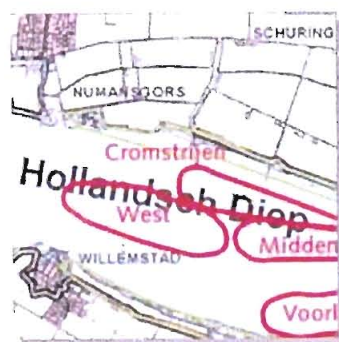
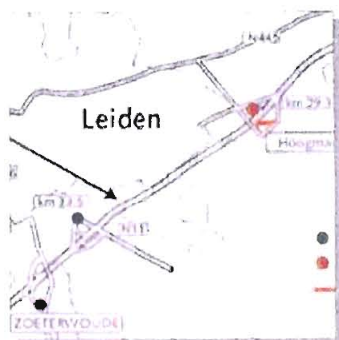


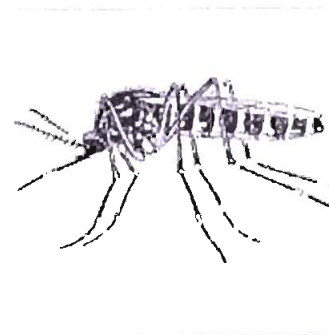
# omgaan met beschermingsregels

een verkenning naar consequenties en mogelijkheden van de Vogel- en Habitatrichtlijn en SGR voor natte en droge projecten bij RWS Zuid-Holland

## verslag van fase 1



**Rijkswaterstaat**  
Directie Zuid-Holland  
RIZA  
DWW



**B I D O C**  
(bibliotheek en documentatie)



Dienst Weg- en Waterbouwkunde  
Postbus 5044, 2600 GA DELFT  
Tel. 015 - 2518 363/364



Nieuwe Gracht  
Utrecht  
juli 2002

12-4-067

27 MEI 2003

**B I D O C**  
(bibliotheek en documentatie)



Dienst Weg- en Waterbouwkunde  
Postbus 5044, 2600 CA DELFT  
Tel. 015 - 2515 363/364

## **Colofon**

### **Titel**

*Omgaan met beschermingsregels, een verkenning naar consequenties en mogelijkheden van de Vogel- en Habitatrichtlijn en SGR voor natte en droge projecten bij RWS Zuid Holland.*

### **Tekst**

Wim Keijsers en Erik Zinger, Bureau Nieuwe Gracht, Utrecht

### **Begeleiding**

Ruud Cuperus, RWS, Dienst Weg en Waterbouwkunde

Oswald Lagendijk, RWS, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

Edwin Stoffbergen, RWS, directie Zuid Holland

Kees Storm, RWS, directie Zuid Holland

Utrecht

juli 2002

# Omgaan met beschermingsregels

## Inhoud

1.	Inleiding	1
2.	Uitleg van de wet- en regelgeving	3
2.1.	Inleiding; doel en werkwijze van de beschermingscategorieën	3
2.2.	Gebiedsbescherming; Europese beschermingsregels	3
2.2.1.	Vogelrichtlijn	4
2.2.2.	Habitatrichtlijn	5
2.2.3.	Soortenbescherming	7
2.2.4.	Stappenschema Vogel- en Habitatrichtlijn	7
2.3.	Gebiedsbescherming; Nederlandse beschermingsregels	11
3.	Plannen, Projecten en Handelingen in Zuid-Holland	13
3.1.	Vooraf	13
3.2.	In kaart gebracht	14
3.3.	Plannen, projecten en onderhoudsactiviteiten op een rij	17
4.	Verkenning van de problematiek	20
4.1.	Inleiding	20
4.2.	Een viertal eigen ervaringen	20
4.3.	Eerste conclusies uit deze 4 praktijkgevallen	26
4.4.	Conclusies uit de workshop	27
4.5.	Tot slot ...	28
5.	Hoe kunnen projectleiders en beheerders bij RWS-DZH hiermee om gaan?	29
5.1.	Algemeen	29
5.2.	Omgaan met onzekerheden	29
5.3.	Welke inbreng in welke fase?	30
5.4.	Procestips	31
6.	Aanbevelingen	32
6.1.	Inleiding	32
6.2.	Van reactief naar pro-actief	32
6.3.	Beheerplannen	34
6.4.	Wat verder ter tafel komt.....	35
	BIJLAGE	
	Beschermingsregels in Duckstad	37

# 1. Inleiding

Rijkswaterstaat Zuid-Holland verwacht in de toekomst meer en meer met beschermingsregels voor natuur in het algemeen en compensatieregelingen in het bijzonder te maken te krijgen. RWS Directie Zuid-Holland (RWS-DZH) wilde inzicht krijgen in aard en omvang van de problematiek in relatie tot het eigen werkveld én mogelijke wijzen om daar mee om te gaan. Voor een verkenning van de mogelijkheden heeft de RWS Directie Zuid-Holland (RWS-DZH) twee specialistische diensten van RWS benaderd; RIZA en DWW. Zij hebben op hun beurt het Utrechtse bureau Nieuwe Gracht ingeschakeld.

De hoofddoelstelling van de voorliggende rapportage is verbetering van het omgaan met beschermingsregels voor natuur door RWS-DZH. Dit geldt niet alleen voor de planstudieprojecten maar ook voor realisatieprojecten, beheer en onderhoud. Een neven doel is de verkenning van mogelijkheden en meerwaarde van samenwerking tussen de natte en de droge afdelingen van RWS-DZH (AX, respectievelijk VX).

Het project als geheel bestaat uit twee fasen. In de eerste fase staat de verkenning van problemen en mogelijke oplossingsrichtingen centraal. Een eventuele tweede fase zal zich richten op de uitwerking en implementatie van deze oplossingsrichtingen.

De rapportage, die nu voorligt, is de weergave van de eerste fase. Deze heeft verschillende doelen en bedient dan ook uiteenlopende doelgroepen:

- Een praktische handreiking voor projectleiders (nat: AX en droog: VX) bij Rijkswaterstaat Zuid-Holland (RWS-DZH);
- Beleidsmatige overwegingen en aanbevelingen voor het management bij RWS-DZH;
- (In het verlengde van het tweede punt) Een basis voor overleg met externe partijen, zoals provincie en LNV.

De eerste fase heeft de volgende activiteiten omvat:

- Een gesprek met een deskundige van de Commissie voor de m.e.r. (in casu Steven Pieters);
- Een inventarisatie van relevante ervaringen in een viertal recente projecten van RWS-DZH door middel van documentenanalyse en interviews;
- Een workshop met projectleiders en beheerders van RWS-DZH gericht op het verkrijgen van zicht op aard en omvang van de problematiek in relatie tot werkzaamheden die zich in de komende jaren zullen aandienen en het in beeld brengen van mogelijke oplossingsrichtingen.

De begeleiding vond plaats in de vorm van een viertal overleggen tussen RWS-DZH (Kees Storm, Edwin Stoffbergen), RIZA (Oswald Lagendijk), DWW (Ruud Cuperus) en Nieuwe Gracht (Eric Zinger, Wim Keijzers).

De opzet van deze rapportage weerspiegelt uiteraard de verschillende doelen, doelgroepen en activiteiten:

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de relevante wet- en regelgeving m.b.t. beschermingsregels. Europese en Nederlandse gebieds- en soortenbescherming passeren de revue.

Hoofdstuk 3 beschrijft de plannen, projecten en het beheer die binnen RWS-DZH momenteel en/of binnen een periode van ca. 10 jaar te verwachten zijn. Daarbij komt uiteraard ook de relatie met de beschermingsregels aan de orde.

Hoofdstuk 4 verkent de problematiek via praktijkervaringen. Vier projecten van RWS-DZH zijn hiertoe relatief uitgebreid onderzocht. Daarnaast hebben medewerkers

van RWS-DZH hun ervaringen ingebracht in een workshop. Daaruit worden een aantal projectmatige en strategische kernproblemen afgeleid.

Hoofdstuk 5 vormt de handreiking aan projectleiders en beheerders en geeft o.a. aan hoe om te gaan met de onzekerheden die de beschermingsregels met zich meebrengen en met de relatie tussen de projectfasen en de inbreng van de beschermingsregels.

Hoofdstuk 6 bevat de aanbevelingen aan het management van RWS-DZH. Deze betreffen o.a. de eventuele omschakeling naar een meer pro-actief omgaan met de beschermingsregels en het koppelen van de beschermingsregels aan beheerplannen.

De consequentie van deze opzet is dat er bij een integrale lezing veel dubbels te vinden zullen zijn. Een belangrijk voordeel is echter dat de haastige lezer snel die onderdelen er uit kan halen die voor hem of haar van nut kunnen zijn. Wij hopen dat we die lezer -behorend tot welke doelgroep dan ook- hier inderdaad een dienst mee bewijzen. We zijn benieuwd naar haar of zijn reactie.

Contactpersonen RWS-DZH: Kees Storm (APV), Edwin Stoffbergen (VIM)

## 2. Uitleg van de wet- en regelgeving

### 2.1. Inleiding; doel en werkwijze van de beschermingscategorieën

In dit hoofdstuk beschrijven we twee soorten beschermingsregels: gebiedsbeschermingsregels en soortenbeschermingsregels. Het gaat er ons hier om duidelijk te maken –zonder uitputtend te willen zijn– wat die regels kunnen betekenen voor plannen, projecten en handelingen. De regels kunnen dus ook van betekenis zijn voor beheer en onderhoud.

De meest bekende zijn de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn, die plant- en diersoorten zowel direct beschermen (soortenbescherming) als indirect (habitatbescherming; bescherming van leefgebieden). Deze regelgeving is voor wat betreft de gebiedsbescherming nog niet in Nederlandse wetgeving geregeld. Daarom is de Europese regelgeving rechtstreeks van toepassing.

De soortenbescherming is wel via Nederlandse wetgeving geregeld. Dat gaat via de recent van kracht geworden Nederlandse Flora- en Faunawet.

Overige gebiedsbescherming via Nederlandse wet- en regelgeving is momenteel nog beperkt. Het betreft hier o.a. de Boswet. Daarnaast zijn er beleidsmatige gebiedsbeschermingen die voortvloeien uit de Structuurschema's Groene Ruimte (SGR), waarvan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) de bekendste is. Deze overlappen voor een deel de Habitat- en Vogelrichtlijn, maar voegen er ook andere gebieden aan toe.

Op termijn zal de Nieuwe Natuurbeschermingswet zorg dragen voor de formele implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn. De 'rechtstreekse werking' van die richtlijnen komt daarmee te vervallen. Aanwijzing en handhaving worden dan een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid.

E.e.a. is weergegeven in het onderstaande schema.

	Gebiedsbescherming	Soortenbescherming
Europese regelgeving	Vogelrichtlijn (1979) Habitatrichtlijn (1992)	
Nederlandse wet- en regelgeving nu	Natuurbeschermingswet (beperkt geldig) (beleid : SGR)	Flora- en Faunawet
Nederlandse wet- en regelgeving op termijn	Nieuwe Natuurbeschermingswet (NB '98) (aanwijzingsbesluit)	

### 2.2. Gebiedsbescherming; Europese beschermingsregels

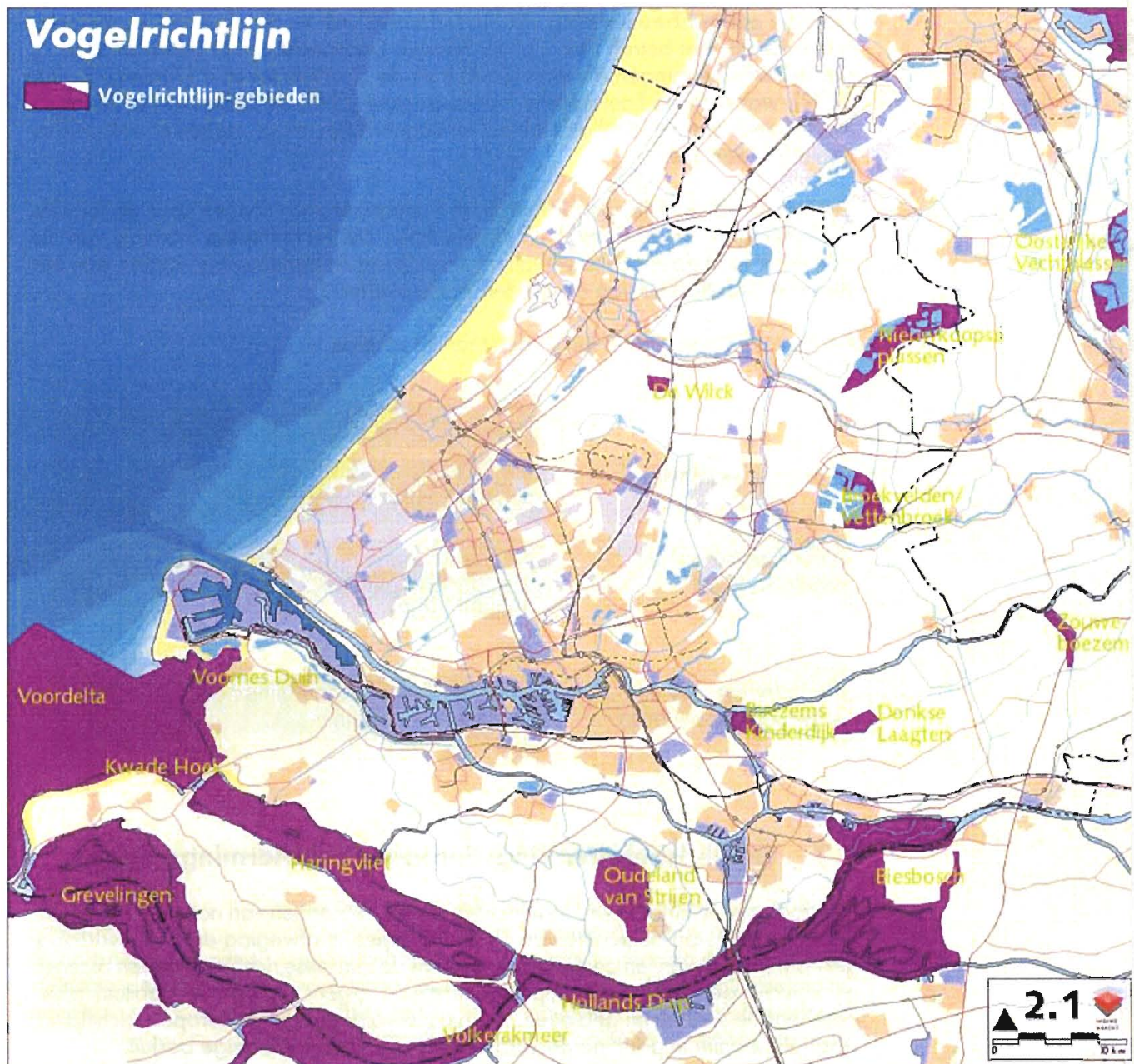
Het doel van de Habitat- en Vogelrichtlijn is het beschermen van natuurwaarden en het versterken van de positie van natuurbelangen in afweging en besluitvorming gekoppeld aan plannen en projecten. Volgens de Europese richtlijnen dienen plannen en projecten getoetst te worden op hun effecten op volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde soorten en gebieden. Op het niet voldoen aan de Europese richtlijnen staat als sanctie in principe de vernietiging van het onderhavige besluit.



### 2.2.1. Vogelrichtlijn

De Europese vogelrichtlijn (uit 1979) heeft tot doel alle in het wild levende vogelsoorten te beschermen. Dat gebeurt door middel van het aanwijzen van soorten en beschermingsgebieden. Aan de Vogelrichtlijn is daarom als bijlage een soortenlijst toegevoegd. Omdat een lijst van beschermde gebieden ontbrak, heeft het Europese Hof de in wetenschappelijke kringen opgestelde IBA-lijst uit 1989 als groslijst voor wat betreft de Vogelrichtlijngebieden aangewezen.

In Nederland zijn op dit moment 79 gebieden aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Daarmee heeft Nederland voldaan aan haar verplichting voldoende gebieden aan te wijzen. In Zuid-Holland gaat het vooral om de "grote wateren". Gebieden op land kunnen pas worden aangewezen als minimaal 100 ha. een officiële natuurstatus heeft. Voor trekkende watervogels is het criterium dat tenminste 1% van de (wereld)-populatie in dat gebied verblijft. Er kunnen dus zeker ook beschermde vogelsoorten buiten de Vogelrichtlijngebieden voorkomen! Zie daarvoor 2.3. Gebiedsbescherming; Nederlandse beschermingsregels en 2.4. soortenbescherming. Voor de aangewezen Habitatrichtlijn-gebieden dient een actief beheerplan opgesteld te worden.





