

Inleiding op Themanummer

Natuurcompensatie

Rob van Westrienen

Natuurcompensatie als thema voor het tijdschrift RAVON. Een belangrijk onderwerp waar veel kansen liggen, maar ook een heikel thema waarbij het nodige mis gaat. Hoe kijkt RAVON hier tegenaan en wat doet RAVON?

Wat is natuurcompensatie?

Om economische ontwikkelingen mogelijk te maken, is het soms nodig dat natuurwaarden wijken. Als die natuurwaarden elders worden teruggebracht, noemen we dat natuurcompensatie. In deze inleiding wordt niet ingegaan op de vraag of de ingreep en daarmee het natuurverlies echt nodig is.

Wanneer is natuurcompensatie wettelijk bepaald?

De wettelijke basis van natuurcompensatie heeft deels zijn oorsprong in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) uit 1993. Dit is in 1995 uitgewerkt in de notitie 'Uitwerking compensatiebeginsel SGR', en is inmiddels vastgelegd in de Nota Ruimte. Natuurcompensatie is ook verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en in de Wet Milieubeheer (milieueffectrapportage). Er zijn drie categorieën gebieden waarvoor de compensatieplicht kan gelden: Ecologische Hoofd Structuur (EHS), Natura2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten. Voorwaarden voor natuurcompensatie zijn:

- geen nettoverlies aan natuurwaarden (areaal, kwaliteit en samenhang);
- het moet nabij de ingreeplocatie zijn;
 - is het nabij de ingreeplocatie niet mogelijk, dan vergelijk-

bare waarden dichtbij of dezelfde waarden verder weg

- lukt ook dat niet, dan is financiële compensatie mogelijk
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard en omvang van de compensatie.

Vanuit de Flora- en faunawet (FFwet) is er geen compensatieplicht, maar het kan wel aan de orde zijn als het bij een ingreep gaat om 1) streng beschermde soorten waarbij 2) de gunstige staat van instandhouding niet kan worden gegarandeerd en 3) de ingreep een reden van maatschappelijk belang betreft, 4) er geen alternatief is voor de ingreep en 5) mitigatie (negatieve effecten zoveel mogelijk voorkomen) niet voldoende soelaas biedt. In die gevallen wordt door het Ministerie van EL&I (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) een ontheffing voor de FFwet afgegeven waaraan voorwaarden worden gesteld, waaronder compensatie.

Sinds 1 oktober 2010 is er sprake van één omgevingsvergunning, waar ook natuur onder valt. Dit vloeit voort uit de WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) waarbij de gemeente zowel vergunningverlener als handhaver is geworden. Is er sprake van een ingreep die de natuurwaarden kunnen schaden, dan wordt het Ministerie van EL&I verzocht een VVGB af te geven (Verklaring Van Geen Bedenkingen). Hier zijn nog weinig ervaringen mee opgedaan.

Gesignaleerde problemen

Het eerste probleem treedt al direct op bij de beschrijving van de bestaande natuurwaarden. Bij milieueffectrapportages (MER's) gebeurt dat meestal alleen op basis van bestaande inventarisatiegegevens van een beperkt aantal soortgroepen



Rob van Westrienen

(planten, vogels, zoogdieren en amfibieën) in plaats van op basis van ecosystemen en de daaraan gekoppelde (a)biotische randvoorwaarden. Op basis van deze informatie wordt bepaald wat verloren gaat door de ingreep en wat het belang is van deze natuurwaarden. Andere mogelijke natuurwaarden (al dan niet geïnventariseerd) worden niet in de overweging meegenomen. Bij FFwet-zaken gaat het veel vaker mis: hier wordt vaak alleen een quickscan uitgevoerd. Op basis van gemakkelijk verkrijgbare informatie (atlassen) en soms een veldbezoek worden bevindingen vastgelegd. Veel actuele en gedetailleerde informatie wordt niet gebruikt, bijvoorbeeld de informatie die beschikbaar is via het landelijke informatiesysteem: de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFP; zie www.natuurloket.nl). Ook wordt het projectgebied te weinig of in het verkeerde seizoen bezocht. Tijdens een veldbezoek in Leerdam bijvoorbeeld, werd "een handvol" heikikkers gezien en werd geconstateerd dat het gebied niet van groot belang was voor deze soort. Uiteindelijk zijn er echter 4256 heikikkers weggevangen (Struijk, 2011)! Een bijkomend probleem bij de beschrijving van de bestaande natuurwaarden is het ontbreken van een eenduidige en uniforme waardering van natuurwaarden.

