

# **Rendeert natuurcompensatie?**

Aris Gaaff  
Janneke Vader

Projectcode 20389

November 2005

Rapport 6.05.19

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

## Rendeert natuurcompensatie?

Gaaff, A. en J. Vader

Den Haag, LEI, 2005

Rapport 6.05.19; ISBN 90-8615-030-6; Prijs €12,25 (inclusief 6% BTW)

49 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek naar de toepassing van natuurcompensatie. Het onderzoek is gebaseerd op bestaande literatuur en een aantal gesprekken met praktijkdeskundigen. Er is specifieke aandacht besteed aan effectiviteit en efficiëntie van natuurcompensatie. Ecologische aspecten zijn buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek geeft een overzicht van bevindingen, leerpunten, knelpunten en kennisleemten ten aanzien van de doeltreffendheid van natuurcompensatie.

This report describes an exploratory study into the application of compensation for nature. The study was based on existing literature and a number of interviews with field experts. Specific attention was given to effectiveness and efficiency of compensation for nature. Ecological aspects were not considered. The study provides an overview of findings, learning points, bottlenecks and knowledge gaps regarding the effectiveness of compensation for nature.

### 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.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	11
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling	13
1.3 Methodiek	14
1.4 Leeswijzer	14
<b>2. Natuurcompensatie</b>	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Natuurcompensatie in het kader van gebiedsbescherming	15
2.3 Compensatie in het kader van andere wetgeving	18
<b>3. Natuurcompensatie in de praktijk</b>	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Lokale projecten	20
3.3 Grootschaliger voorbeeldprojecten	21
<b>4. Analyse van cases, evaluaties en gesprekken</b>	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Leerpunten uit evaluaties van provinciale regelingen	31
4.3 Casus van grotere projecten	32
<b>5. Conclusies en aanbevelingen voor onderzoeksrichtingen</b>	38
5.1 Conclusies	38
5.2 Onderzoeksrichtingen voor uitdieping	40
<b>Literatuur</b>	43
<b>Bijlagen</b>	
1. Geïnterviewde personen	47
2. Verschillen tussen compensatievoorwaarden SGR en Habitatrictlijn	48
3. De teksten van Artikel 6 van Habitatrictlijn	49



## Woord vooraf

Nederland kent een groot aantal beschermde natuurgebieden, waaronder gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Binnen deze gebieden geldt het compensatiebeginsel. Dit betekent dat handelingen die schade aanrichten aan de natuurwaarden alleen zijn toegestaan als er geen alternatieven mogelijk zijn en als er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang. De aangetaste natuurwaarden dienen te worden gecompenseerd.

Er is nog weinig ervaring met natuurcompensatie in Nederland. Er is geen goed beeld van de praktijk van natuurcompensatie en inzicht in de doelmatigheid ervan ontbreekt grotendeels. Het Ministerie van LNV, Directie Natuur heeft het LEI gevraagd de praktijk van natuurcompensatie te verkennen en meer inzicht te verschaffen in de doelmatigheid ervan. Het LEI heeft een verkenning uitgevoerd naar de praktische toepassing van natuurcompensatie in het algemeen en binnen enkele grootschalige projecten. De aandacht was gericht op de economische en procesmatige kant van het concept. Het onderzoek is gebaseerd op analyse van enkele gesprekken met stakeholders, literatuur en kennis omtrent natuurcompensatie in het algemeen en binnen enkele grootschalige projecten.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht en onder begeleiding van Cor von Meijenfeldt, Ministerie van LNV, directie Natuur. Een aantal personen heeft ons ten behoeve van deze studie van informatie voorzien (de namen zijn opgenomen in bijlage 1). Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun tijd en informatie.

Op 1 oktober 2005 is de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 van kracht geworden. Het onderzoek is voor deze datum uitgevoerd en gerapporteerd. Daarom wordt er in de tekst naar de komende implementatie verwezen.



Prof.dr.ir. L.C Zachariasse  
Algemeen directeur LEI B.V.





# Samenvatting

Nederland kent verschillende gebieden die aangemerkt zijn als beschermde natuurgebieden. Hieronder vallen gebieden in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), gebieden die onder de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) vallen, en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR-gebieden). Nieuwe plannen, projecten of handelingen zijn hier niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang. Indien een plan, project of handeling op grond van deze uitzonderingsgronden toch doorgang vindt in een beschermd gebied, dient de schade te worden gecompenseerd. Daarbij is compensatie een uiterste middel, dat toegepast wordt indien alternatieven voor de voorgenomen ingreep ontbreken en mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen onvoldoende zijn.

De ervaring met toepassing van het compensatiebeginsel is beperkt, doordat er in het verleden weinig toezicht was op de naleving van deze verplichting. Van enkele grote projecten waar natuurcompensatie is toegepast, zijn er nog maar weinig afgesloten; van de kleinere projecten is documentatie niet systematisch bijgehouden. Met de invoering van de nieuwe Nb-wet en strenger toezicht op naleving van natuurbeschermingsrecht en -beleid zal natuurcompensatie naar verwachting in de toekomst een belangrijker onderdeel worden van het natuurbeleid. Ook het saldo-principe dat in de *Nota Ruimte* wordt geïntroduceerd, zal in de toekomst waarschijnlijk de vraag naar inzicht in de werking van natuurcompensatie doen toenemen.

Het doel van dit onderzoek is om op een verkennende wijze te bepalen of compensatie in theorie op een doelmatige wijze kan worden toegepast en wat er momenteel (2004/2005) op dit gebied in de praktijk gebeurt. De centrale vragen binnen dit onderzoek luiden als volgt:

- Kan natuurcompensatie op doelmatige wijze worden toegepast zodat deze bij kan dragen aan de realisatie van de doelen van het natuurbeleid?
- Hoe verloopt natuurcompensatie momenteel in de praktijk?
- Welke lessen kunnen wij tot nu toe uit de praktijk leren?

De vraag of met toepassing van het beginsel in de praktijk de juiste natuurdoelen worden bereikt is hier buiten beschouwing gebleven.

Het onderzoek is verkennend. Dat betekent dat bovenstaande vragen niet in de volle breedte konden worden beantwoord. De analyse is gebaseerd op gesprekken met stakeholders en literatuur over het compensatiebeginsel, natuurbeleid in bredere zin en natuurbeschermingsrecht. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van natuurcompensatie in het kader van gebiedsbescherming en van andere wetgeving. Hierbij komen aan de orde de EHS, waarvan de bescherming is opgenomen in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR), de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habi-

tatrichtlijn. Daarnaast worden kort de Boswet en de Flora- en faunawet (Ff-wet) behandeld en provinciale uitwerkingen en aanvullingen.

De uitwerking naar de praktijk heeft plaatsgevonden op twee schaalniveaus: het nationale niveau en het provinciale niveau. Op het nationale niveau is dieper ingegaan op enkele cases die de toepassing van het compensatiebeginsel illustreren. Op het provinciale niveau is gebruikgemaakt van evaluaties die door provincies zelf zijn uitgevoerd. De grootschaliger projecten betreffen de Tweede Maasvlakte, het bedrijventerrein De Vaart en het stadsdeel Almere Poort in Almere, de aanleg van de Westerschelde Container Terminal en de verdieping van de Westerschelde. Deze projecten zijn geanalyseerd op onder meer de bepaling van nut en noodzaak van de ingreep, de natuureffecten, het onderzoekstraject en de compensatiemogelijkheden, effectiviteit en efficiëntie en de aanpak van het gehele proces, waaronder communicatie.

Een leerpunt dat uit de casestudies kan worden getrokken, is dat betrokkenen ervaren dat de hardheid van het wettelijk instrumentarium niet gebagatelliseerd moet worden. Vertaling van procedurele risico's in termen van (potentiële) kosten kan een effectief middel zijn om naleving te bevorderen. 'Internalisering' van de kosten van eventuele compensatie door een zodanige opzet van het project dat bij voorbaat geen waarden verloren gaan is een mogelijkheid die ook wel wordt toegepast.

Knelpunten doen zich onder meer voor bij het zoeken en vinden van locaties voor compensatie en bij de daadwerkelijke handhaving van de compensatieverplichting daarop. Dit laatste speelt met name bij de kleinere projecten, waar het instrumentarium van de ruimtelijke ordening als tekortschietend wordt ervaren. In de praktijk kan door casegewijze invulling van het compensatiebeginsel het gevaar bestaan van de creatie van 'natuureilanden', waarmee de mogelijkheid van het realiseren van meerwaarde op grotere schaal onbenut blijft.

Op grond van de verkenning is een aantal leemten in kennis bepaald. In het afsluitende hoofdstuk zijn naast de conclusies richtingen aangegeven waarin deze door nader onderzoek kunnen worden opgevuld. Deze hebben onder meer betrekking op nut en noodzaak van landelijke registratie van projecten en kengetallen, modellen voor privaatrechtelijke overeenkomsten om uitvoering te borgen en de mogelijkheden tot bundeling en herschikking van compensatielocaties. Ook inzicht in de mate waarin het wettelijk verankerde compensatiebeginsel kan rekenen op draagvlak in de samenleving is nader onderzoek waard.

# Summary

Is compensation of nature profitable?

The Netherlands has various areas which are designated protected natural areas. The main areas are those in the National Ecological Network (EHS), the areas covered by the Nature Conservation Act, as well as the Bird and Habitat Directive (VHR) areas. New plans, projects or interventions are not permitted here if these affect the real characteristics or values of the area, unless there are no real alternatives and there are (urgent) reasons of major public interest. If a plan, project or intervention based on these exceptional grounds is implemented in a protected area, the damage should be compensated. In such cases, compensation is an ultimate measure that is applied when there are no alternatives for the proposed intervention and mitigating measures to remove the harmful effects are insufficient.

Experience with the application of the compensation principle is limited. This is not so much because the prevailing policy is new, but because there was little monitoring of compliance with this obligation in the past. With regard to several large projects where compensation of nature has been applied, only a few have been concluded; of the smaller projects documentation has not been systematically updated. With the introduction of the new Nature Conservation Act and stricter controls on compliance with nature conservancy legislation and policy, compensation of nature is expected to become a more important part of nature policy. It is also expected that the 'balance principle' that is being introduced in the *Spatial Memorandum* will increase demand for insight into the effect of compensation of nature in the future.

The aim of this study is to explore whether compensation can theoretically be applied effectively and look at current practice (2004/2005) in this field. The main issues in this study are as follows:

- Can compensation of nature be effectively applied so that it can contribute to the achievement of the goals for nature policy?
- How is compensation of nature currently applied in practice?
- What lessons can we learn from practice so far?

The study does not consider whether application of the principle achieves the right nature goals in practice.

The study is exploratory. This means that the above-mentioned questions cannot be answered in depth. The analysis is based on interviews with stakeholders and existing literature on the compensation principle, nature policy in the broader sense and nature conservancy legislation. Chapter 2 provides an overview of compensation of nature in the framework of area protection and other legislation. It addresses the National Ecological Network, whose protection is included in the planological core decision Green Space Structure Plan, the Nature Conservancy Act and the Bird and Habitat Directive. In addition

it discusses the Forestry Act and the Flora and Fauna Act and provincial plans and additions.

The practical interpretation took place at two scale levels: the national level and the provincial level. At national level, there was a more in-depth study of a number of cases which illustrate the application of the compensation principle. At provincial level, evaluations made by the provinces themselves were used. The larger-scale projects concerned the development of the port area in Rotterdam (Tweede Maasvlakte), the Vaart 4 industrial area and the suburb Almere Poort in Almere, the construction of the Container Terminal in the Scheldt and the deepening of the Scheldt. These projects were analysed by determining the use and necessity of the intervention, the natural impact, the research procedure and the compensation options, effectiveness and efficiency and the approach to the whole process, including communication.

One learning point that can be drawn from the case studies is the realisation among those involved that the severity of the legal instruments must not be underplayed. Translation of procedural risks in terms of (potential) costs can be an effective means of promoting compliance. 'Internalising' the costs of any compensation by designing the project so that no values are lost is one option that is also applied.

Bottlenecks occur when searching and finding locations for compensation and in the actual enforcement of the compensation obligation. The latter in particular plays a role in the smaller projects, where the instruments of spatial planning are felt to be inadequate. In practice, by interpreting the compensation principle in terms of cases, there is a danger of creating 'nature islands' whereby the possibility of achieving added value on a larger scale is lost.

Based on the exploratory study, a number of knowledge gaps were defined. In addition to the conclusions, the final chapter indicates fields in which these can be filled by means of further research. Among others, these subjects comprise the pros and cons of a national registration of projects, the development of key figures, models for private contracts to secure implementation and the possibility for clustering and rearrangement of compensation locations. Also, a further investigation is recommended into the public support of the legally embedded compensation principle.

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR-gebieden) en de gebieden die onder de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) vallen, zijn beschermde natuurgebieden. Voor deze gebieden geldt de verplichting tot instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden. In deze gebieden geldt het 'nee, tenzij'-regime. Dit betekent dat nieuwe plannen, projecten of handelingen en soms ook bestaande handelingen niet zijn toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang (VROM et al., 2004). Indien een plan, project, handeling om deze reden doorgang vindt in een beschermd gebied, dient de schade aan natuurwaarden te worden gecompenseerd. Daarbij is compensatie een uiterste middel, dat toegepast wordt indien alternatieven voor de voorgenomen ingreep ontbreken en mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen onvoldoende zijn.

