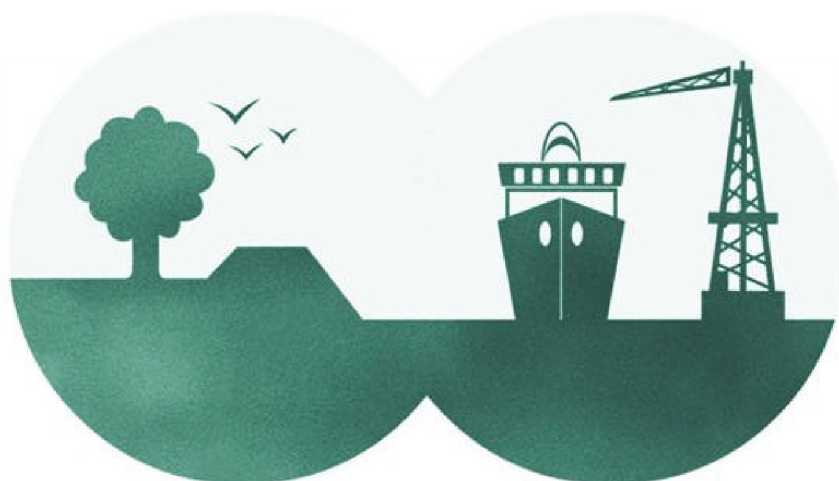


Verkenning van een strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium



RA/01-478

19 juni 2001

Verkenning van een strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium

RA/01-478

19 juni 2001

*Projectbureau LTV p.a.
Postbus 2814
2601 CV DELFT
Tel. +31 15 2191566
Fax +31 15 2124892
E-mail ltv@resource.nl*

document	Verkenning van een strategie voor natuurcompensatie bij een mogelijke verdieping in het Schelde-estuarium
versie	definitief
auteur	Floor Heinis, Miriam de Boer; Hans Hollander. Bijlage A door Prof. dr. Ch.W. Backes
paraaf	
bestand	P:\Projecten\Ltv\Ltv6\Natuurcompensatie\478 Natuurcompensatie 2\478 natuurcompensatie definitief.doc
pagina's	
datum	juni 2001
screeener	Fon ten Thij
handtekening	
datum	juni 2001

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel van de studie	1
1.3	Afbakening van de studie	1
1.4	Leeswijzer	1
2	Juridische eisen aan natuurcompensatie	3
2.1	Inleiding	3
2.2	EU-regelgeving en nationale wetgeving	3
2.3	Feitelijke en functiegerichte compensatie	4
2.4	Ecologische kwaliteit	4
2.5	Compensatie binnen EHS en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden	4
2.6	Tijdstip	5
2.7	Meldingsplicht	5
2.8	Vorzorgsbeginsel en bewijslast	5
3	Evaluatie natuurcompensatieprogramma 48/43/38 voetverdieping	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Historie	9
3.3	Uitgangspunten en advies van de Commissie Westerschelde	10
3.4	Evaluatie Natuurherstelprogramma	11
3.5	Toetsing op naleving Vogel- en Habitatrichtlijn door de EU	11
4	Te compenseren effecten van verdieping	13
4.1	Algemeen	13
4.2	Habitats in Schelde-estuarium met beschermde status	13
4.3	Soorten in Schelde-estuarium met beschermde status	14
4.4	Directe effecten	16
4.5	Indirecte effecten	17
4.5.1	Effecten op de karakteristieke estuariene kenmerken	17
4.5.2	Effecten op de morfologie en dynamiek van het Schelde-estuarium	17
4.5.3	Effecten op het getij	18
4.5.4	Effecten op de ecologie	19
4.6	Conclusies	20
5	Mogelijke compensatiemaatregelen effecten verdieping	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Compensatie binnen het Schelde-estuarium	23
5.2.1	Ruimte voor de rivier	23
5.2.2	Buitendijkse maatregelen	24
5.2.3	Binnendijkse maatregelen	25
5.2.4	Overige maatregelen in het estuarium	25
5.3	Compensatie buiten het Schelde-estuarium	26
5.3.1	Binnen het Deltagebied	26
5.3.2	Binnen de Noord-Atlantische bio-geografische regio	26
6	Compensatiestrategie gericht op Schelde-estuarium en relatie met milieueffectrapportage	27
6.1	Geschiktheid compensatiemaatregelen	27
6.2	Aandachtspunten voor milieueffectrapportage	27
7	Conclusies en aanbevelingen	29
8	Referenties	31

Bijlagen

Bijlage A Juridische eisen aan compensatiemaatregelen – Rapport Prof. Dr. Ch. W. Backes, LL.M

Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie en lijst met geïnterviewde personen

Bijlage C Samenvatting rapport “Literatuuronderzoek naar estuariene herstelmaatregelen” (Van Oevelen et al., 2000)

Lijst van tabellen

Tabel 2-1 Eisen aan natuurcompensatie op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de interpretatie door Nederland en Vlaanderen; SGR: Structuurschema Groene Ruimte; NVM: Nota Natuur voor mensen – mensen voor natuur	6
Tabel 4-1 In het Schelde-estuarium (mogelijk) voorkomende vogelsoorten met een beschermde status volgens de Vogelrichtlijn.	15
Tabel 4-2 In het Schelde-estuarium (mogelijk) voorkomende diersoorten met een beschermde status volgens de HR.....	16

Lijst van figuren

Figuur 4-1 Overzicht van gebieden met een internationale beschermingsstatus	14
-----------------------------------------------------------------------------------	----

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door de technische Scheldec commissie (TSC) is opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium. Deze Langetermijnvisie richt zich op drie belangrijke thema's: toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid. Het doel van het opstellen van de Langetermijnvisie is dat toekomstige ontwikkelingen kunnen worden voorzien zodat er door beide landen beleidsmatig beter op kan worden ingespeeld.

Onderdeel van de verschillende ontwikkelingsschetsen die in de Langetermijnvisie worden gehanteerd zijn compenserende maatregelen voor de geplande ingrepen in belangrijke natuurgebieden die een internationale, Europese en nationale beschermingsstatus genieten. Bij het opstellen van de plannen is gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de juridische randvoorwaarden voor deze compenserende maatregelen. Deze onduidelijkheid geldt met name voor wat het Europese recht, *in casu* de Habitatrictlijn, aan compenserende maatregelen vereist, voor zover ingrepen negatieve gevolgen hebben voor gebieden die volgens de eisen van artikel 6 van de Habitatrictlijn moeten worden beschermd.

1.2 Doel van de studie

In aanvulling op de Langetermijnvisie heeft de TSC gevraagd om een verkenning ter beoordeling van de vraag of een gezamenlijke compensatiestrategie mogelijk is die kan rekenen op een positief advies¹ van de Europese Commissie en draagvlak kan verwerven in Nederland en Vlaanderen.

Doel van deze verkenning is een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen over de maatstaven voor compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrictlijn en eventuele verschillen in interpretatie hiervan tussen Nederland en Vlaanderen.

