



6

KOPPELING PASSENDE BEOORDELING EN  
PLAN-M.E.R. IN DE PRAKTIJK

# BEHEERPLAN NATURA 2000-GEBIED VOORDELTA

De komende jaren worden voor alle 162 Natura 2000-gebieden in Nederland beheerplannen opgesteld. Dat vraagt de nieuwe Natuurbeschermingswet. Deze beheerplannen moeten ervoor zorgen dat Nederland zijn Europese natuurdoelen haalt, onder andere door menselijke activiteiten in de natuurgebieden te reguleren. Maar: hoe haal je de natuurdoelen zonder dat de gebieden 'op slot' gaan voor de mens? De Passende Beoordeling en het plan-MER zorgden bij de Voordelta voor een nauwkeurige onderbouwing van keuzes. Een verhaal uit de praktijk.

Harm Schoten

**D**e Voordelta, de ondiepe zee en omringende stranden voor de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden, is een voor Nederland en Europa uniek natuurgebied. Door de afwisseling van zoet en zout en diep en ondiep water, kenmerkend voor een rivierdelta, is het een leef- en foerageergebied voor zeehonden en diverse steltlopers en eenden. Voor mens en dier is het een plek voor voedsel, rust, wind, water en ruimte. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de Voordelta om die reden aangemeld als onderdeel van Natura 2000, een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Nederland heeft de wettelijke verplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn verankerd in de Natuurbeschermingswet (bescherming van gebieden) en de Flora- en faunawet (bescherming van soorten). De Voordelta is onderdeel van de 1<sup>e</sup> tranche van Natura 2000-gebieden, waarvoor vanaf januari 2007 een ontwerp-aanwijzingsbesluit ter inzage lag. In dit besluit zijn instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitats én de begrenzing van het gebied vastgelegd. De Natuurbeschermingswet vereist dat voor alle Natura 2000-gebieden een beheerplan opgesteld wordt, met maatregelen voor het halen van de doelen.

Het beheerplan Voordelta bevat spelregels voor het samengaan van menselijke activiteiten en bescherming van zeldzame natuur. Doel van het beheerplan: instandhouden van de beschermde natuur in de Voordelta, compenseren van verlies aan beschermde natuur bij aanleg van de Tweede Maasvlakte, en binnen deze natuurbescherming ruimte bieden voor recreatie, visserij en andere activiteiten.

## Waarom nu al een beheerplan?

Het ontwerp-beheerplan Voordelta lag onlangs ter inzage en was daarmee één van de eerste in Nederland. Waarom nu al? Wel, dat heeft te maken met de aanleg van de Tweede Maasvlakte in het beschermde Voordeltagebied, naar verwachting vanaf 2008. Op basis van de milieueffectrapportages die voor dit project zijn uitgevoerd, is de conclusie dat de Tweede Maasvlakte significante effecten heeft op habitats en soorten in de Voordelta waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden. Omdat het gaat om een project van groot openbaar belang en er geen alternatieven bestaan, moeten er compenserende maatregelen worden getroffen. Aan die compensatieopgave wordt voldaan met de vaststelling en uitvoering van het beheerplan Voordelta.

## Verplichting Passende Beoordeling?

Bij de start van het beheerplan Voordelta bestond onzekerheid over de vraag of er wel of geen Passende Beoordeling nodig was op grond van de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Volgens deze wetgeving moet voor elk project in of nabij een aangewezen gebied worden nagegaan of de hier aanwezige specifieke natuurtypen of soorten significante schade lijden.

## MEERWAARDE PLAN-M.E.R. VOOR BEHEERPLAN?

De wetgeving leidt tot een opeenstapeling van 'administratieve verplichtingen', waarbij de vraag opkomt of de plan-m.e.r. een lust of een last is voor een beheerplan. Allereerst zijn de lasten bij de Voordelta beperkt door een efficiënte aanpak: een goede afbakening van het milieuonderzoek en een logische focus op natuureffecten. Vervolgens, belangrijker nog, is dat er wel degelijk sprake is van een duidelijke meerwaarde van de plan-m.e.r.:

1. inspraak van betrokken bestuursorganen vond reeds vroegtijdig in het proces plaats via de Notitie reikwijdte en detailniveau. Dit gaf een beeld van de belangrijke projectonderdelen en gevoeligheden;
2. het proces van het komen tot beheermaatregelen werd inzichtelijker: de belangrijkste keuzes en alternatieve maatregelen in het beheerplan zijn in de plan-m.e.r. gestructureerd afgewogen;
3. de inzet van de Commissie voor de m.e.r. leidde tot extra kwaliteitsborging. Het kritisch meedenken van onafhankelijke deskundigen bij een relatief nieuw instrumentarium als dit bleek te leiden tot een zinvolle aanscherping.

En tot slot: een definitief plan-MER inclusief bijlagen van circa 40 pagina's (exclusief passende beoordeling) kan ook moeilijk te dik worden genoemd!