De afgelopen jaren is op beperkte schaal ervaring opgedaan met natuurcompensatie, doordat er in het verleden weinig toezicht was op de naleving van deze verplichting. Van enkele grote projecten waar natuurcompensatie is toegepast, zijn er nog maar weinig afgesloten; van de kleinere projecten is documentatie niet systematisch bijgehouden. Hierdoor is er nog weinig bekend over de mogelijkheden van compensatie, de (potentiële) praktische invulling ervan, de kosten en de effectiviteit ten aanzien van inspanningen op natuurgebied in het verleden, de uitvoering van de compensatie en het beoogde resultaat. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving (IBO, 2003) wordt de realiseerbaarheid van natuurcompensatie als een knelpunt gesignaleerd. Met de invoering van de nieuwe Nb-wet en strenger toezicht op naleving van natuurbeschermingsrecht en -beleid zal natuurcompensatie naar verwachting in de toekomst een belangrijker onderdeel worden van het natuurbeleid. Ook het saldogprincipe dat in de *Nota Ruimte* wordt geïntroduceerd, zal in de toekomst waarschijnlijk de vraag naar inzicht in de werking van natuurcompensatie doen toenemen.

## 1.2 Doelstelling en centrale vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om op een verkennende wijze te bepalen of compensatie in theorie op een doelmatige wijze kan worden toegepast en wat er momenteel op dit gebied in de praktijk gebeurt. De centrale vragen binnen dit onderzoek luiden als volgt:

- Kan natuurcompensatie op doelmatige wijze worden toegepast zodat deze bij kan dragen aan de realisatie van de doelen van natuurbeleid?
- Hoe verloopt natuurcompensatie momenteel in de praktijk?
- Welke lessen kunnen wij tot nu toe uit de praktijk leren?

Deze vraag heeft een inhoudelijke kant die zich richt op de investeringen en een procesmatige kant die zich richt op de wijze waarop de compensatie plaatsvindt. Dit laatste heeft onder meer betrekking op het tijdstip, betrokken actoren, procesinspanningen en organisatie.

De vraag of met toepassing van het beginsel in de praktijk de juiste natuurdoelen worden bereikt, blijft hier buiten beschouwing. Een evaluatie van ecologische waardering is hier dus niet aan de orde. Doel is wel om na te gaan op welke wijze de borging hiervan plaatsvindt en welke inspanningen hiermee gemoeid zijn.

### **1.3 Methodiek**

Het onderzoek is verkennend. Dit betekent dat er een beperkte analyse heeft plaatsgevonden naar natuurcompensatie in theorie en praktijk. De analyse is gebaseerd op literatuur over het compensatiebeginsel, natuurbeleid in bredere zin en natuurbeschermingsrecht. Aan de hand van de literatuurstudie is een kader ontwikkeld, dat de basis vormt voor een aantal gesprekken met stakeholders op het gebied van natuurcompensatie (zie bijlage 1 voor een overzicht van geïnterviewde personen). Er is met hen gesproken over de (on)mogelijkheden van compensatie in algemene zin en over enkele specifieke praktijkvoorbeelden. In eerste instantie was het de bedoeling om op basis van de gevonden informatie een SWOT-analyse uit te voeren, die meer inzicht geeft in de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van natuurcompensatie. Omdat de resultaten van de gesprekken en de cases aanleiding gaven tot het onderscheiden van verschillende groepen compensatie is dit uiteindelijk niet zinvol geacht. Per type compensatie bleken er te weinig gegevens te zijn om een SWOT-analyse te maken. In plaats hiervan zijn leerpunten uit de gesprekken en literatuur gedestilleerd. Op basis hiervan zijn vervolgens onderzoeksrichtingen aangegeven die leemtes in kennis beogen op te vullen.

De analyse heeft betrekking op twee niveaus waarop natuurcompensatie zich afspeelt: het nationale niveau en het provinciale niveau. Op het nationale niveau is dieper ingegaan op enkele cases die de toepassing van het compensatiebeginsel illustreren. Op het provinciale niveau is gebruikgemaakt van evaluaties die door provincies zelf zijn uitgevoerd. Op dat laatste niveau werd uitwerking tot op casusniveau in deze verkenning niet zinvol geacht, gelet op de omvang en de vaak specifieke omstandigheden.

### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 geeft een korte uiteenzetting van het begrip compensatie. Hoofdstuk 3 gaat in op natuurcompensatie in de praktijk. Het geeft een overzicht van de gevonden resultaten van de gesprekken en literatuuranalyse over de casestudies. In hoofdstuk 4 worden de leerpunten uit de gesprekken en cases geformuleerd. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van conclusies en verdere onderzoeksrichtingen op basis van geconstateerde leemten in kennis.

## 2. Natuurcompensatie

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft uitleg aan het begrip natuurcompensatie. Er wordt uiteengezet wat natuurcompensatie inhoudt en wanneer, hoe en binnen welke context het dient plaats te vinden. De Nederlandse natuurbescherming kent twee invalshoeken: de soortenbescherming en de gebiedenbescherming. Bepalingen rondom soortenbescherming zijn vastgelegd in de Flora- en faunawet (Ff-wet), de gebiedenbescherming is vastgelegd in de Nb-wet, de VHR<sup>1</sup> en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Compensatieverplichting speelt met name bij gebiedsbescherming, maar compensatie komt ook in het kader van de Ff-wet voor.

Voor beschermde natuurgebieden geldt het 'nee, tenzij'-principe. Dit betekent dat er in principe geen activiteiten mogen plaatsvinden die de aanwezige natuurwaarden kunnen schaden. Natuurcompensatie vindt dan ook alleen plaats als de activiteit een (dwingende) reden van groot openbaar belang heeft, de mogelijkheden voor mitigerende maatregelen zijn benut en er geen alternatieven mogelijk zijn.

### 2.2 Natuurcompensatie in het kader van gebiedsbescherming

Binnen de gebiedsbescherming zijn er drie categorieën beschermde natuurgebieden waar compensatie van toepassing kan zijn:

- gebieden aangewezen via Structuurschema Groene Ruimte (SGR): onder andere de EHS;
- gebieden aangewezen via de VHR: de VHR-gebieden of speciale beschermingszones (SBZ's);
- gebieden aangewezen via de Nb-wet: de beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten (Gijssen et al., 2003).

Deze drie typen gebieden kennen alledrie een andere juridische verankering op het gebied van compensatie en de eisen aan de compensatie verschillen enigszins. Gijssen et al. (2003) zetten in hun studie de verschillen tussen de compensatievoorwaarden van het SGR en de HR op een rijtje. Een overzichtstabel met verschillen is opgenomen in bijlage 2.

#### 2.2.1 EHS

Het compensatiebeginsel voor de EHS is opgenomen in de planologische kernbeslissing (PKB) SGR en de bescherming van de EHS-gebieden vindt plaats via de Wro. Het com-

---

<sup>1</sup> De uitgangspunten van de VHR zijn vastgelegd in de Nb-wet 1998 welke volgens de planning in 2005 in werking zal treden.

pensatiebeginsel is ook van toepassing op de andere gebiedscategorieën van het SGR.<sup>1</sup> Compensatie moet plaatsvinden indien er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en als het belang redelijkerwijs niet elders of op een andere wijze kan worden vervuld (Kuindersma et al., 2004) en pas nadat geconcludeerd is dat mitigerende maatregelen onvoldoende soelaas bieden. De bepalingen hieromtrent zijn vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen. EHS-compensatie is dus ingebed in de procedures van ruimtelijke ordening.

Er mag bij een ingreep in principe netto geen kwalitatief en kwantitatief verlies aan natuur- en landschapswaarden optreden. Compensatie kan op twee manieren worden toegepast: fysiek en financieel.

Fysieke compensatie houdt in dat de verloren gegane natuurwaarden in kwantiteit en kwaliteit moeten worden gecompenseerd. Dit betekent dat er in de directe omgeving van de ingreep geschikte vervangende grond (tenminste overeenkomstig in oppervlakte) moet worden gezocht en dusdanig ingericht dat de verloren gegane kwaliteiten zich kunnen ontwikkelen. Als een locatie elders meer mogelijkheden biedt, dient deze de voorkeur te krijgen. Het concentreren van hogere kwaliteiten op een kleinere oppervlakte of realiseren van lagere kwaliteiten op een groter oppervlak is niet toegestaan. De compensatie moet plaatsvinden buiten de in het SGR genoemde gebiedscategorieën. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat compensatie tijd kost. Daarom is er sprake van een kwaliteitstoeslag, die afhankelijk is van de vervangbaarheid van de verloren gegane natuurwaarden en de kosten van het aanloopbeheer. De kwaliteitstoeslag is een financiële toeslag voor de terreinbeheerder.

Financiële compensatie is alleen aan de orde als fysieke compensatie redelijkerwijs niet of ten dele mogelijk is of als fysieke compensatie tot onaanvaardbare procedurele vertragingen leidt (LNV, 1995). De gelden worden gestort op een rekening bij het Nationale Groenfonds en blijven gelabeld aan de ingreep.

De *Nota Ruimte* houdt vast aan de uitgangspunten van het SGR. Een toevoeging is echter de saldobenadering.<sup>2</sup> Dit betekent dat er van het 'nee, tenzij'-principe kan worden afgeweken als er een combinatie van projecten wordt voorgesteld die tot doel heeft de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren; negatieve effecten worden dan door positieve effecten binnen dezelfde ruimtelijke visie gecompenseerd. Bovendien is nodig dat binnen de EHS een kwaliteitsslag gemaakt kan worden waarbij het oppervlak natuur minimaal gelijk blijft en/of vergroting van het areaal EHS optreedt, ter compensatie van het gebied dat door de projecten of handelingen verloren is gegaan; onder de voorwaarde dat daarmee tevens een beter functionerende EHS ontstaat. Opgemerkt moet worden dat de *Nota Ruimte* op 23 april 2004 door het Kabinet is vastge-

---

<sup>1</sup> Natuurontwikkelingsgebieden, kleinere natuurgebieden buiten de EHS die in bestemmingsplannen/streekplannen zijn opgenomen, gebieden die onder de werking van de Nb-wet vallen, biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van de soortenbeschermingsplannen van het rijk in bestemmingsplannen/streekplannen zijn opgenomen, gebieden die onder de boswet vallen, grootschalige recreatievoorzieningen (LNV, 1995).

<sup>2</sup> Een andere toevoeging is dat voor financiële compensatie vereist wordt dat hiervan 'niet eerder sprake [is] dan nadat alle andere mogelijkheden, waaronder onteigening, maximaal zijn benut'. Het SGR noemt onteigening niet als vooraf te onderzoeken optie die verworpen moet zijn vooraleer compensatie aan bod komt.



steld, maar dat finale behandeling in de Tweede en Eerste Kamer nog niet is afgerond bij het ter perse gaan van dit rapport (oktober 2005).

### 2.2.2 Nb-wet-gebieden: beschermde natuurmonumenten en Staatsnatuurmonumenten

Op grond van de vigerende Nb-wet is er geen verplichting tot compenseren voor beschermde monumenten en Staatsnatuurmonumenten. In het SGR staat echter dat het compensatiebeginsel ook van toepassing is op gebieden die onder de Nb-wet vallen. In de Nb-wet 1998, die waarschijnlijk op 1 oktober 2005 van kracht wordt, is het compensatiebeginsel wel opgenomen.

### 2.2.3 VHR-gebieden

VHR-gebieden vallen onder het beschermingsregime van de VHR.<sup>1</sup> Voor deze gebieden is het compensatiebeginsel opgenomen in de HR. Compensatie wordt toegepast als plannen/projecten mogelijk een significant gevolg hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden, er geen alternatieven<sup>2</sup> mogelijk zijn en het een dwingende reden van groot openbaar belang betreft (redenen van sociale, economische, menselijke gezondheid, openbare veiligheid en/of milieukundige aard). Indien het om gebieden met prioritaire soorten en/of habitats gaat, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, openbare veiligheid en/of milieu als dwingende reden van groot openbaar belang worden aangevoerd. Voor andere redenen moet eerst het advies van de Europese Commissie worden aangevraagd en verkregen (LNV, 2004).

Alleen fysieke compensatie is toegestaan in het kader van de HR. Daarbij mag er geen sprake zijn van nettoverlies van waarden. De compenserende maatregelen moeten garanderen dat de bijdrage van een gebied aan het behoud van een gunstige staat van instandhouding van één of meer natuurlijke habitats in de biogeografische regio waartoe het behoort, gehandhaafd blijft (EC, 2000). Compensatie kan op drie manieren plaatsvinden. In de eerste plaats 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 VHR-gebied, maar in ieder geval in dezelfde biogeografische regio. Dit gebied gaat deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk. In de tweede plaats is het ook mogelijk om de kwaliteit van de habitat in het betreffende gebied of een ander VHR-gebied in evenredigheid met de door het project veroorzaakte verlies te verbeteren. De totale oppervlakte met natuurwaarden neemt in dat geval af. In de derde plaats kan er in uitzonderlijke gevallen een nieuw gebied uit hoofde van de HR worden voorgesteld. De compensatie moet een feit zijn, op het moment waarop het betrokken gebied schade ondervindt. Hiervan kan worden afgeweken als kan worden aangetoond dat de gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het Natura 2000-netwerk veilig te stellen (Gijssen et al., 2003).

---

<sup>1</sup> De VHR-gebieden zullen binnen het beschermingsregime van de Nb-wet 1998 vallen zodra deze van kracht wordt.