1.3 Afbakening van de studie

In deze studie gaat het om de het verkennen van strategieën waarmee aan de verplichtingen kan worden voldaan die zijn gesteld in de EU-Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG) en EU-Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG) en de daaruit voortvloeiende nationale regelgeving in Nederland en Vlaanderen. Volgens deze richtlijnen dient te worden gecompenseerd voor schade die als gevolg van ingrepen aan door deze regelgeving beschermde natuurwaarden kan ontstaan. De schade zelf wordt in dit rapport niet gedetailleerd behandeld. Aangezien de EU-regelgeving alleen ingaat op mogelijke schade aan natuurwaarden worden mogelijkheden voor compensatie van recreatieve, archeologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden of economische schade niet in beschouwing genomen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgesteld door Resource Analysis (RA), opdrachtnemer van het project Langetermijnvisie Schelde in opdracht van RWS Directie Zeeland en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De juridische eisen aan compensatiemaatregelen zijn onderzocht door Prof. Dr. Ch.W. Backes. Zijn rapport is integraal opgenomen in bijlage A. Een samenvatting van deze rapportage is opgenomen in hoofdstuk 2, aangevuld met de inzichten van een aantal geïnterviewde personen en de begeleidingscommissie. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van het proces dat bij de

¹ Strikt genomen moet alleen om advies worden gevraagd als er prioritaire habitats en/of soorten in het geding zijn. Bij niet prioritaire habitats van het Natura 2000 netwerk en soorten bestaat een meldingsplicht.



vorige verdieping bij de totstandkoming van het Natuurherstelplan is doorlopen, de evaluatie van het uitvoeringstraject hiervan en de relatie met de Europese regelgeving. Hoofdstuk 4 bevat een overzicht van mogelijke effecten op beschermde natuurwaarden die kunnen optreden bij een verdere verdieping van de Westerschelde. De in de Vogel- en Habitatrichtlijn opgenomen habitats en soorten vormen daarbij het uitgangspunt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van habitats en soorten die mogelijk zullen worden aangetast. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op mogelijke compensatiemaatregelen voor verwachte schade aan beschermde natuurwaarden bij een verdere verdieping. In hoofdstuk 6 wordt een aantal criteria gegeven waaraan mogelijke compensatiemaatregelen uit oogpunt van de Vogel- en Habitatrichtlijn kunnen worden getoetst (6.1), waarna het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de punten waaraan in een milieu-effectrapportage met betrekking tot compensatie aandacht aan zou moeten worden besteed (6.2). Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen voor het vervolgtraject, waarna het rapport wordt afgesloten met een lijst van aangehaalde literatuurreferenties (hoofdstuk 8) en een drietal bijlagen.



2 Juridische eisen aan natuurcompensatie

2.1 Inleiding

Bij het ontwikkelen van een compensatiestrategie die voldoet aan de Europese, en de daaruit voortvloeiende nationale richtlijnen spelen onderstaande overwegingen en conclusies een rol. De analyse van Professor Backes (zie bijlage A) en de inzichten van de geïnterviewde personen en de begeleidingscommissie (bijlage B) liggen hieraan ten grondslag.

Het doel van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (hierna VHR) is het beschermen van de karakteristieke Europese natuur: bepaalde vogel- en andere diersoorten en hun habitats. Bepalend voor de interpretatie van de compensatieregels is het doel van de richtlijn in het algemeen en art. 6 in het bijzonder, waarin het gaat om de opbouw en instandhouding van een stabiel Europees ecologisch netwerk, het Natura 2000. De verplichting tot compensatie voor gebieden die tot genoemd netwerk behoren is opgenomen in artikel 6 lid 4 van de VHR. Omdat het Hof van Justitie EG zich nog niet over de compensatie-eis uit dit artikel heeft uitgesproken en ook nationaalrechtelijke uitspraken hier nog nauwelijks aandacht aan besteden, zijn de juridische eisen aan compensatiemaatregelen op grond van art. 6 lid 4 van de VHR 'en detail' nog niet duidelijk.

2.2 EU-regelgeving en nationale wetgeving

In Nederland is art. 6 van de Vogel- en Habitatrichtlijn nog niet voldoende in nationale wetgeving omgezet. Het Structuurschema Groene Ruimte voldoet noch formeel, noch in alle opzichten inhoudelijk aan de eisen uit art. 6 lid 4. Bij toepassing van de compensatieformule uit het Structuurschema Groene Ruimte en de toelichtingen daarop, bijvoorbeeld de notitie Uitwerking compensatiebeginsel SGR, is niet verzekerd dat aan de eisen van de VHR wordt voldaan. In sommige opzichten gaan de verplichtingen uit het Structuurschema Groene Ruimte echter ook weer verder dan Europeesrechtelijk is vereist. In de recentere beleidsnota Natuur voor mensen - mensen voor natuur (Ministerie LNV, 2000) wordt de lijn zoals deze in het SGR is uitgezet gevolgd, maar wordt wel uitdrukkelijk aangegeven dat e.e.a. moet aansluiten bij artikel 6 van de VHR. Vlaanderen heeft de regelgeving voortvloeiend uit de VHR onveranderd overgenomen (Decreet op Natuurbehoud). In hoofdlijnen zijn er voor wat betreft de bescherming van natuurwaarden geen verschillen tussen de Nederlandse en Vlaamse wetgeving. Voor wat betreft de Natura 2000 gebieden wordt in beide landen uitgegaan van het "nee, tenzij" principe (Vlaanderen: voorontwerp Natuurdecreet; Nederland: SGR). Hoewel het compensatiebeginsel in Vlaanderen niet zo hard in het Decreet staat vermeld als in de Nederlandse wetgeving, blijkt de uitwerking vergelijkbaar te zijn.

Zoals gezegd is de nationale wetgeving ondergeschikt aan de Europese wetgeving. De nationale wetgeving is van belang als het gaat om het scheppen van een kader voor maatregelen en instrumenten bij natuurcompensatie. Overigens zijn Vlaanderen en Nederland voor wat betreft de implementatie van de VHR in de nationale wetgeving beide door de EC in gebreke gesteld². De Habitatrichtlijn gaat uit van een samenhangend ecologisch netwerk. Compensatie moet erop gericht zijn de ecologische functie van het gebied dat door de ingreep wordt aangetast weer te herstellen of een ander gebied aldus in te richten dat het de ecologische functie van het aangetaste gebied in het netwerk overneemt. Bepalend zijn daarbij de ecologische functies en de instandhoudingdoelstellingen van het aangetaste gebied binnen het Natura 2000 netwerk.

² In Vlaanderen is hierop gereageerd door een Nooddecreet van kracht te laten worden; dit Nooddecreet bevat aanpassingen op het Decreet op Natuurbehoud. In Nederland wordt momenteel door het ministerie van LNV een wetswijziging op de Natuurbeschermingswet voorbereid om de Nederlandse wet- en regelgeving beter op die van de EU te laten aansluiten. De bedoeling is deze wijziging nog in 2001 in de Kamer te laten behandelen.



2.3 Feitelijke en functiegerichte compensatie

Compensatiemaatregelen zullen doorgaans een feitelijk karakter moeten hebben. Het brengen van een gebied onder een bepaalde juridische status vormt - voor zover daarmee wordt volstaan - in het algemeen geen toereikende compensatiemaatregel. Dit zou alleen het geval kunnen zijn als de nieuwe juridische status dusdanige feitelijke consequenties heeft dat het betreffende gebied alleen daardoor zijn beoogde functie in het Natura 2000 netwerk beter kan vervullen.