Wanneer schade niet kan worden uitgesloten, dient nader onderzoek (een zogeheten 'passende beoordeling') te worden uitgevoerd. Het beheerplan Voordelta is natuurlijk per definitie gericht op het voorkomen van significante schade en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. Toch is, uit voorzorg, maar vooral om een goed inzicht te krijgen in effecten van bestaande en toekomstige activiteiten op de natuur, een Passende Beoordeling uitgevoerd.

Er is ook een plan-mer-procedure doorlopen. In het plan-MER beheerplan Voordelta is onderzocht welke mogelijkheden en alternatieven er zijn voor het optimaliseren van de maatregelen. De plan-m.e.r. is hier vereist volgens de Wet milieubeheer. Artikel 7.2a stelt dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt bij een plan waarvoor op grond van de Natuurbeschermingswet een passende beoordeling wordt gemaakt. De passende beoordeling is daarbij verplicht een integraal onderdeel van het plan-MER. Tevens is de Commissie voor de m.e.r. ingeschakeld in de m.e.r.-procedure voor het beheerplan Voordelta, omdat artikel 7.26b van de Wet milieubeheer dwingend voorschrijft dat de Commissie wordt geraadpleegd indien het plan-MER betrekking heeft op een plan waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt.

## Meer dan 1300 mogelijke effectrelaties

Centrale vraag in de Passende Beoordeling was of er sprake was van significante effecten op de natuur, zowel van huidig als toekomstig gebruik. Om die vraag te beantwoorden, moest zeer veel informatie worden verwerkt. Om een beeld te geven van de omvang van de activiteiten: twintig verschillende recreatievormen, acht typen visserij en zes vormen van regulier beheer en onderhoud (zoals kustsuppleties en baggerwerken). Daarnaast de instandhoudingsdoelen: vijf habitattypen, vier vissoorten, twee zeehond-

### DE AUTEUR

Harm Schoten (h.schoten@witteveenbos.nl) is adviseur strategische milieueffectrapportage bij adviesbureau Witteveen+Bos (0570-697944). Het project is uitgevoerd in samenwerking met ecologisch adviesbureau Waardenburg. Opdrachtgever is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat i.s.m. Project Mainportontwikkeling Rotterdam.



soorten en maar liefst achtentwintig vogelsoorten. En dat alles verspreid over zo'n 90.000 hectare Voordelta. In de bekende m.e.r.-systematiek betekent dit dat in theorie meer dan 1.300 mogelijke effectrelaties tussen mens en natuur zouden moeten worden onderzocht! Gelukkig bleek het relatief eenvoudig om de informatie te groeperen in overeenkomende vormen van activiteiten (zoals de bekende recreatie-indeling) en van soortgroepen (zoals benthosetters, viseters). Dit maakte het mogelijk de potentiële effecten effectief en systematisch te analyseren en het geheel overzichtelijk te rapporteren.

### Hoe bepaal je significantie?

In de Passende Beoordeling zijn de effecten van de activiteiten in de Voordelta op het voorkomen en de verspreiding van soorten en habitats be-

paald. De beoordeling is zowel kwalitatief (met expert judgement) als kwantitatief (overlap van verstoringafstanden en verspreiding op kaart) uitgevoerd. Maar hoe bepaal je vervolgens of er sprake is van significante effecten? Wanneer komen de instandhoudingsdoelstellingen significant in gevaar? Hiervoor is door de wetgever geen eenduidig toetsingskader beschikbaar gesteld. Bij de Voordelta is daarom het door Bureau Waardenburg ontwikkelde beoordelingskader voor significantie van effecten toegepast. Dit beoordelingskader doet recht aan de opzet en intentie van het doelendocument, de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en het zogeheten Kokkelvisserijarrest. Het beoordelingskader komt voor habitats en soorten, op basis van de staat van instandhouding en het relatieve belang internationaal en nationaal, tot een percentagecriterium (globaal van 0% tot 10%). Hoe meer draagkracht een soort of habitat heeft, hoe minder snel een afname tot significante effecten leidt.

Het beoordelingskader van Waardenburg is bij de Voordelta vooral gebruikt als gevoeligheidsindicator. Immers, saillant is dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de Voordelta een reflectie zijn van de huidige situatie van voorkomen, gebaseerd op een vijfjarige monitoringsreeks. In de Voordelta geldt voor één soort een verbeteropgave, namelijk voor de gewone zeehond. Voor de overige soorten en habitats geldt een behoud van de huidige situatie, en is het effect van het huidige gebruik (inclusief cumulatieve effecten) dus bijna per definitie niet significant. Omdat het beheerplan een looptijd heeft van zes jaar, is wel nauwkeurig gekeken naar de autonome ontwikkeling van activiteiten. Afhankelijk van de effectrelatie en de gevoeligheid van de soort is in de beoordeling enkele malen het voorzorgprincipe toegepast.

