

Een ecologisch afwegingskader voor plannen



Foto: Luc Hoogenstein

Natuur binnen SMB

In het verleden is menig plan vertraagd of afgeblazen omdat kamsalamanders, zandhagedissen en andere beschermde soorten niet de aandacht kregen die ze wettelijk verdienden. Ook zijn procedures gestokt of gestaakt omdat effecten voor beschermde gebieden onderbelicht bleven. Via strategische milieubeoordeling (SMB) is dergelijk gedoe wellicht te voorkomen. Op papier is SMB in elk geval een uitstekend instrument om de natuur vanaf het begin van het planvormingsproces volwaardig mee te nemen. Bij de uitwerking hiervan in de praktijk kan een op SMB toegesneden ecologisch afwegingskader helpen. In de case Oude Rijnzone is zo'n afwegingskader voor het eerst gebruikt. Hoe ga je systematisch om met beschermde gebieden? Naar welke soorten moet je vooral kijken in SMB-verband? (Antwoord: naar vogels, en soorten van tabel 3 uit de nieuwe Flora- en faunawet.) En hoe uitgebreid moet dat allemaal als er ook nog een m.e.r. achteraan komt?

LUC HOOGENSTEIN, NIELS JEURINK & MARLEEN SCHOKKER

De auteurs

De auteurs zijn werkzaam bij Tauw bv. Luc Hoogenstein (030-2824810, luh@tauw.nl) en Niels Jeurink (0570-699464, nje@tauw.nl) zijn beiden adviseur ecologie, Marleen Schokker (0570-699738, mso@tauw.nl) is projectmedewerker milieu en ruimte.

Een SMB is een strategische beoordeling van milieuaspecten die van invloed kunnen zijn op de keuze voor een bepaalde locatie of ontwikkeling. Een van die aspecten is: natuur. SMB biedt de mogelijkheid al in een vroeg stadium binnen het planvormingsproces te bepalen welke locatie(s) vanuit natuuroogpunt het meest geschikt zijn, of omgekeerd: welke gebieden men juist als *no-go-areas* zou moeten beschouwen. Belangrijk daarbij zijn zowel beschermde

gebieden als beschermde soorten. Deze gebieden en soorten spelen beide een rol in het ecologisch afwegingskader voor een SMB dat wij in dit artikel presenteren.

Beschermde gebieden

Overal in Nederland zijn beschermde gebieden te vinden, zoals speciale beschermingszones op grond van de Europese Vogel- en/of Habitatrichtlijn, de (provinciale) Ecologische Hoofd-

structuur, beschermde natuurmonumenten en Staatsnatuurmonumenten. De natuurbeschermingswetgeving verbiedt ingrepen die leiden tot een fysieke of kwalitatieve achteruitgang van dergelijke gebieden. Dit geldt ook voor ontwikkelingen buiten beschermde gebieden voor zover deze een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van een natuurgebied; de zogenaamde externe werking.

Omdat de aanwezigheid van beschermde gebieden beperkingen kan opleggen aan de ontwikkelingen waarom het draait in een SMB, ligt het voor de hand eerst deze gebieden op een plankaart weer te geven. Naast de precieze locatie en exacte begrenzing moet ook duidelijk zijn op basis van welke soorten of habitattypen deze gebieden zijn ingesteld en wat de voornaamste gevoeligheden van die soorten of habitattypen zijn. Zijn ze bijvoorbeeld gevoelig voor geluidhinder, voor verdroging of juist voor trillingen, of misschien voor geen van die milieuaspecten?

Op het niveau van een SMB is het aan te raden per type ontwikkeling te bepalen wat daarvan de voornaamste effecten zijn. Die effecten zijn weer te geven in een effectcontour, die (vrijwel) geen overlap mag vertonen met een beschermd gebied. Deze bepaling krijgt hiermee het karakter van een voortoets conform de Habitatrictlijn.

