



PLUSSEN EN MINNEN: MAG DAT VAN DE HABITATRICHTLIJN? SALDOBENADERING NATURA-2000 GEBIEDEN

In het kader van ontwikkelingsgerichte planologie introduceert de Nota Ruimte de zogenoemde EHS-saldobenadering. Kern van die benadering is dat er ruimte ontstaat voor projecten in of nabij de Ecologische Hoofdstructuur, terwijl de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS toeneemt. De crux hiervoor zit in een integrale aanpak van combinaties van plannen, projecten of handelingen die op gebiedsniveau per saldo leiden tot een verbetering van de EHS. In het veld leeft de wens deze aanpak ook toe te passen op projecten in of nabij het Natura-2000 netwerk. Maar mag dat wel? Geeft het wettelijke beschermingsregime hiervoor wel mogelijkheden? 'Kansloos is het zeker niet.'

Arjan Bossenbroek & Marcel de Theije

10

TOETS 01 06

In veel provincies en gemeenten dienen zich ontwikkelingen aan die een potentiële bedreiging vormen voor Natura-2000 gebieden, maar waarvan het bestuur vindt dat die vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid ondersteund moeten worden. Daarnaast zijn er diverse doelstellingen om nieuwe natuur tot ontwikkeling te laten komen.

Wanneer deze ontwikkelingen afzonderlijk worden beschouwd, is de kans groot dat beide niet van de grond komen. Om die impasse te doorbreken lijkt in veel gevallen een saldobenadering voor Natura-2000 gebieden een oplossing te bieden: een integraal plan waarin alle ontwikkelingen worden gebundeld en op elkaar afgestemd, zodanig dat er na uitvoering van het

complete plan een ecologisch betere situatie ontstaat of er tenminste geen negatieve effecten op de natuur zijn. Binnen één plan wordt bijvoorbeeld woningbouw voorzien op een plek in of nabij een Natura-2000 gebied waar dat een negatief effect heeft op de natuur en worden tevens elders in het Natura-2000 gebied, of aansluitend op zo'n gebied, dezelfde soort ecologische waarden verbeterd (kwaliteit) of toegevoegd (kwantiteit), waardoor een betere samenhang van het ecosysteem ontstaat. Deze manier van denken over planvorming kan worden aangeduid als 'natuurinclusief ontwerpen'.

Saldering of compensatie

Er zijn twee momenten in de planvorming waar saldering toegepast kan worden:

- A) Saldering van effecten bij het ontwerp van projecten, handelingen en plannen, zodanig dat er geen significante negatieve gevolgen zijn; een belangrijk aspect van deze optie is dat er geen toetsing aan alternatieve oplossingen en aan dwingende redenen van groot openbaar belang nodig is (natuurinclusief ontwerpen);
- B) saldering van effecten als uitwerking van compensatie die vereist is voor (een combinatie van) projecten, handelingen en plannen die wel significante negatieve gevolgen hebben.

Dit artikel gaat uitsluitend over optie A. Van de compensatie zoals bedoeld in optie B geldt namelijk in grote lijnen dat het om verplichte compensatie

DE AUTEURS

Arjan Bossenbroek (0570-697744, b.bossenbroek@witteveenbos.nl) en Marcel de Theije (070-3700724, m.dtheije@witteveenbos.nl) zijn werkzaam bij Witteveen+Bos als respectievelijk planoloog en jurist, met specialisatie natuurbeschermingswetgeving. Het artikel is een bewerking van een adviesrapport van eind 2005 over mogelijkheden voor saldobenadering voor de provincie Flevoland met het oog op het nieuwe Omgevingsplan. Het artikel is opgesteld in overleg met de provincie



Natuur is dynamisch, dus niet gebaat bij statische regels. Bijvoorbeeld de verspreiding van watervogels (hier: kokmeeuwen in winterkleed) verschilt van jaar tot jaar.

gaat die per definitie een saldering van effecten inhoudt en onderdeel moet zijn van hetzelfde plan of project.