Is functiegerichte compensatie feitelijk niet mogelijk, dan mag de ingreep in beginsel niet worden toegestaan. Het compensatiebeginsel kan dus een weigeringsgrond zijn. Wellicht zijn hierop uitzonderingen mogelijk, maar dan slechts voor belangen die onbetwistbaar hoger zijn dan het belang van het behoud van Natura 2000. Belangen die daarbij in aanmerking komen zijn veiligheid en gezondheid. Sociaal-economische belangen zijn in de EU-wetgeving geen hoger belang dan het natuurbelang.

Als feitelijke, functiegerichte compensatie moeilijk of onmogelijk is, biedt het Nederlandse beleid (Structuurschema Groene Ruimte en Nota Natuur voor mensen – mensen voor natuur) de mogelijkheid van financiële compensatie. Bij deze vorm van compensatie, die de natuur ten goede moet komen, hoeft er geen koppeling meer te zijn met het (aangetaste) habitattype of realiseerbaarheid binnen de planperiode van de ingreep. Een dergelijke vorm van compensatie is volgens de Habitatrichtlijn niet mogelijk en kan dus bij natuurgebieden die onder de Habitat- en Vogelrichtlijn vallen niet meer worden toegepast.

2.4 Ecologische kwaliteit

Volgens de Habitatrichtlijn is de ecologische kwaliteit van de compensatiemaatregelen bepalend en gaat het dus niet strikt om de oppervlakte van het compensatiegebied of de nabijheid ten opzichte van de ingreep. Compensatiemaatregelen zijn ook mogelijk op "vreemd grondgebied", indien dat vanwege de te compenseren ecologische functies de voorkeur verdient. Het is natuurlijk wel zo dat de oppervlakte van het compensatiegebied mede bepaalt in hoeverre een bepaalde kwaliteit wordt behaald. Wat dit betreft is het SGR strenger; compensatie in de nabijheid is gewenst. Vanuit ecologisch standpunt verdient dit ook de voorkeur, omdat het nog maar de vraag is of de samenhang van Natura 2000 gewaarborgd is bij compensatie in een ander estuarium in het Rijn-Schelde-bekken of zelfs in een heel ander (type) gebied elders in de Noord-Atlantische bio-geografische regio. De eisen in het SGR aan de kwaliteit (hetzelfde natuurdoeltype) als de afstand (in de directe nabijheid) beogen juist waarborgen voor functie en samenhang te zijn.

2.5 Compensatie binnen EHS en Vogel- en Habitatrichtlijngebieden

Anders dan het Structuurschema Groene Ruimte, dat compensatie binnen de EHS in principe niet toelaat, sluit de Habitatrichtlijn compensatie binnen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden niet bij voorbaat uit. Hierbij eist de Habitatrichtlijn dat bij compensatie door kwaliteitsverbetering de compensatiemaatregelen uit moeten gaan boven de beheersmaatregelen die op grond van de Europese richtlijnen sowieso al vereist zijn. Bij de uitwerking van het SGR is geconstateerd dat het compensatiebeginsel in sommige gevallen (m.n. de grote wateren) anders moet worden benaderd, vanwege de onmogelijkheid om verlies van water fysiek te compenseren door elders water bij te graven. Hier mag compensatie ook worden gerealiseerd door een verbetering van de natuurkwaliteit van het gebied (kennisdocument Expertisecentrum Ministerie LNV, in druk). In de recente natuurbeleidsnota (Ministerie LNV, 2000) is men in dit opzicht ook meer in de richting van de VHR opgeschoven.

Compensatiemaatregelen die op hun beurt weer een compensatieplichtige ingreep vormen, zijn Europeesrechtelijk niet bij voorbaat uitgesloten; het Structuurschema Groene Ruimte is in dit opzicht strikter. Ook hier geldt echter dat voor de Grote wateren compensatie door kwaliteitsverbetering binnen de EHS mogelijk is, omdat compensatie buiten de EHS vaak moeilijk te realiseren zal zijn (zie boven, kennisdocument Expertisecentrum Ministerie LNV, in druk). Wel wordt uitdrukkelijk gewaarschuwd voor het domino-effect (waar realisering van compensatie opnieuw aanleiding vormt



voor compensatie, omdat bepaalde natuurwaarden/natuurdoeltypen verloren gaan) en dat dit moet worden voorkomen. Compenserende maatregelen die zelf weer een compensatieplichtige ingreep vormen, moeten volgens de Habitatrictlijn wel aan alle vereisten van art. 6 voldoen. Als er dus compensatiemaatregelen mogelijk zijn, waarbij geen gebieden worden aangetast die onder de bescherming van art. 6 vallen, dan moeten deze worden uitgevoerd. Compensatiemaatregelen die aanleiding geven tot een compensatieplichtige ingreep zijn dan niet toegestaan.

2.6 Tijdstip

In de habitatrictlijn is de eis opgenomen dat compensatiemaatregelen uiterlijk moeten zijn vastgesteld als het besluit tot toelating van de ingreep is genomen. Zij dienen in de regel feitelijk gerealiseerd te zijn voordat de effecten van de ingreep manifest geworden zijn.

2.7 Meldingsplicht

De mededelingsverplichting aan de Europese Commissie over alle (beoogde) compensatiemaatregelen moet in acht worden genomen. Daarbij moet de Lidstaat voor niet-prioritaire habitats de Commissie op de hoogte stellen van de genomen compenserende maatregelen. Als bij de ingreep prioritaire habitattypen danwel prioritaire soorten in het geding zijn, dient de Commissie om advies worden gevraagd voordat de ingreep wordt toegestaan. Hoewel uit art. 6 lid 4 niet is af te leiden of dit advies ook betrekking moet hebben de compenserende maatregelen, blijkt uit de later verschenen Manual dat dat wel het geval is. De verplichte adviesaanvraag geldt niet bij ingrepen die betrekking hebben op de veiligheid, de volksgezondheid of bij voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Omdat het bij een eventuele verdere verdieping van de Westerschelde naast veiligheid vooral om economische motieven gaat, is wel een advies nodig.

2.8 Voorzorgsbeginsel en bewijslast

Diegene die een schadelijke activiteit wil ondernemen, moet in beginsel aantonen dat de beoogde compensatiemaatregelen het gewenste resultaat leveren. Bij niet te voorziene effecten moet worden aangetoond dat extra compensatie zal plaatsvinden. Dit betekent dat men bij de inschatting van effecten moet uitgaan van een 'worst case' benadering (effecten die redelijkerwijs kunnen worden vermoed, doen zich ook werkelijk voor) en de compensatiemaatregelen hierop moet afstemmen. Wat betreft de bewijslast geldt dat het land verantwoordelijk is voor het pakket aan compensatiemaatregelen (het land dient in). Het lijkt daarbij logisch dat het maken van een voorstel voor het pakket door de initiatiefnemer gebeurt. De initiatiefnemer dient de maatregelen immers ook te betalen.

In tabel 2-1 zijn de eisen aan natuurcompensatie op grond van de Vogel- en Habitatrictlijn en de interpretatie door Nederland en Vlaanderen samengevat.