Met de introductie op termijn van de Nieuwe Natuurbeschermingswet komt zoals gezegd in 2.1. op termijn de 'rechtstreekse werking' van de richtlijn te vervallen.

*Zie kaartbeeld 2.1. vogelrichtlijngebieden in Zuid-Holland*

## **2.2.2. Habitatrichtlijn**

Op Europees niveau is het habitatconcept geïntroduceerd, waarbij naast soorten vooral ook leefgebieden beschermd worden. Dit heeft vorm gekregen in de Habitatrichtlijn uit 1992. Artikel 6 van deze richtlijn vormt de kern van de gebiedsbescherming. De Habitatrichtlijn heeft tot doel het waarborgen van de biologische diversiteit door de instandhouding van de natuurlijke habitats voor de wilde flora en fauna. Deze habitats moeten een samenhangend Europees ecologisch netwerk gaan vormen, genaamd 'natura 2000'.

De Europese regelgeving bevat de verplichting om voor iedere beschermde soort voldoende habitats aan te wijzen om als soort te kunnen overleven. De omvang van een habitat-gebied is gekoppeld aan de instandhouding van een 'vitale populatie' en dient door middel van veldonderzoek bepaald te worden. De minimale omvang van een Habitatrichtlijn-gebied is 100 ha. Dat betekent dat ook hier geldt dat dus zeker ook beschermde soorten buiten de Habitatrichtlijn-gebieden kunnen voorkomen; zie 2.2.3 en 2.3. Vooral de zogenaamde prioritaire soorten zijn daarbij van betekenis. We gaan daar verderop (in par. 2.2.4.) nog wat verder op in. Voor de aangewezen Habitatrichtlijn-gebieden dient – net zoals voor de Vogelrichtlijngebieden – een actief beheerplan opgesteld te worden.

Nederland introduceert de Habitatrichtlijn-gebieden in tranches. Op dit moment zijn 76 gebieden aangemeld bij de EU. De EU zorgt voor de internationale integratie, waarna ieder aangesloten lidstaat de betreffende gebieden definitief aanwijst. In vervolg op deze grofmazige aanwijzing dienen provincies de exacte (fijnmazige) begrenzing te geven van de gebieden en door middel van een concrete beleidsbeslissing vast te (laten) leggen in streek- of (gemeentelijke) bestemmingsplannen.

Het ministerie van LNV heeft in Nederland het voortouw met het aanwijzen van Habitatrichtlijngebieden. Uit de zogenaamde 'Zeggekorfslakjeszaak' bleek dat niet volstaan kon worden met het aanwijzen van habitats zonder meer. Er dient per habitatgebied in het beheerplan ook precies aangegeven te worden voor welke soorten deze bestemd is.

De voortgang van de aanwijzing stagneert. Het is niet duidelijk op welke termijn de definitieve aanwijzing zal plaatsvinden, laat staan wanneer de procedure zal zijn afgerond. Er komen dan ook waarschuwingen uit Brussel dat het niet snel genoeg gaat. Toch loopt Nederland in Europees verband niet achter; alleen Denemarken is verder. De lijst van Habitatrichtlijngebieden is dus nog steeds niet compleet. In Zuid-Holland betreft het o.a. -net als bij de Vogelrichtlijn- vooral de "grote wateren" (zie kaartbeeld 2.2.). Daarnaast behoren o.a. ook de duinen en de Nieuwkoopse Plassen tot de aangewezen Habitatrichtlijngebieden.

In vervolg op deze grofmazige aanwijzing dienen provincies de exacte (fijnmazige) begrenzing te geven van de gebieden en door middel van een concrete beleidsbeslissing vast te (laten) leggen in streek- of (gemeentelijke) bestemmingsplannen.

Het Europese habitatconcept is in Nederland uitgewerkt in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zoals ruimtelijk vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Omdat het SGR de status van Planologische Kernbeslissing (PKB) heeft en niet van een algemene wet, bestaat daarmee een juridische leemte. De Habitatrichtlijn is daardoor niet 'automatisch' geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Momenteel geldt daarom de zogenaamde 'rechtstreekse werking' van de Europese richtlijnen.



Omdat jurisprudentie vaak nog ontbreekt, is het werken met deze Europese regelgeving per definitie 'werken met onzekerheden'. In hoofdstuk 5 zullen we stilstaan bij de vraag hoe je hier als projectleider mee om moet gaan.

Particulieren en particuliere organisaties kunnen een beroep doen op deze 'rechtstreekse werking' en daarmee de uitvoering van plannen, projecten en handelingen doen stoppen. Dat is o.a. gebeurd bij de A73. In de praktijk zijn dat met name natuur- en milieuorganisaties, zoals b.v. Das en Boom in Limburg. De rijksoverheid kan daar zelf geen gebruik van maken. Dat zou een vreemde actie zijn, omdat ze eerder verzuimd heeft de Europese regelgeving te implementeren.

De Vogelrichtlijn is door de EG gekoppeld aan de Habitatrichtlijn en daarmee in feite geïncorporeerd in de Habitatrichtlijn. Op termijn zal de gebiedsbescherming in Nederland geregeld worden via een nieuwe Natuurbeschermingswet. Daarmee zal de 'rechtstreekse werking' komen te vervallen.

Zie kaartbeeld 2.2. Habitatrichtlijngebieden in Zuid-Holland

### 2.2.3. Soortenbescherming

Per 1 april 2002 is de Flora- en Faunawet van kracht, waarmee de soortenbescherming afdoende geïmplementeerd is in Nederland. In de Flora- en faunawet staat de bescherming van planten en diersoorten die hier in het wild leven voorop. Je mag geen planten plukken, dieren doden, vangen of verstoren. Ook andere bedreigende handelingen zijn verboden of slechts bij ontheffing mogelijk.

Zoals we al eerder aangaven is er een grote kans dat je ook buiten de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden beschermde soorten aantreft. Bijlage IV van de Habitatrichtlijn biedt daartoe een bruikbaar overzicht van soorten. Er zijn nu eenmaal soorten wiens leefgebied niet specifiek af te perken is, zoals de steenuil. Ook kan het zo zijn dat een bescheiden ingreep onbedoeld ineens een beschermde soort aantrekt. Er ontstaat b.v. ergens een relatief natte situatie en ineens tref je zwanen aan. Grilligheid en onvoorspelbaarheid zijn (gelukkig!) inherent aan natuur. Het voorkomen van de Korenwolf op het beoogde bedrijfsterrein Heerlen-Aken dat aanleiding was om het planproces te onderbreken was ook een voorbeeld dat valt binnen deze categorie; het betreffende gebied kende geen bescherming.

In principe zul je dergelijke populaties op dezelfde manier moeten behandelen als een Habitat- of Vogelrichtlijngebied (zie het stappenplan in 2.2.4.). Of dergelijke soorten voorkomen kun je achterhalen via lokale groepen. Een landelijke ingang biedt het Natuurloket, dat werkafspraken gemaakt heeft met lokale groepen (voor het adres; zie het einde van dit hoofdstuk).

### 2.2.4. Stappenschema Vogel- en Habitatrichtlijn

Hiernaast zijn twee stappenschema's opgenomen die een eerste indicatie geven van de wijze waarop je bij 'plannen, projecten en andere handelingen' (PPAH) met de Habitat- en Vogelrichtlijn om zou moeten gaan. De verzamelterm 'plannen, projecten en andere handelingen' is afkomstig uit artikel 6 van de Natuurbeschermingswet. In het eerste schema staat de gebiedsbescherming centraal (soortenbeschermingszones; SBZ), in het tweede de soortenbescherming. Hieronder geven we waar nodig een korte toelichting op de beide schema's.

#### *Gevolgen, en niet plannen, projecten en handelingen zelf staan centraal*

Je dient niet alleen plannen, projecten en handelingen in beschermingsgebieden zelf in beschouwing te nemen, maar ook die plannen, projecten en handelingen buiten die gebieden die (mogelijke) significante gevolgen in beschermingsgebieden ('externe werking', b.v. vernietiging of verstoring).

#### *Instandhoudingsverplichting en beheeractiviteiten*

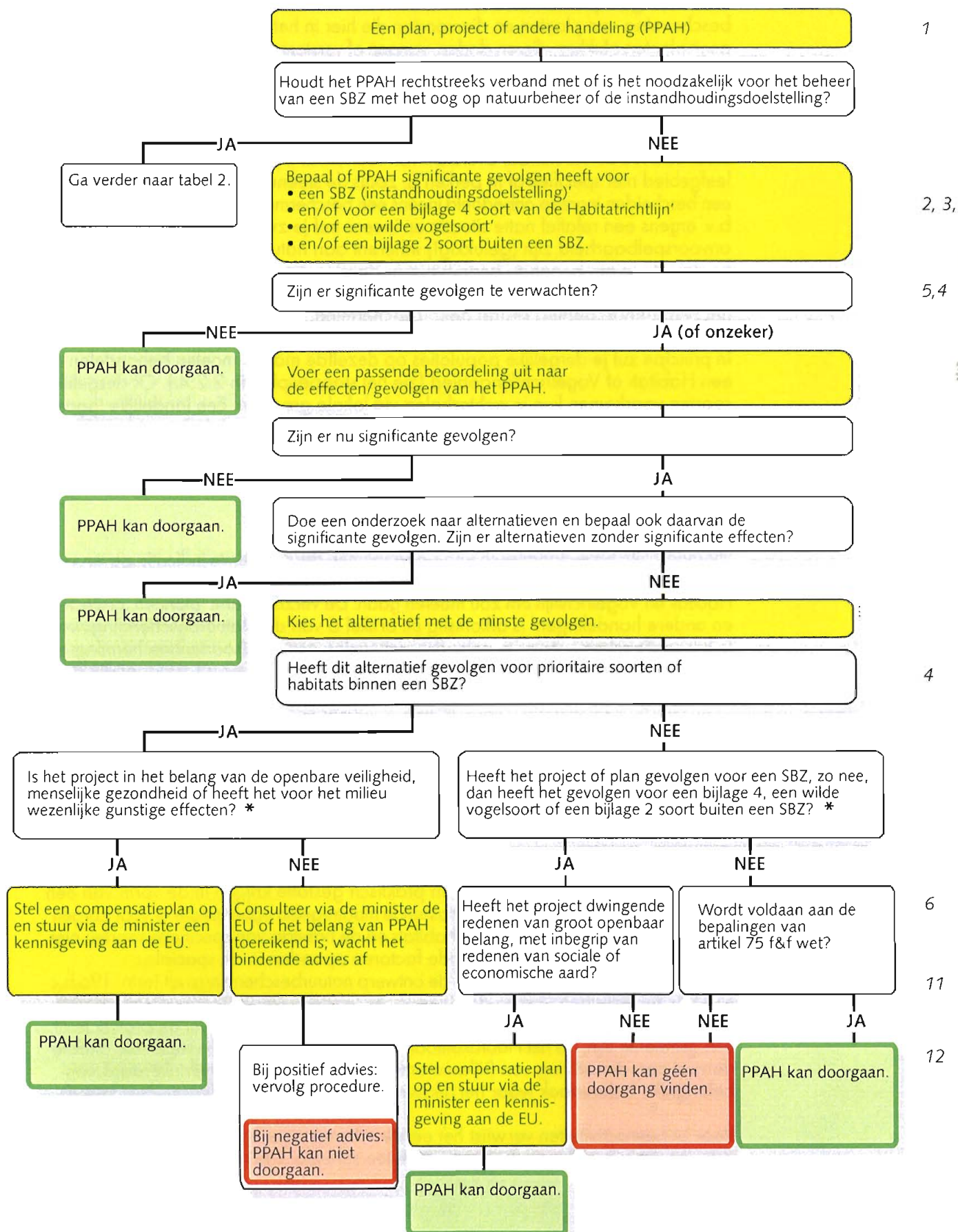
De instandhoudingsverplichting kan praktisch gestalte krijgen in de vorm van een beheerplan, waarin de beheerder passende maatregelen opneemt die er voor zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van specifieke soorten niet verslechtert en dat er geen storende factoren optreden in de speciale beschermingszones (SBZ). Volgens de ontwerp natuurbeschermingswet (artn. 19a,b,c e.v.) kan het Bevoegd Gezag de eigenaar en/of gebruiker aanschrijven om vereiste beheermaatregelen uit te voeren. Het Bevoegd Gezag kan zowel de provincie of een gemeente zijn, als het Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat of een regionale directie danwel een dienstkring van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat heeft uiteraard een belangrijke beheertaak waar het rijkswateren en weg- en railinfrastructuur betreft.

Voor beheeractiviteiten verwijst het eerste schema naar het tweede schema. In principe dien je ook voor beheeractiviteiten schema 1 te doorlopen.

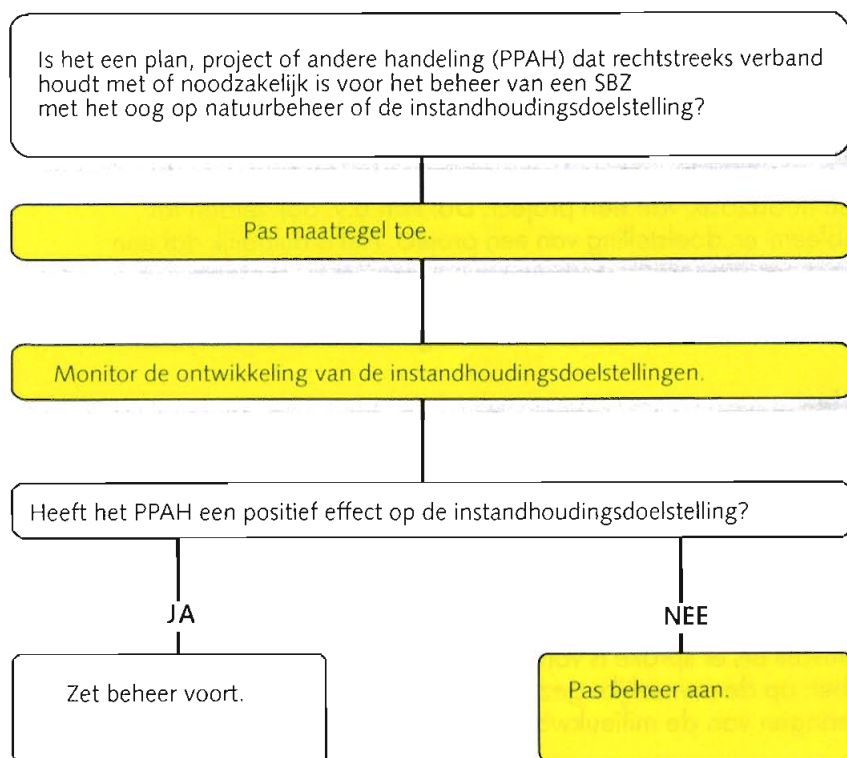


Toetsing van plannen, projecten en andere handelingen aan de Habitat- en Vogelrichtlijn, zoals opgenomen in de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet

TABEL 1



TABEL 2



4

PPAH = Plan, Project of Andere Handeling  
SBZ = Speciale beschermingszone

\* Besluit kan enkel genomen worden door de minister of gedeputeerde staten via een verklaring van geen bezwaar.

1. Let op externe werking, cumulatief effect en enge uitleg door actoren!
2. In geval van SBZ is een significant gevolg een negatief effect op de instandhoudingsdoelstelling (te vinden in het aanwijzingsbesluit of beheersplan).
3. Instandhoudingsdoelstellingen worden voor SBZ's verplicht opgesteld!
4. Ook voor (voorlopig) aangewezen SBZ's.
5. Via artikel 19d wordt bepaald dat negatieve effecten "strafbaar" zijn ook als volgens de letter van de wet een passende beoordeling niet noodzakelijk bleek! Let dus goed op, bij twijfel altijd een beoordeling doen door middel van een vergunning aanvraag.
6. Compensatie is een nog niet geheel wettelijk vastgelegd uitgangspunt (zie blz. 39 NB memorie)
7. Op blz. 69 een interessante melding over 'over riding' van bijlage 2 bescherming via de F&Fwet.
8. Habitat- en vogel richtlijn zijn gelijk gesteld wat betreft het afwegingskader!
9. Let op: beschermd worden louter de gronden waarop een gebied aangewezen is als SBZ plus eventuele bestaande beschermingen.
10. Werking van de wetten m.b.t. bijlage 2-soorten buiten SBZ's is nog niet uitgekristalliseerd.
11. Compensatie dient te geschieden vóór de PPAH wordt uitgevoerd.
12. Wellicht moet hier ook gecompenseerd worden.