Ecologische haalbaarheid

Het is onze indruk dat vanuit de ecologie een dynamisch, natuurinclusief ontwerpproces gesteund wordt. Veel natuur is van zichzelf dynamisch en lijkt vaak zeker niet gebaat bij een statische set van juridische regels. Die regels lopen immers vaak achter de feiten aan. De verspreiding van watervogels op het IJsselmeer en de Randmeren verschilt bijvoorbeeld van jaar tot jaar. Vanuit de ecologie gezien lijkt een saldobenadering op gebiedsniveau daarom vaak juist een wenselijke benadering. Voorwaarde hiervoor is uiteraard wel dat het integrale plan nadrukkelijk het behoud en de verbetering van de ecologische kwaliteiten in Natura-2000 verband nastreeft.

Essentie van saldobenadering Natura-2000

Door de saldering van positieve en negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen in brede zin (van woningbouw en jachthavens tot aanleg van nieuwe natuur en verbetering van bestaande natuur) lijkt het mogelijk om voor een afgebakend gebied, in een integrale visie, tot de conclusie te komen dat er geen significante negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen zijn. De uitkomst van de saldering is dan positief, zodat er

geen sprake is van een negatief significant effect van de beoordeelde ontwikkelingen in het beschouwde gebied. Hierdoor kan een toetsing op alternatieve oplossingen en een beoordeling van mogelijke dwingende redenen van groot openbaar belang achterwege blijven en hoeft er geen compensatie plaats te vinden.

Economie of ecologie?

Deze aanpak roept wellicht de vraag op of dit ecologisch en maatschappelijk wenselijk is. Wordt deze aanpak niet teveel geleid door economische motieven? Naar onze mening is dat niet het geval. In de eerste plaats omdat economie en ecologie niet per definitie strijdig zijn. Ecologie heeft immers ook maatschappelijke baten; niet in de laatste plaats als een gunstige factor voor het vestigingsklimaat van (werknemers van) bedrijven. In de tweede plaats om dat het gaat om een integrale gebiedsaanpak via een planproces met betrokkenheid van alle relevante eigenaren, beheerders en andere belanghebbenden. In dat proces kan heel goed een zorgvuldige afweging plaatsvinden van de ecologische en maatschappelijke wenselijkheid van de verschillende planonderdelen. Daarbij komt dat de ecologische belangen per definitie goed gewaarborgd zijn. Deze saldobenadering valt immers hoe dan ook binnen de stringente toetsingskaders van de Natuurbeschermingswet (de saldobenadering slaagt niet als er significante effecten zijn). Bovendien biedt de integrale aanpak juist kansen, omdat er van

uit projecten geld gegenereerd kan worden voor meer of betere natuur dan dat er op grond van bestaand beleid en bestaande budgetten mogelijk is.

Kanttekeningen bij de saldobenadering

Is er dan alleen maar goed nieuws? Nee, er kunnen wel een aantal belangrijke beleidsmatig/juridische risico's worden onderscheiden voor de saldobenadering: (1) het verschil tussen mitigatie en compensatie, (2) de projectbegrenzing, en (3) de niet-omkeerbaarheid van ingrepen.

Verskil mitigatie en compensatie

Volgens LNV, zo stelde onlangs een medewerker van de Directie Natuur tijdens een themabijeenkomst van het Netwerk Groene Bureaus op 14 februari 2006, maken zowel de Europese Commissie als de Raad van State een strikt en zuiver onderscheid tussen mitigerende en compenserende maatregelen. Als er binnen een saldobenadering een project is dat op zich

zelf een significant negatief gevolg zou hebben (bijvoorbeeld een woningbouwproject), dan zal de Raad van State (en de Commissie) de natuurverbetering die nodig is om die gevolgen te salderen, waarschijnlijk beschouwen als compensatie in de zin van de Natuurbeschermingswet (en artikel 6, lid 4 van de Habitatrictlijn). Dit betekent dat noodzakelijkerwijs onderbouwd moet worden dat er geen alternatieve oplossingen zijn en dat er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn.