Tabel 2-1 Eisen aan natuurcompensatie op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de interpretatie door Nederland en Vlaanderen; SGR: Structuurschema Groene Ruimte; NVM: Nota Natuur voor mensen – mensen voor natuur

Eisen uit art. 6 lid 4 HR	Habitatrichtlijn / Vogelrichtlijn	Nederland (SGR, NVM)	Vlaanderen (Noodbesluit)
1 Wanneer compensatie?	Samenhang N2000 in gevaar	Alle ingrepen in onder basisbescherming vallende gebieden met wezenlijke schadelijke gevolgen (uitwerking; ruimer)	Als VHR
2 Door wie?	Lidstaat bepaalt	Initiatiefnemer	Initiatiefnemer
3 Functiegericht/feitelijk	Functiegericht; feitelijke maatregelen	Functiegericht/feitelijk, in uiterste geval financieel	Besluit 23-6-98 is voor discussie vatbaar ³
4 Weigeren ingreep	Compensatieplicht is onvoorwaardelijk; eventueel uitzonderingen op grond van hogere belangen (Natura 2000)	Financiële compensatie mogelijk (niet op grond van de VHR!)	Als VHR
5 Grootte compensatiegebied	Ecologische kwaliteit, niet oppervlakte	Geen netto verlies oppervlakte en kwaliteit	Als VHR
6 Nabijheidseis	Afstand geen belemmering; binnen biogeografische regio	Directe omgeving, anders zo nabij mogelijk (aanscherping zoals VHR beoogt)	Als VHR
7 Vreemd grondgebied	De richtlijn zelf zegt hier niets over, volgens de manual in beginsel alleen mogelijk in dezelfde lidstaat	Idem	Idem
8 Binnen EHS	In zelfde gebied kan in principe wel, mits dit een verhoging van de kwaliteit van het gebied voor N2000 tot gevolg heeft; maatregelen voor uitvoering VHR zijn geen compenserende maatregelen; compensatie is altijd extra	In de praktijk afhankelijk van uitwerking door provincies; volgens het SGR in principe niet mogelijk	
9 Tijdstip	Juridisch besluit compensatie uiterlijk met besluit over ingreep	SGR geen eisen; NVM in lijn van VHR	Als VHR
10 Nieuwe ingrepen	Niet bij voorbaat uitgesloten	Niet toegestaan (domino-effect)	Als VHR

³ Het is de vraag of het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 (Staatsblad 25 juli 1998, nr. 98) waarbij een deel van de vogelbeschermingszone "Schorren en polder van de Beneden-Schelde" aan de bescherming werd onttrokken en in plaats daarvan een deel aan de vogelbeschermingszone "Durme en de middenloop van de Schelde" werd toegevoegd zonder meer aan de eisen van art. 6 Habitatrichtlijn voldoet, voor zover in dat laatste gebied niet ook aanvullend feitelijke beschermingsmaatregelen werden genomen.

Eisen uit art. 6 lid 4 HR	Habitatrichtlijn / Vogelrichtlijn	Nederland (SGR, NVM)	Vlaanderen (Noodbesluit)
11 Procedurele verplichtingen	Bevoegde instanties moeten commissie in kennis stellen (geen doel en vorm)	Geen aparte procedure; meenemen in bestaande afwegingskaders	Als VHR
12 Bewijslast/voorzorgsbeginsel	Uitzonderingsbepaling op verbodsbepaling; in beginsel zekerheid verschaffen over doeltreffendheid compensatie maatregelen	Niet vastgelegd; in de praktijk wordt monitoring en eventueel aanpassen wel nodig geacht; voorzorgsbeginsel is van toepassing	Als VHR + Vlaams decreet

Bronnen: interviews, begeleidingscommissie (bijlage B) en rapport Prof. Dr. Ch. W. Backes (bijlage A).



3 Evaluatie natuurcompensatieprogramma 48/43/38 voetverdieping

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het proces dat is gevolgd bij het tot stand komen van het huidige Natuurherstelprogramma (Bestuursovereenkomst Natuurcompensatieprogramma Westerschelde, 1998), de evaluatie van dit plan en de relatie met de Vogel- en Habitatrichtlijn in het kader van een eventueel verdere verdieping en een daarbij behorend natuurherstelplan.

In paragraaf 2.2 wordt een kort historisch overzicht gegeven van de ontwikkelingen tot aan het instellen van de Commissie Westerschelde (Commissie Hendriks). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de uitgangspunten van de Commissie. In paragraaf 2.4 wordt kort ingegaan op de tussentijdse evaluatie van het Natuurherstelprogramma, waarna in paragraaf 2.5 het voorgestelde natuurherstel van het Schelde-estuarium wordt afgezet tegen de bepalingen uit de VHR en de reacties vanuit de EU.

3.2 Historie

Op 17 januari 1995 is tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest een Verdrag gesloten inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. In dit Verdrag, dat op 1 juli 1996 van kracht is geworden, is voor Nederland de verplichting opgenomen herstelwerken uit te voeren als gevolg van het verlies aan natuurwaarden door de overeengekomen verruiming van de vaarweg. Hiertoe heeft Vlaanderen volgens het verdrag een bedrag van Mf 44 aan Nederland overgemaakt. Nederland heeft daar Mf 22 aan toegevoegd.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het voorjaar van 1995 het Bestuurlijk Overleg Westerschelde om advies gevraagd inzake de aard en omvang van de noodzakelijk te achten herstelwerkzaamheden, waarbij is verzocht de regio door hantering van een open plan procedure bij het opstellen van het advies te betrekken. In dit kader is in opdracht van Rijkswaterstaat directie Zeeland en mede onder verantwoordelijkheid van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde in januari 1996 de "Alternatievennota Herstel Natuur Westerschelde", met de daarbij behorende "Projectbundel", uitgebracht. Deze nota vormde het basismateriaal voor de door het Bestuurlijk Overleg opgezette informatie- en overlegronde.

In mei 1996 bracht het Bestuurlijk Overleg Westerschelde zijn advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat uit. De minister werd daarin voorgesteld een nadere studie en analyse te verrichten naar de mogelijkheden voor herstel van natuurwaarden vanuit de doelstellingen voor het herstel van het estuariene watersysteem. Bij deze studie en analyse zouden de bestaande en de tijdens de informatie- en overlegronde geopperde ideeën dienen te worden betrokken. In dit advies werd onder meer gesteld dat de Alternatievennota en de informatie- en overlegronde fundamenteel verschillend van karakter waren en dat een gesprek over een breed gedragen herstelplan nauwelijks op gang was gekomen.

Het advies van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde was voor de minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding voor de instelling van een externe commissie om een wijs advies uit te brengen en te komen met een kwalitatief en kwantitatief goed plan dat voldeed aan de verdragsverplichtingen en een zo groot mogelijk draagvlak had in de regio, ten einde daarna spoedig een besluit te kunnen nemen.



De Commissie Westerschelde (Commissie Hendrikx) is door de minister van Verkeer en Waterstaat bij beschikking van 13 september 1996 ingesteld. De taak van de commissie was de minister te adviseren over de maatregelen die nodig zouden zijn om het verlies aan natuurwaarden, dat zou worden veroorzaakt door de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, te compenseren. Daarbij is aangegeven dat deze compensatiemaatregelen dienden te passen in een, zo mogelijk grensoverschrijdende, langetermijnvisie op de ontwikkeling en het herstel van het estuariene karakter van de Westerschelde. Verder was in de taakomschrijving vastgelegd dat de Commissie in ieder geval rekening hield met de randvoorwaarden uit het Verdrag, de Nederlandse en Europese regelgeving, waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijn, en het nationale en internationale beleid te dien aanzien.