### Wat wil het beheerplan Voordelta bereiken?

Voor natuurbescherming en natuurcompensatie bevat het beheerplan als maatregelen, het realiseren van een bodembeschermingsgebied en daarbinnen vijf rustgebieden voor zeehonden en vogels. In het bodembeschermingsgebied van circa 30.000 hectare gelden beperkingen voor vormen van visserij die de zeebodem verstoren, zoals boomkorvisserij. Beoogd resultaat



### VOORBEELD: DRIETEENSTRANDLOPER

Voor de drieteenstrandloper is in de Voordelta een instandhoudingsdoel vastgesteld van behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied met een draagkracht voor een populatie van gemiddeld 350 vogels (seizoensgemiddelde). De drieteenstrandloper komt in de classificatie van Waardenburg als redelijk gevoelig naar voren, vanwege een matig ongunstige landelijke staat van instandhouding en vanwege aantallen in het gebied die van nationale betekenis zijn. Dit betekent voor de drieteenstrandloper dat er sprake is van strijdigheid met de instandhoudingsdoelstellingen en dus van significante effecten als de afname groter is dan 1% (1% criterium). Echter, natuurlijk wordt in de passende beoordeling ook rekening gehouden met het daadwerkelijk bekende huidige aantal drieteenstrandlopers, dat op dit moment wat boven de doelpopulatiegrootte van 350 ligt.





hiervan is dat de kwaliteit en voedselproductie van de zeebodem in het beschermde gebied met ten minste 10% verbeterd. In vijf rustgebieden, die belangrijke overlap vertonen met de 'oude' accentnatuurgebieden, gelden aanvullende beperkingen voor vormen van visserij en recreatie die zeehonden en vogels verstoren. Beoogd resultaat hiervan is onder meer een stabiele zichzelf voortplantende populatie van minimaal tweehonderd gewone zeehonden en voldoende rust voor soorten die effect ondervinden van de Tweede Maasvlakte, zoals de zwarte zee-eend, de grote stern en de visdief.

In het beheerplan zijn alle activiteiten ingedeeld in de volgende categorieën, uitgaande van omvang en voorwaarden zoals aanwezig bij het vaststellen van het beheerplan:

- de activiteit kan gewoon worden voortgezet;
- er gelden voorwaarden in het beheerplan voor de activiteit;
- het regime Natuurbeschermingswet 1998 is van toepassing, mogelijk is een vergunning nodig voor de activiteit;
- de activiteit is niet meer toegestaan.

Aanvullend op het beheerplan regelt een toegangsbeperkingsbesluit, volgens artikel 20 van de Natuurbeschermingswet, de toegang tot de rustgebieden.

## Gunstige gevolgen voor beschermde natuur

De maatregelen zoals voorgesteld in het beheerplan Voordelta zijn getoetst in de Passende Beoordeling. In het plan-MER beheerplan Voordelta is onderzocht welke mogelijkheden en alternatieven er zijn voor het optimaliseren van de maatregelen. De maatregelen hebben, mits er voldoende wordt gehandhaafd, een positief effect op beschermde natuurwaarden en compenseren het verlies van beschermde natuur door aanleg van de Tweede Maasvlakte. In het plan-MER zijn op grond van leemten in kennis aanbevelingen gedaan voor monitoring van soorten en habitats, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoring in het gebied (zoals de Monitoring Waterstaatkundige Toestand des Lands).

## Tip voor de toekomst: cumulatieboekhouding

Toekomstige nieuwe activiteiten, die onder het regime van de Natuurbeschermingswet vallen, moeten beoordeeld worden op hun effecten. Het praktische afwegingskader hiervoor is opgenomen in het beheerplan Voordelta, waarbij rekening gehouden moet worden met specifieke gesignaleerde knelpunten. Echter, naast eventuele significantie speelt hier ook de cumulatie van effecten. Dit betreft de samenhang tussen verschillende beïnvloedingen op soorten en habitats in tijd, plaats en herstelduur. Hoe weet je welke nieuwe activiteit de druppel is die de emmer doet overlopen? Wat is toelaatbaar en wanneer is de maat juist vol? Hier zou, voor de Voordelta maar natuurlijk voor alle Natura 2000-gebieden, de zogeheten 'cumulatieboekhouding' uitkomst kunnen bieden.

Voor ieder Natura 2000-gebied zouden relevante activiteiten en beschermde natuurwaarden systematisch moeten worden gemonitord, met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen. Voorspelde effecten van nieuwe activiteiten kunnen dan worden afgezet tegen reeds bekende cumulatieve effecten van bestaande activiteiten in het gebied. De cumulatieboekhouding geeft zo een steviger basis bij de beoordeling van significantie en bij de onderbouwing van vergunningverlening en voorwaarden. Dit verkleint de noodzaak om onnodig het voorzorgprincipe toe te passen, en vergroot de rechtsgelijkheid van toekomstige initiatiefnemers.

## Tot slot

Wat valt er nu te leren van dit plan-MER? In de natuurwetgeving is in Nederland en Europa gekozen voor een dynamisch systeem. Dit betekent feitelijk: een strikte bescherming van gebieden met hoge natuurwaarden, maar tegelijkertijd ruimte voor menselijk medegebruik onder voorwaarden. In dit spanningsveld is het plan-MER een belangrijk hulpmiddel. Zowel qua proces, in het omgaan met gevoeligheden, als qua inhoud, in onderbouwing van keuzes. Deze kracht van het plan-MER kan voor een beheerplan optimaal worden benut. ■