Bron: Bas Roelf, RIKZ Den Haag



### **Passende beoordeling**

Een 'passende beoordeling' is een rapport waarin de effecten van een voorgesteld plan, project of andere handeling op de instandhoudingsdoelstellingen van het richtlijngebied zijn beschreven. Qua methodiek kan het aansluiten op de MER-systematiek uit de Wet Milieubeheer. Net als bij MER geldt ook hier bij meerdere beoordelingsplichtige besluiten een coördinatieregeling.

Een 'passende beoordeling' omvat o.a. de volgende onderdelen:

- **Alternatieven onderzoeken**

Alternatieven kunnen ontwikkeld worden als een grondige bezinning heeft plaatsgevonden op nut en noodzaak van een project. Dat kan b.v. ook leiden tot verbreding van probleem- en doelstelling van een project. Het is duidelijk dat een dergelijke bezinning in een vroegtijdig stadium van een project moet plaatsvinden. Ook is het zaak om serieuze alternatieven in beschouwing te nemen. Bij significante gevolgen moet je een alternatief ontwikkelen dat de negatieve effecten niet heeft.

- **Prioritaire soorten**

De Habitatrichtlijn maakt onderscheid in prioritaire soorten en gebieden en niet-prioritaire soorten en gebieden. Indien er sprake is van aantasting van een prioritaire type habitat of een prioritaire soort geldt er een verzwaarde procedure en motivatieplicht.

- **Dwingende redenen van openbaar belang**

Dwingende redenen van openbaar belang zijn bijvoorbeeld economische of sociale redenen (relevant als er sprake is van niet-prioritaire soorten) of redenen die betrekking hebben op de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of belangrijke verbeteringen van de milieukwaliteit.

- **Mitigatie en compensatie**

Compenserende maatregelen dienen de algehele samenhang van de ecologische infrastructuur te verzekeren en moeten bijdragen aan wezenlijke kenmerken van een gebied.

In Nederland neemt de Commissie voor de m.e.r. compensatie mee in haar advisering. Naast de bovengenoemde aspecten betreft zij in haar advisering:

- Bestuurlijke haalbaarheid (kan het ook echt gerealiseerd worden?);
- De compensatie moet voor het definitieve bestuurlijk besluit geregeld zijn. Dat is minder verstrekkend dan 'gerealiseerd hebben', maar soorten moeten wel de overstap kunnen maken; de compenserende voorziening dient dus gereed te zijn voordat vernietiging plaatsvindt (dit wijkt af van de SGR-compensatieregeling, zie 2.3.).<sup>1</sup>
- Financieel afkopen van de compensatie mag niet (idem);
- Monitoring dient een belangrijke waarborg te zijn.

- **Soortenbescherming**

Als blijkt dat dergelijke soorten inderdaad voorkomen moet je je afvragen of er sprake is van 'significante gevolgen'. Dat is het geval als zich een niet-verwaarloosbaar deel van de populatie binnen het gebied bevindt (vgl. het 1% criterium uit de Vogelrichtlijn). Het maakt immers nogal wat uit of het gaat om de laatste exemplaren van een beschermde soort (zoals in voornoemd voorbeeld met de Korenwolf het geval was) of dat het gaat om een relatief klein deel van een populatie, dat bovendien eenvoudig kan migreren. In het eerste geval zul je elders een alternatief moeten zoeken voor je plan, project of handeling. In het tweede geval behoort compensatie tot de mogelijkheden.

Na het hele schema doorlopen te hebben vraag je –als daartoe aanleiding mocht bestaan – uiteindelijk bij LNV een ontheffing van de Flora- en Faunawet aan.

<sup>1</sup>. Zie de uitspraak van de Leeuwardense Rechtbank d.d. 5 juli 2002 (AE4961); woningbouw in de Bullepolder is in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn, omdat de compenserende maatregelen niet vooraf getroffen zijn.

## 2.3. Gebiedsbescherming; Nederlandse beschermingsregels<sup>2</sup>

Een tweede vorm van gebiedsbescherming is geregeld via het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

Ook hier is sprake van een 'nee, tenzij' regeling en van een stappenplan waarin de volgorde 'voorkomen, mitigeren, compenseren' een centrale plaats inneemt. De bescherming mondt eveneens uit in een compensatieregeling. Doel daarvan is de hoeveelheid en de kwaliteit aan natuur, bos en recreatiegebied zo veel mogelijk voor de toekomst veilig te stellen.

Zoals we hierboven al aangaven, heeft de SGR de status van Planologische Kernbeslissing en geen wettelijke status. Er is dus sprake van een zogenaamde 'zelfbinding' door de Rijksoverheid. In de 'Beleidsregels Natuurcompensatie en Tracéwet' is het bindende karakter van het compensatiebeginsel door de Minister van Verkeer en Waterstaat onderschreven.

Compensatieplichtig zijn volgens het SGR:

- Kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).
- Gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden.
- Kleinere natuurgebieden buiten de EHS, die als zodanig zijn aangewezen in het streekplan, onder de werking van de Natuurbeschermingswet vallen of zijn vastgelegd in een bestemmingsplan.
- Biotopen van aandachtsoorten die op indicatie van het Rijk in streekplannen en/of bestemmingsplannen zijn opgenomen.
- Bossen en landschappelijke beplantingen vallend onder de boswet.
- Grootchalige openbare recreatievoorzieningen.

Deze gebieden omvatten als vanzelf de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden.

Daar waar overlap plaatsvindt geldt het zwaarste beschermingsregime, dat zijn de habitat- en vogelrichtlijn.

Daarnaast zal per plan of project een gedetailleerde inventarisatie moeten plaatsvinden om vast te stellen welke andere gebieden binnen het beschermingsregime van de SGR vallen. Van betekenis is o.a. dat grootchalige recreatievoorzieningen hieronder vallen. Bepalend bij de eventuele compensatie is dan het aantal recreantenplaatsen. Als een eerste indicatie is op het bijgaande kaartbeeld 2.3. de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur weergegeven.

Voor het SGR compensatiebeginsel geldt een stappenschema dat veel lijkt op het stappenschema van de Habitat- en Vogelrichtlijn:

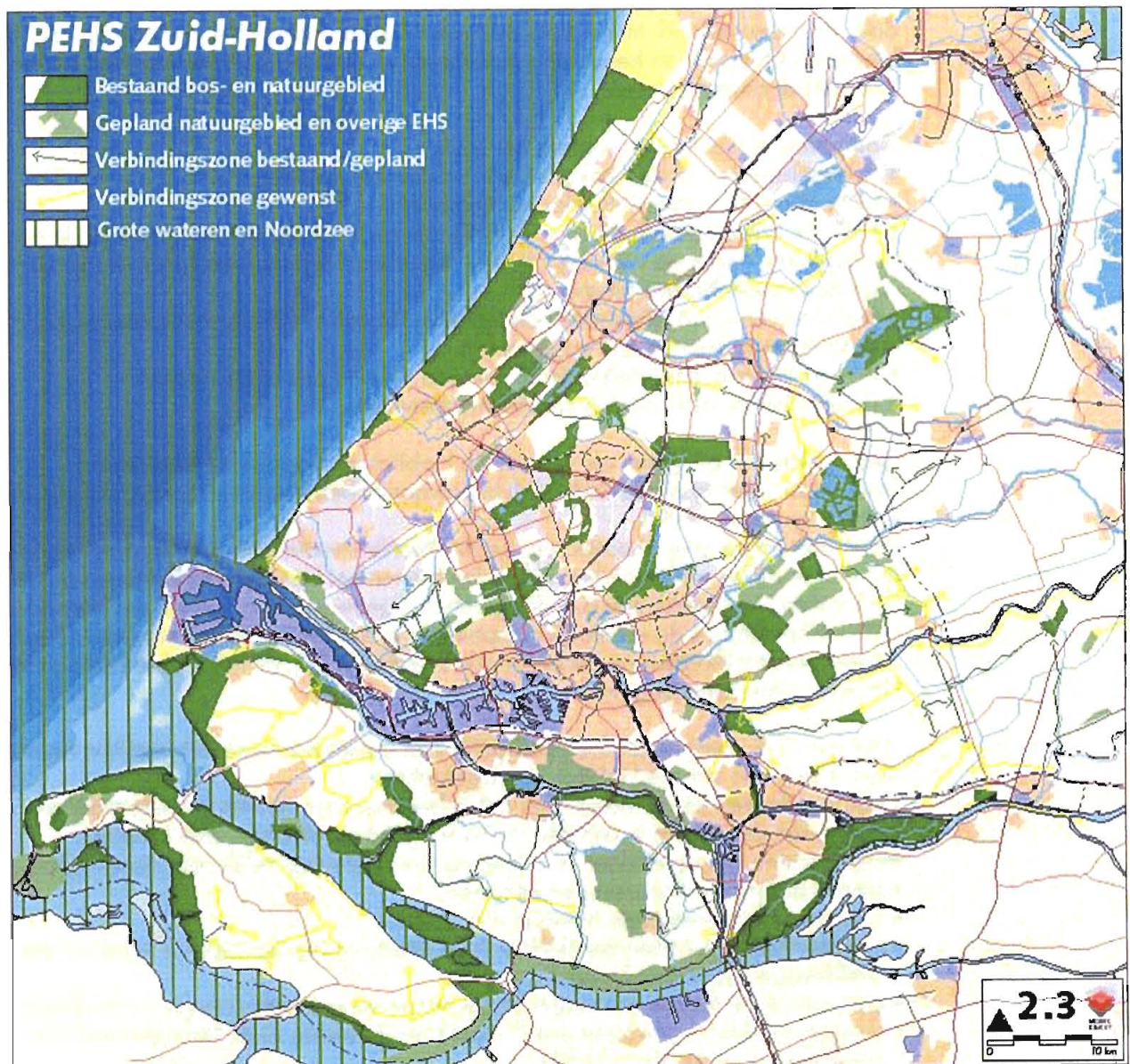
- Het voorkomen van effecten door het in beschouwing nemen van alternatieven.
- Aantonen dat sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang.
- Het bepalen van de effecten (vernietiging, versnippering, verstoring, verspreiding).
- Landschappelijke inpassing en mitigatie.
- Fysieke compensatie (zie hierover ook 2.2.4.);
- in oppervlakte c.q. recreantenplaatsen in de directe omgeving (zgn. 1:1 compensatie; weidevogels voor weidevogels).
- compensatie in termen van vergelijkbare natuur- en recreatiewaarden in de directe omgeving; deze optie komt pas in beeld als de eerste optie redelijkerwijs niet haalbaar of ontoereikend blijkt.
- via een vergoeding van gekapitaliseerde kosten van aanloopbeheer vanwege kwaliteitsverschil tussen bestaand en nieuw aangelegd terrein.
- Financiële compensatie: als fysieke compensatie door overmacht niet of niet voldoende is. Het geld wordt dan gestort in een algemeen groenfonds, waaruit diverse soorten natuur- en recreatiemaatregelen gefinancierd kunnen worden. Op o.a. dit punt wijkt de SGR af van wat gebruikelijk is bij compensatie bij de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Compensatie mag niet plaatsvinden in gebieden die al op enigerlei wijze deel

<sup>2</sup> Deze paragraaf is vooral gebaseerd op paragraaf 2.1. uit:  
Uitwerking Compensatiebeginsel voor RWS Directie Utrecht, augustus 2000



uitmaken van het bestaand beleid voor bos, recreatie of natuur, ook al is dat feitelijk nog niet gerealiseerd. Daarmee zou immers per saldo toch sprake zijn van een afname en zou compensatie een middel worden om dat beleid te realiseren. Wel is het mogelijk dat compensatie een extra kwaliteitsslag biedt bovenop het bestaande beleid voor gebieden. In tegenstelling tot de compensatieregeling bij de Habitat- en Vogelrichtlijn hoeft de compensatie niet voor het definitieve bestuurlijk besluit geregeld te zijn en hoeft de compenserende voorziening (nog) niet gereed te zijn voordat vernietiging plaatsvindt.



#### Bronnen:

- De Vogel- en Habitatrichtlijn: [www.minvenw.nl/rws/dww/periodieken/vianatura/010217/1.htm](http://www.minvenw.nl/rws/dww/periodieken/vianatura/010217/1.htm)
  - Bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, toelichting op het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, versie 2, (0.02.2002), Ministerie LNV, directie Natuurbeheer
  - LNV directie ZW (078-6395495)
  - DWW, afd. IM, Ruud Cuperus (015-2518341)
  - Natuurloket: [www.natuurloket.nl](http://www.natuurloket.nl) (024-3652370)
- Op deze site vind je ook links naar b.v. (Europese) wetgeving

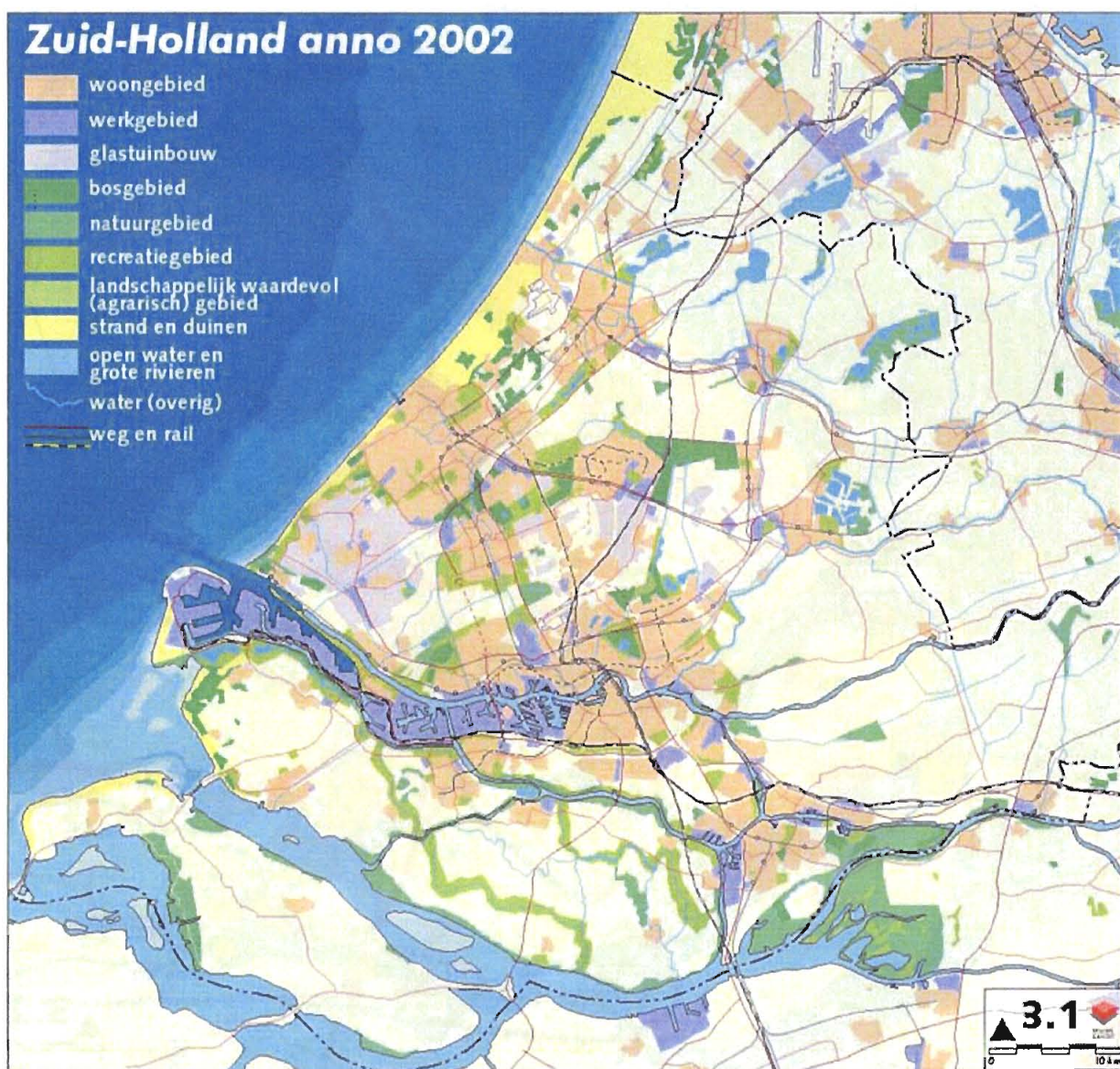


### 3. Plannen, Projecten en Andere Handelingen in Zuid-Holland

#### 3.1. Vooraf

De beschermingsformules uit de diverse regelingen hebben niet alleen betrekking op 'nieuwbouw' zoals de aanleg van de HSL of de Tweede Maasvlakte. Ook aanpassingen aan bestaande objecten, zoals benuttingsmaatregelen op de A12 of het verbreden van een vaargeul, en zelfs regulier onderhoud en handelingen, zoals het vervangen van geluidschermen en onderhoudsbaggeren, kunnen significante effecten hebben.