Op 29 augustus 1997 heeft de Commissie haar advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat aangeboden. De belangrijkste uitgangspunten en adviezen staan in de paragraaf § 2.3 kort weergegeven (Commissie Westerschelde, 1997).

Op 27 februari 1998 hebben alle betrokken partijen, met uitzondering van de gemeente Borsele, zich aan het Natuurherstelplan geconformeerd. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de realisatie van de buitendijkse projecten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en inrichting van de binnendijkse projecten (categorie b en c) ligt bij de Provincie Zeeland.

Voortvloeiend uit de ondertekening van de bestuursovereenkomst 'Natuurcompensatieprogramma Westerschelde' wordt jaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld. In februari 1999 is de voortgangsrapportage over 1998 verschenen en in april 2000 de voortgangsrapportage over 1999. Op dit moment is de voortgangsrapportage over 2000 in concept gereed en zal binnenkort verschijnen.

Tevens wordt op dit moment een evaluatie uitgevoerd van de eerste twee jaren van het Natuurcompensatieprogramma. Deze zal voor de zomer gereed zijn.

3.3 Uitgangspunten en advies van de Commissie Westerschelde

Het doel van de Commissie Westerschelde was projecten voor te stellen die in voldoende mate zouden kunnen compenseren voor het verlies aan natuurwaarden, veroorzaakt door de overeengekomen verruiming van de vaargeul. In haar uiteindelijke advies heeft de Commissie Westerschelde de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De bescherming tegen hoogwater mag op geen enkele wijze in het geding komen.
- Het natuurherstelplan dient te bestaan uit een pakket van natuurherstelprojecten in of in de nabijheid van de Westerschelde, dat tot een duidelijke kwaliteitsversterking voor de direct of indirect aan de Westerschelde gebonden natuur leidt. Voorgesteld wordt de natuurcompensatie te realiseren door middel van een natuurcompensatieplan dat bestaat uit projecten die binnen een termijn van ca. 5 jaar (korte termijn) kunnen worden uitgevoerd.
- Voor een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot de Westerschelde is het van belang dat er onderscheid gemaakt wordt tussen een korte- en een lange termijn aanpak. Projecten in het natuurherstelprogramma moeten niet strijdig zijn met de wenselijke lange termijn ontwikkeling in de Westerschelde.
- Zolang er geen sprake is van een onderbouwde en bestuurlijk gedragen langetermijnvisie die rekening houdt met lange termijnontwikkelingen, kan het beleid echter niet op een dergelijke visie worden gebaseerd.
- Daarnaast moeten de projecten kunnen rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak.
- De Commissie is van mening dat in het voor de korte termijn op te stellen herstelprogramma geen voorstellen voor ontpoldering moeten worden opgenomen, aangezien deze voorstellen in belangrijke mate debet waren aan de ontstane impasse rond het natuurcompensatieprogramma. Een breed gedragen en goed onderbouwde langetermijnvisie op het (Wester)schelde-estuarium



zou de noodzakelijke onderbouwing kunnen geven om ontpolderen opnieuw in overweging te nemen.

- Diverse besprekingen met betrokken overheden en onderlinge besprekingen tussen betrokken overheden hebben uiteindelijk geleid tot het voorstel drie categorieën projecten (a) buitendijks (*f* 17 mln.), b) binnendijks (*f* 19 mln.) en c) kreekherstel/kwaliteitsimpuls (*f* 30 mln.) op te nemen in het natuurherstelprogramma Westerschelde.
- Naar het oordeel van de Commissie Westerschelde kan het pakket aan projecten worden beschouwd als een redelijke invulling van de verplichtingen die voortvloeien uit het SGR en de Habitatrictlijn.

3.4 Evaluatie Natuurherstelprogramma

Op dit moment bevinden alle buitendijkse projecten (categorie A) zich nog in de planfase en is het onduidelijk of de veerhavens Kruiningen en Perkpolder een natuurfunctie krijgen. De realisatie van de categorie B projecten verloopt over het algemeen naar wens. Het grond verwervingstempo voor de prioritaire categorie C projecten is hoger dan het tempo dat verondersteld mocht worden op basis van het budget dat voor dit soort aankopen jaarlijks beschikbaar is.

Op dit moment loopt er een tussentijdse evaluatie onder andere ook om te kijken of er tussen de drie vastgestelde categorieën van maatregelen (binnendijks, buitendijks, kreekherstel) geschoven kan worden, want met name de realisatie van buitendijkse gebieden is problematisch. Naar verwachting is deze evaluatie voor de zomer van 2001 klaar. Het verdient aanbeveling de bevindingen van deze evaluatie in de overwegingen voor eventuele volgende compensatiemaatregelen mee te nemen.

3.5 Toetsing op naleving Vogel- en Habitatrictlijn door de EU

In een brief van 24 oktober 2000 van de Europese Commissie is Nederland in gebreke gesteld bij het doorvoeren van Habitatrictlijn (92/43/EEG) en artikel 4, eerste en tweede lid, van de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) in het Nederlandse recht. Daarnaast is er vanuit de Europese Commissie een brief onderweg aangaande het natuurcompensatieprogramma Westerschelde.

Ook jegens Vlaanderen zijn in januari 2001 door de Europese Commissie een groot aantal bezwaren geuit aangaande het ingediende plan voor natuurcompensatie bij de aanleg van het "Deurganckdok". Uit de geuite bezwaren blijkt dat de EC bij haar beoordeling groot belang hecht aan de feitelijke compensatie voor de aangetaste habitats en (beschermde) soorten. Bij de plannen moet dan ook aannemelijk worden gemaakt dat daadwerkelijk wordt gecompenseerd voor verloren gegane habitats en soorten. Zo is bijvoorbeeld compensatie voor verlies van zoute/brakke waarden in het zoete gedeelte van het estuarium niet goedgekeurd (de Smet, mond. mededeling).

Bij het opstellen van het natuurcompensatieprogramma voor de 48/43/38 voetverdieping is er geen relatie gelegd tussen de natuur die verloren gaat als gevolg van de verdieping en de compensatieprojecten die voorgesteld zijn. Daarnaast zijn bij het opstellen van het compensatieprogramma de bepalingen van de Vogel- en Habitatrictlijn niet sturend geweest.

Op dit moment is er vanuit Brussel een brief onderweg naar de Nederlandse regering aangaande het natuurcompensatieprogramma en de verwachting is dat de Europese Commissie het huidige natuurcompensatieprogramma onvoldoende acht voor compensatie in het kader van de VHR. Volgens de uitgangspunten van de VHR zou het huidige natuurcompensatieprogramma niet meer goedgekeurd worden. Het huidige compensatieprogramma is echter nog niet voltooid en zou dus nog kunnen worden aangepast naar aanleiding van de reactie van de EU. In elk geval is duidelijk dat een natuurcompensatieprogramma in het kader van een eventuele volgende verdieping niet meer op overeenkomstige wijze kan worden opgesteld.