Wijze van compenseren

Er zijn twee manieren van compensatie: fysieke en financiële



compensatie. Bij fysieke compensatie zijn een aantal aspecten van groot belang: de hoeveelheid natuur die verloren gaat, de kwaliteit en de functie ervan, de onderlinge verbindingen, het type natuur dat elders wordt gemaakt, de afstand tussen de oude en nieuwe locatie en het tijdstip waarop de nieuwe natuur is gerealiseerd en ook naar behoren duurzaam functioneert. Formeel moet de compensatie aangelegd zijn én functioneren voordat de schadelijke effecten van de ingreep optreden. Vraag hierbij is: is de te realiseren nieuwe natuur maakbaar en is het dus een haalbaar voorstel tot compensatie? Als er oud bos gekapt moet worden is het onmogelijk om in korte tijd een vergelijkbaar oud bos te realiseren. Andere problemen die zich voordoen zijn de onvoorspelbaarheid van de resultaten van natuurontwikkeling en het ontbreken van geformaliseerde methoden voor de weg van ongelijksoortige natuurtypen. Een goed voorbeeld van fysieke compensatie voor onder andere hazelwormen is beschreven door van Kessel *et al.* (2011). Vraag die de auteurs wel stellen is: wat is het effect van de verplaatsing voor de dieren; er zijn aanwijzingen dat de dieren verslechteren in conditie, doordat het compensatiegebied nog niet volledig geschikt was voor de soort. Bij financiële compensatie zijn andere mogelijkheden aan de orde. In de provincie Limburg is een groot compensatiefonds opgericht waar initiatiefnemers geld kunnen storten en hun compensatie op deze manier kunnen afkopen. De provincie, in samenwerking met Stichting Ark, heeft een groot gebied aangekocht en is dit gebied aan het inrichten. De kosten worden vooraf door de provincie gedragen en achteraf uit het compensatiefonds betaald. Er is nog weinig ervaring opgedaan met deze methode, maar het lijkt een constructieve manier om vooraf compensatie te regelen. Ook wordt het de initiatiefnemers gemakkelijk gemaakt om aan hun verplichting te voldoen. Nadelen zijn: het ene type natuur wordt gecompenseerd door een ander type natuur; er wordt

bijvoorbeeld bos gekapt en je krijgt er moerasnatuur voor terug. Ook kan de afstand tot de ingreep groot zijn. Aan de andere kant: kleine compensatiesnippers leveren amper meerwaarde op voor de natuur, terwijl alles bij elkaar voegen tot een robuuste en beheerbare eenheid kan leiden. Een andere mogelijkheid voor financiële compensatie is: vraag en aanbod bij elkaar brengen via een 'compensatieloket' (Nationaal Groenfonds, 2010). De provincie Utrecht heeft sinds 1 januari van dit jaar een loket voor bos- en natuurcompensatie en de provincie Overijssel heeft een compensatieboekhouding. Tot slot is er het soortmanagementplan. In zo'n plan wordt door partijen afgesproken dat een specifieke soort in gunstige staat van instandhouding wordt gebracht of gehouden. Compensatie wordt daarin centraal afgesproken (Zollinger *et al.*, 2011).

Realisatie en handhaving compensatie

Kijken we naar de daadwerkelijke realisatie van compensatie, dan zijn de resultaten dramatisch slecht: bij FFwet-zaken is slechts 10% van de gevallen geheel volgens de regels uitgevoerd, waarvan slechts in de helft van die 10% de compensatie voor de start van het project was gerealiseerd (Schipper, 2007; Glorius, 2009; Bosman *et al.*, 2011). De voorgeschreven maatregelen zijn niet altijd de beste maatregelen voor de betrokken soorten (Glorius, 2009). Hier lijkt sprake te zijn van een kennisgebrek bij de beoordelende instanties. Een andere constatering is dat er bij de uitvoering van de maatregelen veel mis gaat. Ook hier lijkt gebrek aan (praktijk)kennis bij de uitvoerenden, maar ook gebrek aan motivatie, natuurcompensatie parten te spelen. Monitoring van de uitgevoerde maatregelen wordt -indien al voorgeschreven- vaak niet of niet voldoende lang uitgevoerd. Er zijn overigens wel positieve uitzonderingen zoals in Boekelermeer-Zuid (Boddeke & Smit, 2011) en bij het nieuwe spoor Maastricht-Lanaken (Spikmans & Bosman, 2011). Daarnaast zijn organisatorische

zaken (bijvoorbeeld grondaankoop) en het beheer op langere termijn een belangrijke factor. Deze zijn vaak onvoldoende gezekerd in het plan. Ook kan er sprake zijn van stapeling van compensatie in telkens hetzelfde gebied. Een gebied wordt één keer ingericht voor natuur, maar geldt wel voor diverse projecten als compensatiegebied. Het gebrek aan handhaving van natuurwetgeving speelt ook natuurcompensatie parten. Er wordt vrijwel niet gehandhaafd en bovendien zijn sancties moeilijk. In dit kader kan ook zeker niet onvermeld blijven dat veel initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten onterecht geen FFwet-ontheffing aanvragen.

Het lijkt wel of er maar weinig goed gaat met betrekking tot natuurcompensatie. MER-plichtige projecten lijken een positieve uitzondering te zijn (van 't Hoff *et al.*, 1998). Het lijkt erop dat in dit kader betere compensatieplannen worden gemaakt en dat ze meer en beter worden uitgevoerd, beheerd en gemonitord. Over compensatie in het kader van de FFwet valt helaas niet veel goeds te melden. Voor die projecten waar het al wordt verlangd, wordt het doorgaans niet of niet goed uitgevoerd.



Wat doet RAVON?