In het vorige hoofdstuk hebben we al die mogelijke ingrepen samen onder de kop 'plannen, projecten en handelingen' samengebracht. Aan de hand van de stappenschema's uit 2.2.4. dien je je de vraag te stellen of er mogelijk significante gevolgen kunnen optreden. Het criterium is dus niet de zwaarte van het effect (die bij nieuwbouw beduidend forser kan zijn dan bij onderhoud) maar of er significante gevolgen te verwachten zijn. Met name de recent ingevoerde soortenbescherming via de Flora- en Faunawet maakt dat veel regulier onderhoud vooraf op dit punt

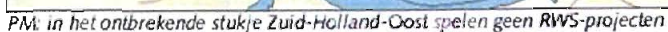


PM: in het ontbrekende stukje Zuid-Holland-Oost spelen geen RWS-projecten



In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens plannen, projecten en handelingen die RWS-DZH binnen afzienbare termijn voornemens is uit te voeren. Die confronteren we vervolgens met de beschermingsregels, zodat we kunnen vaststellen welke daarvan bijzondere aandacht vragen. Deze inventarisatie is mede tot stand gekomen via de in de inleiding genoemde workshop met projectleiders en beheerders van RWS-DZH.

De huidige ruimtelijke situatie in Zuid-Holland is weergegeven in kaart 3.1. Om vervolgens een inzicht te krijgen welke plannen, projecten en handelingen onder directe of mede-verantwoordelijkheid van RWS-DZH (mogelijk) te maken hebben met de beschermingsformules, is hiervan op kaart 3.2. een overzicht gegeven. Dat overzicht is niet uitputtend.





Een eerste onderscheid is gemaakt naar 'nieuwbouw'projecten en naar 'aanpassings'-projecten die een bestaand object of tracé beogen aan te passen. Dat onderscheid is soms diffuus. Een ander sluisbeheer van de Haringvlietssluisen is in juridische zin nog wel een beheermaatregel, maar feitelijk zijn de gevolgen zodanig groot en zo verrijkend dat een dergelijke maatregel onder 'nieuwbouw'projecten is geschaard.

Een tweede belangrijk onderscheid is dat tussen 'nat' en 'droog', hoewel ook hier de scheidslijn niet altijd even duidelijk is. Het handigste criterium is onder welke afdeling het betreffende project ressorteert. Bij de natte projecten zijn bovendien alleen al voor Zuid-Holland 48 deelprojecten bekend die voor een deel weer in verschillende deelgebieden worden uitgevoerd. Voor een goed projectmanagement een logische stap, maar voor het bieden van een bruikbaar overzicht is dit teveel verknipt. Daarom zijn de projecten op de kaart geaggregeerd tot een hanteerbaarder aantal door vergelijkbare projecten binnen één 'stroomgebied' onder één noemer te brengen. Bedenk dat veel van deze projecten ook nog onder een 'hogere noemer' gevangen kunnen worden, bijvoorbeeld die van NURG/natuurontwikkeling, Ruimte voor de Rivier en Deltanatuur. Voor het onderbouwen van de maatschappelijke noodzaak, uitvoering, prioritering en financiering zijn deze 'noemers' vaak zeer nuttig.

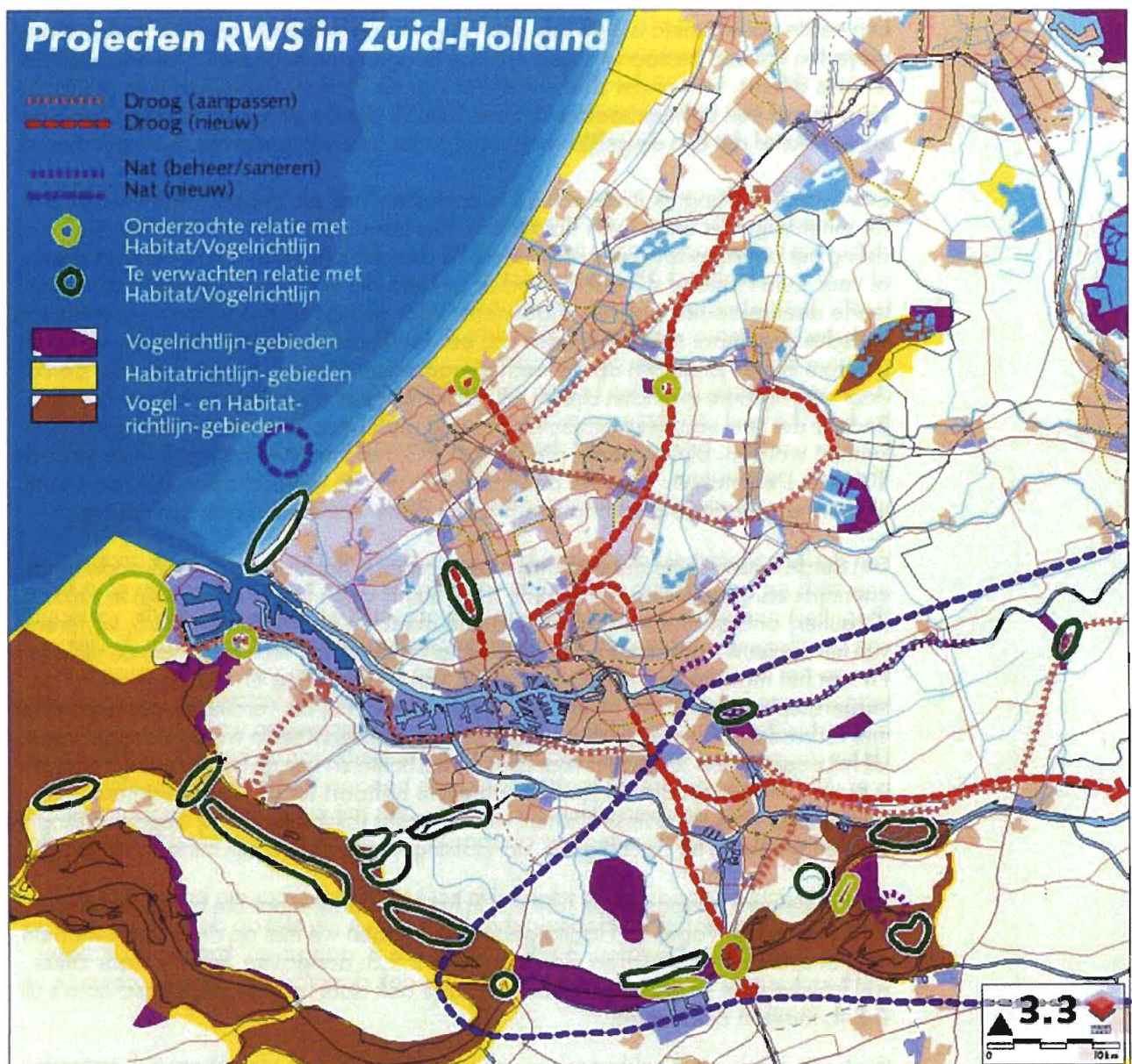
Een derde onderscheid dat gemaakt moet worden is dat tussen beheer & onderhoud enerzijds en aanpassing anderzijds. Ook hier is geen harde scheidslijn te trekken. (Regulier) onderhoud vindt plaats op alle objecten en tracés van RWS, variërend van het opnieuw aanbrengen van de wegmarkering tot het vervangen van de slijtlaag. En van het maaien van oevers tot herstel van beschoeiing en uitbaggeren tot op leggerdiepte in het natte. Nog onduidelijker wordt het als verdiepen gepaard gaat met verbreden, of als verlichting of portalen bij verkeerswegen worden aangebracht. Uit het oogpunt van 'zekerheid voor alles' bij het hanteren van de beschermingsformules is er van uitgegaan dat de laatste categorie behoort tot (de lichte vormen van) aanpassing. Ook de diverse kleinere reconstructies (bijvoorbeeld bij wegaansluitingen) worden gerekend tot de categorie 'aanpassingen' zijn dus op zijn minst 'toetswaardig'.

Allerlei kleinere aanpassingen (die wel in het MIT staan) maar die buiten de invloedssfeer liggen van Vogel- en Habitatgebieden, hebben we niet op deze kaart vermeld om het overzicht te bewaren. Zoals we al in 2.2.3. aangaven, kunnen daar zeker wel beschermde soorten voorkomen en zul je ook daarvoor de stappenschema's uit 2.2.4. moeten doorlopen.

Op kaart 3.2. is een beeld gegeven van lopende en binnen afzienbare tijd startende nieuwbouw- en aanpassingsprojecten. Ook het stadium waarin deze verkeren (vanaf het prille verkenningstadium tot het concrete uitvoeringstadium) is hierbij aangegeven. De onderverdeling hierbij is fijner dan de drieslag die het MIT hanteert (verkenning - planstudie - realisatie) omdat met name de subfasen tijdens de planstudie elk een specifieke plaats innemen in de toepassing van de beschermingsformules. Vandaar dat 'planstudie', 'MER' en 'ontwerp(tracébesluit)' apart zijn aangegeven.

*In paragraaf 4.2. is van vier van deze projecten beschreven hoe gewerkt is met de beschermingsformules en de bijhorende compensatieregelingen:*

- A4 Leiden-Burgervveen (met als directe aanleiding het voorkomen van de Meervleermuis),
- de HSL-boortunnel aan de zuidkant van de Oude Rijn (met als aanleiding de Wilde Zwaan en de nabijheid van vogelrichtlijngebied de Wilck),
- natuurontwikkeling en ruimte voor de rivier in de Noordwaard (waarin Noordse Woelmuis en andere prioritaire soorten een rol spelen),
- het vinden en inrichten van een locatie voor baggerspecieberging in Hollands Diep / Haringvliet, temidden van EHS, Habitat- en Vogelrichtlijngebieden.



Op het volgende kaartbeeld 3.3. vindt de confrontatie tussen projecten en de beschermingsregels plaats. Kaartbeeld 3.3. geeft aan welke (delen) van de projecten en aanpassingen (mogelijkerwijs) in aanmerking komen of kwamen voor toepassing van de beschermingsformules als gevolg van Vogel- en Habitatrichtlijngebieden.

We veronderstellen dat projecten die in de uitvoeringsfase zitten of zullen belanden, het proces van toetsing op en toepassing van de beschermingsformules reeds doorlopen hebben. Deze zijn met een lichtgroene kleur op de kaart aangegeven.

Op de kaart is met een donkergroene kleur aangegeven waar naar verwachting de komende tijd voor grotere projecten en aanpassingen in ieder geval het stappenschema doorlopen zal moeten worden. Mede vanwege het aggregeren van deelprojecten is het aantal cirkels niet gelijk aan het aantal werkelijk te doorlopen stappenplannen t.b.v. het beschermingsregime.

Duidelijk is wel dat wat betreft de droge 'nieuwbouw'projecten het aantal meevalt, maar dat vooral de natte projecten (niet zo verwonderlijk vooral vanwege de ligging in EHS en richtlijngebieden) met de beschermingsregels geconfronteerd zullen worden.



### 3.3. Plannen, projecten en onderhoudsactiviteiten op een rij

**Droge projecten** die voor RWS-DZH de komende jaren op het punt van beschermingsformules aandacht behoeven:

- A4 Leiden-Clausplein (geen grote problemen verwacht; mitigeerbaar en compenseerbaar)
- A4 Midden-Delfland (dwars door een gebied dat gekwalificeerd kan worden als richtlijngebied maar niet als zodanig aangewezen is; problemen zijn te verwachten; misschien wachten tot meer duidelijkheid bestaat over juridische status en reikwijdte van beschermingsformules)
- N11 Alphen-Bodegraven (geen grote problemen verwacht; mitigeerbaar en compenseerbaar)
- A12 Clausplein-Gouda: benutten (idem)
- A16-13 (nog in verkenningsfase, maar problematisch door Hoge/Lage Bergsche Bos, de Ecologische Verbindings Zone Akerdijk-Rottemeren en Schieveen; formeel geen richtlijngebieden maar wel mogelijk kwalificeerbaar)
- N14 bijna gereed
- A15 Maasvlakte-Vaanplein Verbreden/Benutten (idem, probleem bij Steenenbaak opgelost)

Een belangrijk deel van de **natte projecten** verdient in de toekomst extra aandacht omdat ook bij projecten met een expliciet natuurdoel veelal bestaande natuur aangetast wordt of verdwijnt.

Als voorbeeld noemen we het project Zuiderklip, waar een polder die ooit voorbestemd was tot spaarbekken omgebouwd te worden nu voor natuurontwikkeling in aanmerking komt en tevens een bijdrage levert aan Ruimte voor de Rivier. Er ligt een mooi plan maar daarvoor is wel een ingreep in bestaande natuur nodig. Zolang een 'saldo-benadering' nog niet formeel gelegitimeerd is, vereist dit dus een uiterst zorgvuldige aanpak. Met een saldobenadering onderzoek je systematisch of de nieuwe natuur o.a. qua uniciteit, diversiteit en historiciteit meer kwaliteit oplevert dan de huidige. Verder omvat de aanpak uiteraard een onderbouwing van nut en noodzaak en het 'bewijs' dat geen alternatieven beschikbaar zijn (zie ook de case Noordwaard in par. 4.2).

In nog sterkere mate geldt dit bij de verdere openstelling van de Haringvlietssluis. Daar zullen door de verschuiving van zoet naar zout en de getijdenwerking veel soorten die onder de richtlijnen beschermd zijn of kwalificerend zijn voor de Speciale Beschermingszone (SBZ), kunnen verdwijnen en plaats maken voor soorten die voorkwamen in de oorspronkelijke situatie van voor inpolderingen en Deltawerken. Ook het tienjarenplan voor de oeverbescherming in de Biesbosch vereist een goede toetsing op mogelijke significante effecten op soorten en populaties. Zelfs de beoogde natuurontwikkeling in de gorzen van de Lek kan een significante aantasting inhouden voor bestaande soorten.

En als laatste de verhouding tussen het **reguliere onderhoud** en beschermingsformules. Ook hier dien je in principe het stappenschema uit 2.2.4. te volgen. Dat geldt zelfs voor voortzetting van het huidige beheer, b.v. het maaibeheer. Hantering van het stappenschema is ook aan de orde als voortzetting van het huidige beheer leidt tot het ontstaan van nieuwe natuurwaarden. E.e.a. betekent dat het veel inspanning vraagt om bij onderhoudshandelingen te voldoen aan de beschermingsregels. Veel van deze handelingen zijn bovendien vergunningplichtig; je zult aan een vergunning-aanvraag dan een 'passende beoordeling' moeten toevoegen. Met dergelijke procedures gekoppeld aan beheershandelingen is nog weinig tot geen ervaring opgedaan. Daarom geven we hieronder behalve een opsomming ook een allereerste indicatie van mogelijke gevolgen. In paragraaf 6.3. komen we terug op de vraag of dit wellicht efficiënter kan worden aangepakt.

Voor wat betreft de droge infrastructuur gaat het om de volgende beheershandelingen:

- Onderhoud van sluizen, bruggen, stuwen e.d.
- Onderhoud en vervangen van vangrails, geluidschermen en portalen.
- Schonen van (berm)sloten en vijvers.
- Maaien van bermen en taluds.
- Onderhoud en aanpassen van (weg)verlichting.
- Vervangen van verhardingen.
- Conserveren van bruggen.

Voor wat betreft de natte waterstaat gaat het om de volgende beheershandelingen:

- Onderhoud oevers en oeverbeschermingen.
- Aanleg (voor)oeverbeschermingen.
- Onderhoud waterkeringen (voor zover in beheer van RWS).
- Onderhoud van sluizen, bruggen, stuwen e.d.
- Onderhoud vaarwegen (baggeren).
- Plaatsen en onderhouden vaarwegmarkeringen.

**Indicatieve beschrijving van mogelijke effecten van verschillende soorten beheershandelingen (droge infrastructuur)**

- Onderhoud van sluizen, bruggen, stuwen e.d.