4 Te compenseren effecten van verdieping

4.1 Algemeen

Bij een verdere verdieping van de Westerschelde zullen zowel directe (verandering morfologie) als indirecte effecten optreden (o.a. afslag platen en slikken met gevolgen voor bodemdieren en vogels, getijbewegingen, gradiënten). Beide typen van effecten hebben invloed op de structuur en het functioneren van het Schelde-estuarium. In principe kunnen alle, in het estuarium onderscheiden habitats worden aangetast. De mate waarin deze aantasting ook daadwerkelijk optreedt, hangt af van de uit te voeren verdiepingsstrategie. Voor het bepalen van mogelijkheden voor compensatie voor aangebrachte schade aan het Natura 2000 netwerk en eventuele prioritaire soorten, is het van belang de functies die het Schelde-estuarium daarvoor vervult in beeld te brengen.

Een groot gedeelte van de schorren, slikken, platen en (ondiep) water in het Schelde-estuarium valt onder de Vogelrichtlijn of is aangemeld als Habitatrictlijngebied (zie figuur 4.1)⁴. In de paragrafen 3.2 en 3.3 worden respectievelijk de habitats en soorten met een beschermde status beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 3.4 en 3.5 de directe en indirecte effecten beschreven die bij een eventueel verdere verdieping op kunnen treden. Het gaat hierbij om een kwalitatieve beschrijving van de effecten en een mogelijke richting waarin ze kunnen gaan in plaats van een kwantitatieve beschrijving. In een m.e.r. traject zullen de effecten kwantitatief uitgewerkt moeten worden.

4.2 Habitats in Schelde-estuarium met beschermde status

Het gaat om de volgende niet prioritaire habitats uit Bijlage I HR (typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is):

- 1130 (Pal. class. 13.2): Estuaria
- 1140 (Pal. class. 14): Bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten
- 1310 (Pal. class. 15.1): Eenjarige pioniervegetaties van slik- en zandgebieden met Salicorniasoorten en andere zoutminnende planten
- 1320 (Pal. class. 15.2): Schorren met slijkgrasvegetatie (Spartinion)

N.B. In het Vlaamse deel van het Schelde-estuarium komen zoetwaterschorren voor. Dit uiterst zeldzame habitatype is niet als habitat in Bijlage I van de HR opgenomen. De bescherming die dit habitatype nu geniet is dat het onderdeel uitmaakt van het estuarium. Daarnaast komen in het zoete deel de zeer typische en zeldzame soorten Spindotter (*Caltha palustris*, var. *araneosa*) en Driekantige bies (*Scirpus triquetus*) voor. Deze soorten worden echter geen van beiden op een van de bijlagen van de HR vermeld.

⁴ Daarnaast is de gehele Westerschelde aangewezen als wetland van internationale betekenis. Deze begrenzing is echter niet bij de aanmelding voor de Habitatrictlijn overgenomen.



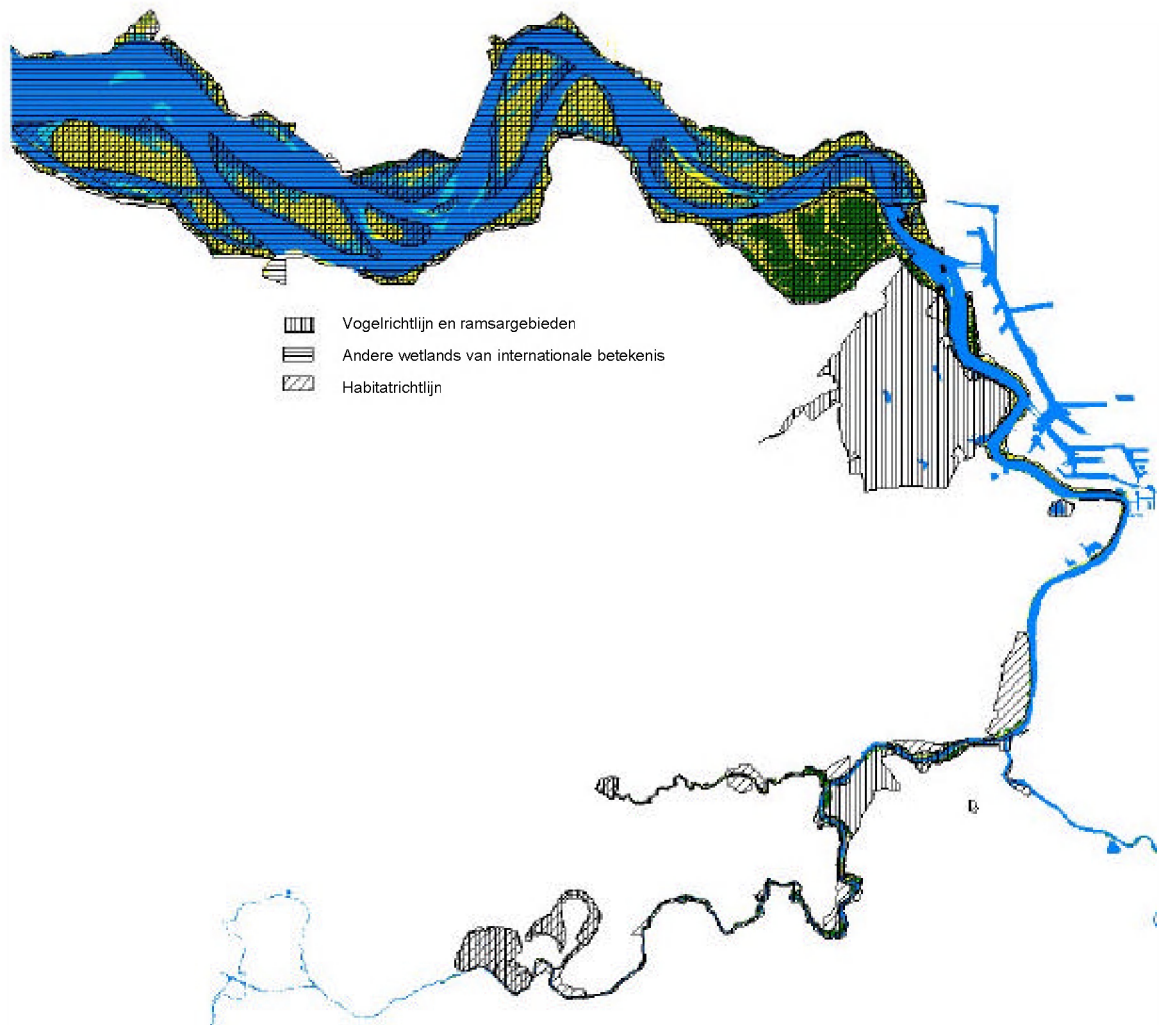


Figure 4-1 Overzicht van gebieden met een internationale beschermingsstatus

4.3 Soorten in Schelde-estuarium met beschermde status

Op basis van de in paragraaf 4.1 genoemde Europese richtlijnen hebben diverse soorten dieren en planten een beschermde status.