Binnen een SMB lijkt deze afweging voldoende: locaties waarbij op voorhand zeker is dat er géén sprake zal zijn van aantasting van een beschermd gebied hebben de voorkeur. Is bij alle locaties mogelijk sprake van een significante aantasting, dan lijkt een passende beoordeling conform de Habitatrictlijn noodzakelijk. Er staan dan twee wegen open. Als eerste kan de SMB oplossingsrichtingen aandragen ter voorkoming van significante aantasting. De SMB is dan agendavormend voor de m.e.r.: welke miti-

Kader I: cumulatie van effecten

Een grote meerwaarde van een SMB is dat meerdere m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteiten als één geheel in samenhang kunnen worden getoetst. Dit komt tegemoet aan iets wat binnen een MER vaak moeilijk te vangen is: cumulatie van effecten. Artikel 6 uit de Habitatrictlijn geeft aan dat de toetsing van effecten van ruimtelijke ontwikkelingen rekening moet houden met de effecten van andere ontwikkelingen in datzelfde gebied. Die ruimtelijke ontwikkelingen zouden immers, los van elkaar beschouwd, tot weinig effect op de relevante natuurwaarden kunnen leiden, terwijl ze gezamenlijk wél grote, misschien zelfs significante effecten kunnen hebben. Er is dus alle reden om bij toetsing van effecten van een ruimtelijke ontwikkeling rekening te houden met de effecten van andere ontwikkelingen.

Echter, ook bestaande ontwikkelingen vragen aandacht in deze afweging. Van belang hierbij is het zogenaamde Kokkelvisserijarrest (2004). Het is in theorie mogelijk dat bestaande, langlopende activiteiten op termijn schade berokkenen aan habitattypen of leefgebieden van soorten waarvoor beschermingszones zijn ingesteld. Het Europese Hof van Justitie heeft in september 2004 uitspraak gedaan in een geschil over mechanische kokkelvisserij in de speciale beschermingszone Waddenzee. Het Hof heeft daarin aangegeven dat de bevoegde nationale autoriteiten slechts toestemming voor een voorgenomen activiteit mogen verlenen, wanneer de zekerheid bestaat dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat schadelijke gevolgen uitblijven.

gerende maatregelen behoeven daar nadere uitwerking en welk nader onderzoek is nodig? De tweede optie is aan de orde zodra op voorhand vast komt te staan dat het onmogelijk is significante effecten te voorkomen: dan moet je óf stoppen, óf er moet in de m.e.r. (wederom) een passende beoordeling worden uitgevoerd, maar dan uitbreider.

Beschermde soorten

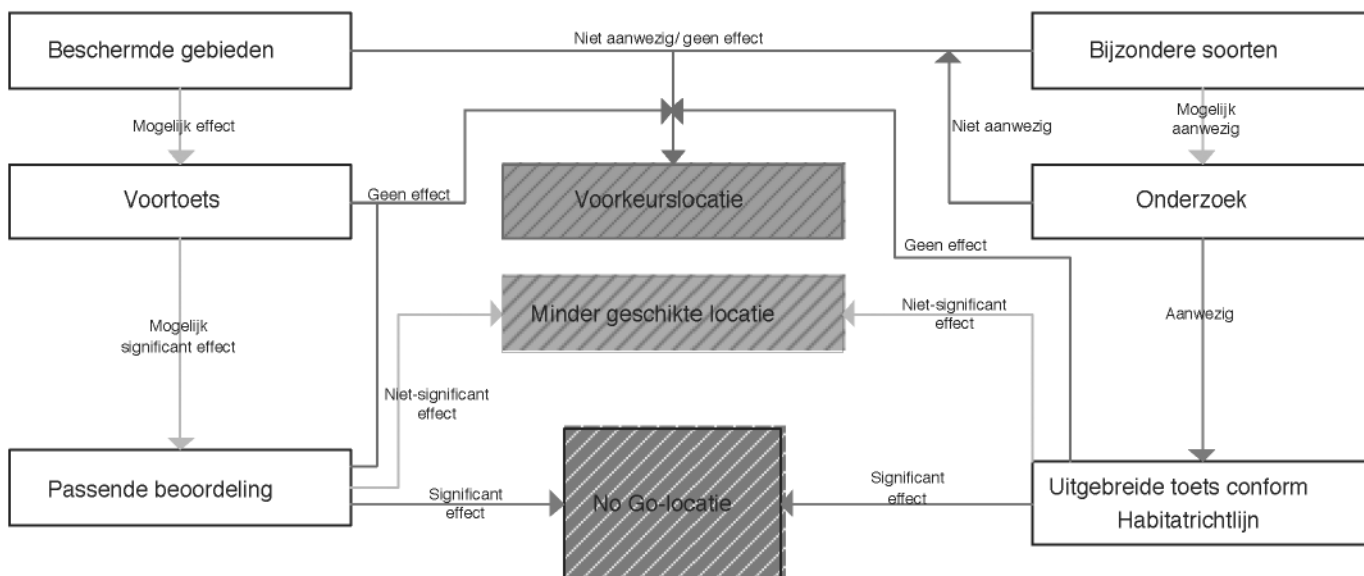
Rekening houden met beschermde soorten is complexer. Nederland is rijk aan beschermde dier- en plantensoorten, althans volgens de Flora- en faunawet. De soortbescherming uit de Habi-