De te verwachten effecten zijn - afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden - lokaal en tijdelijk; eerder verstoring dan vernietiging; in de meeste gevallen hoogstens een bedreiging van individuen en niet van populaties of de gehele biotoop; kennis van aanwezige soorten is noodzakelijk om zinvolle mitigerende maatregelen te kunnen nemen.

- Onderhoud en vervangen van vangrails, geluidschermen en portalen

De te verwachten effecten zijn - afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden - lokaal en tijdelijk; eerder verstoring dan vernietiging; in de meeste gevallen hoogstens een bedreiging van individuen en niet van populaties of de gehele biotoop; kennis van aanwezige soorten is noodzakelijk om zinvolle mitigerende maatregelen te kunnen nemen, zoals zoveel mogelijk vanaf de vluchtstrook werken, broedseizoenen mijden etc.. Let op: het plaatsen van portalen op plekken waar deze niet aanwezig zijn kan ingrijpend zijn (bijvoorbeeld op vogeltrek- en foerageerroutes);

- Schonen van (berm)sloten en vijvers.

De te verwachten effecten kunnen - mede afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden maar vooral van de mate van geïsoleerdheid van het betreffende water - verder reiken dan lokaal en tijdelijk; vernietiging van een populatie kamsalamanders is bijvoorbeeld denkbaar; kennis van aanwezige soorten is noodzakelijk om zinvolle mitigerende maatregelen te kunnen nemen, zoals eenzijdig of in delen schonen, wegvangen, etc.

- Maaien van bermen en taluds.

De te verwachten effecten zijn lokaal en tijdelijk; permanent gevestigde diersoorten kunnen meestal schuilen; daarnaast mogelijk verstoring in wijder gebied; in de meeste gevallen hoogstens een bedreiging van individuen en niet van populaties of de gehele biotoop; kennis van aanwezige planten- en diersoorten is noodzakelijk om zinvolle mitigerende maatregelen te kunnen nemen, zoals maaibeheer gericht op maximale ontwikkeling bloemrijk grasland, lenteseizoenen mijden etc..

- Onderhoud en aanpassen van (weg)verlichting.

De te verwachten effecten zijn bijna altijd lokaal en tijdelijk; hoogstens verstoring, geen vernietiging; zinvolle mitigerende maatregelen zijn denkbaar, zoals zoveel mogelijk vanaf de vluchtstrook werken, broedseizoenen mijden etc.). Let op: het plaatsen van lichtmasten op plekken waar deze niet aanwezig zijn kan ingrijpend zijn (bijvoorbeeld op broedgedrag van weidevogels, predatie e.d.) en is dus per definitie 'toetswaardig'.

- Vervangen van verhardingen

Mogelijk verstorend zijn door drukke, lawaaiige activiteiten en onverwachte bewegingen; vernietiging pas denkbaar bij verrichten van activiteiten buiten het wegprofiel; ook grote seizoensinvloed.

- Conserveren bruggen

Denk aan het aanbrengen van coatings etc.; verstorend en bij morsen mogelijk slecht voor het (water)milieu; zandstralen e.d. buiten het broedseizoen.

**Indicatieve beschrijving van mogelijke effecten van verschillende soorten beheershandelingen (natte waterstaat)**

- Onderhoud oevers en oeverbeschermingen

Zeker bij grootschalige projecten in natuurgebieden zijn forse effecten denkbaar, waarbij niet alleen individuen maar zelfs lokale populaties in het geding kunnen zijn; in ieder geval buiten het broed- en zoogseizoen (zodat individuen kunnen vluchten) en buiten de winter om de winterslaap niet te verstoren; goede kennis van aanwezige soorten cruciaal voor mitigerende maatregelen en vernietiging van lokale populaties te voorkomen.

- Aanleg (voor)oeverbeschermingen

Idem; indien vanaf water gewerkt kan worden kunnen veel problemen in de oeverzone zelf vermeden worden.

- Onderhoud waterkeringen (voor zover in beheer van RWS)

Motivering van dergelijke projecten uit oogpunt van veiligheid relatief eenvoudig; voor maaien is begrazen een denkbaar alternatief; onderhoud dijkvoet en dijkbekleding (basalt, asfalt, stortsteen) is seizoen van belang voor grootte effect.

- Onderhoud van sluizen, bruggen, stuwen e.d. (zie hiervoor)

- Onderhoud vaarwegen (baggeren)

Grootste schade meestal niet door baggeren zelf maar de stort van de baggerspecie.

- Plaatsen en onderhouden vaarwegmarkeringen (zie hiervoor bij droog)



## **4. Verkenning van de problematiek**

### **4.1. Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken hebben we achtereenvolgens beschreven de (recente) regelgeving voor soorten en gebiedsbescherming (hoofdstuk 2) en voorgenomen plannen, projecten en handelingen van RWS-DZH en de raakvlakken daarvan met de beschermingsregels (hoofdstuk 3), zowel in inhoudelijke als in organisatorische zin. Zo bleken bijvoorbeeld beheershandelingen in dit verband relatief veel aandacht te vragen.

In dit hoofdstuk verkennen we de problematiek verder, door achtereenvolgens:

- Een viertal ervaringen van RWS-DZH met het omgaan met beschermingsregels in (grote) projecten te beschrijven
- De resultaten van een workshop met projectleiders te presenteren

### **4.2. Een viertal eigen ervaringen**

De eerste (en zeer belangrijke) lessen kunnen getrokken worden uit de eigen ervaringen van RWS-DZH. Hieronder is een beknopte beschrijving opgenomen van vier recente ervaringen met de toepassing van de beschermingsregels. In paragraaf 4.3. geven we onze conclusies uit deze ervaringen.

#### **A4 Leiden-Burgerveen,**

Verkeert in 2001 in het OTB-stadium. Doel is verbreding tot 2x3 plus diverse doorstromings- en benuttingsmaatregelen.

Het natuurbelang is vroegtijdig en nuchter in beeld gebracht, mede met behulp van praktische bijdragen van lokale belangengroepen.

Alle regelingen zijn nagelopen. Er wordt géén reeds aangewezen Vogel/Habitatrichtlijngebied geraakt. Een inventarisatie van beschermde soorten in de zin van de habitatrichtlijn bracht het voorkomen van de meervleermuis in beeld (opgenomen in bijlage II Habitatrichtlijn). Nader onderzoek toonde aan dat door de verbreding geen negatief effect te verwachten is, plus dat er geen aanwijzing tot een speciale beschermingszone in voorbereiding is. Een ontheffingsvergunning hoeft dus niet aangevraagd te worden.

Ecologische inrichting van bermen en oevers, aanleg van faunapassages en barrièrevermindering bij (water)kruisingen mitigeren een belangrijk deel van de negatieve effecten op bestaande natuurwaarden. Compensatie is alleen nodig in het kader van het SGR als gevolg van het beperkte areaalverlies aan recreatieterrein in Munnikenpolder en Cronensteijn. Deze compensatie wordt samen met de aan de aanleg van de HSL verbonden compensatieverplichting uitgevoerd door kwaliteitsverbetering in de Munnikenpolder/Cronensteijn en/of door fysieke compensatie waarbij aansluiting wordt gezocht bij projecten in de omgeving.

Uit dit project valt te leren dat - ondanks de relatief complexe situatie - vertraging en andere problemen zijn voorkomen door vroegtijdig en zorgvuldig het nodige te doen, door goede communicatie met de streek en belanghebbenden, door in de directe omgeving te compenseren en door extra meerwaarde en draagvlak te creëren door te combineren met de compensatie voor de HSL-Zuid.

#### **de HSL-boortunnel aan de zuidkant van de Oude Rijn**

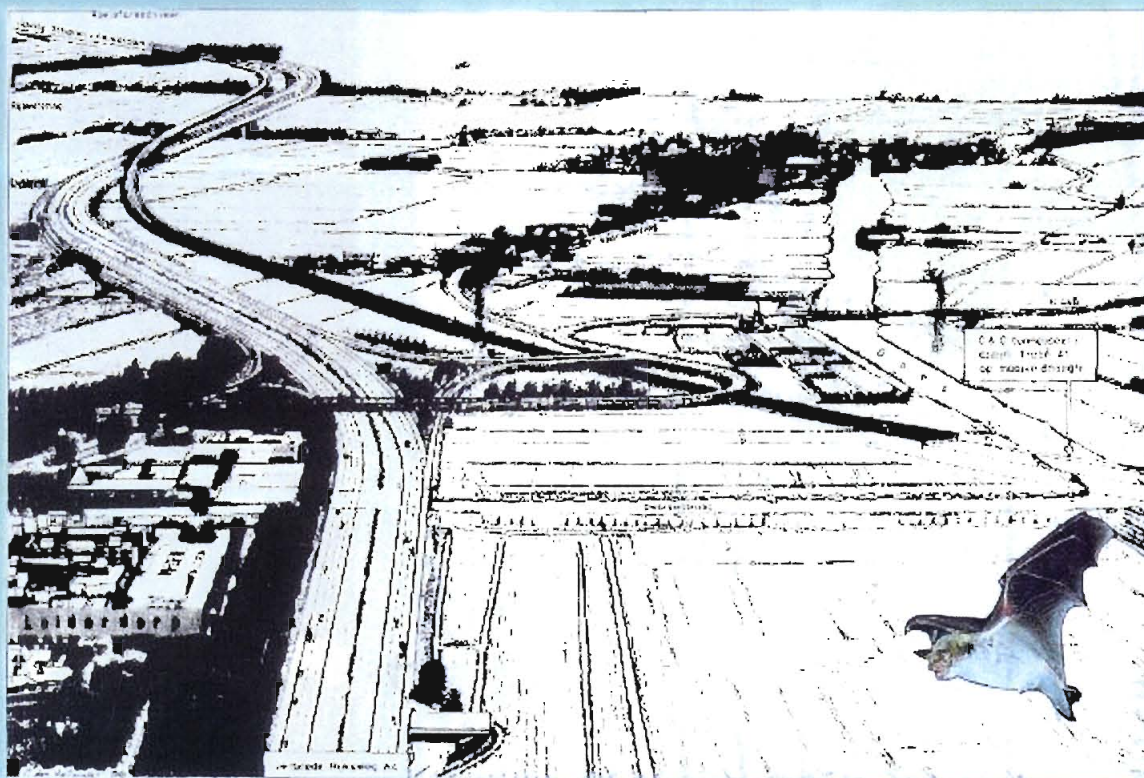
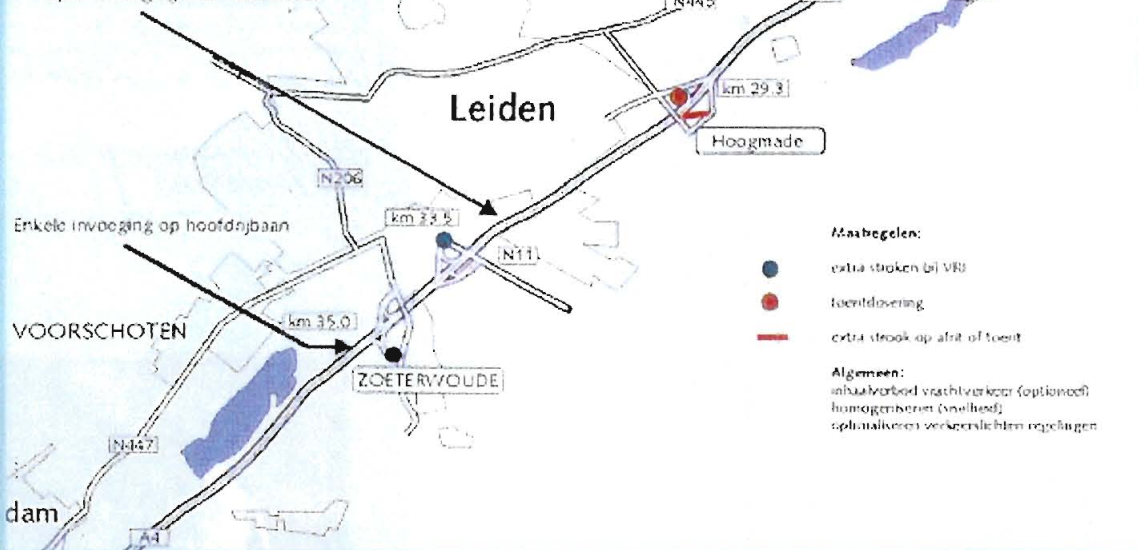
Tijdens de OTB-fase in 1998 was nog alleen sprake van SGR-compensatie, die keurig in het tracéMER is uitgezocht. Voor de oplevering in 2005 dienen twee oplossingsrichtingen concreet te zijn uitgewerkt:

- 'ecostapstenen' (moeras/rietnatuur) rond vlucht/ontluchtingsschachten
- uitbreiding van natuurgebied de Wilck aan westzijde.

Omdat vergeten was de Europese instanties mededeling te doen van deze (SGR-) compensatieverplichting, volgden vragen in het Europese parlement. Het antwoord

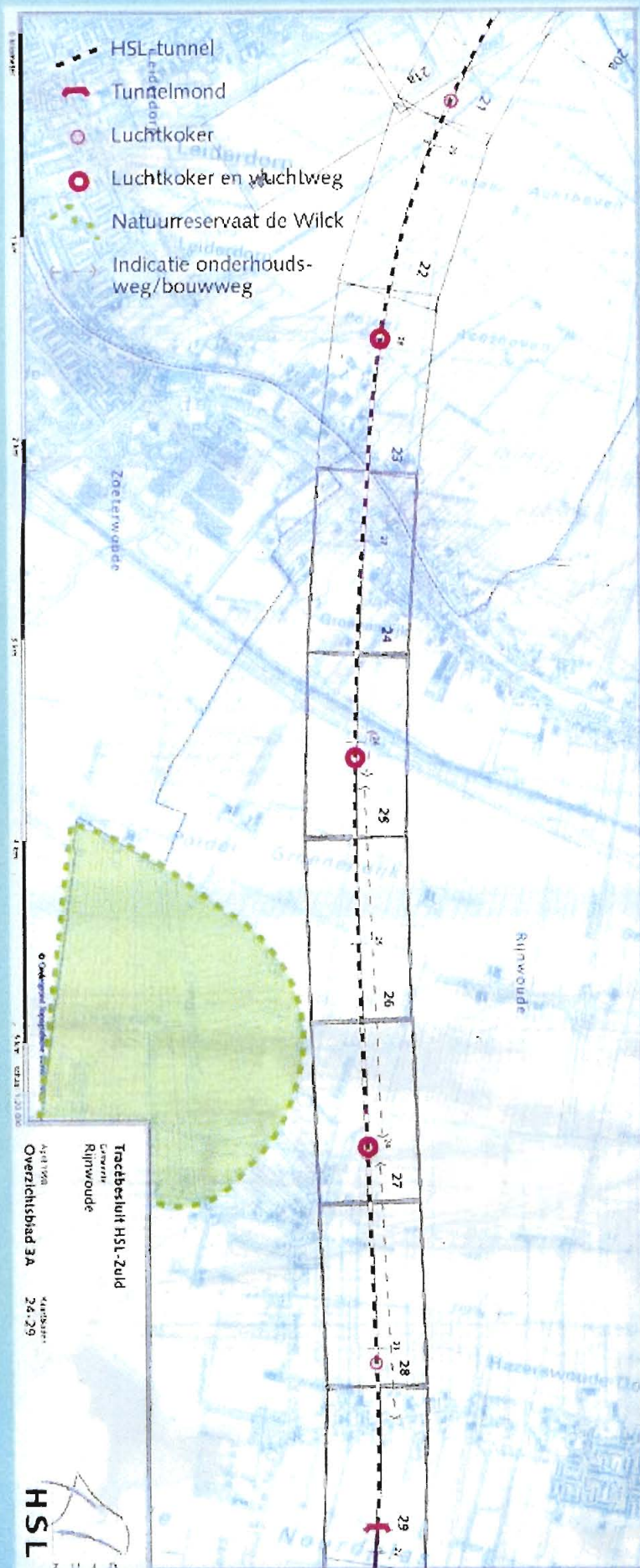


Taper uitvoering naar Parallelbaan



## Ontwerp OTB verbreding A4 Leiden-Burgervleen 4.1





### SOVON-waarnemingen

#### Kleine Zwaan

15-11-2001:

De Wilck/Hazerswoude 133 birds,  
Starrevaat/Leidschendam 16 birds,  
Westbroekpolder/Zoeterwoude 2 birds  
(Adri de Groot en Aad Zevenhoven).