<sup>2</sup> Hierbij gaat het zowel om de 0-optie, alternatieve inrichting, alternatieve locaties en alternatieve oplossingen waarbij op een geheel andere wijze het doel van de voorgenomen activiteit wordt bereikt.

## 2.2.4 Zelfde gebieden onder verschillend beleid

Een groot aantal gebieden heeft meerdere beschermingsstatussen. Een Staatsnatuurmonument kan tevens VHR-gebied zijn en binnen de EHS liggen.<sup>1</sup> In dat geval geldt de strengste wetgeving. De VHR-richtlijnen gelden boven de nationale wet- en regelgeving indien ze nog niet (correct) in het nationaal recht zijn omgezet, zoals in Nederland het geval is totdat de Nb-wet 1998 van kracht zal zijn.

## 2.3 Compensatie in het kader van andere wetgeving

### 2.3.1 De Boswet

Het doel van de Boswet is om de totale oppervlakte bos in Nederland op peil te houden. De wet verplicht een 1:1 herplant van te rooien bos binnen drie jaar, tenzij de velling noodzakelijk is voor activiteiten overeenkomstig een goedgekeurd bestemmingsplan, het een velling kleiner dan 10 are of 20 bomen betreft of wanneer LNV een vrijstelling heeft verleend.

### 2.3.2 Flora- en faunawet

De Ff-wet bepaalt dat er geen schade mag worden gedaan aan beschermde dieren of planten, tenzij dit uitdrukkelijk is toegestaan. De Ff-wet kent geen compensatieplicht. Compensatie kan wel noodzakelijk zijn, wanneer het om strengbeschermden soorten als vogels en soorten opgenomen van de Bijlage IV HR en bijlage 1 AmvB artikel 75<sup>2</sup> gaat, waarbij de gunstige staat van instandhouding niet kan worden gegarandeerd, het een reden van maatschappelijk belang betreft en er geen alternatieven mogelijk zijn. Compensatie houdt hierbij in dat als de ecologische functie van een gebied voor een soort verloren gaat, deze moet worden gecompenseerd. Omdat de ecologische functies van het landschap ononderbroken aanwezig moeten blijven, moet de compensatie gerealiseerd zijn en functioneren op het moment dat de aantasting van het oorspronkelijke gebied plaatsvindt (LNV, 2003, 2005). Compensatie in het kader van soortenbescherming is over het algemeen kleinschaliger in oppervlakte en kosten dan compensatie in het kader van gebiedenbescherming.

### 2.3.3 Provinciale regelingen

Nadat het Rijk de uitwerkingsmodaliteiten voor natuurcompensatie had vastgesteld (LNV, 1995), hebben provincies concrete regelingen opgesteld voor natuurcompensatie (de provincie Gelderland was hierop al vooruitgelopen). Deze regelingen grepen soms terug op

---

<sup>1</sup> Zodra de nieuwe Nb-wet van kracht wordt, zal een gebied niet meer een beschermd natuurmonument en tegelijkertijd een VHR kunnen zijn. De term Staatsnatuurmonument vervalt dan. Het grootste deel van de huidige beschermde/Staatsnatuurmonumenten is momenteel ook VHR-gebied en zal in de Nb-wet 1998 alleen de status VHR-gebied hebben.

<sup>2</sup> Besluit houdende wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur in verband met wijziging van artikel 75 van de Ff-wet en enkele andere wijzigingen (2004).

ervaringen met compensatie in het kader van de Boswet, opgedaan bij implementatie in streekplannen (Gelderland, 1998). In feite werd dan op provinciaal niveau een integratie bewerkstelligd van verschillende nationale wetgeving.

De regelingen kunnen op onderdelen verschillen van het rijkskader. Zo is in de Gelderse regeling het begrip 'natuur' zodanig omschreven dat ook gebieden zonder natuurbestemming, maar met waarden volgens de provinciale natuurbehoudswaarde eronder vallen; ook worden nadere voorschriften voor kwaliteitscompensatie gegeven (Gelderland, 1998). In de Limburgse Beleidsregel Natuurcompensatie (Limburg, 2002) staat de Provinciale Ecologische Structuur (PES) centraal en worden nabijheidskenmerken onder meer aan de hand van stroomgebieden gerelateerd; daarbij speelt water dus een rol als gebiedsstructurend principe. Ook Noord-Brabant kent een eigen regeling, die evenals de beide eerdergenoemde door GS is vastgesteld. Deze regeling heeft de vorm van een notitie als uitwerking van het streekplanbeleid. In deze notitie wordt aangegeven dat ingrepen mogelijk zijn als er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en onderzoek heeft aangetoond dat er geen alternatieven zijn buiten de Groene Hoofdstructuur (GHS) mogelijk zijn. Er geldt een compensatieplicht voor de natuurwaarden die door de ingreep verloren zullen gaan.

Niet alle provincies hebben toepassing van het compensatiebeginsel vastgelegd in een aparte regeling of verordening. Het Provinciaal Omgevingsplan is dan het kader waarbinnen het compensatiebeginsel is uitgewerkt (Drenthe, Groningen, Flevoland). Ook komt uitwerking in een streekplan voor (Zeeland). In Fryslân is door GS een specifiek op de uitvoering van de Boswet gerichte regeling vastgesteld (Fryslân, 1997). Een overzicht van provinciale implementatie van het compensatiebeginsel anno 1999 is gegeven door Kuindersma et al. (1999).

Provinciale regelingen volgen in hoofdzaak de algemene beschrijving zoals in paragraaf 2.2.1 voor de EHS-compensatie beschreven. Hoewel het huidige onderzoek zich in gesprekken beperkt heeft tot enkele provincies, kan op grond van de informatie die door provincies zelf wordt verspreid op internet geconstateerd worden dat de in Kuindersma et al. geconstateerde diversiteit in doorwerking nog steeds bestaat.

## 3. Natuurcompensatie in de praktijk

### 3.1 Inleiding

Ervaring met natuurcompensatie heeft betrekking op twee soorten projecten:

- projecten van lokale betekenis; dit zijn projecten in het kader van bestemmingsplannen waarbij een provinciale verordening maatgevend was voor de provincie; vaak hebben deze projecten betrekking op boscompensatie en zijn ze min of meer 'standaard';
- projecten met een grootschaliger karakter, hetzij op regionale schaal, hetzij met een regionale of nationale voorbeeldwerking. Bij deze projecten is de publieke financiering in absolute en vaak ook in relatieve zin veel groter dan bij de lokale projecten.

Dit hoofdstuk beschrijft beide soorten projecten. Daarbij zal aan de eerste soort ('lokale projecten') op meer kwantitatieve wijze aandacht gegeven worden en aan de grootschaliger projecten op individuele en kwalitatieve basis.

### 3.2 Lokale projecten

Zowel de provincie Gelderland als de provincie Noord-Brabant heeft een evaluatie uitgevoerd van de eigen provinciale regeling.

#### *Gelderland*

Gelderland was een duidelijke 'voorloper' bij het uitwerken van natuurcompensatie in beleid. De Gelderse evaluatie (Schut, 2000) beschrijft de ervaringen met de *Richtlijn compensatie natuur en bos 1998*. Op basis van de reacties van 53 gemeenten wordt geconcludeerd dat de regeling op zich redelijk wordt uitgevoerd. Indicatoren hiervoor zijn de vastlegging van compensatieverplichtingen in bestemmingsplannen en feitelijke bosaanleg ter compensatie van verloren gegane arealen. Over de periode 1987-2000 is - in oppervlakte gemeten - voor 118% de verloren gegane oppervlakte gecompenseerd, ofwel met bijna 75 ha. Ten opzichte van de vooraf gestelde eis van ten minste 120% fysieke compensatie wordt dat redelijk geacht, zij het dat hierbij geanticipeerd werd op enkele toezeggingen. Uit het totale areaal van 75 ha verdeeld over 23 projecten blijkt overigens dat het om (zeer) kleine projecten gaat, gemiddeld 3,2 ha.

Verder bleek dat aanleg soms lang op zich liet wachten. Het ontbreken van een databank met locaties die als compensatie ingezet kunnen worden, werd als een gemis ervaren. Verder constateert de evaluatie dat een bestemmingsplan niet afdwingbaar is en dat daarom een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer zinvol is.

### *Noord-Brabant*

In Noord-Brabant is in 2004 een evaluatie uitgevoerd (Noord-Brabant, 2004) van de toen 7 jaar vigerende provinciale notitie over het compensatiebeginsel.

Bij de evaluatie zijn 51 plannen geïnventariseerd waarin over de betrokken periode (1997-2003) goedkeuringen door GS zijn afgegeven. In totaal gaat het om 710 ha opgenomen compensatieverplichtingen. Hieronder vallen twee grote projecten, de Noordwest Tangent Tilburg en A50, samen circa 435 ha. Een derde van de plannen was ten tijde van de evaluatie niet uitgevoerd, bij de helft hiervan was de reden onduidelijk. Van de mogelijkheid tot financiële compensatie is geen gebruikgemaakt. Gegevens over projecten en met name ten behoeve van monitoring, maar ook simpele locatiegegevens bleken lang niet altijd beschikbaar te zijn. De grote projecten zijn overigens wel uitstekend gemonitord.

Verder wordt in de evaluatie opgemerkt dat het vinden van een geschikte locatie voor compensatie in de praktijk vaak problemen oplevert. Met name de nabijheidseis kan leiden tot zogenaamde 'natuureilanden', natuurgebieden, of -gebiedjes met weinig of geen relatie met andere natuurgebieden. Aansluiting met meer robuuste natuur op enige afstand zou dan kwalitatief meerwaarde hebben opgeleverd.

Ten slotte constateert ook deze evaluatie dat de provincie nadat een bestemmingsplan eenmaal is vastgesteld, onvoldoende middelen heeft om uitvoering af te dwingen of sancties op te leggen bij in gebreke blijven. Als oplossing wordt onder meer voorgesteld de provincie deel te laten nemen in een overeenkomst met gemeenten en initiatiefnemers.

## **3.3 Grootschaliger voorbeeldprojecten**

Naast de lokale projecten zijn vijf grootschaliger projecten individueel bekeken. Per case komt een aantal leerpunten en opvallendheden naar voren die ook voor andere projecten van belang kan zijn. De cases betreffen:

- Rotterdam: Tweede Maasvlakte;
- Almere: ontwikkeling bedrijventerrein Vaart 4;
- Almere: ontwikkeling Almere Poort;
- Vlissingen: Westerschelde Containerterminal;
- Westerschelde: verdieping van de Westerschelde.

Er volgt eerst een samenvatting per case, gevolgd door de leerpunten van de case. Leerpunten zijn niet noodzakelijkerwijs zaken die fout gegaan zijn. Ook veronderstellingen die gedurende het project bevestigd zijn of goede diensten bewezen hebben, zijn als leerpunten vermeld.

### **3.3.1 Maasvlakte 2**

#### *Omvang*

Het project Maasvlakte 2 betreft aanleg van zeehaventerrein met een bruto-oppervlakte van circa 2.500 ha, waarop havens, industrieterrein, zeekering en infrastructuur worden gerealiseerd. De geplande werken beogen een uitbreiding van de haven- en industrievoorzieningen van Rotterdam door landaanwinning in zee. Bevoegd gezag is de rijksoverheid.

### *Nut en noodzaak; onderzoek naar alternatieven voor de ingreep*

Er is veelvuldig en vroegtijdig onderzoek gedaan naar de nut en noodzaak van nieuwe terreinen ten behoeve van havengerelateerde activiteiten. Hierbij zijn meerdere alternatieven onderzocht en is via een kosten-batenanalyse aangetoond dat landaanwinning noodzakelijk is en dat het hier om een dwingende reden van groot openbaar belang gaat. Zowel op het gebied van invulling van de economische vraag, als op het gebied van inrichting en locatie zijn alternatieven onderzocht.

Meteen bij de ontwikkeling van het plan is vastgesteld dat niet alleen de economische positie van de haven en regio versterkt diende te worden, maar ook de leefomgeving. Daarom is er binnen het PMR-project besloten om grote natuur- en recreatieterreinen aan te leggen. Hier is sprake van een zogenaamde dubbele doelstelling. Een dubbele doelstelling zorgt voor meer maatschappelijk draagvlak voor plannen, maar ook voor een versterking van de totale economische ontwikkeling en verbetering van het leefklimaat.

### *Effecten op natuur*

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 het ergste geval (worst case scenario) kunnen er significant negatieve natuureffecten ontstaan doordat 19,5 ha prioritair en kwalificerend habitat (kustduinen met kruidvegetatie) en 3.125 ha overig kwalificerend habitat (permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde gebieden) kunnen veranderen. De effecten op natuur zijn in het MER-onderzoek meegenomen. Er is uitputtend onderzoek verricht naar mitigerende en compenserende maatregelen.

### *Onderzoekstraject naar compensatiemogelijkheden*

Er is onderzoek verricht naar verschillende varianten van landaanwinning en naar mogelijke en gewenste compensatie. Er wordt volgens de laatste businesscase uitgegaan van een nodige 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 uitvoeren en betalen.

### *Aanpak van het proces*

Het project Maasvlakte 2 is uniek in Nederland, in Europa en in de havenwereld. Het betreft namelijk één van de eerste projecten die de gehele cyclus van artikel 6 lid 3 en 4 van de HR heeft doorlopen.<sup>1</sup> Omdat er in eerste instantie van uit werd gegaan dat er aantasting van prioritair soorten zou plaatsvinden, is er advies aangevraagd bij de Europese Commissie. De EC heeft hier positief op gereageerd.