tat- en Vogelrichtlijn is in deze wet geïntegreerd, met daarnaast een groot aantal in Nederland algemene soorten. De Flora- en faunawet kent eveneens een externe werking, wat betekent dat ook de effecten op beschermde planten en dieren in de directe omgeving van beoogde ontwikkelingen moeten worden onderzocht.

Welke soorten?

Hoe uitgebreid moet nu het onderzoek naar soorten zijn in een SMB? En op welke soorten moet het onderzoek zich richten?

Een SMB zal meestal betrekking hebben op een omvangrijk gebied. Daarom is het ondoenlijk



alle aanwezige beschermde soorten in beeld te brengen. Volgens ons moet het onderzoek zich toespitsen op soorten waarvoor een uitgebreide toets conform de Habitatrichtlijn is voorgeschreven. Tenminste, indien er sprake is van verstoring van deze soorten. Deze uitgebreide toets bestaat onder andere uit het beantwoorden van de vraag of er alternatieve locaties zijn waar geen verstoring van dergelijke soorten plaatsvindt bij uitvoering van het voornemen.

In februari van dit jaar is de Flora- en faunawet aangepast. Nieuw zijn drie tabellen met dier- en plantensoorten, die ieder een verschillend beschermingsregime hebben. Eén van deze tabellen, tabel 3, bevat dier- en plantensoorten waarvoor bij verstoring of aantasting de genoemde uitgebreide toets nodig is. De beschermde soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn maken bijvoorbeeld onderdeel uit van deze tabel. Daarnaast geldt voor nagenoeg alle vogels hetzelfde beschermingsregime. Vogels en de tabel 3-soorten zijn daarom bij uitstek geschikt om mee te nemen binnen het ecologisch afwegingskader. Voor de soorten uit tabel 1 en 2, exclusief vogels, hoeft geen ontheffing te worden verkregen of enkel te worden aangetoond dat eventuele verstoring geen afbreuk doet aan de gunstige staat van instandhouding van de soort.

Specifiek voor vogels, die tijdens het broedseizoen overal vertegenwoordigd zijn, is het verstandig in een SMB vooral te kijken naar soorten van de Rode Lijst (Staatscourant, november 2004) of soorten genoemd in bijlage I van de Vogelrichtlijn. Deze soorten zijn vaak gebonden aan bepaalde (broed)biotopen. Op basis van de aanwezigheid van deze biotopen en het regionale voorkomen van de soort is dan een inschatting te maken van de geschiktheid van een locatie voor deze soorten. Deze benadering gaat ook op voor de dier- en plantensoorten uit tabel 3.

Stappen bij de beoordeling

Een logische eerste stap in de uitwerking is te beginnen met de beschrijving van de bestaande situatie en de autonome ontwikkeling. Daarbij kan een SMB uitgaan van bestaande literatuur, en van gegevens van plaatselijke natuurwerkgroepen en van de Vereniging Onderzoek Flora en Fauna (VOFF). De aanwezigheid van geschikte leefgebieden moet echter in het veld worden geverifieerd. Is dan de conclusie dat er een reële kans is dat bijzondere beschermde soorten aanwezig zijn, dan vinden wij het zinvol tijdens de SMB een veldinventarisatie te laten plaatsvinden. Dit is weliswaar bewerkelijk, maar het voorkomt dat in een later stadium de aanwezigheid van bijzondere dier- of plantensoorten een plan alsnog gaat belemmeren.

