

Snelweg in het landschap.

NATUURWETGEVING IN M.E.R.

KOPPELING VOOR PROJECTEN RIJKSWATERSTAAT

Binnen Rijkswaterstaat krijgt natuur steeds meer aandacht. Bij vrijwel alle 'natte' en 'droge' projecten spelen regels voor natuurbescherming een rol. En die kunnen soms erg ingewikkeld zijn. Rijkswaterstaat heeft daarom een werkwijzer ontwikkeld die praktische handvatten biedt voor een goede afstemming van besluitvormingsprocedures en onderzoeksvereisten. Voorsorteren op natuurwetgeving in planvorming en m.e.r. voorkomt onnodige vertraging in vervolgfases. De werkwijzer kan ook buiten Rijkswaterstaat toepassing vinden. Reden genoeg om in dit artikel de belangrijkste onderdelen van deze werkwijzer nog eens naar voren te halen.

Petra Boonman & Reinoud Kleijberg

Door wettelijk verplicht natuuronderzoek 'in te bouwen' in de m.e.r.-procedure, kunnen belemmeringen voor een project op het gebied van natuurbescherming worden voorkomen.

Rijkswaterstaat is uitvoerder van vele m.e.r.-plichtige projecten en wil de risico's op natuurgebied minimaliseren. Daarom heeft Rijkswaterstaat een werkwijzer laten opstellen. De werkwijzer geeft in een handig stappenplan mogelijke koppelingen tussen m.e.r. en natuurwetgeving aan. In dit artikel worden de verschillende stappen van deze geïntegreerde benadering kort uiteengezet in een aantal overzichten. Daarnaast geven twee projectleiders van Rijkswaterstaat aan hoe zij zijn omgegaan met natuurwetgeving in de planstudiefase.

Verschillende procedures integreren

De beschermingskaders van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet leggen de initiatiefnemers van (ruimtelijke) plannen een aantal onderzoeks- en besluitvormingsverplichtingen op, maar stellen daarvoor nauwelijks procedurele eisen. Gebruikmakend van deze relatieve vrijheid kan er een indeling in logische stappen aangebracht worden, die goed past bij de SNIP/MIT-faseringen van Rijkswaterstaat en de m.e.r.-procedure (schema 1).

DE AUTEURS

Petra Boonman, Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Tracé/m.e.r.-centrum, Delft (015-2518563, petra.boonman@rws.nl)
 Reinoud Kleijberg, ARCADIS Milieu & Ruimte, Adviesgroep Milieu en Leefomgeving (06-27061585, r.j.m.kleijberg@arcadis.nl)

De werkwijzer concentreert zich op de planstudiefase (zie het grijze kader in schema 1), waarin immers de m.e.r. en daaraan verbonden besluitvorming plaatsvindt. Maar ook in de voorgaande verkenningfase kan het natuurbelang al meegenomen worden bij de inschatting van de haalbaarheid en het benoemen van alternatieven, om in de planstudie met reële oplossingen aan de slag te kunnen.

In het traject na de m.e.r. gaat het vooral om conditionering: natuurinclusief ontwerpen en vergunningentrajecten. Om hier zonder kleerscheuren doorheen te komen, is het belangrijk om in de planstudiefase de juiste onderzoeken te doen en goede keuzes te maken.

Binnen de planstudie/m.e.r. is een duidelijke knip te leggen tussen de start

Schema 1 Stroomlijning van procedurestappen Rijkswaterstaat (MIT/SNIP), m.e.r. en natuurwetgeving

MIT/SNIP	m.e.r.	Natuurwetgeving
Verkenning		Oriëntatie en vooronderzoek:
Planstudie	Startnotitie	<ul style="list-style-type: none"> • Scope vanuit natuurwetgeving • Benoemen alternatieven
	Inspraak, advies en richtlijnen	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordelingskader • Uitvoeren voorbereidend (veld)onderzoek
	Opstellen MER en ontwerpbesluit	Onderzoek en toetsing:
	Aanvaardbaarheid	Passende beoordeling NB-wet
	Terinzagelegging	Effectenonderzoek FF-wet
	Inspraak, advies en toetsing	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsbeschrijving • Effectbeschrijving • Mitigatie • Toetsing • Compensatievisie
Realisatie	Besluit	Onderbouwing en motivatie standpunt vanuit natuurspoor
		<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullend ecologisch onderzoek • Ontwerpopgaven • Mitigatie- en compensatieplan • Monitoring en evaluatieplan • Inrichtings- en uitvoeringsplan • Vergunning NB-wet • Ontheffing FF-wet
Realisatie	Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering mitigatie en compensatie • Monitoring