De noodzaak tot compensatie is vroegtijdig ingezien en serieus aangepakt. Er is speciaal voor het onderzoek inzake landaanwinning en natuurcompensatie een

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 3 voor de tekst van artikel 6 van de HR.

expertisecentrum opgericht. Er zijn werkconferenties georganiseerd ten behoeve van locatiekeuze en type compensatie. Er zijn meerdere mogelijkheden aangedragen en meerdere mogelijkheden onderzocht. Het voorzorgbeginsel is in het proces leidend geweest. Natuur heeft een serieuze en volwaardige plaats gekregen in het planvormingsproces. Onder andere omdat men inzag dat onvoldoende rekening houden met natuur, reële risico's met zich meebrengt op het gebied van kosten en tijd.

Het onderzoekstraject en het bestuurlijke traject ten aanzien van compensatie hebben los van elkaar gestaan, wat in dit geval erg succesvol bleek te werken. Overeenstemming over het onderzoek was een eerste vereiste. Dat zou het vertrekpunt vormen voor bestuurlijk overleg.

Het blijft moeilijk om een grootschalig project als Maasvlakte 2 te plannen. Ook binnen dit project blijkt dat het verloop niet altijd goed te voorspellen is, zoals nu de reactie van de Raad van State zoals blijkt uit het kader.

#### *Historie Maasvlakte 2*

In 1997 besloot het Kabinet dat er naar ruimte gezocht diende te worden voor nieuwe havengerelateerde activiteiten. Het project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), waarin een groot aantal partijen samenwerkt, werd onder andere hiervoor opgericht. In 1999 liet het Kabinet weten dat de Maasvlakte middels landaanwinning uitgebreid diende te worden.

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, is er sprake van verplichte natuurcompensatie als het project doorgang vindt. Hier is al vanaf een vroeg stadium rekening mee gehouden (PMR is uitgegaan van het 'worst case scenario' en daarmee van volledige compensatie). Tevens is er vanaf het begin breed overleg geweest met overheden en maatschappelijke organisaties over het project.

In september 2003 heeft de ministerraad de PKB+ 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 Raad van State (RvS) dat de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op het transport van vislarven en slib naar de Waddenzee onvoldoende zijn onderzocht. De RvS heeft alle concrete beleidsbeslissingen uit de PKB voor het project vernietigd. De overige onderdelen van het kabinetsbesluit zijn overeind gebleven. Minister Peijs van Verkeer en Waterstaat heeft aangekondigd dat er aanvullend onderzoek zal worden uitgevoerd en, zonodig, een herziene PKB zal komen.

#### *Effectiviteit en efficiëntie*

Bij de voorselectie van mogelijke compensatie hebben kosten nog geen belangrijke rol gespeeld omdat al snel duidelijk was dat mits goed voorbereid de compensatiekosten in vergelijking met de gehele investering niet groot hoeven te zijn. De compensatie zelf (aanleg) kost ongeveer €45 mln., die voor rekening van het Rijk komt. Dat is circa 2,5% van de totale kosten en 5% van de rijksbijdrage (Bestuursakkoord, 2004; CPB, 2001). Bij andere havens ligt het percentage van compensatie hoger wegens sancties. Op dat punt kan het compensatievoorstel als effectief worden beschouwd. De compensatiekosten zijn beperkt doordat de compensatie voor het grootste deel uit instelling van zeereservaat bestaat. Daar zijn weinig aanleg- en ontwikkelingskosten aan verbonden. Het betreft een juridisch-

ecologische constructie. De transactiekosten zijn moeilijker in te schatten. De projectkosten van PMR liggen tot nu toe rond de €10 mln. Omdat er veel onderzoek gecombineerd is, is het moeilijk om in te schatten welk deel hiervan aan compensatie ten grondslag ligt.

#### *Communicatie*

Al in een vroeg stadium zijn niet-overheden bij het project betrokken. Er is met hen een open discussie gevoerd. Hen is om advies en inbreng gevraagd. Er is serieus met hun bijdragen omgegaan. Door middel van een vroege betrokkenheid kan er rekening worden gehouden met de wensen en eisen van partijen die niet direct betrokken zijn bij het project, maar er wel mee te maken krijgen. Dit zorgt voor draagvlak en vermindert de kans op bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee op vertraging. Tevens kennen belangenorganisaties, omwonenden, enzovoort de omgeving vaak goed en kunnen zij de initiatiefnemer op de hoogte stellen van aanwezige kenmerken en natuurwaarden van het gebied. Hierdoor heeft de initiatiefnemer meer zicht op wat hem mogelijk te wachten staat. Uitgangspunt van de projectorganisatie is de overtuiging dat wanneer de maatschappelijke omgeving niet vanaf het begin bij het proces wordt betrokken, het proces uiteindelijk spaak loopt. Door overeenstemming tussen actoren uit de klankbordgroep over het onderzoek, kon 'eenvoudig' een stakeholdersakkoord worden gesloten. De EC is informeel op de hoogte gehouden en om advies gevraagd aangezien het om mogelijk negatieve effecten op prioritare habitats ging. Dit is al in een vroegtijdig stadium gebeurd. De EC heeft PMR dan ook als voorbeeldproject voor ogen.

#### 3.3.2 Almere: De Vaart 4 en Almere Poort<sup>1</sup>

De Vaart 4 en Almere Poort betreffen 2 projecten die beide in de gemeente Almere liggen. Eerst wordt de Vaart 4 behandeld en vervolgens Almere Poort.

#### *Omvang De Vaart 4*

De Vaart 4 is een bedrijventerrein van zo'n 180 ha voor zware bedrijvigheid (categorie V) in de gemeente Almere. Het vormt een uitbreiding op het bestaande bedrijventerrein De Vaart. Bevoegd gezag en initiatiefnemer is de gemeente Almere.

#### *Nut en noodzaak; onderzoek naar alternatieven voor de ingreep*

De Vaart heeft al de bestemming bedrijventerrein sinds 1983. Het terrein is in '86/'87 opgespoten. Momenteel wordt de locatie door een boer gepacht voor landbouwactiviteiten en er zijn twee bedrijven gevestigd. In de oorspronkelijk plannen liep het geplande bedrijventerrein tot in het Markermeer. Langs het Markermeer werd de ecologische verbindingszone de Vaart (onderdeel van de nationale EHS) als natuurcompensatie gepland tussen de Oostvaardersplassen en de Lepelaarsplassen. Vooruitlopend op de afronding van bedrijventerrein de Vaart is het aangelegd. Voor de ecologische verbindingszone is een apart bestemmingsplan gemaakt. Het bedrijventerrein de Vaart 4 is hiermee verkleind en van de dijk opgeschoven.

---

<sup>1</sup> Bron: [www.almere.nl](http://www.almere.nl) (2005) en gesprek gemeente Almere.



### *Effecten op natuur*

In de milieueffectrapportage (TAUW) is geconstateerd dat het bedrijventerrein geluids-overlast kan veroorzaken voor de genoemde ecologische verbindingzone en wellicht voor de terreinen die de zone aan elkaar verbindt. Bij deze laatste zitten ook VR-gebieden. Voor de realisatie van de Vaart 4 is het project Oostvaardersplassen-Almere (OPAL) gestart. Doel van dit project is om het bedrijventerrein op de meest milieuvriendelijke manier te realiseren en tegelijk de recreatieve en natuurkwaliteit van de zone tussen Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen te optimaliseren. Dit heeft onder andere geleid tot de realisatie van een bufferzone tussen het Bedrijventerrein en de ecologische verbindingzone. De geluidsuitstoot van de Vaart 4 is gemitigeerd door middel van een interne geluidszonering. Ondanks de maximale inspanning voor de geluidsreductie kan enige geluidhinder echter niet geheel worden voorkomen.

### *Onderzoekstraject naar compensatiemogelijkheden*

Hoe en waar er eventueel gecompenseerd kan worden voor de in de MER berekende negatieve effecten als gevolg van geluid is nog niet verder uitgedacht.

Er zijn twee effectstudies uitgevoerd in het kader van de Vogelrichtlijn. De eerste studie was globaal van karakter, de tweede meer diepgaand. Beide studies voldoen niet meer aan de huidige inzichten zoals die door het Ministerie van LNV worden gehanteerd en door jurisprudentie zijn ontstaan.

### *Aanpak van het proces*

In 2004 is het bestemmingsplan de Vaart 4 ter goedkeuring aan de provincie Flevoland voorgelegd. De stichting Vogel- en Natuurwacht Zuid Flevoland heeft bezwaar gemaakt tegen het voornemen dit bestemmingsplan goed te keuren. Zij voerde aan dat er geen juiste vogeffectstudie is uitgevoerd. De Vogel- en Natuurwacht is van mening dat het hier niet alleen gaat om milieutechnische aspecten, maar ook om areaalverlies van landbouwgronden die een belangrijk foerageergebied zijn voor vogels uit de Oostvaardersplassen en Lepelaarplassen.

In opdracht van de gemeente Almere is een passende beoordeling uitgevoerd zoals bedoeld in de *Handreiking Natura 2000* (Ministerie van LNV). Deze studie geeft inzicht in de waarde van het gebied zelf in relatie tot de rol binnen de functionele ecologische relaties met de omgeving.<sup>1</sup> Uit deze studie is gebleken dat het plan op zich geen effect heeft op de nabij gelegen vogelrichtlijngebieden. Echter, de diverse plannen die rond de Oostvaarders-

---

<sup>1</sup> De volgende gebieden liggen in de buurt:

- Oostvaardersplassen (VR, Staatsnatuurmonument, EHS Ff, milieubeschermingsgebied natuur, bodem en stilte);
- Markermeer (VR, EHS, Ff);
- Lepelaarplassen (VR, staatsnatuurmonumnt, EHS, Ff, milieubeschermingsgebied natuur en bodem);
- Ecologische verbindingzone de Vaart (EHS, Ff, Milieubeschermingsgebied natuur);
- Wilgenbos (EHS, Ff, Boswet, Milieubeschermingsgebied natuur);
- Vaartsluisvos (EHS, Ff, Boswet);
- Fluitbos (EHS, Ff, Boswet);
- Lage Vaart (PEHS, Ff);
- Locatie de Vaart (Ff).

plassen in ontwikkeling zijn geven door cumulatie een verlies aan geschikt foerageergebied waardoor een significant negatief effect te verwachten is.

Achtergrond is dat natuurontwikkeling zich niet houdt aan bestemmingen. Na de drooglegging van Flevoland is de natuur ontwikkeld (de Oostvaardersplassen zijn het (inter)nationale voorbeeld van spontane natuurontwikkeling). Opvallend is dat met name voor moerasrijke natuurgebieden blijkt dat een belangrijk deel van de natuurkwaliteit wordt bepaald door de in de directe nabijheid gelegen agrarische gronden. De stad Almere (maar ook Lelystad) zijn in het verleden gepland in een leeg landschap. Beide steden zijn volgens plan gegroeid en daarbij is (tijdelijke) landbouwgrond omgezet in stad en park.

#### *Effectiviteit en efficiëntie*

Ten aanzien van de ecologische verbindingzone de Vaart 4 is vast te stellen dat het gebied op zich een kwaliteit heeft als leefgebied voor moerasgebonden soorten. Of de zone ook daadwerkelijk functioneert als ecologische verbinding is onbekend. De verwachting is dat dit slechts voor een enkel incident het geval zal zijn.

Opvallend is het conflict dat ontstaat doordat eerst de natuurcompensatie gerealiseerd is en aansluitend het bedrijventerrein is ontwikkeld. De effecten van het te realiseren bedrijventerrein op haar eigen natuurcompensatie leiden weer tot extra mitigerende en/of compenserende maatregelen.

#### *Communicatie*

Rond het OPAL-traject (een proces met meer dan 15 partners) is veel gecommuniceerd en afgestemd. Tijdens de bestemmingsplanprocedure heeft de Vogel- en Natuurwacht bezwaar aangetekend omdat er geen passende beoordeling heeft plaatsgevonden. De vogel en Natuurwacht waren geen OPAL-partner. Geconcludeerd moet worden dat ondanks het open planproces en de bestuurlijke overeenstemming over de plannen (waaronder natuurorganisaties, terreineigenaren en beheerders, KvK enzovoort) er altijd de weg van beroep en bezwaar blijft bestaan voor de rechtspersoon die het niet met de plannen eens is.

#### *Omvang Almere Poort*

Almere Poort wordt het vierde stadsdeel van Almere. Er worden hier 10.000 woningen en meer dan 500.000 m<sup>2</sup> aan kantooroppervlak en 60 ha bedrijventerrein ontwikkeld. Bevoegd gezag is de gemeente Almere.

#### *Nut en noodzaak; onderzoek naar alternatieven voor de ingreep*

De locatie is goed voor de huisvesting van 25.000 inwoners en 30.000 werknemers.

#### *Effecten op natuur*

In de milieueffectrapportage werd aangegeven dat er zich rugstreepadden op de locatie konden bevinden, een soort die beschermd is in het kader van de Ff-wet. Uit het ecologisch onderzoek dat daarop volgde bleek dit inderdaad het geval te zijn. In 2002 is in het zuidoostelijk deel van Almere Poort de rugstreepad aangetroffen.