De stappen die hierna volgen zijn gelijk aan de handelingen geschetst bij de beschermde gebieden. Eerst wordt inzichtelijk gemaakt wat de gevoeligheden van de soorten zijn. Daarna worden

Kader 2: Oude Rijnzone

In het Streekplan van de provincie Zuid-Holland zijn vier gebieden aangewezen als transformatiezone. Eén daarvan is de Oude Rijnzone, het gebied langs de Oude Rijn van Leiden-Oost tot en met Bodegraven. De Oude Rijnzone heeft een industrieel karakter, maar ligt ingeklemd in het Groene Hart. In 2004 is begonnen met het opstellen van de transformatievisie, die de richting van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gaat bepalen. Hierbij is gebruik gemaakt van de lagenbenadering, die voor elke milieufactor (inclusief natuur) laat zien waar de gevoeligheden liggen. Als eerste stap is de 'atlas Oude Rijnzone' samengesteld, waarmee de verschillende lagen inzichtelijk zijn gemaakt. Vervolgens is uit deze atlas het casco gedestilleerd, dat de te behouden en de te versterken groene en blauwe kwaliteiten weergeeft. Bij de verdere invulling van de transformatievisie wordt rekening gehouden met dit casco.



deze gevoeligheden geprojecteerd op de voorgestelde ontwikkelingen, zodat een beeld van de effecten binnen het onderzoeksgebied ontstaat. Locaties waar géén aantasting van (leefgebieden van) bijzondere soorten plaatsvindt, hebben dan de voorkeur. Bij locaties waar wél aantasting optreedt, kan de SMB oplossingsrichtingen aandragen ter voorkoming van schade. Als alle locaties echter leiden tot zekere aantasting van deze soorten, zal een uitgebreide toets moeten worden uitgevoerd. Die kan in het kader van een m.e.r. plaatsvinden.

Kijk vooral naar vogels, en soorten van tabel 3 uit de nieuwe Flora- en faunawet

Case: Oude Rijnzone

Hoe werkt het afwegingskader in de praktijk? Dat laat zich illustreren aan het voorbeeld van de Oude Rijnzone, het gebied langs de Oude Rijn van Leiden-Oost tot en met Bodegraven (zie kader 2).

Tijdens het opstellen van de zogenoemde transformatievisie voor de Oude Rijnzone ontstond

een aantal vragen die in het kader van een SMB beantwoord zouden kunnen worden. De stuurgroep Oude Rijnzone besloot daarom een SMB uit te voeren, waardoor milieuovertredingen expliciet worden gemaakt en specialistische kennis van het gebied optimaal wordt benut.

De transformatievisie Oude Rijnzone is opgesteld voor een groot gebied en is input voor de partiële herziening van het Streekplan. De planvorming wordt op een hoog schaalniveau uitgevoerd. Dit heeft invloed op het schaalniveau van de SMB en daarmee op de manier waarop moet worden omgegaan met natuurwaarden. Op dit schaalniveau wordt in eerste instantie niet vanuit de geplande activiteit geredeneerd, maar vanuit de kansen en beperkingen die vanuit het milieuperspectief voor ruimtelijke ontwikkelingen bestaan. Dit maakt inzichtelijk wat de draagkracht is van een gebied, hetgeen goed aansluit op de aanpak van de lagenbenadering.

Het programma van de transformatievisie is op dit moment nog niet vastgesteld, zodat de lagenbenadering kan sturen in de gewenste ontwikkelingen en bijbehorende locaties.

Voor de Oude Rijnzone betekent dit concreet dat in beeld wordt gebracht welke gevoelige natuurgebieden en bijzondere dier- en plantensoorten zich binnen de invloedssfeer zouden kunnen bevinden. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welk doel de (geplande) ecologische verbindingzones hebben en welke eisen deze

Kader 3: verschil tussen SMB en m.e.r. zit vooral in te beschouwen soorten

Een SMB wordt vooral gebruikt op structuurniveau en is daarmee, in zekere zin, vergelijkbaar met – zij het abstracter dan – een locatie-m.e.r. Het eigenlijke doel van SMB is ruimtelijke ontwikkelingen te structureren. Dit sluit echter niet altijd goed aan bij het schaalniveau dat binnen de ecologie wordt gebruikt voor effectbeoordelingen in het kader van een MER. Het afwegingskader dat de Commissie m.e.r. vaak aanraadt, bestaat nagenoeg altijd uit het inzichtelijk maken van de effecten op beschermde gebieden en alle beschermde soorten uit de Flora- en faunawet alsmede de natuurdoelsoorten uit het Handboek Natuurdoeltypen (2001).