16-11-2001:

De Wilck/Hazerswoude 94 birds  
(Aad Zevenhoven).



maakte niet duidelijk hoe met Vogel/habitatrichtlijn was omgegaan, dit in de veronderstelling dat de SGR-regeling al voldoende bescherming bood. Met de dreiging om ruim 400 miljoen uit het Europees Structuurfonds niet uit te keren, werd de procedure alsnog geheel volgens de regels uitgevoerd.

In 1998 kwam ook het signaal dat het aantal Kleine Zwanen in de Wilck en omringende polders de 1% drempel en 100 ha grens overschreed. Verder bleek dat LNV de Wilck in 2001 formeel tot Vogelrichtlijngebied zou benoemen wat met terugwerkende kracht effect had. Tevens zouden in vergelijking met het Ontwerp-Tracé-Besluit afwijkende bouw- en vluchtwegen bij Westeinde gebruikt worden. Voldoende redenen om bij het tunneltracé alles nog eens te herijken en de Vogelrichtlijnprocedure precies te volgen om problemen te voorkomen. In 2001 heeft dit plaatsgevonden.

Het onderzoek beperkte zich tot richtinggevende soorten kleine zwaan, slechtvalk en goudplevier. Omdat de Wilck en het zwanengebied zich in een hoge (veen) polder bevinden en het overgrote deel van de activiteiten plaatsvinden in een bijna 4 meter lagere droogmakerij, bleek dat er alleen op geringe schaal effecten te verwachten zijn, die bij een beperking van het menselijk verkeer op de bouwweg en bij de vluchtschacht nog eens verder gemitigeerd kunnen worden. Gevolg van dit onderzoek is dat geen ontheffingsvergunning meer aangevraagd is. Ook hier is dus de les dat zorgvuldigheid en volledigheid vereist is.

Voor de hele tunneltraverse is ook het soortbeschermingstraject doorlopen. Een enkel individu wordt mogelijk geschaad, maar de soorten zelf gaan er per saldo op vooruit door natuurgerichte afwerking.

Een algemene les (niet specifiek uit dit project, maar wel uit andere), is dat soortbescherming uiterst lastig is bij pioniersoorten: de kleine modderkruiper komt overal, voor je het doorhebt zit er een oeverwaluw in een berg vers opgeworpen zand en de rugstreeppad is dol op poeltjes in nieuwe zandlichamen. Ook is nog veel onbekend of onduidelijk over de precieze effecten en relaties wat betreft individu - populatie - gebied. Voorkomen moet worden dat tot het laatste beestje doorgestudeerd moet worden.

### ***Een locatie voor baggerspeciebergings in Hollands Diep / Haringvliet***

Hoofddoel van dit project is de berging van 25 miljoen m<sup>3</sup> vervuilde bagger uit sanering van de Biesbosch. Landlocaties bleken niet haalbaar, dus moesten locaties in Het Hollands Diep of Haringvliet gevonden worden, dat wil zeggen in het midden van de Ecologische Hoofdstructuur, Habitat- en Vogelrichtlijngebieden. Nevendoelen van het project zijn verbetering van de rivierafvoer en natuurbouw. Het MER is in 2000 uitgebracht.

Bij de aanwijzing van het plangebied tot Habitatrichtlijngebied was de autonome ontwikkeling (waaronder gerekend werden het openstellen Haringvlietssluizen maar ook de aanleg van een baggerdepot) uitgezonderd van het beschermingsregime. Maar als gevolg van de 'A73-angst' weigerde LNV akkoord te gaan met het concept-MER en stelde dat met de aanleg van een grootschalig baggerdepot toch sprake was van een nieuwe ontwikkeling. Er is vervolgens een compromis gesloten: volstaan zou kunnen worden met een zeer uitgebreide toelichting bij de ontheffingsaanvraag ex art 25 van de NB-wet.

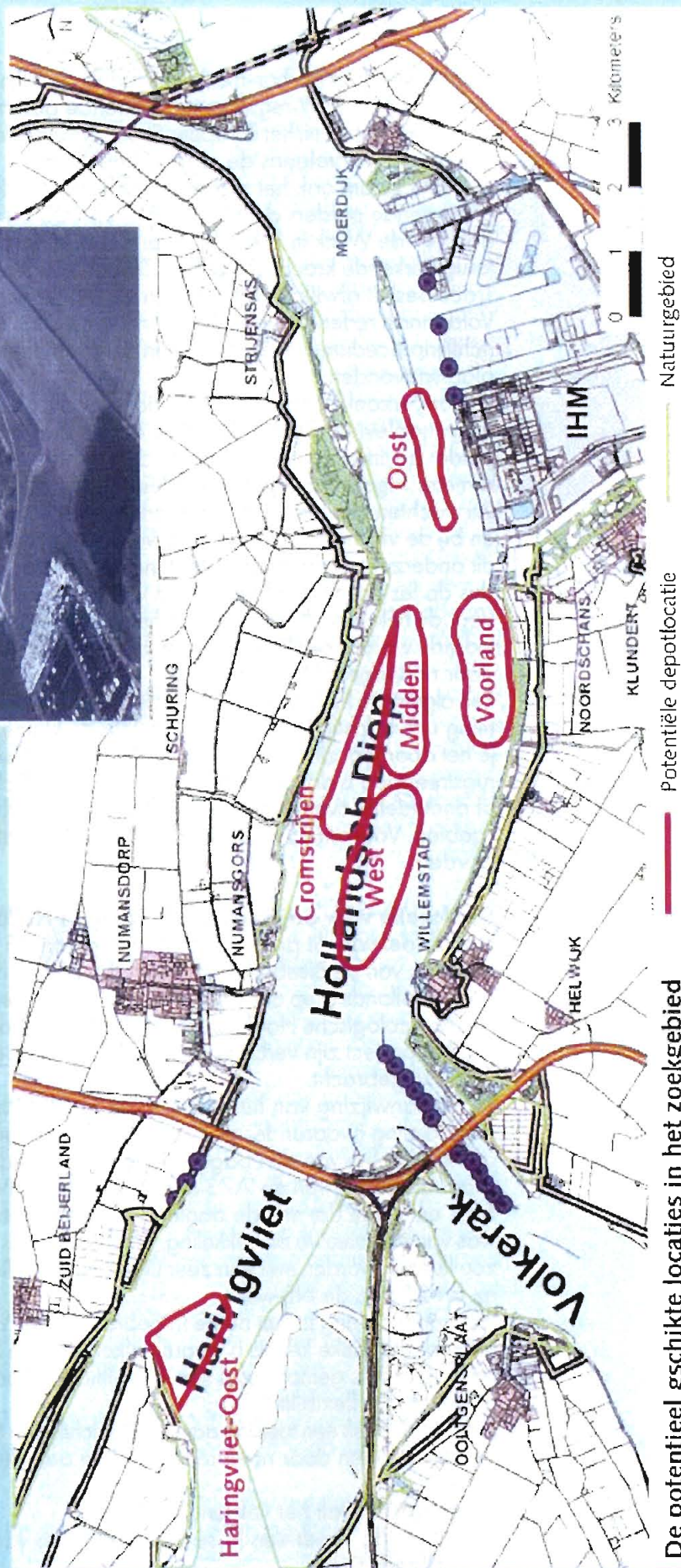
Het natuurbelang is met name in gebracht door 'de omgeving'. Veel en onmisbare gebiedsspecifieke kennis is daaruit afkomstig. De locatiekeuze voor Oost, achter de Sassenplaat, is gemotiveerd vanuit minimale schade aan natuur, milieu en landschap bij maximale flexibiliteit.

In het MER heeft een toetsing aan Habitatrichtlijn en SGR plaatsgevonden: compensatie wordt geboden door natuurontwikkeling aan de randen van het baggereiland.

Uit dit project valt het volgende te leren:

- per saldo treedt een forse verbetering op van de ecologische condities in het Hollands Diep;
- het principe 'niet afwentelen' heeft er toe geleid dat de oplossing voor de problemen voor watersysteem binnen hetzelfde systeem is gevonden;





## De potentieel geschikte locaties in het zoekgebied

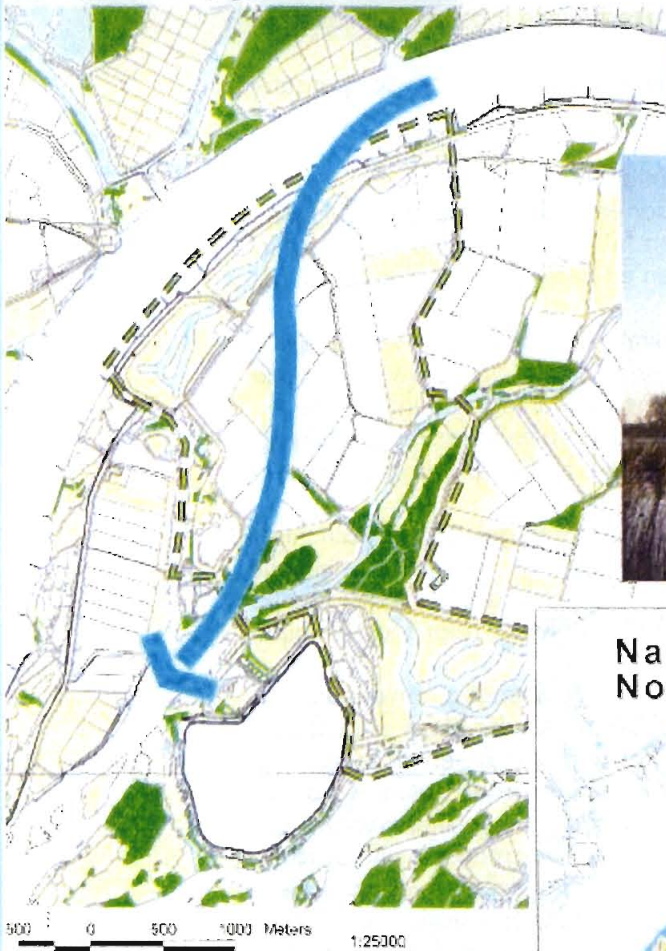
## Potentielle depotlocatie

Naturgebiet

## Baggerspecieberging Hollands Diep/Haringvliet-Oost 4.3



Natuurontwikkelingsgebied Noordwaard

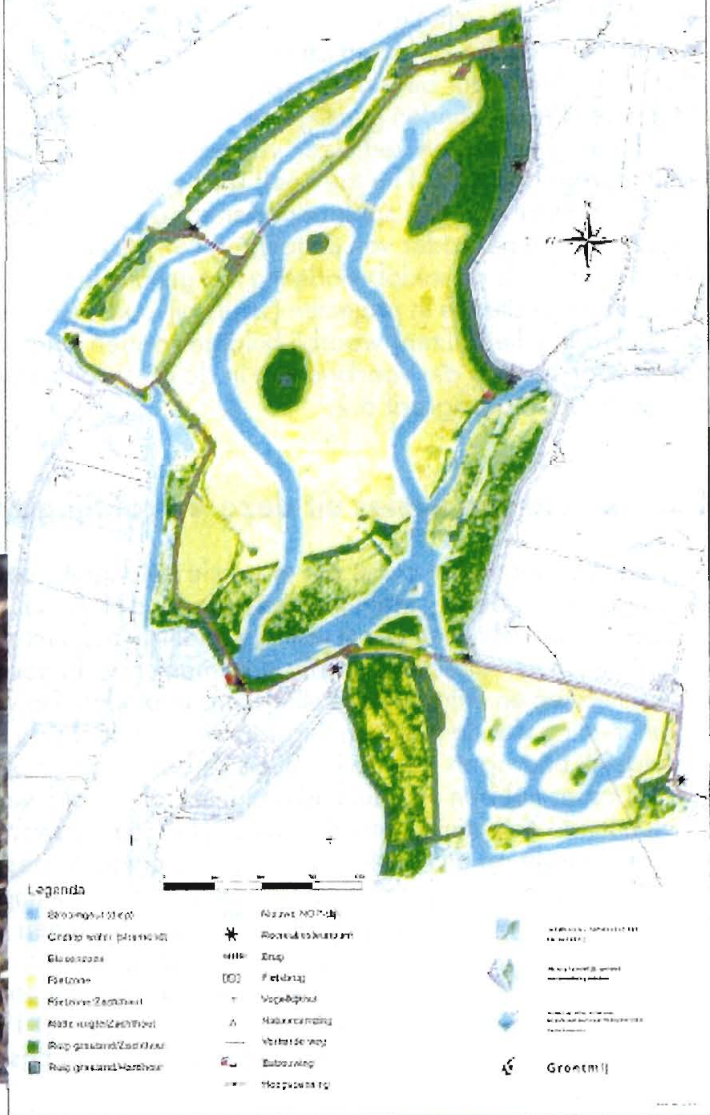


— — — Natuurontwikkelingsgebied

← Ruimte voor de Rivier



Natuurontwikkelingsgebied Noordwaard



- in vergelijking met (veel slechter scorende) alternatieve locaties is de best haalbare oplossing naar boven gekomen;
- draagvlak en informatie van direct betrokkenen is een extra reden om compensatie binnen hetzelfde project te realiseren.

### **Natuurontwikkeling en ruimte voor de rivier in de Noordwaard**

Het betreft hier een Natuurontwikkelingsproject voor een 600 ha zoetwatergetijdengebied in de Biesbosch, voortkomend uit NBP en NURG. De 'natuur'-mer werd in 1996 gestart vanwege het doorgraven van dijken en bestaande randen natuur in deze voormalige landbouwpolder.

In het kader van de Deltawet Grote Rivieren en Ruimte voor de Rivier (1995) bleek dat de doorgraving ook een ontlasting van hoge waterstanden op Nieuwe Merwede betekent. Naast natuur- werd dus ook een veiligheidsdoel ingebracht met als bijkomend effect dat meer tempo kon worden gemaakt, extra financiën ter beschikking kwamen en een titel voor onteigening werd geboden. Het dubbeldoel maakte in 2000 wel een aanvulling op het MER nodig.

In de aanvulling zijn de SGR-regels, de procedures van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de soortbeschermingseisen volledig en punctueel doorlopen. Voor RWS betekende dit wel een psychologische omschakeling: van het (grootschalig en grofstoffelijk) scheppen van abiotische omstandigheden (typerend voor RWS) naar soort- en bijna individubescherming (zoals de Noordse Woelmuis).

GIS-kaarten bleken bij deze aanvulling onbruikbaar (grofschalig, onvolledig, verouderd). De specifieke kennis van de lokale SBB-beheerder bleek onmisbaar. De saldobenadering per soort bleek werkbaar. Per saldo vindt een forse biotoopuitbreiding plaats voor bestaande soorten, omdat landbouwgrond natuur wordt. De resterende effecten konden gemitigeerd worden door seizoensspecifiek werken, en zonodig wegvangen en verhuizen van enkele soorten. Daarnaast is uiteraard monitoring geboden. Tot nu toe heeft LNV zich niet uitgesproken over het in dit project hanteren van een saldobenadering. De projectdocumentatie is aan LNV toegezonden in het kader van de toetsing van het niet-vergunningsplichtig karakter van het project. Als de saldobenadering niet gehanteerd zou mogen worden ontstaat dus een lastige situatie in projecten (zoals bijvoorbeeld de gewijzigde openstelling van de Haringvlietsluizen) waarbij huidige soorten kunnen verdwijnen en plaats maken voor soorten die voorkwamen in de oorspronkelijke situatie. We komen daarop terug in paragraaf 6.2.

### **4.3. Eerste conclusies uit deze 4 praktijkgevallen**

Uit deze 4 onderzochte cases zijn al enkele belangrijke conclusies te trekken over het omgaan met de beschermingsregels in Zuid-Holland.