### *Onderzoekstraject naar compensatiemogelijkheden*

Er is ecologisch veldonderzoek uitgevoerd. Vervolgens is er een ontheffing aangevraagd om hier toch te mogen bouwen, die in 2003 is verleend. Hieraan werd de voorwaarde verbonden dat de gemeente een vervangend leefgebied voor de padden creëert.

### *Aanpak van het proces*

Doordat in een vroegtijdig stadium onderzoek is verricht naar de aanwezigheid van de rugstreeppad hebben de ontheffingsaanvraag en compensatie tijdig kunnen plaatsvinden. Hierdoor is er geen sprake van vertraging geweest in het bouwproces.

### *Effectiviteit en efficiëntie*

Almere heeft in de bestaande ecologische zone een gebied gecreëerd dat geschikt is voor rugstreeppadden, bestaande uit een zandpakket en waterpoelen. De eieren en padden zijn in het voorjaar van 2004 getransloceerd. De aanleg van het leefgebied heeft €115.000,- gekost. Doordat de ontheffing in een vroegtijdig stadium is aangevraagd en de compensatie tijdig heeft plaatsgevonden, ondervindt de bouw geen vertraging

### *Communicatie*

Rond de rugstreeppad is veel naar buiten toe gecommuniceerd. Diverse stappen in het proces zijn in het nieuws gebracht.

Er wordt in de media over investeringen in natuur, zoals compensatie voor de rugstreeppad in Almere Poort, soms wat lacherig gedaan. Het is belangrijk om de natuurinvesteringen af te zetten tegen de kosten van het totale project en de risico's van vertraging: schets het hele plaatje. Op die manier wordt natuurcompensatie een serieus thema.

## 3.3.3 De Westerschelde: Westerschelde Container Terminal en verdieping Westerschelde<sup>1</sup>

### *Omvang Westerschelde container Terminal (WCT)*

Aanleg van een containerterminal aanleggen in het haven- en industriegebied Vlissingen-Oost. Het uitgangspunt was een terminal voor containeroverslag, met een kadeflengte van 2.650 meter en breedte van 500 meter. Voor dit project zou zo'n 140 buitendijks gebied verloren gaan. Initiatiefnemer is Zeeland Seaports. Bevoegd gezag is de Provincie Zeeland.

### *Nut en noodzaak; onderzoek naar alternatieven voor de ingreep*

De realisatie van een container terminal kan volgens de initiatiefnemers een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van de regio en bijdragen aan het veiligstellen van de toekomst van de havens. Er werd vanuit gegaan dat deze reden als dwingende reden van groot openbaar belang c.q. zwaarwegend maatschappelijk belang kon worden gezien. De Raad van State oordeelde anders (zie onder 'aanpak van het proces'). Alternatievenonderzoek bracht geen andere conclusies naar voren.

---

<sup>1</sup> Bron: Provincie Zeeland (2002), F. ten Thij (2004), Tonnaer BV (2003), gesprek provincie Zeeland (2005); [www.scheldenet.nl](http://www.scheldenet.nl) (2005), Poortinga (2003).

### *Effecten op natuur*

In het streekplan heeft deze locatie de functie 'ecologische ontwikkeling richtinggevend' (kerngebied van de EHS). Deze functie laat de ontwikkeling van de containerterminal niet toe, tenzij er reden is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en het compensatiebeginsel wordt toegepast. Tevens zijn delen van de Westerschelde onderdeel van het Natura 2000-netwerk. Indien de aanleg van een containerterminal significante effecten kan hebben voor de voor de instandhoudingsdoelstellingen voor de natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen, kan de ontwikkeling alleen doorgang vinden bij dwingende redenen van groot openbaar belang, bij afwezigheid van alternatieven en bij toepassing van compensatie.

### *Onderzoekstraject naar compensatiemogelijkheden*

Bij planvorming van de WCT zijn de mogelijke effecten op natuurwaarden onderzocht. Er zouden negatieve effecten optreden. Er is vanuit gegaan dat de effecten significant zouden kunnen zijn en dat er gecompenseerd diende te worden. In het kader van het SGR diende er toch ook te worden gecompenseerd. Om die reden is voor een volwaardige compensatie gekozen. Daarom is niet goed onderzocht of de effecten ook daadwerkelijk significant zouden kunnen zijn. In het geval geen sprake is van significante gevolgen wordt niet aan de uitzonderingsgronden van art. 6 lid 4 HR toegekomen.

Er werd een compensatiegebied aangewezen van circa 150 ha waarin zowel binnendijkse als buitendijkse natuur (door verleggen van de zeewering) zou worden ontwikkeld. De binnendijkse compensatie zou goede mogelijkheden kunnen bieden voor de ontwikkeling van een nat, deels zout natuurgebied, dat ondermeer een belangrijke functie kan vervullen als broed-, rust- 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 en er is al in 2001 met de grondverwerving gestart.

### *Aanpak van het proces*

De provincie heeft de streekplanprocedure gevolgd. De Raad van State (RvS) heeft de streekplanherziening en de daarin opgenomen concrete beleidsbeslissing rondom de aanleg van de WCT vernietigd in 2003. De RvS ging, nu het bevoegd gezag van oordeel was dat er sprake was van significante effecten en dit geen inzet van het geding was, verder niet na of en al dan niet sprake was van significante effecten. Tevens was de RvS van mening dat de provincie een te krappe probleemstelling heeft gehanteerd voor een VHR-toets. Er is onvoldoende onderzocht of het probleem ook op een andere manier kon worden opgelost en er was onvoldoende gekeken naar alternatieve locaties. Ook vindt de RvS dat de verwachting van een belangrijke neergang van de werkgelegenheid als de WCT er niet komt, onvoldoende was aangetoond en daarmee was de dwingende reden van groot openbaar belang onvoldoende aangetoond. De compenserende maatregelen zijn volgens de RvS wel toereikend.

De WCT-case is opvallend omdat er door de Afdeling Bestuursrechtspraak nog niet vaak zo strikt aan de bepalingen van de Habitattoets is getoetst. Opmerkelijk is tevens dat de Afdeling de gehele Habitattoets doorloopt, ondanks de constatering dat aan de eerste

voorwaarde (alternatievenonderzoek) al niet wordt voldaan. Veelal volgt uit een formele toetsing door de Afdeling dat in zo'n geval niet meer aan andere zaken wordt toegekomen. Het is verder opvallend dat de RvS twijfels heeft over het alternatievenonderzoek. De realisatie van de WCT zou een regionaal probleem oplossen. Het is dan ook vreemd dat er naar alternatieven buiten de regio gekeken dient te worden, mede omdat de WCT de uitgaande pendel zou moeten bestrijden.

Zeeland Seaports en de Provincie Zeeland willen nu proberen om buiten artikel 6 van de HR te blijven. Zij vinden het risico te groot dat het plan stukloopt op het aantonen van dwingende redenen van groot openbaar belang en het gedeeltelijk binnendijs compenseren. Daarbij is het van belang dat er geen kansen zijn op significante effecten. Daarom worden de mogelijkheden en gevolgen van een kortere kade onderzocht.

#### *Effectiviteit en efficiëntie*

Er is bij de WCT vroegtijdig rekening gehouden met compensatie, zowel in financiële, als planologische zin. De compensatieplannen sluiten aan bij bestaande natuur en andere compensatienatuur. Door de samenvoeging van meerdere compensatieplannen wil men een meerwaarde bereiken. Er wordt ook voor overcompensatie in oppervlakte gekozen. Tevens is er steeds vanuit een oogpunt van kosten en rendement voor de natuur nagedacht. Daarom is de voorgestelde compensatie niet 1:1. Hoewel een dergelijke compensatiesystematiek voor de natuur wellicht het meeste rendement op kan leveren, hoeft het niet vanzelfsprekend op de goedkeuring van de EC te rekenen. Zie verder onder 'Aanpak van het proces'.

#### *Communicatie*

Het project is onderdeel geweest van de streekplanprocedure. In de publieke discussie was de WCT een belangrijkste onderwerp bij de Statenverkiezingen in 2003.

#### *Omvang Verdieping Westerschelde*

Er hebben verschillende rondes van verdieping plaatsgevonden. De case betreft een verdieping met circa 2 meter, uitgevoerd tussen 1997 en 2000. Bevoegd gezag is de rijksoverheid.

#### *Nut en noodzaak; onderzoek naar alternatieven voor de ingreep*

De Westerschelde vormt de toegangsweg tot de zeehaven van Antwerpen. Er vinden al zo'n 100 jaar baggerwerkzaamheden in plaats, uitbaggeren is min of meer een continu proces om de vaargeul op diepte te houden. Sinds de jaren zeventig worden er ook verdiepingsbaggerwerken uitgevoerd. Eind jaren zeventig wenst België een verdere verdieping van zo'n 2 meter. Er wordt een studie verricht naar de mogelijke gevolgen van deze verdieping. In 1995 wordt een verdrag inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde ondertekend door Nederland en Vlaanderen. In dit verdrag is ook vastgelegd dat herstelwerken in verband met verlies aan natuurwaarden moeten worden uitgevoerd. België betaalt €20 miljoen (NLG 44 mln.), Nederland neemt de rest van de kosten voor zijn rekening.

### *Effecten op natuur*

Door de verdieping zullen natuurlijke processen en patronen worden aangetast.

### *Onderzoekstraject naar compensatiemogelijkheden*

Bij de verdieping van de Westerschelde is vroegtijdig rekening gehouden met compensatie, ook in financieel opzicht. Bij de compensatie dient niet alleen rekening te worden gehouden met herstel van wat verloren gaat, maar ook met mogelijkheden voor ontwikkeling van het estuarium. De mogelijkheden daarvoor betreffen: ontpoldering, buitendijkse en binnendijkse maatregelen. Uiteindelijk worden er in het herstelplan binnen- en buitendijkse maatregelen voorgesteld en wordt de helft van het budget gereserveerd voor kwaliteitsverbetering van natuur(ontwikkelings)gebieden aan de rand van de Westerschelde. Een deel van het totale budget wordt gereserveerd voor aanvullende maatregelen en tegenvallers.

### *Aanpak van het proces*

Tijdens het eerste stadium van het proces is rekening gehouden met ecologie en natuurbelangen, dus met de fysieke aspecten. Er is in dit stadium nog geen aandacht besteed aan economie, financiën en procedures. In een later stadium zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Daarin bleek dat er grote emotionele en rationele bezwaren bestaan tegen ontpolderen. Er wordt afgezien van ontpoldering. In 1998 wordt de bestuursovereenkomst ten behoeve van de herstelwerkzaamheden ondertekend.

Tussen 1997 en 2000 zijn de verdiepingswerkzaamheden uitgevoerd. Er is in de tussentijd met een aantal compensatieprojecten een start gemaakt. De EC heeft de voorgestelde compensatiemaatregelen afgewezen, omdat niet dezelfde natuurwaarden worden gecompenseerd als er worden aangetast. Volgens de EC moet er worden ontpolderd. Tijdens de uitvoering van deze casestudie (voorjaar 2005) liep hier een briefwisseling met de EC over.

Het opvallende van de verdieping van de Westerschelde is de volgorde. De ingreep heeft al plaatsgevonden, de compensatie is nog niet afgerond en de EC heeft niet ingestemd met de compensatiemaatregelen.

### *Effectiviteit en efficiëntie*

Bij de verdieping van de Westerschelde is aandacht geweest voor meerwaarde van compensatie. In deze case komt duidelijk naar voren dat het afwijken van 1:1 compensatie naar kwaliteit van de verloren gegane natuur, soms op afkeuring van de EC kan rekenen.

### *Communicatie*

Het bestuurlijk proces en het onderzoeksproces van de verdieping van de Westerschelde stonden weliswaar los van elkaar, maar het bestuurlijk proces is te laat ingezet. Mede daarvoor was er geen draagvlak voor ontpoldering. Betrokkenen hadden ook het idee dat er zonder hen was besloten, waardoor zij zich buitengesloten voelden. Tevens waren de emotionele bezwaren tegen ontpoldering niet goed ingeschat.

## 4. Analyse van cases, evaluaties en gesprekken

### 4.1 Inleiding

Naast en in aanvulling op de analyse van de cases en de provinciale evaluaties zijn gesprekken gevoerd met een beperkt aantal personen en instanties die recente ervaring hebben met toepassing van natuurcompensatie. In de gesprekken is ervaring besproken van enkele met name genoemde cases, maar ook ervaring in algemene zin.

In dit hoofdstuk wordt op basis van de verzamelde informatie uit de gevoerde gesprekken en literatuuronderzoek nagegaan welke leerpunten kunnen worden afgeleid. Daarbij gaat het zowel om de inhoud van het compensatiebeginsel als om de wijze waarop de betrokkenen ermee zijn omgegaan.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de provinciale regelingen (hoofdstuk 4.2) en de grootschaliger cases (4.3). Bij de analyse van de laatste is zo veel mogelijk de volgorde aangehouden van het proces van toepassing van compensatie, dus:

- ingreep, aanleiding en initiatief;
- het wettelijk instrumentarium;
- zoekproces en aard van de compensatie;
- bewaking van de uitvoering;
- proces en communicatie.

### 4.2 Leerpunten uit evaluaties van provinciale regelingen

De inhoudelijke informatie die specifiek is voor de cases, is in hoofdstuk 3 weergegeven. In dit hoofdstuk gaan we in op meer algemene informatie die in de gesprekken naar voren is gekomen en leerpunten uit de evaluaties en de cases. Drie belangrijke ervaringen komen uit de evaluaties in Gelderland en Noord-Brabant naar voren.