Samen met Soortenbescherming Nederland werkt RAVON aan een internetapplicatie waarmee vrijwilligers kunnen aangeven hoe de planvorming en uitvoering rondom ruimtelijke ordeningsprojecten verlopen. Op deze website zullen ze ook tips en trucs krijgen hoe ze zelf plannen positief kunnen beïnvloeden. Er zal zeker aandacht komen voor het opstellen en uitvoeren van natuurcompensatie. De site zal worden gelanceerd op 1 oktober 2011 tijdens het symposium 'Van waarnemingen naar natuurbescherming', georganiseerd door de VOFF (Stichting VeldOnderzoek Flora en Fauna),





De kamsalamander is een van de soorten die vaak betrokken is bij projecten waar geen compensatie heeft plaatsgevonden (Bosman *et al.*, 2011) (Foto: Jelger Herder)

de KNNV en Soortenbescherming Nederland. Meer informatie hierover kunt u lezen in de rubriek Kortom. Deze applicatie geeft inzicht in hoe bijvoorbeeld natuurcompensatie er voor staat. Dit geeft de mogelijkheid om zaken – goed onderbouwd - aan de orde te stellen bij beleidsmakers en politici. Een krachtige en eensgezinde natuursector kan hierin veel betekenen.

Momenteel wordt er ook gewerkt aan beoordelingsstandaarden door de Dienst Landelijk Gebied in samenwerking met de PGO's en het Netwerk Groene Bureaus. Een hulpmiddel om kennis omtrent de ecologie van soorten bij elkaar te brengen en makkelijk toepasbaar te maken, onder andere voor natuurcompensatie.

De tijd zal ons leren of we op de goede weg zitten.

Summary

The current issue of the RAVON magazine is devoted to the problems around compensating for loss or degradation of habitat and mitigation of the effects of human activity, especially building projects. The situation in the Netherlands is described in the foreword. Compensation for loss of habitat is obligatory by law. However, the way in which it is carried out and the measures taken to ensure the success of the translocation, are far from adequate. This had led to an internet application being created by the Dutch species protection agency (www.soortenbescherming.nl) to facilitate the communication between

volunteers of the NGOs concerned with nature conservation. This application will be launched at a symposium entitled 'Van waarneming naar natuurbescherming' (From observation to nature conservation) that will take place in Utrecht on October 1st 2011.

Literatuur

- Ministeries van LNV en VROM en provincies, geen jaar. Beleidskader 'Spelregels EHS'.
- Bodekke, P.H.N. & G.F.J. Smit, 2011. Boekelermeer-Zuid, compensatie tussen de bedrijven door. Tijdschrift RAVON 40, 13 (2): pag. 38-43
- Bosman, W., T. Schippers, A. de Bruin & M. Glorius. Compensatie voor amfibieën, reptielen en vissen in de praktijk. Tijdschrift RAVON 40, 13 (2): pag. 45-49
- Gaaff, A. & J. Vader, 2005. Rendeert natuurcompensatie. Rapport EL&I, Den Haag. 49 p.
- Glorius, M.J., 2009. Onderzoek naar de effectiviteit van compenserende maatregelen voor poldervissen die volgens de Flora- en faunawet beschermd zijn. Stichting RAVON, Nijmegen. 44 p.
- Hof, A. van 't, J.A.A.R. Schuurkes & R.S.E.W. Leuven, 1998. Uitwerking compensatie rivier natuur. KenMERken 5/6: 18-21.
- Kessel N. van, B. Crombaghs & J. Beekman, 2011. Hazelworm: Compensatie voor leefgebied en verplaatsing van een populatie hazelwormen. pag. 32-37
- Nationaal Groenfonds, 2010. Op weg naar een betere natuurcompensatie. Corresponderende url:

<http://www.nationaalgroenfonds.nl/site/nl-nl/nieuws/Rapport+natuurcompensatie.htm>

Provincie Limburg, 2011.

Natuurcompensatieregeling.

Corresponderende url:

http://www.limburg.nl/Beleid/Natuur_en_Landschap/Natuurcompensatieregeling

Provincie Overijssel, 2010. Richtlijnen

voor de toepassing van het compensatiebeginsel voor natuur, bos en landschap.

Corresponderende url: <http://www.toverijs.nl/loket/regelingzoeker/>

Provincie Utrecht, 2011. Provincie Utrecht opent loket voor natuurcompensatie.

Corresponderende url:

<http://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@112469/provincie-utrecht/>

Schippers, T.C., 2007. Evaluatie

compenserende maatregelen ten behoeve van reptielen, amfibieën en vissen. Stichting RAVON, Nijmegen. 53 p.

Struik, R, 2011. Tekortkomingen

vooronderzoek. Tijdschrift RAVON 40, 13 (2): pag. 50-51

Zollinger, R., R. de Nooij & A. Spitzen

– van der Sluijs, 2011. Convenant Rugstreeppad van start in 2011: ruimte geven en ruimte nemen. Tijdschrift RAVON 40, 13 (2): pag. 44

Rob van Westrienen

Directeur RAVON / Voorzitter

Soortenbescherming Nederland

Postbus 1413

6501 BK Nijmegen

westrienen@ravon.nl

