl/

www.maasvlakte2.com

www.minlnv.nl

www.nrc.nl

www.scheldenet.nl

Bijlage 1 De teksten van Artikel 6 van Habitatrichtlijn

Artikel 6, lid 1:

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

Artikel 6, lid 2:

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

Artikel 6, 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 andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.'

Artikel 6, lid 4:

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

Bron: Europese Commissie, Beheer van 'Natura 2000'-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000.

Bijlage 2 Namen geïnterviewden

- Dhr. B. Bouwman, provincie Zeeland
- Mw. M.M.Gründemann Rijkswaterstaat, Lelystad
- Dhr. F.G.M. Hoogenboom, Rijkswaterstaat Lelystad
- Dhr. H. van Tilborg, Inbo
- Dhr. P.C.B. de Wit, Havenbedrijf Rotterdam N.V.