De eerste betreft het vinden van *geschikte compensatielocaties*. Een goed overzicht van mogelijke locaties ontbreekt. In de praktijk betekent dit, dat voor elk project, mede op grond van de nabijheidseis, een of meer compensatiegebieden worden aangewezen. Daarbij wordt dan per project wel voldaan aan de formele verplichtingen, maar er worden door betrokkenen twijfels geuit aan het totale rendement. Hoewel het moeilijk hard te maken is, bestaat de indruk dat op deze manier 'natuureilanden' ontstaan terwijl met bundeling uiteindelijk meer natuurwaarde gerealiseerd zou kunnen worden.

In de tweede plaats constateren beide uitgevoerde evaluaties dat het RO-instrumentarium *zwakke plekken* vertoont. Hoewel naleving van verplichtingen op papier goed geregeld is, blijkt de praktijk weerbarstiger. De commissie MER, voorzover die betrokken is in het voortraject, kan niet veel meer doen dan toetsen op monitoring, maar eindigt haar traject bij het toetsingsadvies aan het bevoegd gezag. Vanaf dat ogenblik ligt daar de verantwoordelijkheid.

Voor de provincie geldt in het kader van compensatie bij SGR-gebieden, dat na vaststelling van een bestemmingsplan de wettelijke middelen en bevoegdheden om daadwerkelijke uitvoering van compensatieverplichtingen compensatie af te dwingen of sancties op te leggen beperkt of afwezig zijn. Dit kan tot uitdrukking komen in (zeer) vertraagde aanleg van compenserende natuur of uitvoering op andere wijze of het geheel achterwege blijven. Ook is voor een provincie niet altijd duidelijk of er wel uitvoering gegeven wordt aan de verplichtingen en of de handhaving goed geregeld is (Noord-Brabant, 2004).

Als oplossing wordt in beide gevallen voorgesteld een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemers en overheden te sluiten. Financiële afspraken, bijvoorbeeld bankgaranties en een boetebeding kunnen deel uitmaken van een dergelijke overeenkomst.

Als derde punt kan worden geconstateerd dat het *achterhalen van gegevens* over uitgevoerde compensatieprojecten niet eenvoudig is, zelfs niet altijd voor de meest direct betrokken overheden. Niet onderzocht is hoe het bij alle provincies hiermee gesteld is. De provincie Gelderland stelt gegevens op internet beschikbaar. Echter, dat Noord-Brabant, dat als een van de voorloperprovincies kan worden aangemerkt, bezig is een nieuw solide registratiesysteem op te zetten, doet vermoeden dat de registratie landelijk op zijn minst gaten vertoont.

### 4.3 Cases van grotere projecten

Uit de grotere projecten komen verschillende zaken naar voren die als leer- en ervaringspunten kunnen worden aangemerkt. Deze zijn hier gerangschikt naar de onderdelen

- wettelijk instrumentarium;
- ingreep, aanleiding en initiatief;
- zoekproces en aard van de compensatie;
- bewaking van de uitvoering;
- proces en communicatie.

#### 4.3.1 Het wettelijk instrumentarium

In de eerste plaats komt duidelijk naar voren, dat de *hardheid van wet- en regelgeving* niet gebagatelliseerd moet worden. Verschillende bestuurslagen zijn soms hardhandig geconfronteerd met gerechtelijke uitspraken waarin natuurcompensatie onvoldoende werd geoordeeld. Vooral grote zaken hebben publicitaire waarde (Tweede Maasvlakte); daarbij is het voor de voorbeeldwerking niet relevant of natuurcompensatie in eerste instantie achterwege bleef of naar het oordeel van de rechter onvoldoende uitgevoerd of gemotiveerd werd.

De wettelijke kaders hebben inmiddels vorm gekregen. Met het opnemen van de VHR-uitgangspunten in de onlangs door het Parlement aangenomen gewijzigde Natuurbeschermingswet<sup>1</sup> worden de compensatieverplichtingen voor VHR-gebieden en beschermde natuurmonumenten vastgelegd, nadat dit al eerder via het ruimtelijk kader (SGR) was ge-

---

<sup>1</sup> De ingangsdatum van de Nb-wet wordt nog bij Koninklijk Besluit vastgesteld.



beurd voor onder andere EHS-gebieden. Compensatie in het kader van soortenbescherming is in de Ff-wet niet vastgelegd.

Het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke kaders kan overigens problematisch zijn en tot verwarring leiden (zie ook Gijssen et al., 2003). Daar komt bij, dat de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet wetten zijn; het SGR is zelf geen wet, al is deze wel verbonden met de Wet op de Ruimtelijke Ordening.<sup>1</sup> Uit rechterlijke uitspraken komt het beeld naar voren, dat als een ingreep gelegen is in een gebied waar zowel VHR als SGR vigeren, in het algemeen geen verwijzing meer plaatsvindt naar SGR. In de praktijk wordt daarmee VHR (en *a fortiori* de komende implementatie in de NB-wet) als dominant gezien, kortom, het strengste principe geldt.

De vastlegging in wettelijke kaders wordt versterkt doordat de Nederlandse rechtspraak als *laagdrempeilig* wordt aangemerkt. Indien initiatiefnemers of goedkeurende organen naar het oordeel van andere betrokkenen dreigen af te wijken van letter of geest van de wet, kan vrij eenvoudig een procedure worden gestart om tot juridische toetsing te komen. De verankering in wetgeving maakt het mogelijk dat partijen aanspreekbaar zijn op toepassing en uitvoering van natuurcompensatie. Ontwikkelingen die strijdig zijn met de wet worden hierdoor in beginsel voorkomen, waardoor de mogelijkheid van afnemende natuurwaarden in beginsel uitgesloten is.

Een manier om de hardheid in beeld te brengen en participanten ervan te doordringen, is het vooraf ramen van de risico's van procedurele tekortkomingen en deze zoveel mogelijk te *vertalen in termen van kosten*. Vertragingen, rechtsgang, mogelijk wijzigingen in de plannen leiden tot kosten. Deze kosten kunnen overigens beperkt en/of vermeden worden door tijdige integratie van natuurbeschermingsrecht (Almere). Met name bij de Maasvlakte is het vroegtijdig vertalen van risico's en de wijze waarop deze afgedekt kunnen worden belangrijk geweest. Door de hardheid van wetgeving rechtstreeks door te vertalen naar projectkosten, wordt deze serieuzer in acht genomen dan met een beroep op ecologische argumenten. Op deze wijze wordt een 'lacherige' stemming voorkomen (Almere).

Aansluitend op het vorige punt is de constatering dat ook eventuele compensatiemaatregelen in een vroeg stadium in *termen van kosten* worden weergegeven. Deze kosten (integraal, ook ambtelijke kosten en additionele beheerkosten van natuur) kunnen dan afgezet worden tegen de overige totale projectkosten.

Aparte vermelding verdient een uitgebreid onderzoek (Cuperus, 2005) naar de ervaring met het compensatiebeginsel bij de aanleg van rijkswegen. Naast de effectiviteit van projecten is daarbij gekeken naar de effecten op planning bij Rijkswaterstaat en toepasbaarheid buiten weginfrastructuur. Er is een analyse gedaan op 7 concrete projecten (A2, A14, A50, A73, N35/36, N37/34, N57).

In de evaluatie van *rijkswegaanleg* (Cuperus, 2005) wordt geconstateerd dat de daar gevolgde procedure, die gebaseerd is op de Tracéwet, afwijkt van het compensatiebeginsel. Dat laatste eist immers volgtijdelijkheid, terwijl bij wegaanleg tegelijk over nut en noodzaak én over compensatie wordt besloten. Niettemin wordt deze gang van zaken gerechtvaardigd geacht uit oogpunt van kosteneffectiviteit; de achtergrond is dat de directe

---

<sup>1</sup> De provincie Gelderland (Schut, 2002) leidt hieruit af dat het opleggen van heffingen door provincies op grond van uitvoering van het SGR niet mogelijk is, omdat Provinciewet en de Grondwet uitsluitend heffingen toestaan op grond van een wet.

vertaling van effecten in termen van compensatiekosten leidt tot een zodanig ontwerp dat effecten geminimaliseerd worden.

Het *compensatiebeginsel* als zodanig staat niet of nauwelijks ter discussie. Het feit dat natuurwaarden die verloren gaan door menselijk ingrijpen in enige vorm gecompenseerd dienen te worden, lijkt voorzover valt na te gaan breed geaccepteerd. De mate waarin en de proportionaliteit kan wel onderwerp van discussie zijn. Systematisch onderzoek naar preferenties en waardering door groepen uit de samenleving ontbreekt evenwel. Ook als bezwaar gemaakt wordt tegen de vorm waarin compensatie plaatsvindt, worden veelal alternatieven aangedragen waaruit blijkt dat het principe geaccepteerd wordt (Van Bekkum, 2003).

Keerzijde van het wettelijk instrumentarium is *het ontbreken van deskundigheid bij de rechter*.<sup>1</sup> Deze beschikt niet over de vaak technische kwesties, maar zal zich er toch over moeten uitspreken, met vaak vérstrekkende gevolgen. Vrijwel altijd gaat het om zaken waarin de bewijsvoering pro en contra plaatsvindt op basis van technische (ecologische, infrastructurele, enzovoort) argumenten, die door een rechter niet of nauwelijks te valideren zijn. Onafhankelijke deskundigheid wordt dan ingehuurd via de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB). Tegen een advies kan verschillend aangekeken worden.

Ten slotte is het van belang te realiseren dat een case pas rond is als *alle procedures* zijn doorlopen. Indien er aan het begin aannamen zijn gemaakt die later voor de rechter geen stand blijken te houden, is veel tijd verloren gegaan. Dit kan betrekking hebben op alle onderdelen, maar kwetsbaar zijn de significantie van de effecten en de realiteit van de alternatieven (WCT, Westerschelde).

#### 4.3.2 Ingrep, aanleiding en initiatief

Bij het zoeken naar alternatieven doet zich het probleem voor dat de voorgestelde locatie van de ingrep vaak moeilijk te veranderen is omdat deze *gekoppeld is aan de functie* (diep water, rondweg, lokale werkgelegenheid), al zijn daarin wel gradaties te onderscheiden. Overigens kan hierbij in de praktijk een discussie ontstaan over de scope van de initiatiefnemer of het bevoegde gezag. Zo heeft de rechter in het geval van de Westerschelde Container Terminal aan de orde gesteld dat er ook buiten de provincie Zeeland gezocht kan worden of had kunnen worden. De meest geschikte locatie ligt echter meestal op logisch-functionele gronden vast.

Het blijkt van groot belang (Maasvlakte, WCT) dat er een gedegen *onderzoek naar alternatieven* voor de ingrep wordt uitgevoerd. Compensatie komt in de procedure pas als laatste stap en het heeft weinig zin daarop vooruit te lopen door het aantal varianten te beperken. Zeker bij omvangrijke projecten waarbij de kans groot is dat deze vroeger of later aan de Raad van State worden voorgelegd, is het noodzakelijk dat uitputtend alle alternatieven onderzocht zijn. Ook alternatieven die vanuit de oplossingsrichting van de initiatiefnemer minder voor de hand liggen.

---

<sup>1</sup> In het interdepartementaal Beleidsonderzoek wordt 'een gebrek aan kennis en expertise bij alle betrokken actoren' gesignaleerd (IBO, 2003).

Bij een onderzoek naar alternatieven kan de mogelijkheid nagegaan worden of het plan zodanig uitgevoerd wordt dat *significante effecten worden voorkomen*. Compensatie is een laatste redmiddel. In het kader van de WCT wordt nu bijvoorbeeld bekeken hoe significante effecten kunnen worden voorkomen, waardoor compensatie in het kader van de VHR niet nodig is. Dit lijkt, gezien de onzekere uitkomsten van de Habitattoets, een wijze stap. Als dit in een eerder stadium was gedaan, had het tijd en problemen kunnen besparen. Bij grote uitvoerders zoals Rijkswaterstaat is er de tendens om vanaf het begin een project zodanig op te zetten, dat daarbinnen per saldo geen natuurwaarden verloren gaan. Er wordt dan geanticipeerd op een verplichting tot compensatie, die in het plan zelf 'geïnternaliseerd' wordt. Hiermee wordt in ieder geval de gang naar de rechter voorkomen.

Wet- en regelgeving stellen formele eisen, waaronder het aangeven van het *belang*. Het begrip 'dwingende redenen van groot openbaar belang' is voor verschillende uitleg vatbaar. Regionale werkgelegenheid kan een dwingende reden van groot openbaar belang zijn. Maar niet ieder beleidsvoornemen om de werkloosheid terug te dringen is een dwingende reden van groot openbaar belang. In het geval van de WCT is het onzeker hoe regionale werkgelegenheid zal worden beoordeeld.

*Gebrek aan expertise en referentiewaarden* komt naar voren als een gemis. Zo zijn voor VHR-gebieden instandhoudingsdoelstellingen nog niet vastgesteld, al wordt er wel aan gewerkt. Tot die tijd moeten ze worden afgeleid uit de aanwijzingsbesluiten, maar dat is soms erg moeilijk, zo niet onmogelijk. Ook over de duurzaamheid van aanwezige habitattypen en soorten en is het onduidelijk welke betekenis die typen hebben gespeeld bij de aanwijzing van de speciale beschermingszones. Dit betekent in de praktijk dat uitgangspositie en invloed daarop voor verschillende uitleg vatbaar zijn. In het algemeen zou gezegd kunnen worden dat de ecologische invulling veel zachter is dan het harde wettelijke kader. Dit gebrek aan referentie en expertise doet zich voor bij natuur op het land maar ook - en mogelijk nog in sterkere mate - bij natte natuur en zoute wateren. De ontbrekende kennis voor kwantificering van effecten wordt ook door Cuperus (2005) geconstateerd voor mitigerende maatregelen bij weginfrastructuur.