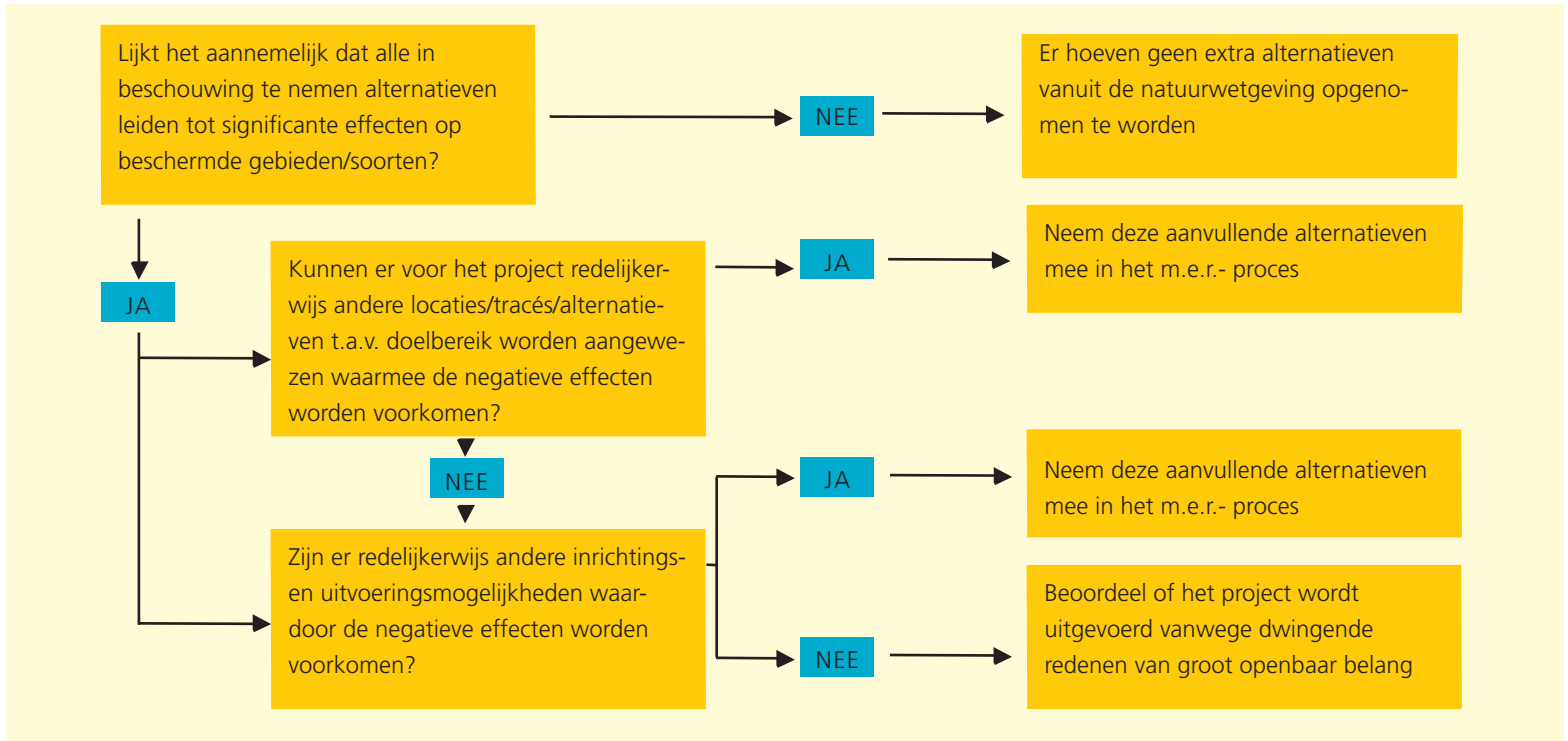


Natuurwetgeving en m.e.r.: inpassen in het landschap.

