

Habitattoets of duurzaamheids-weging?

In recente internationale juridische vakliteratuur wordt momenteel scherpe kritiek geuit op de habitattoets. Deze zou te statisch, sterk verouderd en te rigide zijn, zeker ook in tijden van klimaatverandering.¹ Een oplossing wordt vervolgens niet gegeven.

Het valt mij op dat in het natuurbeschermingsrecht we tot nog toe telkens met een toetsing werken: een habitattoets, een soortentoets, een EHS-toets en soms ook al met een landschapstoets. Thans staat dus de toetsing als rechtsvindingsmethode centraal. Maar intussen vraagt duurzame gebiedsontwikkeling niet om toetsing maar juist om een *afweging*, namelijk een weging van sociale, economische en ecologische belangen: respectievelijk dus *people, profit, planet* (de befaamde *triple P*). Toetsing en weging zijn twee totaal verschillende juridische methodieken. Toetsing aan eenzijdige en statische ecologische criteria (denk aan Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen of aan 'wezenlijke kenmerken en waarden' bij de EHS) verdraagt zich niet of moeilijk met afweging van meerzijdige belangen. Het recht kan aldus een blokkade vormen voor duurzame gebiedsontwikkeling en kan kansen belemmeren voor dynamische natuurontwikkeling, maar bijvoorbeeld ook voor schone projecten van duurzame energieproductie (schone biomassa, windmolens, zonnen- en getijdenenergie). Zeker in tijden van klimaatverandering wordt zo'n rechtsblokkade in toenemende mate als knellend en 'draagvlak-verminderend' ervaren.

Triple P

Kunnen we nu deze rechtstblokkade opheffen? Misschien wel, want de habitattoets komt zoals bekend uit de Europese Habitatrichtlijn en een Europese richtlijn moet weer voldoen aan een verdrag zoals het Verdrag van de Europese Unie, want een verdrag is juridisch van hogere



orde dan een EU-richtlijn. Staatsrechtelijk is het verdrag de allerhoogste rechtsbron, hoger ook dan de Natuurbeschermingswet of provinciale EHS- of landschapsverordening: dit heet de normenhiërarchie.

Artikel 3 lid 3 van het nieuwe Verdrag van de Europese Unie uit 2009 (VEU) bevat al een duurzaamheidsprincipe en een afwegingsgebod: het gaat om evenwicht tussen economische groei, sociale vooruitgang en bescherming

¹ Zie bijvoorbeeld J. Ebbesson, The rule of law in governance of complex socio-ecological changes, *Global Environmental Change* 20 (2010) 414-422.



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

en verbetering van het milieu: *triple P* dus. Het duurzaamheidsbeginsel van art. 3 wordt tot nog toe evenwel niet in de rechts- en bestuurspraktijk gebruikt, maar zou misschien (her) interpreterende werking kunnen hebben over de natuur- en landschapstoets van richtlijn, wet of provinciale regelgeving. Overigens is inachtig zo'n normenhierarchie in de juridische vakliteratuur ook al gepleit voor een nieuwe kaderrichtlijn voor natuur (*Ecosystem Framework Directive*) die de Habitatrictlijn degradeert tot dochterrichtlijn en ook de aloude habitattoets zou kunnen vernieuwen.

Economische belangen

Hoe dan ook, naar mijn mening neemt weging het dan als rechtsvindingsmethodiek over van toetsing. Zonder het ons echt te realiseren hebben we hier volgens mij al een mooi voorbeeld van. Als gevolg van de Crisis- en Herstelwet (Chw) uit 2010 werden de zogenoemde 'oude doelen' (de natuurdoelen die golden voor de oude natuurmonumenten en waren meegenomen bij de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied) uit de habitattoets gehaald. Ook het nabij het circuit gelegen Natura 2000-gebied (het Witterveld) kende zo'n uit het oude regime overgenomen instandhoudingsdoel: "de voor de fauna noodzakelijke rust". Aanvankelijk werd hier de habitattoets op losgelaten en leken de motorsportevenementen bezwaarlijk hieraan te kunnen voldoen. In maart 2010 trad evenwel de Chw in werking en konden de oude doelen uit het regime van de habitattoets gelicht worden en werd afweiging weer mogelijk.

In plaats van enkel ecologische toetsing kon de provincie Drenthe als bevoegd gezag daardoor ook sociale en economische belangen mee laten wegen. In de natuurvergunning van 4 mei

2010 wordt er op gewezen dat er inmiddels de ruimte was geboden 'om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden, maar economische, sociale en culturele belangen bij de belangenafweging te betrekken'. Het oude instandhoudingsdoel 'de voor de fauna noodzakelijke rust' werd na het van kracht worden van de Chw een belang dat 'gelijkwaardig aan de andere belangen [dient] te worden gewogen'.²

Toeristische waarde

Bij de verlening van deze vergunning werd o.a. meegewogen dat het TT Circuit grote toeristische en recreatieve waarde heeft 'voor de provincie Drenthe en de wijde omgeving' en wordt gewezen op 'belangen voor de sport' en de grote uitstraling en promotionele waarde voor provincie, Assen en Nederland als geheel. Voor de natuur waren al extra geluidswallen en struwelen aangelegd, waren parkeerplaatsen al teruggegeven aan de natuur, was er een monitoringprotocol (hand-aan-de-kraan) en konden eventueel maximumplafonds aan bezoekersaantallen en decibels worden afgekondigd. In de natuurvergunning vond met andere woorden een *triple P*-weging plaats. De motorsportevenementen konden vervolgens onder strenge voorwaarden en extra's ten behoeve van de natuur alsnog doorgaan. En opmerkelijk detail: er werd dit keer nou eens niet massaal naar de Raad van State gestapt...

Fred Kistenkas
Wageningen Universiteit en Alterra
fred.kistenkas@wur.nl

² Vgl. Nbw-vergunning ex art. 16 juncto 19ja Nbw (vergunningnr. 5.1/2010003932) van GS Drenthe aan het bestuur van de Stichting Circuit van Drenthe van 4 mei 2010, terug te vinden op www.drenthe.nl

ADVERTENTIE

Onderzoekcentrum B-WARE, een spin-off bedrijf van de Radboud Universiteit Nijmegen, combineert toegepast en wetenschappelijk onderzoek naar de biogeochemische en ecologische processen die bepalend zijn voor het functioneren van (natte) ecosystemen.

Cursussen natuur- en herstelbeheer 2012

Om kennisuitwisseling tussen onderzoek en beheer of beleid te stimuleren organiseert B-WARE cursussen op het gebied van natuur- en herstelbeheer. In 2012 worden de volgende cursussen gegeven:

- **Ecologisch herstelbeheer: laagvenen, rivier- en beekdalen** 19, 20, 25, 26 en 27 april 2012
- **Waterplanten en Waterkwaliteit** 23, 24, 25, 30, 31 mei en 1 juni 2012
- **Stikstofdepositie en herstelbeheer in Natura 2000-gebieden** 31 oktober, 1, 7 en 8 november 2012



Onderzoekcentrum B-WARE | Radboud Universiteit Nijmegen | Postbus 6558 | 6503 GB Nijmegen | T 024-3652813 | E info@b-ware.eu | W www.b-ware.eu