Het ziet er naar uit dat natuurverbetering binnen een saldobenadering daardoor alleen mogelijk is als de maatregelen naar hun aard mitigerend zijn. Maar het is niet op voorhand eenduidig aan te geven wat mitigerende maatregelen zijn. Dat is afhankelijk van de omvang van het gebied, de specifieke ecologische waarden, het soort en de omvang van de ingreep en de wijze van uitvoering. Als bijvoorbeeld de specifieke waarden van een oever in het geding zijn, zou wellicht het verschuiven van de oever een passende mitigerende maatregel kunnen zijn, mits zich langs die nieuwe oeverlijn

Als bijvoorbeeld de specifieke waarden van een oever in het geding zijn, kan het verschuiven van de oever een passende mitigerende maatregel zijn.



vergelijkbare waarden kunnen ontwikkelen en het acceptabel is dat die waarden tijdelijk niet beschikbaar zijn.

Projectbegrenzing

Het ministerie van LNV geeft aan dat een passende beoordeling volgens de Europese Commissie betrekking moet hebben op één Natura-2000 gebied. In veel gevallen hoeft dit geen knelpunt te zijn, maar het komt voor dat meerdere Natura-2000 gebieden in de praktijk één ecosysteem zijn (zoals het IJsselmeer en de Randmeren). Ecologisch is het goed verdedigbaar om de saldering van natuurkwaliteiten op het niveau van dit ecosysteem te bezien en waar mogelijk natuurkwaliteiten onderling uit te ruilen. Een dergelijke saldobenadering doet daarmee recht aan het doel van Natura-2000. Het is naar onze mening dan ook een gemiste kans en onnodig star als de Commissie bij haar advisering vasthoudt aan dit principe.

Omkeerbaarheid van ingrepen

In een saldobenadering is er samenhang tussen alle onderdelen van het plan. Het één kan niet zonder het ander. Om de ecologische kwaliteiten te waarborgen, kan de uitvoering van de projecten die een negatief effect hebben, alleen plaatsvinden ofwel als de natuurverbetering al is gerealiseerd ofwel als het project omkeerbaar is. Dat wil zeggen dat de ingreep kan worden teruggedraaid als blijkt dat de natuurverbetering niet haalbaar is. Woningbouw is bijvoorbeeld praktisch gezien niet omkeerbaar, zodat de daarmee te salderen natuurverbetering al gerealiseerd moet zijn voordat de woningbouw plaatsvindt.

Aanknopingspunten

In onze visie zijn er aanknopingspunten om toch een saldobenadering toe te kunnen passen. We noemen ze bewust 'aanknopingspunten', omdat wij geen garantie kunnen geven dat het gebruik hiervan zeker tot succes leidt. Daarvoor is de huidige lijn van de Raad van State, De Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie te strikt. Maar om flexibiliteit in de planvorming te krijgen, en daarmee ook op termijn voldoende draagvlak voor de natuurbescherming, pleiten wij ervoor dat in integrale gebiedsvisies deze aanpak beproefd wordt. De aanknopingspunten hebben we in dit artikel gekoppeld aan de beschouwde kanttekeningen.

Basisgedachte

Het kernbegrip in de aanknopingspunten is het samenvoegen van projectonderdelen in één integrale visie binnen een afgebakend gebied. Het belangrijkste kenmerk uit deze aanpak is dat alleen 'onder de streep' wordt beoordeeld of er significante negatieve gevolgen zijn. Wij gaan er daarbij vanuit dat in een passende beoordeling alle projecten en handelingen beschouwd mogen worden die 'mogelijk significante gevolgen hebben', waarbij het dus naar de letter van de wet niet uitmaakt of dat negatieve of positieve gevolgen zijn. Daardoor kunnen ook natuurverbeteringsprojecten in de beoordeling worden betrokken. De wetgeving staat deze aanpak in beginsel niet in de weg. Zij verplicht er immers toe om de gevolgen van een plan of project in de passende beoordeling af te wegen in combinatie met andere projecten of handelingen die significante gevolgen kunnen hebben (cumulatie).