Schema 2 Stappenplan Startnotitiefase

Stap	Vragen	Aandachtspunten
1. Scoping	<ul style="list-style-type: none"> • Ligt het projectgebied in of nabij een Natura 2000-gebied of beschermde natuurwaarden? • Zijn er beschermde soorten in het projectgebied aanwezig? • Kan het project deze gebieden en/of soorten beïnvloeden, door directe aantasting of externe werking? • Welke onderzoeksverplichtingen zijn daardoor van toepassing op het project? 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschermingsregimes gebieden en soorten • Nabijheid Natura 2000-gebieden • (Stringent) beschermde soorten • Afstand waarop externe werking mogelijk is • Uitvoeren van een globale toets op significantie van mogelijke effecten ('voortoets') • Mogelijke cumulatieve gevolgen
2. Vaststellen van alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Moeten vanuit de in de natuurwetgeving opgestelde beschermingskaders aanvullende alternatieven geformuleerd en meegenomen worden in de m.e.r.-procedure? 	<ul style="list-style-type: none"> • Risicobeoordeling eventueel voorkeursalternatief • Gemotiveerd wegschrijven van alternatieven met grote risico's vanuit natuurwetgeving • Voorsorteren op ADC toets in onderzoeks- en toetsingsfase
3. Opstellen beoordelingskader	<ul style="list-style-type: none"> • Welke ingreep-effectrelaties zijn relevant in het project, gezien het belang van de in stand te houden natuur? • Welke criteria moeten worden toegepast om effecten van alternatieven te beoordelen? • Zijn er positieve gevolgen mogelijk, en mogen deze meegewogen worden bij de beoordeling? 	<ul style="list-style-type: none"> • Instandhoudingsdoelen Natura 2000 • Gunstige staat van instandhouding populaties beschermde soorten • Vaststellen detailniveau effectbeschrijving (i.v.m. wettelijke eisen: 'geen redelijke twijfel')
4. Oriëntatie op ecologische informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Is volledige en actuele natuurinformatie over het studiegebied beschikbaar? • Welke aanvullende informatie moet beschikbaar zijn om tegemoet te komen aan wettelijke onderzoekseisen? • Is het nodig om vooruitlopend op de onderzoeksfase al veldonderzoek uit te voeren? 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn veel bestaande gegevensbronnen • Doorlooptijden en kosten van ecologisch veldonderzoek • Volledige en actuele informatie belangrijk punt bij besluitvorming en in beroepszaken
Voor alle stappen geldt:		<ul style="list-style-type: none"> • Overleg met bevoegd gezag Nb-wet/FF-wet (LNV en/of provincie) • Afstemming met terreinbeheerders en belanghebbenden (inspraak traject m.e.r.)

Schema 3: Ontwikkeling van alternatieven vanuit het perspectief van natuurwetgeving



notitiefase en de MER-fase (het milieueffectenrapport). De praktische vertaling van de Natuurbeschermingswet 1998 door het ministerie van LNV onderscheidt een oriëntatiefase en een onderzoeksfase. Beide faseringen blijken bij een gecombineerde aanpak goed bij elkaar te passen, zowel wat betreft inhoud, diepgang als procesmatige aspecten (advies en inspraak.) De Flora- en faunawet sluit hier goed bij aan. Oriëntatie en onderzoek naar mogelijke gevolgen van het project wordt uitgevoerd voor zowel het beschermde gebied (Nb-wet) als de beschermde soorten (FF-wet). Dit wordt duidelijk in het stappenplan, waarin bij iedere stap aandacht is voor zowel gebieden als soorten.