- Doel van de richtlijnen wordt volledig ondersteund. Het zoeken is gericht op het vinden van een effectieve en efficiënte manier om biotoop en soort adequaat te beschermen én extra ontwikkelingskansen te bieden. De vier geïnterviewden zijn van mening dat de beschermingsformules, ondanks de diverse haken en ogen, duidelijk bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van plan én proces.
- De 4 cases hebben een duidelijke pioniersrol vervuld, wat ook blijkt uit de nogal wisselende en weinig sturende rol van LNV, de eerstverantwoordelijke instantie voor controle op en toetsing van toepassing van de beschermingsformules. Het stappenschema was (nog) niet bekend tijdens de uitvoering van het project; eerder is het stappenschema juist afgeleid van de ervaringen uit dergelijke projecten. Er is nu echter wel al sprake van een overgangsfase van 'pionier' naar 'regulier'. Er wordt hard aan gewerkt de verschillende regelingen in één kader onder te brengen (Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet 1998), maar het zal nog een aantal jaren duren voordat toepassing van de beschermingsregels soepel ingeburgerd zal zijn.
- Er is géén sprake van eenheidsworst. Elk project kent zijn eigen problematiek en zijn eigen wijze van oplossingen vinden. Toepassen van de beschermingsformules



is dus maatwerk dat niet in een standaard-procedure valt op te lossen. Je kan veel van elkaar leren (om te voorkomen dat het wiel steeds opnieuw uitgevonden wordt en iedereen steeds in dezelfde kuilen tuimelt), maar klakkeloos kopiëren heeft geen zin. Het opzetten van een databank, of een steunpunt met informatie over 'hoe om te gaan met beschermingsregels in RWS-projecten', verdient zeker aanbeveling.

- Het blijkt (achteraf) zeer goed mogelijk een uniform stappenschema te hanteren om alle relevante aspecten in beeld te brengen, maar een projectspecifieke invulling wat betreft de inhoud en het vinden van oplossingen blijft noodzakelijk.
- Van groot belang is dat de verschillende beschermingsformules vanaf de start van het project meegenomen worden. De consequenties voor de hoeveelheid werk, de bandbreedte van te onderzoeken alternatieven, de kennisvergaring en de te maken keuzen kunnen zeer groot zijn. De richtlijnen en soortbescherming vormen daardoor een zwaarwegende factor bij het opzetten van het planproces.
- Opvallend is de grote en onmisbare inbreng van lokale (milieu- en natuur)groepen en van lokale kennis, mede doordat de standaard databanken en GIS-bestanden lang niet altijd up to date en voldoende gedetailleerd zijn. Een pleidooi om dergelijke groepen al snel bij het onderzoeks- en planvormingsproces te betrekken.
- 'Niet afwentelen' van problemen en oplossingen is belangrijk voor het verkrijgen en behouden van (lokaal) draagvlak. Veel kennis moet komen van lokale groepen en personen, met hen zullen ook de alternatieven en compensatiemogelijkheden besproken moeten worden. Zeker bij 'lastige' projecten is het dan van groot belang dat compensatie en project gekoppeld worden, in die zin dat compensatie tot een intrinsiek en herkenbaar onderdeel van het project wordt gemaakt. Compenseren via 'afrekenen in geld' of via een 'compensatiepot elders' (wat overigens alleen bij de SGR-compensatie kan), kan voor de projectleider erg gemakkelijk lijken, maar verlaagt ook de betrokkenheid van belanghebbenden en dus de realisatiekansen.
- Ruimhartig berekenen van de compensatie speelt mede een rol in het overtuigen van iedereen dat (per saldo) het eindresultaat (beduidend) méér natuur- en recreatiegebied of méér natuur- en recreatiekwaliteit oplevert.
- Samenvattend: een goede toepassing van de beschermingsformules en een goede onderbouwing van te maken projectkeuzen vereisen dus diepgang + maatwerk + lokale kennis + actualiteit.

#### 4.4. Conclusies uit de workshop

In een workshop met medewerkers van RWS-DZH kwamen - na inleidingen over de regelingen en een presentatie van de vier cases - in bredere zin de natte en droge projecten in relatie tot beschermingsformules aan de orde. Hieruit zijn de volgende vragen, aanzetten voor oplossingen en conclusies t.a.v. plannen, projecten en handelingen afgeleid.

##### 1. Mogelijke valkuilen in het rijksbeleid:

- a. vervangen van de ene soort natuur door andere;
- b. statische in plaats van ontwikkelingsgericht natuurbenadering; natuurbeschermingsdoelen staan dan op gespannen voet met natuurhersteldoelen;
- c. vraag naar steeds minder relevante kennis (derde en vierde orde effecten);
- d. projecten op kleine schaal leiden ook tot kleinschalig compenseren en versnipperen;
- e. lange termijn perspectief voor compensatie ontbreekt.
- f. ontbreken van intern 'vangnet' als compensatie binnen project onmogelijk is.

##### 2. Heeft RWS-DZH wel een probleem of is het alleen een procedurekwestie?

- Voor grote droge projecten is er nog wel uit te komen (TracéMer-procedure is bekend). Natte projecten lijken meer problemen op te leveren vanwege de 'natuur voor natuur' compensatie (zie hierboven).
- A4 Midden-Delfland: kan gekwalificeerd worden als potentieel Vogel/habitatrichtlijn-gebied, zodat ook hier de beschermingsregels expliciet aandacht behoeven. Dat

- geldt ook voor de A16/13.
- Vergunningverlening wordt fors verbreed/verzwaard.
- Pijn zit vooral bij kleine en onderhoudsprojecten, die worden relatief het zwaarst belast. Als voorbeeld: is voor het plaatsen van portalen op het Hellegatsplein (valt in habitatgebied) een vergunning vereist? Moet voor elke onderhoudsactiviteit het stappenschema doorlopen worden en wie voert dat uit en wie toetst? Dit speelt vooral bij het zwaardere (onderhouds)werk in het natte (ecologisch herstel oevers, onderhoud oevers, sanering waterbodems);
- 3. **Toetsingsverantwoordelijkheid is (nog) niet duidelijk geregeld en lijkt per project te kunnen verschillen (MER, LNV, EC, rechter e.d.)**
  - De regionale directie van LNV is de eerst verantwoordelijke, vanwege het verlenen van vergunningen. Afhankelijk van (het soort en het stadium van) de procedure kunnen ook andere instanties in de toetsing betrokken worden.
  - Duidelijkheid, kennis en zekerheid bij LNV dringend gewenst; breng discussiepunten snel over naar LNV, want nu worden daar de opties zo lang mogelijk open gehouden en moet gewerkt worden zonder dat duidelijk is wat wel en niet kan.
- 4. **Welke vragen leven er bij RWS, waaraan bestaat behoefte?**
  - Graag een 'MIT-plus kaart nat en droog' voor het overzicht (zie kaart 3.1. als aanzet).
  - Graag een 'beleidskaart compensatie' (waarop compensatie-gebieden en projecten als ondersteuning en zoekruimte).
  - Instandhouding (ook van 'onnatuurlijke' natuursituaties) is de basis van de regelgeving. Er is meer soepelheid nodig (waarbij saldoberekeningen en uitwisseling van natuurwaarden mogelijk is).
- 5. **Welke aanpak kan het beste gevolgd worden in het omgaan met de diverse vormen van onzekerheden? Waar ligt de grens in verband met effectiviteit voor behoud/versterking van de natuur ('kosten-baten analyse')?**
- 6. **Draagvlak op lokaal niveau is cruciaal maar kan strijdig zijn met de noodzaak tot bundeling van compensatie uit verschillende projecten.**

#### 4.5. Tot slot ...

Case-studies en workshop leiden tot constatering en vragen.

De constatering betreft aard en omvang van de problematiek:

- De problemen concentreren zich bij de natte waterstaat: veel is in uitvoering en er is weinig MER-houvast. Hier bieden de stappenschema's uit 2.2.4. een leidraad.
- Bij de droge waterstaat lijkt het minder problematisch: er is veel MER-houvast, er is slechts een beperkt aantal projecten in/bij Vogelrichtlijn- en Habitatgebieden. Zeker is dat de Flora- en Faunawet (soortenbescherming) wel om aandacht en zorgvuldig opereren vraagt. Ook hier bieden de stappenschema's uit 2.2.4. een leidraad.
- Met betrekking tot 'beheer en onderhoud' lijken zich de meeste vragen voor te doen. Er is géén MER-houvast en men is beducht voor administratieve verplichtingen zonder enige meerwaarde, vooral omdat soortbescherming ook buiten SGR-, habitat en vogelrichtlijngebieden geldt.
- Nog veel is onzeker en in ontwikkeling. De komende tijd is ook een periode van uitkristalliseren.

De vragen zullen beantwoord moeten worden. In de volgende hoofdstukken zal getracht worden een antwoord te geven. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden naar:

- vragen met een projectmatig karakter; deze komen in hoofdstuk 5 aan de orde;
- vragen met een strategisch karakter, d.w.z. waar de antwoorden boven het betreffende project uit op het niveau van de dienstleiding, in de relatie met andere overheden en departementen zoals LNV, op nationaal of zelfs internationaal niveau aangekaart zullen moeten worden; deze komen in hoofdstuk 6 aan de orde.



## **5. Hoe kunnen projectleiders en beheerders bij RWS-DZH hiermee om gaan?**

### **5.1. Algemeen**

#### *Plannen en projecten*

In deze rapportage is vooral in hoofdstuk 2 al een aantal handreikingen gedaan aan projectleiders voor het omgaan met beschermingsregels;

- Een stappenplan voor het omgaan met de Habitat- en Vogelrichtlijn (2.2.4.);
- Een indicatieve beschrijving hoe om te gaan met niet gebiedsgebonden soortenbescherming (2.2.5.)
- Gebiedsbescherming uit het SGR (2.3.)

In het hoofdstuk 3 zijn ook kaartbeelden opgenomen die aangeven waar in Zuid-Holland sprake is van beschermde gebieden. Het overzicht is wat betreft de SGR compensatieregeling niet compleet. Projectleiders zullen dat zelf moeten aanvullen.

#### *Beheer- en onderhoud*

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in principe voor iedere handeling opnieuw inschatting van 'significante effecten' en (als die er zijn) een 'passende beoordeling' moet plaatsvinden. In hoofdstuk 6 zullen we daarvoor een oplossing aanbieden in de vorm van beheerplannen. Zolang die niet beschikbaar zijn, zul je dus ook voor handelingen gericht op beheer en onderhoud een inschatting en eventueel een beoordeling moeten (laten) opstellen.

Aan het slot van hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van relevante wetteksten (internetsites), brochures en contactadressen.

### **5.2. Omgaan met onzekerheden**

Door het ontbreken van jurisprudentie en de complexe verhouding van internationale tot nationale wetgeving, zijn vooral de Habitat- en Vogelrichtlijn nog met veel onduidelijkheden omgeven. Dat is voor een projectleider, die risico's en onzekerheden in zijn project wil reduceren, niet eenvoudig. Zonder uitputtend te willen zijn, sommen we de belangrijkste risico's op:

- Daar waar sprake is van ingrepen t.b.v. natuurbeheer of -ontwikkeling dient een per definitie kwalitatieve afweging plaats te vinden tussen verschillende soorten natuur (saldobenadering, zie ook par. 6.2.). Vooraf is niet gemakkelijk in te schatten of toetsende instanties hiermee akkoord gaan en dat is dus een risico;
- De aanwijzing van Habitatrichtlijn-gebieden is (voorlopig) nog niet afgerond;
- Beschermde soorten kunnen ook buiten beschermde gebieden voorkomen en het is aan de initiatiefnemer om te toetsen of er sprake is van 'significante gevolgen';
- Beschermde soorten kunnen zich in de loop van de tijd of onder invloed van werkzaamheden op andere plaatsen gaan ophouden;
- Er bestaan 'leemten in kennis' ten aanzien van het voorkomen van soorten in het plan- of projectgebied. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het opheffen van deze leemten; de initiatiefnemer, LNV of de provincie.
- Er bestaan ook 'leemten in kennis' ten aanzien van het 'berekenen' van de populatie- en tweede orde-effecten;
- De begrippen 'plan' en 'project' hebben uiteraard nog geen gedetailleerde uitwerking gekregen. Dat geldt net zo voor begrippen als 'significante effecten' en 'passende beoordeling';
- De implementatie van de wetgeving is nog gaande;

Dergelijke risico's kun je als projectleider simpelweg niet reduceren. Het is veeleer een kwestie van hantering. Het is zaak als projectleider zorgvuldig te balanceren tussen 'de regels op de letter volgen' en 'efficiënt opereren'. Het belangrijkste advies daarbij is; zorg dat je helder en navolgbaar bent en motiveer afwijkingen. Maak jezelf controleerbaar. Behandel –om het in juridische termen te zeggen- de problematiek materieel (inhoudelijk) en formeel (procedureel) op een zorgvuldige wijze.

De wijze waarop het Bevoegd Gezag (BG) hierin optreedt kan voor een projectleider nog een eerste complicatie vormen, zeker als het BG weifelt. Als projectleider ben je zeker niet in de positie het BG aan te sturen. Als er behoefte aan bestaat, zou het BG natuurlijk wel de weg kunnen wijzen naar instanties, waar meer informatie te krijgen is.

Een tweede mogelijke complicatie is de wijze waarop het ministerie van LNV hierin opereert. LNV probeert haar eigen rol (toetser/adviseur) in dergelijke processen te vinden en loopt dan uiteraard ook tegen de hierboven beschreven onzekerheden op. Ook dit is uiteraard vooralsnog een gegeven (zie hoofdstuk 6).

### 5.3. Welke inbreng in welke fase?

Het omgaan met beschermingsregels dient van meet af aan een plek te hebben in plannen, projecten en handelingen. Hoe eerder, hoe beter. Maar er is natuurlijk een onderscheid. Aangenomen dat uit een globale verkenning blijkt dat er sprake is van significante effecten, zal in een verkenningfase het accent nog vooral liggen op de 'nut en noodzaak' discussie en op alternatieven. Tijdens de workshop die we als opmaat naar deze rapportage organiseerden, deed één van de subgroepjes vanuit die achtergrond de suggestie: kies voor een brede projectdoelstelling/naam, dan kun je nog veel kanten op. Vergelijk in dat verband b.v. Ruimte voor de Rivier en Dijkverzwaring, Corridorstudie en A16/13.

Verder naar achter verschuift het accent naar het ontwerp en de realisatie van mitigerende en compenserende maatregelen (aangenomen dat daar aanleiding toe bestaat). Voor beheer en onderhoud ligt het accent ook op mitigerende maatregelen. We komen daar –zoals gezegd- nog op terug in hoofdstuk 6.

E.e.a. is beknopt weergegeven in het onderstaande schema. Aan de basis van dit schema ligt het stappenschema uit 2.2.4.

Projectfase	Accent ligt op.....
Verkenning	Significante effecten, passende beoordeling (vooral voorkomen van effecten op Habitat- en Vogelrichtlijngebieden; nut en noodzaak, alternatieven)
Planstudie	Passende beoordeling, alternatieven. Mitigerende en compenserende maatregelen (ontwerp)
Trajectnota/MER	Passende beoordeling (vooral weging oplossingen en belang) Mitigerende en compenserende maatregelen (ontwerp)
OTB	Mitigerende en compenserende maatregelen (detaillering, financiën, besluitvorming)
Uitvoering	Mitigerende en compenserende maatregelen (realisatie)
Beheer en onderhoud	Monitoring, eventuele aanvullende maatregelen

Het kan natuurlijk ook heel goed voorkomen dat je als projectleider op een rijdende trein stapt en constateert dat het project zich al in het ontwerp/MER stadium bevindt, maar dat b.v. nog een alternatief ontbreekt, dat meer recht doet aan soorten- en gebiedsbescherming. Je zult dan moeten natrekken of de speelruimte er nog is om een extra alternatief in beschouwing te nemen of om te constateren dat dit niet meer tot de mogelijkheden behoort.

## 5.4. Procestips

De onderstaande procestips zijn vooral afkomstig uit de in de bijlagen beschreven vier projecten en de in paragraaf 4.2. gegeven samenvatting daarvan.

- Laat het niet sloffen, snap de ernst van de problematiek en denk niet dat je dat 'even oplost'. Het kan je project ophouden. Realiseer je dat de complexiteit en de moeilijkheidsgraad van de natuurbeschermingsformules hoog is.
- Stel het ook aan de orde in het kader van het open planproces.
- Geef de beschermingsregels inhoudelijk veel aandacht. Niet alleen in de vorm van een toetsing, maar in de loop van het planproces ook in de vorm van ontwerpen, zowel in het stadium van alternatieven, als in het stadium van landschapsplan en mitigerende en compenserende maatregelen.
- Benut de kennis en expertise van lokale en regionale natuur- en milieugroepen. Schakel ze waar nodig in om inventarisaties te verrichten.
- Verzamel informatie (bij collega's, in het veld) over wat er in de buurt van je project speelt. Ga na of er mogelijkheden zijn compenserende maatregelen te bundelen met die van andere droge én natte RWS-projecten.
- Zoek coalities met andere belangen, zoals recreatie, waterbeheer en landschap.
- Kijk vooral waar je voor weinig extra geld veel extra resultaat kunt boeken. Zorg dat het belang van mitigerende en compenserende maatregelen duidelijk is, anders hou je ze niet overeind tegenover kritische boekhouders.
- Leg in het OTB wel de compensatieprincipes vast, maar regel het niet tot op de kleinste details.
- Wees open over de wijze van omgaan met natuuraspecten. Je mag er trots op zijn als je je werk goed gedaan hebt.