Aanknopingspunt bij het verschil tussen mitigatie en compensatie

Kernpunt hier is dat natuurverbetering duidelijk mitigatie moet zijn en anders per definitie in formeel-juridische zin compensatie is. De vraag die wij hier willen opwerpen is of het niet wenselijk en mogelijk is de natuur-aanleg of -verbetering vooraf als een project te definiëren. Daardoor zou het als een afzonderlijk project aangemerkt kunnen worden en daarmee als één van de projecten in een integrale gebiedsvisie met saldobenadering (zie hierna voor verdere uitwerking van dat aspect). Het lijkt dan wel noodzakelijk dat deze projecten voortkomen uit bijvoorbeeld beleidsplannen van overheden of terreinbeheerders. Daarbij moeten dit plannen zijn die meer verbetering of aanleg beogen dan er noodzakelijk is op grond van het beheersplan om de natuur verdergaand te verbeteren dan de instandhoudingsdoelstelling.

IS HET NIET WENSELIJK EN MOGELIJK OM DE NATUUR-AANLEG OF -VERBETERING VOORAF ALS EEN PROJECT TE DEFINIËREN?

In dit verband is een essentieel gegeven dat Artikel 19j van de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 een afzonderlijk regime beschrijft voor 'plannen' die een verstorend effect kunnen hebben. Voor deze plannen moet ook een passende beoordeling worden gemaakt. Het plan behoeft vervolgens goedkeuring van Gedeputeerde Staten (als het een gemeentelijk plan is) of de minister van LNV. Wanneer de projecten en maatregelen van de saldobenadering onderdeel zijn van een dergelijk (ruimtelijk) plan, dan kan naar onze mening dat plan als geheel, met alle negatieve en positieve effecten, de basis zijn voor de passende beoordeling. Dit plan is dan de aanleiding voor de passende beoordeling, waarmee een zuivere procedurele weg wordt bewandeld zonder dat formeel van compensatie sprake is. Het plan heeft als geheel immers geen significant negatief effect, waardoor geen compensatie voor het plan nodig is.

Aanknopingspunt bij de projectbegrenzing

De belemmering dat een passende beoordeling uitsluitend op één Natura-2000 gebied betrekking zou mogen hebben, vinden wij niet (expliciet) terug in de Natuurbeschermingswet of de Habitatrichtlijn. Een beperking van die strekking lijkt dan ook niet logisch. Het is immers goed mogelijk dat één project, en zeker één plan, mogelijk een effect heeft op meerdere Natura-2000 gebieden. In dat geval moet de passende beoordeling per definitie betrekking hebben op meer dan één Natura-2000 gebied. Voor zover het gaat om het afwegen van mitigatie (saldering) in meerdere gebieden geeft de Europese Commissie wel ruimte. Dat blijkt naar onze mening uit de mogelijkheden voor compensatie die de Commissie voorstelt, waarin ook het verbeteren van habitats in een ander Natura 2000 gebied dan waarin de verliezen optreden, is opgenomen. Dergelijke opties zijn alleen in beeld wanneer meerdere Natura-2000 gebieden worden beschouwd. Wij kunnen ons goed voorstellen dat deze compensatie-aanpak evenzeer voor mitigatie kan worden toegepast. Vooralsnog adviseren wij om, als dit aspect aan de orde is, met LNV en de Europese Commissie te overleggen over

HOE ZIT HET OOK ALWEER MET HET BESCHERMINGSREGIME?

Het beschermingsregime voor Natura-2000 gebieden zoals dat geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Habitatrictlijn is als volgt kort samen te vatten. Als een plan of project dat niet direct verband houdt met, of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, voor dat gebied significante gevolgen kan hebben, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. Als uit die passende beoordeling blijkt dat er significante negatieve effecten zijn in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen, dan kan het project alleen maar uitgevoerd worden als er geen alternatieve oplossingen zijn en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Bovendien zullen er dan compenserende maatregelen getroffen moeten worden. Als er compensatie op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang aan de orde is, en er is een prioritair type habitat of prioritair soort in het geding, dan kan dit uitsluitend na advies van de Europese Commissie. Voor zover het gebied tevens een natuurmonument is, moet in de passende beoordeling ook de doelstellingen ten aanzien van het behoud, herstel of de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het gebied worden betrokken zoals die bepaald zijn in het aanwijzingsbesluit van het (voormalige) natuurmonument.

de mogelijkheden. Wellicht blijkt het dan op basis van een goed onderbouwd plan wel degelijk mogelijk hierover overeenstemming te bereiken.