De startnotitiefase

Het stappenplan combineert de startnotitiefase van de m.e.r. met de oriëntatiefase vanuit de natuurwetgeving. Die oriëntatiefase is formeel alleen van toepassing op de gebiedsbescherming (Natuurbeschermingswet) maar kan ook goede diensten bewijzen om het onderzoek ten behoeve van beschermde soorten (Flora- en faunawet) op te zetten. De startnotitiefase wordt gebruikt om de scope van het natuuronderzoek te bepalen. De opzet van dit onderzoek wordt daarmee onderdeel van het inspraak- en adviestraject rond de startnotitie. Commissie voor de m.e.r., wettelijke adviseurs en een ieder kan

hierop inspreken. In deze fase vindt een grondige oriëntatie plaats op de mogelijke consequenties van natuurwetgeving. Daarbij wordt echter nog geen diepgaand ecologisch onderzoek verricht, behoudens eventueel veldbiologisch onderzoek dat noodzakelijk is om voldoende en actuele gebiedsinformatie te krijgen voor de onderzoeksfase. In schema 2 is het stappenplan voor de startnotitiefase uitgewerkt in een aantal basisvragen en de belangrijkste aandachtspunten voor de projectleider.

Vroege oriëntatie op natuur cruciaal

Waarom is bijzondere aandacht voor (wettelijk beschermde) natuur in een vroeg stadium zo belangrijk? Daarvoor zijn verschillende redenen:

- De praktische uitwerking van de Natuurbeschermingswet voorziet in een oriëntatiefase waaruit blijkt of een vergunningplicht van toepassing is op het project, en of daarbij een passende beoordeling uitgevoerd moet worden die met het opstellen van het MER gecombineerd zou kunnen worden.
- In een vroeg stadium van het project moet al worden geanticipeerd op de haalbaarheid van alternatieven in het licht van het (soms dwingende) natuurbeschermingsrecht.
- Alternatieve oplossingen die vanuit het natuurspoor onderzocht zouden moeten worden, zoals alternatieven waarvan een minimale invloed op Natura 2000-gebieden wordt verwacht, kunnen al in de startnotitie opgenomen worden (zie schema 3).



Het tracé voor de toekomstige A4 bij Steenberg kent vele doorsnijdingen.

ERVARINGEN VAN A4 STEENBERGEN

De A4 Steenberg kenmerkt zich door een langlopende planstudiefase (ruim 10 jaar inclusief gedeeltelijke vernietiging bij Raad van State in 2001). Belangrijk aandachtspunt voor ons als projectteam was het voldoen aan de laatste stand van zaken ten aanzien van de natuurwetgeving. Natura 2000-gebieden waren niet in de directe omgeving gelegen en daarom niet relevant. De Flora en fauna-inventarisaties hebben we laten updaten om over recente FF-info te beschikken ten behoeve van de ontheffingsaanvraag. Met meerdere en recente inventarisatiegegevens zit je sterker aan tafel bij het vooroverleg met het bevoegd gezag.

Bij dergelijke langlopende projecten (en hoe lang weet je nooit van tevoren) is het van belang de motivering bij ontwerp- en variantkeuzes goed te documenteren. Dit ter onderbouwing bij natuurtoetsen en ontheffings- en vergunningsaanvragen. Ook keuzes die worden gestuurd vanuit andere aspecten, zoals kosten of geluid, kunnen positief uitwerken voor de natuur. Gebruik dit in je onderbouwingen. Daarnaast moet duidelijk zijn vanuit welke oogpunten of gedachten in het verleden uitwerking is gegeven aan mitigatie of compensatie (FF-wet, Nb-wet, EHS). Ontrafel daarom de verschillende wet- en regelgeving direct (middels natuurtoets en stappenplan) en maak zo snel mogelijk inzichtelijk met welke elementen ervan je te maken krijgt in het vervolg van het project. Dan kun je beschikbare energie en middelen gericht inzetten.