Een leerpunt bij de beoordeling van de effecten van de ingreep tenslotte, is de rol van de *nulsituatie*. Natuurwaarden ontwikkelen zich spontaan, zonder rekening te houden met een bestemmingsplan. De feitelijke situatie buiten kan dus afwijken van wat er op papier staat, wat aanleiding kan zijn tot discussie over het effect van de ingreep. In Almere ging het formeel om landbouwgrond, maar in de praktijk om een gebied met hogere natuurwaarde. Een leerpunt is dus dat feitelijke ontwikkelingen goed gemonitord moeten worden om mogelijke discrepanties te signaleren.

#### 4.3.3 Zoekproces en aard van de compensatie

*Alternatieve compensatielocaties* en compensatievormen verdienen goede uitwerking. Het blijkt van belang om aan te geven, dat de uiteindelijk voorgestelde compensatievorm inderdaad de beoogde compensatie biedt (Maasvlakte). Daarbij moet overigens bedacht worden dat beredeneerde meerwaarde ('overcompensatie') door combinaties geen garantie is voor goedkeuring door de Europese Commissie, zoals gebleken is bij de WCT.

Het probleem met referenties en expertise doet zich ook voor bij de bepaling van de natuurwaarde van de compenserende maatregel. Ook hier worden de effecten *ex ante* vast-

gesteld op basis van nog geringe ervaring elders, beperkte modellen en/of oordelen van experts.

Het *vinden* van een geschikte locatie voor compensatie blijkt in de praktijk niet altijd eenvoudig. Er is (naast het directe kostenaspect) veel concurrentie met andere functies. Ook overwegingen van grondprijzen kunnen een rol spelen. Dit kan in de praktijk leiden tot het ontstaan van 'natuureilanden', waarbij in functie en oppervlak weliswaar nabij en in relatie tot *deze* ingreep wordt gecompenseerd, maar waarbij in groter verband gezien vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de effectiviteit van het resultaat. Het vinden van locaties voor compensatie is sterk aanbodgericht en afhankelijk van toevallige omstandigheden. Daarbij komt dat indien al een locatie gevonden en aangewezen wordt, er lange tijd gemoeid kan zijn met het ontwikkelen van natuurwaarden en er onzekerheid heerst over het resultaat.

#### 4.3.4 Bewaking van de uitvoering

Bij de grotere projecten is de bewaking van de uitvoering, in tegenstelling tot de lokale projecten, in het algemeen wel goed geregeld. Wel wordt naar voren gebracht dat onduidelijkheid, 'losse einden', bij de vastlegging van uitvoeringsverplichtingen ongewenst zijn.

Een apart punt dat naar voren gebracht is, betreft de *ex post beoordeling* van al dan niet uitgevoerde maatregelen. Indien vastgelegde maatregelen niet of onvolledig zijn uitgevoerd, maar de natuurschade achteraf niet zo groot is als oorspronkelijk geraamd, dan kan dit geen rechtvaardiging achteraf vormen van de onvolledige uitvoering. Op die manier zouden gebrekkige inspanningen beloond worden. Monitoring van de uitvoering is erop gericht dat bij onvoldoende of achterblijvend effect van de compenserende maatregelen additionele maatregelen getroffen moeten worden.

#### 4.3.5 Proces en communicatie

In de literatuur wordt het *loskoppelen* van bestuurlijk proces en onderzoekstraject aanbevolen (Poortinga, 2004). Het door en langs elkaar heen lopen van deze processen kan leiden tot nodeloos lange procedures en blokkades.

De cases Maasvlakte en Westerschelde bevestigen dit. Daar hoort evenwel de kanttekening bij dat het tempo van beide processen wel op elkaar afgestemd moet zijn. Zo is in de case verdieping Westerschelde het bestuurlijk proces te laat gestart, waardoor een goede communicatie niet meer mogelijk was. Betrokkenen in de regio hadden het idee dat er zonder hen was besloten. Emotionele bezwaren tegen technische oplossingen (ontpoldering) kwamen hierdoor te laat aan bod.

Verder kan worden geconstateerd dat het vroegtijdig betrekken van zowel formele als informele *andere betrokkenen* kan bijdragen tot het proces. Bij formele betrokkenen moet gedacht worden aan de uiteindelijke beslissers op een hoger niveau, zoals de EU (Maasvlakte). Ook partijen die formeel niet betrokken zijn, maar er in een later stadium wel mee te maken krijgen, verdienen erbij betrokken te worden. Hiermee kan aanwezige kennis geïntegreerd worden (Almere). Communicatie is minstens zo belangrijk als informatie (Maasvlakte).

#### 4.3.6 Overige leerpunten

Vooropgesteld kan worden dat de ervaring met toepassing van het compensatiebeginsel toeneemt maar nog steeds beperkt is. De recente uitspraak van de Raad van State over de Tweede Maasvlakte illustreert dit. Veel (grotere) cases die een paar jaar geleden speelden, zijn nog steeds niet afgesloten.

De toenemende ervaring werkt op drie manieren uit:

- toename ecologische kennis;
- toepassing juridisch instrumentarium;
- bestuurlijke bewustwording.

Vooruitgang op het punt van ecologische kennis is het minst evident. Elke case is min of meer uniek. Alleen door systematisch toepassingen te monitoren en een landelijke database bij te houden kan hier verdere vooruitgang worden geboekt.

Bij toepassing van het juridisch instrumentarium neemt voorzover dat op grond van de gesprekken te beoordelen is, ervaring wel toe. Elke volgende uitspraak draagt bij aan de jurisprudentie.

De bestuurlijke bewustwording is de laatste jaren sterk toegenomen. Enige jaren geleden werd de houding nog wel aangehangen dat natuurcompensatie, voor zover al bekend, een dode letter in de wet- en regelgeving was en dat als een project eenmaal gestart was het wel 'op zijn pootjes terecht zou komen'. Inmiddels is in bredere kring duidelijk geworden dat bij ontwikkelingsprojecten serieus rekening gehouden moet worden met de mogelijke verplichting van natuurcompensatie. Ook de Commissie MER let, meer dan vroeger, op biotische en abiotische voorwaarden.

## 5. Conclusies en aanbevelingen voor onderzoeksrichtingen

### 5.1 Conclusies

In dit verkennend onderzoek is de vraag aan de orde gesteld of natuurcompensatie in theorie op doelmatige wijze kan worden toegepast en wat er buiten in de praktijk gebeurt. Tevens is de vraag gesteld wat er geleerd kan worden van de tot dusver opgedane ervaringen.

#### *Stand van zaken*

De eerste conclusie die getrokken kan worden, is dat er veel gebeurt, maar dat het overzicht ontbreekt. Natuurcompensatie kan plaatsvinden op grond van diverse wet- en regelgeving en dat komt in de praktijk ook (vrijwel) allemaal voor. Naast de 'klassieke' compensatieverplichting op grond van de Boswet en het SGR zijn er de compensaties op grond van de Nb-wet en de VHR, totdat deze in de Nb-wet worden geïncorporeerd. Ook in het kader van de Ff-wet kan compensatie een rol spelen. Verder zijn er door provincies uitwerkingen gegeven in hetzij afzonderlijke regelingen die door GS zijn vastgesteld, hetzij implementaties in streekplannen of omgevingsplannen. Deze uitwerkingen kunnen op onderdelen nadere detaillering geven aan nationale wet- en regelgeving.

Ten slotte kan in sommige gevallen ook gesproken worden van een soort zelfopgelegde verplichting projecten zo in te richten dat er bij voorbaat geen natuurwaarden verloren gaan en dus het traject van compensatie niet ingezet hoeft te worden. Dit wordt door sommige betrokkenen gepropageerd.

Een grove tweedeling is te maken in enerzijds sterk lokaal gerichte projecten (enkele hectares) in het kader van het ruimtelijkeordeningsinstrumentarium en anderzijds grootschaliger projecten waarbij vaak ook de rijksoverheid betrokken is. Geconstateerd kan worden dat bij de eerste soort projecten de dossiervorming en de monitoring van resultaten witte vlekken kunnen vertonen. Bij de grootschaliger projecten is vaak veel informatie aanwezig en vastgelegd, zowel over de inhoud als over het proces. Dit laatste betekent overigens niet dat het proces dan ook vlekkeloos verloopt en dat verassingen uitgesloten zijn.

#### *Doeltreffendheid*

Met betrekking tot de doeltreffendheid (effectiviteit) dringt de conclusie zich op dat de voorgeschreven verplichtingen van wet- en regelgeving in theorie voldoende zijn om bij ingrepen die schade teweegbrengen deze te compenseren. Zeker voor de lokale projecten is deze effectiviteit eigenlijk alleen af te meten in termen van arealen. In welke mate ook ecologische doelen bereikt of gegarandeerd zijn, is in deze verkenning buiten beschouwing gebleven. Wel kan, met name bij de grotere projecten, geconstateerd worden dat er onderzoek plaatsvindt naar de verloren gegane waarden en de mogelijkheden deze te compenseren.

### *Bepaling van effecten*

Hoewel niet expliciet is ingegaan op de ecologische effecten, kan wel worden vastgesteld dat de bepaling ervan in de praktijk niet eenvoudig is. Dit geldt zowel voor de verloren gegane natuurwaarden als voor de bijdrage van compenserende maatregelen. Ook de eenduidigheid kan een knelpunt zijn: wanneer gaat het nog over de ingreep en wat is de invloed van en op de omgeving? Een gesignaleerd discussiepunt is de mogelijke discrepantie tussen de natuursituatie buiten en de vastgelegde bestemming.

Dit is des te klemmender omdat in de praktijk zaken voor de rechter komen, die - uitzonderingen daargelaten - niet deskundig is op dit terrein. Hoewel er ervaring wordt opgebouwd, en de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en ruimtelijke ordening (StAB) regelmatig goede diensten verleent, blijft dit een punt van zorg, omdat de uitspraken vaak vérstrekkende gevolgen hebben.

### *Sancties*

Een zwakke plek bij de kleinere (ruimtelijke ordening) projecten wordt gevormd door de sanctiemogelijkheden bij niet-nakomen van de verplichtingen. Als er al zicht bestaat op het niet nakomen, is afdwingen moeilijk indien er geen privaatrechtelijke overeenkomst ligt. Ook bij grotere projecten is deugdelijke vastlegging van de verplichtingen overigens een punt van aandacht, bijvoorbeeld over het beheer van de compenserende natuur.

### *Kosten*

Op de kosten van compensatie zelf bestaat geen eenduidig zicht. Waar deze bekend zijn, is de indruk dat het om relatief geringe bedragen gaat in verhouding tot de totale projectkosten. Het vooraf specificeren van de kosten kan een middel zijn om bij projecten het 'natuurinclusief' denken te bevorderen. Van groter belang lijkt evenwel het vertalen van risico's van procedurele onvolkomenheden in monetaire termen, waarbij naast verdragings- of aanpassingskosten ook apparaatskosten betrokken dienen te worden. Het doorrekenen van een 'worst case' scenario is daarbij aan te bevelen.

### *Locaties*

Het vinden van geschikte locaties voor compensatie blijkt een knelpunt te zijn. Mede als gevolg van het ontbreken van overzicht, kan dit leiden tot projectgewijze compensatie, waarbij wel formeel aan de regels wordt voldaan, maar het bereikte natuurresultaat in zijn totaliteit suboptimaal is. De ecologische kwaliteit, die mede door samenhang bepaald wordt, blijft hierdoor achter. Anders gezegd: met dezelfde middelen had mogelijk meer bereikt kunnen worden. Dit doet afbreuk aan de efficiëntie van het compensatiebeleid.

### *Proces*

Toepassing van natuurcompensatie bij projecten omvat twee processen: een onderzoeksproces (waarin onder andere de effecten en manieren van compenseren worden onderzocht) en een bestuurlijk proces (waarin belangenafweging plaatsvindt). De aanbeveling uit de literatuur om de twee processen van elkaar los te koppelen wordt in het algemeen onderschreven. Daarbij moet er wel een overzicht over beide zijn en is fasering van belang. In het bijzonder is het van groot belang dat vanaf een vroeg stadium rekening gehouden wordt met gevoelens, wensen en belangen van mensen die vroeger of later met

de uitkomsten te maken krijgen. Betrokkenen laten bij hun houding ten opzichte van een ingreep met natuurgevolgen ook belangen meespelen die hier, althans vanuit het project gezien, niets mee te maken hebben. Louter technische onderzoeksresultaten zijn daarom, zeker in een te laat stadium, niet bevorderlijk voor besluitvorming en implementatie.