In tabel 4-1 worden de in het Schelde-estuarium voorkomende vogelsoorten met een speciale beschermde status genoemd. Daarnaast wordt vermeld volgens welk artikel in de VR deze soorten aangemeld moeten worden. Hiervoor zijn artikel 4.1 en 4.2 belangrijk. De tekst uit deze artikelen luidt als volgt:

- VR Artikel 4 lid 1:
"Voor de leefgebieden van de in Bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. In dat verband wordt gelet op:
 - (a) soorten die dreigen uit te sterven;*
 - (b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;*
 - (c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;*
 - (d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen."*

▪ VR Artikel 4 lid 2:

“De Lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in Bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de Lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.”

Tabel 4-1 In het Schelde-estuarium (mogelijk) voorkomende vogelsoorten met een beschermde status volgens de Vogelrichtlijn.

Nederlandse naam	Wetenschappelijke naam	Vogelrichtlijn Artikel 4.X ^a
Bergeend	<i>Tadorna tadorna</i>	2
Blauwborst	<i>Luscinia svecica</i>	1
Bontbekplevier	<i>Charadrius hiaticulata</i>	2
Bonte strandloper	<i>Calidris alpina</i>	2
Bruine Kiekendief ^a	<i>Circus aeruginosus</i>	1
Drieteenstrandloper	<i>Calidris alba</i>	2
Dwergstern	<i>Sterna albifrons</i>	1
Fuut	<i>Podiceps cristatus</i>	2
Goudplevier	<i>Pluvialis apricaria</i>	1 en 2
Grauwe gans	<i>Anser anser</i>	2
Grote Stern	<i>Sterna sandvicensis</i>	1
Kanoetstrandloper	<i>Calidris canutus</i>	2
Kleine zilverreiger	<i>Egretta garzetta</i>	1
Kleine zwaan ^b	<i>Cygnus columbianus</i>	1 en 2
Kluut	<i>Recurvirostra avosetta</i>	1 en 2
Kolgans	<i>Anser albifrons</i>	2
Krakeend	<i>Anas strepera</i>	2
Lepelaar	<i>Platalea leucorodia</i>	1 en 2
Middelste zaagbek	<i>Mergus serrator</i>	2
Pijlstaart	<i>Anas acuta</i>	2
Porseleinhoen ^a	<i>Porzana porzana</i>	1
Rietgans	<i>Anser fabalis</i>	2
Rosse grutto	<i>Limosa lapponica</i>	1 en 2
Scholekster	<i>Haematopus ostralegis</i>	2
Slechtvalk	<i>Falco peregrinus</i>	1
Slobeend	<i>Anas clypeata</i>	2
Smient	<i>Anas penelope</i>	2
Steenloper	<i>Arenaria interpres</i>	2
Strandplevier	<i>Charadrius alexandrinus</i>	2
Tafeleend	<i>Aythya ferina</i>	2
Tureluur	<i>Tringa totanus</i>	2
Visdief	<i>Sterna hirundo</i>	1 en 2
Wilde eend	<i>Anas platyrhynchos</i>	2
Wintertaling	<i>Anas crecca</i>	2
Wulp	<i>Numenius arquata</i>	2
Zilverplevier	<i>Pluvialis squatarola</i>	2
Zwarte ruiters	<i>Tringa erythropus</i>	2
Zwartkopmeeuw ^a	<i>Larus melanocephalus</i>	1

^a Vormt het leefgebied van soorten van Bijlage I van de Vogelrichtlijn (art. 4.1) en tevens fungeert het gebied als broed-, rui-, overwinteringsgebied en rustplaats in de trekzone van andere vogelsoorten (art. 4.2).

^b Verdrongen Land van Saeftinghe

Bron: Van Roomen *et al.*, 2000, Van Damme *et al.*, 1999, LNV, 2000



In tabel 4-2 worden de diersoorten vermeld die op basis van de Habitatrichtlijn een beschermde status hebben in het Schelde-estuarium. Daarnaast wordt vermeld volgens welke bijlage in de Habitatrichtlijn deze soorten aangemeld moeten worden. Hiervoor zijn bijlage II en IV belangrijk. De tekst uit deze bijlagen luidt als volgt:

HR Bijlage II:

Dier- en plantensoorten van communautair belang waarvoor de aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist.

a) *Bijlage II vult bijlage I aan met het oog op het tot stand brengen van een geïntegreerd netwerk van speciale instandhoudingszones.*

b) *De in deze bijlage opgenomen soorten worden aangeduid:*

- *door de naam van de soort of ondersoort, of*

- *door de verzamelnaam van de soorten die behoren tot een hoger taxon of tot een aangegeven deel van dit taxon.*

De afkorting "spp." achter de naam van een familie of een genus dient ter aanduiding van alle soorten van deze familie of van dit genus.

c) *Symbolen*

Een sterretje () vóór een soortnaam geeft aan dat het een prioritaire soort is.*

Bijlage IV:

Dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd.

De in deze bijlage opgenomen soorten worden aangeduid:

- *door de naam van de soort of ondersoort, of*

- *door de verzamelnaam van de soorten die behoren tot een hoger taxon of tot een aangegeven deel van dit taxon.*

De afkorting "spp." achter de naam van een familie of een genus dient ter aanduiding van alle soorten van deze familie of van dit genus.

Tabel 4-2 In het Schelde-estuarium (mogelijk) voorkomende diersoorten met een beschermde status volgens de HR

Nederlandse naam	Wetenschappelijke naam	Habitatrichtlijn Bijlage
Zoogdieren		
Gewone zeehond	* <i>Phoca vitulina</i>	II
Bruinvis	* <i>Phocoena phocoena</i>	II, IV
Vissen		
Fint/Elft	* <i>Alosa</i> spp.	II, V
Houting	* <i>Coregonus oxyrinchus</i>	II, IV
Zeeprik	* <i>Petromyzon marinus</i>	II
Steur	* <i>Acipenser sturio</i>	II, IV

4.4 Directe effecten

Bij een eventueel verdere verdieping van het Schelde-estuarium zullen de volgende directe effecten optreden:

- **Veranderingen van de geometrie van het estuarium**
Een eventueel verdere verdieping zal een direct effect hebben op de inhoud van de geulen. De inhoud van de hoofdgeulen zal naar verwachting toenemen.
- **Veranderingen in komberging**
Naast de verandering van de inhoud van de geulen zal de komberging veranderen.



4.5 Indirecte effecten

Als gevolg van de bovengenoemde directe effecten op het Schelde-estuarium kunnen er diverse indirecte effecten optreden. Er is onderscheid gemaakt in 4 categorieën van effecten te weten:

- effecten op de karakteristieke estuariene kenmerken;
- effecten op de morfologie en dynamiek ;
- effecten op het getij;
- effecten op de ecologie.

Deze worden in de volgende paragrafen weergegeven. Er is niet gepoogd een complete lijst met indirecte effecten te geven. In een eventuele m.e.r. zullen deze effecten nader onderzocht en beschreven moeten worden.

4.5.1 Effecten op de karakteristieke estuariene kenmerken

Drie zaken zijn kenmerkend voor een estuarien systeem: natuurlijkheid, zelfregulerend vermogen en compleetheid. Voor het duurzaam functioneren van een estuarium dienen deze systeemkenmerken zoveel mogelijk intact te blijven of te worden hersteld.