Kasper Spaan, RWS Noord-Brabant

- Wettelijke adviseurs, betrokkenen en belanghebbenden worden via de openbare m.e.r.-procedure in de uitwerking van het natuuronderzoek betrokken. Hierdoor kunnen de ideeën en wensen vanuit de omgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van haalbare oplossingen, volwaardig meegenomen worden en kan draagvlak worden vergroot.
- Voor het bevoegd gezag ontstaat de mogelijkheid om het wettelijk vereiste natuuronderzoek in de richtlijnen voor het MER onder te brengen, en uitvoering daarvan zodoende te waarborgen.
- De mogelijkheid ontstaat om de kennis en ervaring van de Commissie voor de m.e.r., via het richtlijnenadvies, te gebruiken voor de uitwerking van het natuurspoor.

De MER-fase

Nadat de startnotitie ter inzage is gelegd en richtlijnen zijn vastgesteld door het bevoegd gezag start voor de initiatiefnemer de onderzoeksfase. In de onderzoeksfase wordt het hoofddocument van de m.e.r.-procedure vastgesteld: het milieueffectenrapport (MER). De wettelijk verplichte onderzoeken en beoordelingen voor natuur, kunnen goed gecombineerd worden met het opstellen van het MER (zie schema 4).

Uit de oriëntatiefase is duidelijk geworden wat globaal de gevolgen van het project op beschermde gebieden en beschermde soorten zijn. In de onderzoeksfase worden de alternatieven uit de startnotitiefase nader uitgewerkt. De alternatieven worden beoordeeld op hun effecten op onder andere natuur. Veelal is meer diepgaand ecologisch (veld)onderzoek nodig om een goed beeld van de effecten te krijgen. Natuureffecten kunnen gemitigeerd worden met bijvoorbeeld een econduct of een goede planning van bouwwerkzaamheden. Een finale test of het project de toets der natuurwetgeving kan doorstaan, vindt aan het einde van de onderzoeksfase

Schema 4: Stappenplan MER-fase

Stap	Vragen	Aandachtspunten
1. Gebieds- beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Welke (instandhoudings)doelen zijn relevant voor het studiegebied? • Wat is de verspreiding en kwaliteit van de aan deze doelen verbonden natuurwaarden? • Welke factoren zijn belangrijk voor de instandhouding van deze waarden? • Welke andere vastgestelde plannen, projecten en activiteiten hebben mogelijk invloed op de instandhoudingsdoelen van het studiegebied? 	<ul style="list-style-type: none"> • Volledigheid en actualiteit basisgegevens • Instandhoudingsdoelen Natura 2000 • Begrenzing en kwaliteit habitattypen en leefgebieden soorten • Verspreiding soorten ('Habitatrichtlijn', 'Vogelrichtlijn', Flora- en faunawet) • Systeembeschrijving (incl. antropogene factoren) • Autonome ontwikkeling en ecologische trends • Presentatie (kaarten, factsheets)
2. Alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> • Welke alternatieven kunnen zowel voldoen aan de doelstelling van het project als aan de natuurwetgeving? • Hoe zijn de alternatieven ruimtelijk gesitueerd en welke activiteiten vinden plaats in de aanleg- en gebruiksfase? • Wat is het Meest Milieuvriendelijke Alternatief, en kan dit ook het alternatief zijn dat het best aansluit bij de instandhoudingsdoelen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternatievenontwikkeling heeft in startnotatiefase al aandacht gekregen • Richtlijnen stellen veelal eisen aan alternatiefontwikkeling • Detailniveau uitwerking alternatieven (ruimtelijk, activiteiten, e.d.) in relatie tot eisen effectbeschrijving en toetsing
3. Effect- beschrijving	<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de feitelijke gevolgen van de alternatieven op natuurwaarden die verbonden zijn aan de instandhoudingsdoelen voor gebieden en soorten? 	<ul style="list-style-type: none"> • Natura 2000: (onderzoek t.b.v.) passende beoordeling of Verstorings-/Verslechteringstoets? • Soorten: gevolgen voor populaties en vaste rust- en verblijfplaatsen • Integratie met gangbare ecologische effectbeschrijving (waarin ook andere aspecten, zoals EHS, zitten) • Beschouw ook eventuele positieve gevolgen • Kwantificering van de effecten • Cumulatieve effecten met andere plannen • Onderzoeksopzet dient gericht te zijn op het verkrijgen van wetenschappelijke zekerheid over aard en omvang van de effecten • Herkenbaar presenteren van resultaten wettelijk verplicht onderzoek in het MER
4. Mitigatie	<ul style="list-style-type: none"> • Welke mogelijkheden zijn er om de geconstateerde effecten te verminderen of op te heffen? • Welke effecten blijven over na het toepassen van mitigerende maatregelen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderscheid mitigerende en compenserende maatregelen • Vermijd fysieke ecologische schade door goede tracering en ruimtelijke inpassing • Probeer gevolgen van alternatieven onder de significantiedrempel te brengen
5. Toetsing	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn één of meer alternatieven in overeenstemming te brengen met de wettelijke natuurbeschermingskaders? • Kan het project in aanmerking komen voor uitzonderingen via de ADC-toets? 	<ul style="list-style-type: none"> • Passende beoordeling: significantie van de gevolgen in relatie tot instandhoudingsdoelen (Natura 2000) • Geen afbreuk aan gunstige staat van instandhouding (FF-wet) • Tegen elkaar wegvallen van positieve en negatieve effecten. Pas op met salderingsgedachte, zie kader basisprincipes op pagina 11. • ADC-toets: <ul style="list-style-type: none"> - Geen Alternatieve oplossingen voor het probleem? - Dwingende redenen van groot openbaar belang? - Compensatie mogelijk?
6. Compensatie	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er mogelijkheden om de optredende schade aan Natura 2000 en/of beschermde soorten te compenseren door maatregelen elders? 	<ul style="list-style-type: none"> • Eisen Natuurbeschermingswet aan aard, omvang, tijdstip en locatie compensatie • Waarborg gunstige staat van instandhouding van stringent beschermde soorten (Ff-wet) • Realiseerbaarheid maatregelen (ruimtelijk, ecologisch, technisch, financieel) • Natura 2000: beoogde resultaat compensatie moet zijn bereikt wanneer significante gevolgen zich voordoen