Het verschil tussen SMB en MER zit volgens ons in de soorten. De lijst met beschermde soorten bestaat niet alleen uit alle vogels en Habitatrichtlijnsoorten, maar ook uit in Nederland algemene soorten als de Gewone Pad, Veldmuis en Zwanebloem. Dit zijn soorten die in grote delen van Nederland algemeen voorkomen en waarvoor geen ontheffing meer hoeft te worden aangevraagd. Wanneer wordt uitgegaan van alle beschermde soorten, wordt dus ook rekening gehouden met beschermde soorten die in principe geen belemmering hoeven te vormen voor realisatie van een bepaald voornemen. Dat lijkt ons *overdone*.

Slimme planvormers weten goed om te gaan met natuur!

zones stellen aan areaal en inrichting; maar ook aan de omgeving van de verbindingzones. Aan de hand van het voorlopige programma wordt dan bekeken welke ontwikkelingen er zijn voorzien en waar deze vanuit ecologisch oogpunt het best kunnen plaatsvinden. Eveneens wordt voor locaties inzichtelijk gemaakt welke knelpunten

te verwachten zijn bij die ontwikkelingen en hoe negatieve effecten kunnen worden beperkt.

Omdat er in het stadium van de transformatievisie veel zaken nog niet uitgekristalliseerd zijn, is het te vroeg om alle mogelijke effecten volledig te onderzoeken. In plaats daarvan is aangegeven welk aanvullend onderzoek noodzakelijk is bij bepaalde strategische keuzen. Het milieuraapport zal informatie bevatten over welke natuurregeling naar alle waarschijnlijkheid in het vervolg van het proces aan de orde komt en hoe dit valt in te passen in het proces.

Voor een SMB op het schaalniveau van de transformatievisie Oude Rijnzone heeft de inbreng van ecologie als voordeel dat dit de consequenties van strategische keuzen voor de natuur in-

zichtelijk maakt. Daarmee is een link gelegd naar eventuele te doorlopen wettelijke procedures en noodzakelijke vervolgonderzoeken in het vervolgproces. Ecologische factoren krijgen op deze manier een plek in het afwegingsproces. Bij de planning van het vervolg kan rekening worden gehouden met de te volgen procedures en de uit te voeren aanvullende onderzoeken.

Natuur én ruimtelijke ordening

Het uiteindelijke doel van natuurbescherming is bijzondere planten en dieren een duurzaam voortbestaan te garanderen. Wordt natuur enkel als belemmering voor plannen ervaren, dan leidt dit er vroeg of laat toe dat de bescherming afneemt, omdat daarvoor geen draagvlak meer is. Het voorkómen van aantasting van de natuur zorgt er juist voor dat natuur niet meer een belemmering hoeft te vormen voor bepaalde ontwikkelingen en dus ook niet meer als een last wordt ervaren. Behoud van natuur is altijd het uitgangspunt. SMB biedt mogelijkheden hierop al vroeg in het planvormingsproces in te haken. Op die manier wordt er ook daadwerkelijk bescherming geboden.

Ook vanuit ruimtelijke-ordeningsoptiek is er een duidelijke meerwaarde: door natuur in een vroeger stadium in planvorming in te brengen, wordt vertraging op de langere termijn voorkomen. Kortom, slimme planvormers weten goed om te gaan met natuur!

Kader 4: gebruikte bronnen

- Hoogenstein, L., G. van der Schee, M. van Tweel, M. Boerefijn, *Houden heikikkers van drinkwater? Ervaringen van Vitens en Hydron Zuid-Holland met natuurbeschermingswetgeving*. H2O 3, 2005
- Hoogenstein, L. *De Flora- en faunawet gaat op de schop*. H2O 24, 2004.
- Ministerie LNV, *Beschermde soorten*, www.minlnv.nl
- Ministerie LNV, *Handboek Natuurdoeltypen*, 2001

Foto: VHP s+a+i, Rotterdam



Oude Rijnzone