## 6. Aanbevelingen

### 6.1. Inleiding

Stond in het vorige hoofdstuk de vraag centraal hoe projectleiders en beheerders omgaan met vragen en opgaven gekoppeld aan beschermingsregels, in dit hoofdstuk gaat het om een verkenning van vragen en opgaven met een strategisch, beleidsmatig en/of organisatorisch karakter die op het bordje liggen van RWS als organisatie. Het zijn vragen die nu nog niet definitief beantwoord worden. Soms kunnen al wel oplossingsrichtingen worden aangeduid. De keuze is aan het management van RWS-DZH of en wanneer ze de behandeling ter hand neemt. Oplossingsrichtingen en aanpak vatten we samen in de vorm van aanbevelingen.

### 6.2. Van reactief naar pro-actief

#### *Visie op natuurontwikkeling*

In zijn nabeschouwing op de workshop noemde Roeland Hillen, hoofd hoofdgroep Integraal Verkeer en Vervoer, de mogelijkheid dat de wijze waarop RWS-DZH omgaat met beschermingsregels zou kunnen evolueren van een re-actieve naar een pro-actieve. Niet langer staat dan de vraag voorop 'wat mogen we?', maar 'wat willen we?' Hij vroeg zich af in hoeverre het wenselijk en mogelijk zou zijn dat RWS-DZH meer vanuit haar civieltechnische traditie zou kunnen omgaan met de beschermingsregels; niet alleen projectgewijs omgaan met natuurbescherming (mitigatie en compensatie), maar vooral ook vanuit een totaalvisie op natuurontwikkeling opereren. Die visie zou het dan mogelijk moeten maken op een snelle wijze projecten met elkaar te verbinden en van een adequate mitigatie en compensatie te voorzien. Eén van de deelnemers vroeg dan ook naar een 'beleidskaart compensatie'. Zou dat niet kunnen leiden tot een per saldo beter resultaat door efficiencyvoordelen en grotere eenheden robuuste natuur.

De vragen die hierbij vanuit de voorgaande hoofdstukken opkomen zijn in drie clusters onder te brengen:

- In hoeverre laten de beschermingsregels een 'uitruil van natuurwaarden' toe?
- Wat betekent dit specifiek voor het omgaan met compensatie?
- Wat betekent dit voor de wijze waarop RWS in projecten met andere partijen omgaat?

#### *In hoeverre mag uitruil van natuurwaarden plaatsvinden?*

Een ontwikkelingsgerichte benadering sluit niet naadloos aan op de beschermingsregels die, zoals we al eerder opmerkten, op een meer 'statische natuurbenadering' gebaseerd zijn. In dit verband kan een functionele benadering een uitweg bieden; waarop is de projectdoelstelling gericht? Die geeft aan hoe het project zich verhoudt tot de instandhoudingsdoelstelling. Daarbij is in elk geval het onderscheid relevant tussen enerzijds projecten met als hoofddoelstelling herstel van natuurwaarden (bijvoorbeeld ander beheer Haringvliet-sluisen) en anderzijds projecten met als neven-doel versterking natuurwaarden (bijvoorbeeld. Ruimte voor de Rivier).

In het eerste geval gaat het om een beheersmaatregel die beoogt een oorspronkelijke, natuurlijke situatie te herstellen. Hier leidt hantering van de beschermingsregels tot de noodzaak de vraag te beantwoorden in hoeverre hier sprake is van 'voor het milieu wezenlijk gunstige milieu-effecten'. Er moet dan door middel van een 'saldobenadering' aangetoond worden dat de nieuwe natuur o.a. qua uniciteit, diversiteit en historiciteit meer kwaliteit oplevert dan de huidige. Zo'n beoordeling -hoe diepgaand ook- houdt per definitie een arbitrair en politiek karakter.



In het tweede geval, als herstel dan wel ontwikkeling van natuurwaarden 'slechts' een neven-doel is, zullen projectleiders uiterst zorgvuldig moeten aantonen dat alle mogelijke alternatieven verkend zijn. Als die er niet zijn, kan vanwege soortenbehoud alsnog compensatie nodig zijn. Dat staat op gespannen voet met het neven-doel andere soorten te introduceren.

In dit verband is het van betekenis de Europese Commissie in een compensatieplan(procedure) voor baggerwerkzaamheden in de Westerschelde heeft ingebroken en daarbij gesteld heeft dat buitendijkse natuur niet als compensatie kan gelden voor buitendijkse natuur<sup>3</sup>.

### ***Omgaan met compensatie: 'lokaal compenseren', bundelen of 'banken'***

Voor wat betreft het omgaan met compensatie is een reeks van mogelijkheden denkbaar.

- Vanuit de inventarisatie bij vier projecten kwam het advies er voor te zorgen dat je oplossingen juist ook ter plekke zichtbaar zijn. Dan kunnen lokale en regionale partijen zich er mee associëren. Dat kan zelfs/juist het geval zijn met minder efficiënte en minder technische c.q. meer mens- dan natuurgerichte oplossingen. Zorg er voor dat probleem en oplossing ruimtelijk bij elkaar blijven. Het risico van bundeling op grotere afstand is, dat dit verband verbroken wordt en dat kan NIMBY-gedrag versterken. Dat sluit goed aan op één van de uitgangspunten van het milieubeleid; het voorkomen van afwenteling. Ook de regelgeving zelf stuurt nadrukkelijk in deze richting.
- Daar staat tegenover dat kleinschalige compensatie kan leiden tot versnippering en verspilling van middelen (geld, energie) en dat bundeling en grootschalige compensatie juist voor natuurbescherming en -ontwikkeling een meerwaarde hebben. Uit de inventarisatie kwam overigens slechts één duidelijk voorbeeld naar voren; de bundeling van compensatiemaatregelen van de A4 en de HSL.
- Een zoektocht naar (SGR) compensatie voor de A4 Midden-Delfland<sup>4</sup> laat zien dat een gebied beleidsmatig al zo belegd kan zijn met 'vigerend groenbeleid' dat er behoefte is aan een compensatiebuffer elders, b.v. in het Groene Hart. Een overzicht van mogelijke compensatiegebieden binnen Zuid-Holland ('compensatiekaart', vgl. Utrecht) kan daarbij van dienst zijn.
- De meest vergaande oplossing is die van een grondbank. Die beschikt over gronden, die anticiperend zijn aangekocht en waar mogelijk zelfs 'vooruitlopend' op de formele compensatieplicht al compensatiemaatregelen gerealiseerd zijn. In Nederland zou zo'n grondbank ondergebracht kunnen worden bij het ministerie van Financiën (Domeinen). Een voorbeeld van zo'n grondbank is te vinden in de VS. Hier participeert het federale 'Ministerie van V&W' over grondbanken. Maar liefst 50% daarvan is in hun bezit.

In hoofdstuk 5 is al gesuggereerd te zoeken naar mogelijkheden voor bundeling van compensatie bij andere droge of natte projecten of tussen droge en natte projecten onderling. Die mogelijkheden zullen gezocht moeten worden in overgangszones (zoals b.v. de Kagerplassen) of bij kruisingen (combinatie verbreding Botlektunnel-ecologische projecten Oude Maas), omdat 'nat' en 'droog' elkaar daar raken dan wel overlappen.

### ***Aanhaken bij andere gebiedsgerichte benaderingen***

Als RWS-DZH compensatiemogelijkheden zoekt in gebieden met een schaal die past bij haar plannen en projecten dan ligt het voor de hand om voor de realisatie aansluiting te zoeken bij andere gebiedsgerichte projecten, zoals die vooral in de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeleid te vinden zijn. Het ROM-project Hollandse

3. Telefonische mededeling prof. Chris Backes, RU Utrecht, 16 juli 2002

4. Haalbaarheidsstudie compensatieplan A4 Midden-Delfland, oktober 1997, Nieuwe Gracht, stad milieu landschap in opdracht van RWS-ZH. afd. VIM.

IJssel of het project herinrichting Den Haag-Katwijk zijn goede voorbeelden. In het tweede voorbeeld is o.a. compensatie gevonden voor de nieuwe noordelijke Haagse Randweg. Ook de wijze waarop de A4 Midden-Delfland is opgenomen in brede projecten als het plan Norder en het Area-initiatief laten zien dat die mogelijkheden zich voordoen.

In dergelijke processen (de termen plannen en projecten zijn misschien niet altijd meer op hun plaats) opereert RWS-DZH in een netwerk van partijen en dienen zich mogelijkheden aan om coalities te sluiten met b.v. een provincie, een waterschap of samenwerkende gemeenten. RWS is daarbij een interessante partij, omdat haar projecten vaak met aanzienlijke investeringen gepaard gaan, waarop andere initiatiefnemers kunnen aanhaken.

Zoals steeds in gebiedsgerichte benaderingen staat ook hier de vraag centraal; wat is de ideale schaal om projecten aan te pakken? Naast de projectmatige en financiële component kan RWS in dergelijke projecten haar uitgebreide ervaring inbrengen met het ontwerpen en realiseren van ecoducten, faunapassages en groen- en water met natuurlijke kwaliteiten in het algemeen.

### **Resumé**

Als er sprake is van een wens om natuur door middel van een project te 'herstellen' kan dat op gespannen voet staan, met de 'statische natuurbenadering' die aan de beschermingsregels ten grondslag ligt. Door middel van een 'saldobenadering' kan de 'winst- en verlies'-rekening worden opgemaakt, maar de keuze voor huidige natuur, oorspronkelijke natuur of nieuwe natuur blijft arbitrair.

De haalbaarheid van de compensatie kan aanzienlijk vergroot worden, als RWS aansluiting zoekt bij gebiedsgerichte projecten en processen ter plekke. Daarbij dienen zich immers mogelijkheden aan om coalities te sluiten met b.v. een provincie, een waterschap of samenwerkende gemeenten.

### ***Aanbevelingen m.b.t. een eventuele accentverschuiving naar natuurontwikkeling***

Voor wat betreft de schaal waarop compensatie zou moeten plaatsvinden zou een praktische werkwijze kunnen zijn:

- Probeer in eerste instantie lokaal te compenseren;
- Houd als dat niet lukt de lusten en lasten binnen één regio of stroomgebied
- Uiteindelijk is bundeling – zeker gelet op de hoge beleidsdichtheid- op grotere schaal niet altijd te vermijden. Daarbij kan dan eventueel gebruik gemaakt worden van hulpmiddelen als een compensatiekaart of eventueel zelfs een groundbank, die als een vangnet functioneert.

Wij bevelen aan om door middel van overleg met partijen als LNV en de provincie Zuid-Holland in de 2e fase van dit project te onderzoeken:

- de juridische houdbaarheid van een meer ontwikkelingsgerichte benadering;
- de haalbaarheid van de hierboven geschetste 'praktische werkwijze'
- het draagvlak voor coalities met andere partijen in gebiedsgerichte projecten

## **6.3. Beheerplannen**

De inventarisatie tijdens de workshop toonde aan dat de pijn bij het omgaan met beschermingsregels niet zozeer zit bij plannen en projecten, maar vooral in beheer en onderhoud. Dat is zeker het geval gelet op de inzet die de omgang met beschermingsregels vraagt in verhouding tot de totale inzet in een project.

In de huidige situatie dient in principe voor iedere beheer- en onderhoudshandeling bepaald te worden in hoeverre sprake is van 'significante gevolgen'. Als het antwoord daarop positief is dient ook een passende beoordeling plaats te vinden. E.e.a. is in

hoofdstuk 5 ook als advies aan beheerders meegegeven. Dat is een bijzonder tijdrovende aangelegenheid, waarvoor RWS een veel eenvoudiger oplossing dient te vinden. Een gedragscode of tabel zou een stap in die richting kunnen zijn.

Een richting waarin een verdere oplossing gezocht kan worden is die van beheerplannen. RWS maakt voor het reguliere onderhoud van droge en natte infrastructuur meestal periodieke beheerplannen. Dergelijke beheerplannen zijn meestal gekoppeld aan de soorten beheer, zoals we die in paragraaf 3.3. onderscheiden hebben. Gekoppeld aan het voorkomen van soorten zijn deze beheerplannen hét instrument om voor het betreffende beheergebied de in hoofdstuk 2 opgenomen schema's te doorlopen en zo mogelijk optredende effecten te signaleren en in het beheerplan de maatregelen op te nemen die deze effecten voorkomen of mitigeren. Zo nodig is het beheerplan tevens de basis waarop bij LNV ontheffing kan worden aangevraagd voor bepaalde activiteiten die door hun (niet te vermijden) effect vergunningplichtig zijn krachtens de Flora- en Faunawet. Uiteraard moet ook de monitoring van soorten aan het beheerplan worden gekoppeld. Vanuit die bevindingen kan waar nodig het beheer worden bijgesteld.

Als dit beheer plaatsvindt in of in de nabijheid van natuurbeschermingsgebieden (externe werking), dan kan mogelijk worden aangehaakt op de (natuurgerichte) beheerplannen die de betreffende natuurbeherende instanties voor hun natuurgebieden opstellen. In dat geval zouden meer procesmatige afspraken gemaakt kunnen worden tussen de beherende instantie en RWS, die vervolgens in de vorm van een paragraaf in het natuurgerichte beheerplan zou kunnen worden opgenomen. Op basis van de bevindingen uit de monitoring van de instandhoudingsdoelstellingen (zie het schema in paragraaf 2.4.) kan naar deze beheersplannen worden teruggekoppeld. De werkbeparing die hiermee bereikt wordt, weegt waarschijnlijk op tegen de 'afhankelijkheid' die hiermee ontstaat tussen RWS en een beherende instantie.

#### Aanbevelingen:

- LNV voor te stellen het omgaan met beschermingsregels te verbinden aan het op- c.q. bijstellen van beheerplannen van RWS dan wel andere beheerders. Beheershandelingen en de eventueel van toepassing zijnde vergunningprocedures worden zo van een 'passende beoordeling' voorzien. In dat beheersplan kunnen dan ook mitigerende/ compenserende beheersmaatregelen worden opgenomen.
- op korte termijn één of twee pilots te starten (b.v. één 'droog' en één 'nat' beheersplan, een beheerplan dat RWS geheel zelf kan opstellen en een beheerplan dat samen met een andere beheerder moet worden opgesteld)
- daaruit lering te trekken voor het opstellen van andere beheerplannen.

## 6.4. Wat verder ter tafel komt.....

### *Vergunningverlening HK RWS en beschermingsregels*

We bevelen de Dienstkringen en de afdeling handhaving WVO (AWH) aan om voorschriften in hun WBR- respectievelijk WVO-vergunningen op te nemen die gericht zijn op de doorwerking van de Flora- en faunawet en de nieuwe Natuurbeschermingswet.

### *Verheldering rol LNV en provincie*

We bevelen aan om in overleg met LNV en de provincie Zuid-Holland aan te dringen op eenduidigheid en navolgbaarheid v.w.b. hun omgang met beschermingsregels. Zij proberen hun eigen rol (toetser/adviseur) in het omgaan met de beschermingsregels te vinden en lopen dan tegen de in paragraaf 5.2. beschreven onzekerheden op. RWS (DZH) kan dat zowel centraal als regionaal bij LNV aan de orde stellen.



### **Samenwerking AX en VX**

We bevelen aan in de tweede fase van dit project te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor samenwerking op het vlak van de beschermingsregels tussen de natte afdeling van RWS-DZH (AX) en de droge afdeling (VX). Op dit moment zien die mogelijkheden er als volgt uit:

- De jaarlijkse rapportage aan LNV over de voortgang van de realisatie van de compenserende maatregelen in het kader van de richtlijnen.
- Het (gezamenlijk) verzamelen en beheren van (GIS) informatie.
- Raadpleging als adviseur in een project; uitwisseling en bundeling van know-how, wellicht eerst binnen AX en VX zelf en daarna.

**bijlage**

## **beschermingsregels in Duckstad**

Bron:  
*Donald Duck, een vrolijk weekblad*  
nr. 16 2002

# De Jonge Woudlopers

H20199

AAAAH! Wat is het toch HEERLIJK om door de Duckstadse bossen te lopen!

Nou en of, hopman Breedborst! Nou en of!