De sluis in de Afsluitdijk bij Kornwerderzand.

plaats. Ten slotte kunnen de nog resterende effecten eventueel gecompenseerd worden.

Tot slot

Rijkswaterstaat heeft de werkwijzer waaruit dit artikel is voortgekomen aan al haar m.e.r.-projectleiders ter beschikking gesteld. Die kunnen dus aan de slag. Binnen Rijkswaterstaat is echter de afgelopen jaren al veel ervaring opgedaan met de m.e.r. in relatie tot natuur(wetgeving). Veel projecten kennen, om uiteenlopende redenen, een lange planstudiefase. In twee reacties reflecteren projectleiders van Rijkswaterstaat op het stappenplan (zie kader pagina 8 en 10). De ervaringen van de A4 leren ons dat kennisoverdracht van gemaakte keuzes in langlopende planstudieprojecten essentieel is. Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk geeft aan dat het van belang is om het bevoegd gezag bij de opzet van inventarisatie en onderzoek te betrekken. En laat zien hoe in dit project de relatie is gelegd tussen m.e.r. en natuurwetgeving. ■

NATUURWETGEVING IN M.E.R. BIJ ES2

In de planstudie Extra Spuicapaciteit en versterking van de ecologische samenhang langs de Afsluitdijk ([ES]2-Afsluitdijk) bereiden we een nieuw spuumiddel met vispassage in de Afsluitdijk voor. Omdat dit project in een gebied met hoge natuurwaarden (op de rand van Waddenzee en IJsselmeer) wordt gerealiseerd, is het bevoegd gezag voor de Natuurbeschermingswet (in dit geval LNV) van het begin af van oordeel geweest dat een vergunning inzake die wet noodzakelijk is. De noodzaak daarvoor is in de startnotitie en de richtlijnen vastgelegd. Daardoor was vanaf het begin duidelijk dat in de m.e.r. een gedegen onderzoek naar effecten op natuurwaarden zou plaatsvinden.