Aanknopingspunt bij de niet-omkeerbaarheid en samenhang van ingrepen

Om de ecologische kwaliteiten van het integrale plan te waarborgen, kan de uitvoering van de projecten die een negatief effect hebben, alleen plaatsvinden ofwel als de natuurverbetering al is gerealiseerd ofwel als het project omkeerbaar is. Het al dan niet omkeerbaar zijn van projecten is niet oplosbaar. Er zijn geen mogelijkheden om bijvoorbeeld woningbouw zodanig uit te voeren dat deze redelijkerwijs weer verwijderd kan worden. Er zijn echter wel twee sporen waarlangs de uitvoerbaarheid van een integraal saldobenaderingsplan gewaarborgd kan worden: borging en voorraadnatuur.

Het is naar onze mening uiterst belangrijk om de saldobenadering zorgvuldig te borgen. Enerzijds vanuit het oogpunt van de bescherming van de Natura-2000 gebieden. Er moet schriftelijk vastliggen dat de natuurontwikkeling en eventuele andere ingrepen met positieve effecten daadwerkelijk en op het juiste moment plaatsvinden. Anderzijds vanuit de andere

projecten die immers alleen doorgang kunnen vinden als de natuurverbetering daadwerkelijk plaatsvindt of zelfs al heeft plaatsgevonden. Die borging moet tweeledig zijn. In de eerste plaats door reserveringen in ruimtelijke plannen, zo mogelijk op alle niveaus. Dus zowel in het streekplan (of in de nieuwe WRO: een structuurvisie) als in een (inter)gemeentelijk structuurplan en uiteindelijk natuurlijk in een bestemmingsplan. Daarnaast is het noodzakelijk dat dit wordt aangevuld met bijvoorbeeld een privaatrechtelijke overeenkomst en waar nodig met aanvullende voorwaarden in vergunningen.

VANUIT LNV IS GEÏNFORMEERD NAAR DE MOGELIJKHEDEN VOOR EEN SALDOBENADERING

Een ander spoor dat mogelijk (aanvullend) gekozen kan worden is het aanleggen van voorraadnatuur (of: natuurreserve). Dat wil zeggen het vroegtijdig aanleggen of creëren van nieuwe natuur als een soort van buffervoorraad. Dit kan zowel voorraad in de zin van areaal zijn als voorraad in de zin van natuurkwaliteiten die hoger zijn dan (strikt) noodzakelijk voor de instandhoudingsdoelstellingen. Het doel van die voorraad is om dit areaal of deze kwaliteiten in te zetten als onderdeel van natuurontwikkeling binnen de saldobenadering. Deze voorraadnatuur zou onafhankelijk van het integrale plan kunnen worden ontwikkeld, als buffervoorraad voor meerdere plannen. Deze werkwijze heeft wel enkele nadelen. De belangrijkste zijn dat de kans bestaat dat het betreffende gebied vroegtijdig blijkt te kwalificeren als nieuw Natura-2000 gebied of dat de natuur zich in andere richting ontwikkeld dan in het kader van de saldering nodig is. In dat geval kunnen de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet een belemmering vormen. Een ander nadeel kan zijn dat de natuurvoorraad op onbedoelde wijze door solitaire projecten wordt 'verbruikt'. De genoemde nadelen zijn te beperken, maar het voert te ver om daar in dit artikel nader op in te gaan.

Tot slot

Vanuit LNV is in de achterliggende periode bij de Europese Commissie geïnformeerd naar de mogelijkheden voor een saldobenadering. De Commissie heeft daarop aangegeven "dat het beschermingsregime toegepast moet worden en de daarbij behorende stappen doorlopen moeten worden". Naar onze mening biedt de bovenstaande uiteenzetting voldoende aanknopingspunten om op een zorgvuldige manier die stappen te doorlopen. Een integraal saldobenaderingsplan voor één of meerdere Natura 2000-gebieden met een deugdelijke passende beoordeling dat aantoonbaar aan de eisen van de Natuurbeschermingswet 98, van artikel 6 van de Habitatrictlijn en van het beleid van de Commissie voldoet, lijkt ons daardoor zeker niet kansloos. ■