### *Communicatie*

Vroegtijdige externe communicatie met betrokken partijen (overheden, omwonenden, belangenorganisaties) lijkt vanzelfsprekend en kan ook positief uitwerken op het proces. Partijen kunnen dan nog hun meningen en ideeën inbrengen en hebben het idee dat hun betrokkenheid van belang wordt geacht. Dit zorgt voor maatschappelijk draagvlak en vermindert de kans op bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee op vertraging. De Nederlandse rechtspraak is laagdrempelig en bezwaren die leven komen vroeger of later toch aan de orde. Tevens kan het bij grote projecten belangrijk zijn om het hoger gezag (Rijk, EU) EC informeel op de hoogte te houden. Dit alles garandeert echter niet een succesvol resultaat, maar vergroot de kans daarop

## **5.2 Onderzoeksrichtingen voor uitdieping**

In dit hoofdstuk worden vragen geformuleerd die kennisleemten aangeven. Deze vragen specificeren onderzoeksrichtingen die voortbouwen op de hier uitgevoerde verkenning. De vragen hebben zowel betrekking op de 'lokale' projecten als op grootschaliger projecten.

Omdat het hier een verkennend onderzoek betreft, waaruit veel vragen naar voren zijn gekomen, zijn ook mogelijkheden voor uitdieping in verschillende richtingen aangegeven. Het is duidelijk, dat deze niet allemaal en tegelijk gevolgd hoeven te worden. Op beleidsmatige gronden zullen prioriteiten gesteld moeten worden.

### 5.2.1 Lokale projecten (al dan niet via provinciale regelingen)

*L1 Kunnen door andere herschikking en bundeling grotere eenheden worden gerealiseerd met meer waarde dan 'natuureilanden'? Is het hiervoor nodig of nuttig een bestand aan mogelijke compensatielocaties op te bouwen?*

In de eerste plaats zou nagegaan moeten worden of en in welke mate het verschijnsel van versnippering voorkomt, of er inderdaad alternatieven met grotere natuurwaarden mogelijk zijn en zo ja, welke organisatorische maatregelen hiervoor genomen zouden moeten worden. Hiertoe zouden bestaande inventarisaties van enkele provincies nader moeten worden geanalyseerd. Een aspect dat hierbij betrokken kan worden is de vraag of een dergelijke registratie kan bijdragen aan potentiële projecten in het kader van de saldobenadering.

*L2 Welke vormen van privaatrechtelijke overeenkomsten zijn het meest geschikt om op lokaal niveau uitvoering van compensatieverplichtingen te garanderen.*

Allereerst zal de vraag beantwoord moeten worden of de behoefte aan privaatrechtelijke ondersteuning van planologische besluiten breder ervaren wordt dan op grond van de huidige verkenning gebleken is. Daarna doet zich de vraag voor welke vorm deze dan bij voorkeur zou moeten hebben en of hiervoor standaarden kunnen worden ontwikkeld.



Ten slotte is de vraag aan de orde of het Ministerie van LNV provincies en gemeenten hierbij zou kunnen of willen faciliteren.

*L3 Bestaat er behoefte aan landelijk gecoördineerde registratie van projecten waarbij compensatie is toegepast?*

Inventariseren om het inventariseren alleen is niet zinvol. Motieven om tot een breder (bovenprovinciaal) overzicht te komen, kunnen zijn: leereffecten en mogelijk daaruit af te leiden schaaffecten en kosteneffectiviteit, meer jurisprudentie, en uiteindelijk mogelijk beleidsmatige vertaling naar bundeling van bepaalde compensatieprojecten indien daarmee meer natuurwaarden op hoger schaalniveau kunnen worden gerealiseerd.

### 5.2.2 Grootschaliger projecten

*G1 Is het zinvol een overzicht te geven van kengetallen die de kosten van natuurcompensatiemaatregelen uitdrukken in termen van totale projectkosten?*

Er bestaat op dit punt incidentele informatie. Daarbij is inzicht in de samenstelling van de kosten een apart punt. Voor compensatiemaatregelen bij de aanleg van rijkswegen zijn kengetallen voorhanden, namelijk tot 4% van de investeringskosten (Cuperus, 2005).

*G2 Is het duidelijk in welke mate het compensatiebeginsel, dat wettelijk verankerd is, ook kan rekenen op draagvlak in de samenleving?*

Wettelijke verankering is een sterk punt. Toepassing van wetgeving is echter mede afhankelijk van de preferenties en waardering door (groepen) uit de samenleving. Onderzoek naar de omvang van de steun en de factoren die hierop van invloed zijn kan inzicht geven in de mate waarin het compensatiebeginsel duurzaam en met succes kan worden toegepast. Een belangrijke vraag hierbij betreft het proportionaliteitsbeginsel: welke rol spelen in de beeldvorming kosten omgeslagen per exemplaar van een bepaalde soort?

*G3/L4 Welke bijdrage kan standaardisering bij beschrijving van effecten en vaststelling van de benodigde compensatie leveren aan kosteneffectieve uitvoering?*

Effecten op natuurwaarden en de bijdrage van een compensatie(locatie) blijven vaak punten van discussie. Tegelijkertijd bestaat de indruk dat het wiel wel verschillende malen wordt uitgevonden. In de praktijk wordt dit overigens weer wat beperkt, doordat er een niet al te uitgebreide groep experts c.q. bureaus is die onderzoek doen en/of contra-expertises uitvoeren. De vraag is of een meer gestandaardiseerde methode kan bijdragen tot minder discussie en grotere kosteneffectiviteit. Zo werkt de methode van de provincie Gelderland (Hertog en Rijken, 1996) met een geautomatiseerde procedure om natuurbehoudswaarde in vegetatieopnamen te bepalen.

*G4 Welke bijdrage kan compensatie leveren aan totstandkoming, uitbreiding en versterking van het Natura 2000-netwerk?*

Compensatie is gericht op behoud en niet op ontwikkeling. Compensatie gaat er in principe van uit dat er precies dezelfde natuurwaarden terugkomen. Je zou ook kunnen kiezen voor natuurontwikkeling die niet exact hetzelfde is, maar een substantiële bijdrage kan leveren

aan het Natura 2000-netwerk. Voorbeelden zijn Ruimte voor de Rivier en de compensatie in het kader van de verdieping van de Westerschelde.

## Literatuur

Bekkum, H. van, *Kansen voor duurzame grondstoffen en processen*. Rapportnummer 03.2.021. InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag, 2003.

Bestuursakkoord, *Bestuursakkoord inzake uitvoering van het project Mainportontwikkeling Rotterdam*. Bijlage bij Tweede Kamerstuk 2003-2004, 24 691 nr. 52. 2004.

Broekmeyer, M.E.A, J.J.C. Gijsen, A.F. de Savornin Lohman, H.M.P.M. Capelle, S.S.H. Ligthart en B.J.H. Koolstra, *Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR ende Habitatrichtlijn in de praktijk*. Planbureaustudie nr. 6. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, 2004.

CPB, *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2; kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Centraal Planbureau, Den Haag NEI, Rotterdam/RIVM Bilthoven, Koninklijk De Swart. Den Haag, 2001.

Cuperus, R., *Ecological compensation of highway impacts: Negotiated trade-off or no-net-loss?*. Strapatz, Delft, 2004.

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.

Europese Commissie, *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden, De bepaling van artikel 6 van de habitat (Richtlijn 92/43/EEG)*. Luxemburg, 2000.

Fryslân, *Uitvoering van de Boswet*. Besluit Gedeputeerde Staten van 21 oktober 1997. Provincie Fryslân, Leeuwarden, 1997.

Gelderland, *Richtlijn compensatie natuur en bos*. nr. 1998/64. Provinciaal Blad. Provincie Gelderland, Arnhem, 1998.

Gijsen, J.J.C., R.I. van Dam en A.H. Prins, *Natuurcompensatie, Hoe werkt het in de praktijk?*. Werkdocument 2003/13. Alterra, Research instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003.

Hertog, A.J. en M. Rijken, *Bijlage 5. Geautomatiseerde bepaling van natuurbehoudswaarde in vegetatie-opnamen, bijlage in Natuur*. Achtergronddocument bij de Omgevingsplannen Gelderland. Streekplan Gelderland, Provincie Gelderland, Arnhem, 1996.

IBO, *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Interdepartement Beleidsonderzoek 2002-2003, nr 7. Bijlage bij Tweede Kamerstuk 2002-2003, 29 043 nt 1, 2003.

Kuindersma, W., J. Kraijo en I.M. van den Top, *Natuurcompensatie in provinciaal beleid*. IBN-DLO rapport 418. Wageningen., 1999.

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

Limburg, *Beleidsregel Natuurcompensatie*. Provinciaal Blad 59/2002. Provincie Limburg, Maastricht, 2002.

Ministerie van LNV, *Buiten aan het werk? Houd tijdig rekening met beschermde dieren en planten! De Flora- en faunawet in de praktijk; informatie over vrijstellingen, ontheffingen en gedragscodes*. Den Haag, 2005.

Ministerie van LNV, *Ondernemen en de Flora- en faunawet, versie 1.0*. Den Haag , 2003.

Ministerie van LNV, *Uitwerking compensatiebeginsel SGR*. Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, *Werken aan Natura 2000, Handreiking voor de bescherming van de vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Concept*. Den Haag, 2004.

Ministeries van VROM, LNV en EZ, *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag, 2004.

Nationaal Groenfonds, *Jaarverslag 2004*. Hoevelaken, 2004.

Noord-Brabant, *Evaluatie compensatiebeleid; Notitie ten behoeve van de Statencommissie, 2 april 2004*. 's-Hertogenbosch, 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 Habitatrichtlijn bij grote projecten in Nederland*. Doctoraalscriptie, Universiteit Utrecht, 2004.

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

Schut, G.F.E., *Evaluatie richtlijn compensatie natuur en bos 1998*. Provincie Gelderland, Arnhem, 2002.

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, Voorlopig 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.

Tonnaer BV, *Concept advies met betrekking tot Onderbouwing Quick scan WCT*. 2003.

*Websites:*

[www.almere.nl](http://www.almere.nl)

[www.scheldenet.nl](http://www.scheldenet.nl)

[www.mainport-pmr.nl](http://www.mainport-pmr.nl)

[www.maasvlakte2.com](http://www.maasvlakte2.com)



## Bijlage 1. Geïnterviewde personen

- Bouke Bouwman, Directie Ruimte, Milieu en Water, Provincie Zeeland
- Hans Brouwer, Bouwdienst Rijkswaterstaat, Utrecht
- Inge Slippens, Provincie Noord-Brabant afdeling Ruimtelijke ordening
- Jos van de Staay, Provincie Noord-Brabant afdeling Natuur en milieu
- Steven Pieters, Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht
- IJsbrand Zwart, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Almere

Tevens hebben de volgende personen ons van informatie voorzien:

- Pim de Wit, Afdeling Strategie, Infrastructuur en Maritieme Zaken, Havenbedrijf Rotterdam NV
- Vincent Klap, Zeeuwse Milieufederatie
- Kuindert van der Spek, lid Commissie voor de milieueffectrapportage, Utrecht

## Bijlage 2. Verschillen tussen compensatievoorwaarden SGR en Habitatrictlijn

	SGR	Habitatrictlijn
Wanneer	Alle ingrepen en ontwikkelingen in of nabij de gebiedscategorieën die de wezenlijke waarden en kenmerken van het gebied aantasten. Bij nieuwe ingrepen die nog niet planologisch zijn afgewogen en vastgelegd.	Plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van VHR-gebieden.
Gebieden waarvoor compensatie geldt	Verschillende gebiedscategorieën waaronder kerngebieden van de EHS (zie hoofdstuk 2).	VHR-gebieden.
Effectbeschrijving	Bij effectbeschrijving mogen positieve en negatieve effecten met betrekking tot verschillende habitats en soorten tegen elkaar worden afgewogen (saldering).	Positieve en negatieve ontwikkelingen met betrekking tot dezelfde soort of hetzelfde habitat binnen een speciale beschermingszone.
Verplichting voor wie?	PKB is bindend voor rijksoverheid als initiatiefnemer. Provincies hebben zich gecommitteerd.	Verplicht voor iedereen, directe werking.
Wijze van compensatie	Functiegericht en feitelijke maatregelen, indien niet mogelijk mag financieel gecompenseerd worden.	Functiegericht; feitelijke maatregelen.
Kwaliteit en kwantiteit	Geen nettoverlies van oppervlakte en kwaliteit van aanwezige waarden.	Ecologische kwaliteit.
Nabijheidsijs	In directe omgeving, anders zo nabij mogelijk	Binnen de bio-geografische regio, niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de ingreep.
Tijdpad en uitvoering	SGR stelt geen eisen, SGR 2 stelt dat de besluitvorming compensatie gelijktijdig met tijdstip van de besluitvorming over de ingreep plaatsvindt. Realisatie compensatie gerelateerd aan het tijdstip van de ingreep.	Juridisch besluit compensatie uiterlijk met besluit over ingreep. Realisatie feitelijk voordat effecten van de ingreep manifest geworden zijn, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage aan het Natura 2000-netwerk veilig te stellen.
Binnen beschermd gebied	In principe niet mogelijk; in praktijk afhankelijk van uitwerking van provincies.	In zelfde gebied, kan, mits verhoging van kwaliteit, bovenop reguliere maatregelen voor uitvoering Habitatrictlijn.
Procedurele verplichtingen	Geen aparte procedure: meenemen in bestaande afwegingskaders.	Bevoegde instanties moeten commissie in kennis stellen.
Bewijslast	Niet vastgelegd.	Zekerheid verschaffen over doeltreffendheid compensatiemaatregelen.

Bron: Gijssen et al. (2003).



## Bijlage 3. De teksten van Artikel 6 van Habitatrictlijn

### *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 prioritaire 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 habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)*. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000.