Ten tijde van de start van de planstudie was het (gebied)sbeschermings-regime van de Vogel- en Habitatrichtlijn nog niet in de Nederlandse wetgeving verankerd, waardoor rechtstreekse werking van de Europese Richtlijn gold. Onder die regels hebben we in nauw overleg met LNV een lijst opgesteld van alle soorten en habitats waaraan de ingreep moest worden getoetst. Volgens een in overleg met LNV vastgesteld format zijn de toetsresultaten in 2003 gepresenteerd. De m.e.r. is nog niet afgerond. Met het oog op mogelijke veroudering van de onderzoeksgegevens zal nog een actualisatie van de toets plaatsvinden.

Inhoudelijk bleek uit de toets dat er geen significante effecten op beschermde soorten of habitats worden verwacht, maar dat mogelijk één beschermde soort (de Noordse woelmuis) in één gebied (de Makkumer Noordwaard in het IJsselmeer) op termijn wel significante effecten zal ondervinden (van de betere handhaving van het IJsselmeerpeil). Naar aanleiding daarvan is in het najaar van 2006 een veldonderzoek in de Makkumer Noord(- en Zuid)waard uitgevoerd, waarin ook aanbevelingen voor beheers- en beschermingsmaatregelen zijn gedaan.

Frank Hoogenboom, RWS IJsselmeergebied

BRONNEN

- Kleijberg, R., C. Bastmeijer et al, 2006. Natuurwetgeving in m.e.r. voor Rijkswaterstaatprojecten. Werkwijzer. Dienst Weg- en waterbouwkunde, Delft.
- Ministerie van LNV, 2005. Algemene handreiking Natuurbeschermingswet 1998. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2006. Buiten aan het werk? De Flora- en faunawet in de praktijk.
- Internet: www.minlnv.nl/natuurwetgeving, www.vrom.nl.



FOTO: RIJKS WATERSTAAT

De A4 Steenbergen kenmerkt zich door een langlopende planstudiefase.

BASISPRINCIPES VOOR ALLE PROJECTEN DIE MET NATUURWETGEVING TE MAKEN HEBBEN

1. Natuurwetgeving vereist maatwerk. Elk project en elk gebied heeft, zeker in onderlinge wisselwerking, specifieke raakvlakken met natuurwetgeving.
2. Natuurwetgeving is dwingend en kan harde belemmeringen opwerpen voor ruimtelijke projecten. Het in een laat stadium van planvorming betrekken van natuurwetgeving leidt daarom tot grote risico's.
3. Een strategische aanpak is vereist gedurende het gehele planvormingstraject. Check regelmatig de uitgangspunten van het project, zeker bij langdurige projecten.
4. Volledige en actuele ecologische informatie is van groot belang.
5. Specifieke aandachtspunten voor Natura 2000-gebieden:
 - focus vooral op relevante gevolgen van het project: relatie met instandhoudingsdoelen van het gebied;
 - wanneer zijn nadelige gevolgen significant en daarmee onaanvaardbaar?
 - de rol van het voorzorgbeginsel: bij twijfel over aard en omvang van effecten op beschermde natuurgebieden mag geen besluit genomen worden voor uitvoering van een project;
 - besteed aandacht aan cumulatieve effecten.
6. Specifieke aandachtspunten soortenbescherming:
 - juridische status van soorten (niet beschermd, beschermd, strikt beschermd);
 - voorwaarden voor vrijstellingen en ontheffingen;
 - ontwikkeling rechtspraak inzake uitleg verbodsbepalingen.
7. Pas op met de salderingsgedachte: bescherming en instandhouding van bestaande kwaliteit staat voorop, compensatie kan alleen onder strenge voorwaarden. Saldering is bijna nooit mogelijk.
8. Pas bij voorkeur een 'Stakeholder-benadering' toe: vooraf overleg met de omgeving (stakeholders) kan kennis verhogen en beroepsprocedures voorkomen.

WERKWIJZER 'NATUURWETGEVING EN M.E.R. VOOR RWS PROJECTEN'

Downloaden: www.verkeerenwaterstaat.nl > actueel > publicaties
 (zoek op 'natuurwetgeving')
 Bestellen: Rijkswaterstaat, DWW,
 015-2518308 (€15,-)