- **Effecten op de natuurlijkheid van het systeem**
Een natuurlijk estuarium wordt gestuurd door de fysische, chemische en biologische processen die van nature aanwezig zijn. Er is voldoende ruimte en de natuurlijke ontwikkelingen kunnen ongestoord verlopen, zodat planten- en diersoorten die in het gebied thuishoren zich kunnen handhaven, ontwikkelen en herstellen.
- **Effecten op het zelfregulerend vermogen**
Een estuarium met voldoende zelfregulerend vermogen is in staat natuurlijke of menselijke verstoringen zo op te vangen dat de stabiliteit van het estuariene ecosysteem op de lange termijn intact blijft. Het belangrijkste criterium voor aanpassingsvermogen is ruimte. Naast ruimte dienen sedimenten en nutriënten vrij uitwisselbaar te zijn.
- **Effecten op de compleetheid van het estuarium**
In een compleet estuarium zijn alle voor het ecologisch functioneren belangrijke en karakteristieke ecotopen met hun levensgemeenschappen en biologische productiviteit aanwezig, met de daarbij van nature optredende fluctuaties.

4.5.2 Effecten op de morfologie en dynamiek van het Schelde-estuarium

De morfologie speelt een belangrijke rol in het functioneren van het Schelde-estuarium. Bij een eventueel verdere verdieping zouden naast de eerder genoemde directe effecten ook de volgende indirecte effecten op de morfologie op kunnen treden (Vroon et al., 1997; Arends et al, 1999):

- **Veranderingen in morfologische dynamiek**
Een estuarium is opgebouwd uit een mozaïek van platen, geulen, slikken en schorren die op hun beurt weer onderverdeeld kunnen worden in delen met specifieke eigenschappen (hoge of lage platen, hoog of laag dynamisch etc.). Deze morfologische eenheden vertonen continue veranderingen, vaak in de vorm van successie. Dit continue veranderen, de zogenaamde morfologische dynamiek, is een karakteristieke eigenschap van een estuarium. Bij een eventuele verdieping zouden de volgende veranderingen in de morfologische dynamiek op kunnen treden:
 - Veranderingen in macrodynamiek; migratie van hoofd- en nevengeulen;
 - Veranderingen in mesodynamiek; verplaatsen van (kortsluit)geulen door platen;
 - Veranderingen in microdynamiek; een maat voor de (in)stabiliteit van het bovenste deel van de bodem. Deze grootte heeft grote invloed op de (on)mogelijkheid voor bodemorganismen om zich in de bodem te vestigen;
 - Sedimentuitwisseling tussen deelsystemen.



- **Effecten op de inhoud en verplaatsing van sediment (zand- en slibbalans)**
Door een eventuele verdere verdieping zullen er effecten optreden op de zandbalans en mogelijk op de slibbalans. De veranderingen zijn de resultante van het netto transport van sediment. Dit transport kan worden afgeleid uit opgetreden inhoudsveranderingen. Het zou mogelijk zijn dat het systeem van een sediment importerend in een sediment exporterend systeem verandert.
- **Veranderingen van de inhoud en het areaal geulen**
Door een eventuele verdere verdieping zullen er areaalveranderingen plaatsvinden in hoofd- en nevengeulen. De verwachting is dat zowel de inhoud als het areaal nevengeulen af zal nemen terwijl de inhoud en het areaal van de hoofdgeul toe zal nemen.
- **Veranderingen van het areaal platen en slikken**
Het areaal platen zal waarschijnlijk toenemen terwijl het areaal slikken waarschijnlijk zal afnemen.
- **Veranderingen van het areaal schorren**
Het areaal schorren zal waarschijnlijk afnemen.
- **Veranderingen van de inhoud en het areaal van de intergetijdengebieden**
Door een eventuele verdere verdieping kan de inhoud en het areaal van de ondiep water- en intergetijdengebieden veranderen. Zowel de inhoud als het areaal ondiep watergebied (tussen NAP -2m en -5 m) zal waarschijnlijk afnemen.

4.5.3 Effecten op het getij

Het getij is de belangrijkste motor van estuariene processen in het Schelde-estuarium. Een grotere doorsnede van de geulen waardoor het water stroomt betekent dat de verhouding tussen de bergende breedte en het stroomvoerend oppervlak is veranderd. Deze verhouding is een maat voor de snelheid waarmee de getijgolf het Schelde-estuarium binnendringt. Door veranderingen in de geometrie (morfologie) zullen dus veranderingen in het getij optreden.

Bij een eventuele verdere verdieping zou het om de volgende indirecte effecten op het getij kunnen gaan (Vroon et al., 1997; Krijger, 1999; Arends et al., 1999):

- **Veranderingen in voortplantingssnelheid van de getijgolf**
De voortplantingssnelheid van de getijgolf in het Schelde-estuarium is in de loop van de tijd toegenomen. De toename in voortplantingssnelheid betekent dat het estuarium 'beter' wordt gevuld. Er bevindt zich dus meer water in het estuarium. Dit heeft gevolgen voor de waterstanden. Bij een eventueel verdere verdieping zou de voortplantingssnelheid verder kunnen toenemen en zullen de hoogwaterstanden eveneens kunnen toenemen. Dit effect zal stroomopwaarts steeds duidelijker zichtbaar worden.
- **Veranderingen in getijasymmetrie**
Een globale maat voor de getijasymmetrie is de verhouding tussen de duur van vloed en eb. In het hele Schelde-estuarium duurt de vloed korter dan de eb. Het verschil is stroomopwaarts het grootst. Door een verdere verdieping zou de getijasymmetrie kunnen toenemen.
- **Veranderingen in de debietverdeling over de geulen (meergeulenstelsel)**
Door het verdiepen van de drempels in het Schelde-estuarium kan de weerstand in de geul afnemen en gaat de geul meer water voeren. Aangezien de grootte van het doorstroomprofiel van een geul wordt bepaald door de hoeveelheid water die er doorheen stroomt, zal de geuldoorsnede toenemen. De toename van het debiet in de hoofdgeul kan dan vervolgens ten koste gaan van het debiet in het nevengeulengebied, waardoor de transportcapaciteit hier afneemt en de geulen verondiepen. Door storten van uit de hoofdgeul gebaggerd zand kan dit proces worden bevorderd.
- **Veranderingen in getijvolume**
Als gevolg van veranderingen in het getijverschil en komberging kan het getijvolume in het Schelde-estuarium veranderen. Het getijvolume zal waarschijnlijk toenemen.



4.5.4 Effecten op de ecologie

Bij een eventueel verdere verdieping zouden de volgende indirecte effecten op de ecologie op kunnen treden (Vroon et al., 1997):

- **Veranderingen in habitats**
Een habitat wordt omschreven als een typische woon- of verblijfplaats van een planten- of diersoort waarvan de samenstelling wordt bepaald door abiotische, biotische en antropogene condities ter plaatse. Veranderingen in deze gebieden hebben directe gevolgen op de soorten die van deze gebieden afhankelijk zijn.
- **Veranderingen in de fauna**
Veranderingen in de fauna kunnen als gevolg van een eventuele verdere verdieping in het gehele estuarium (zoet, brak en zout) optreden.
 - **Effecten op zoogdieren**
Hierbij gaat het met name om de gevolgen voor de zeehond. Eventuele effecten zijn gerelateerd aan veranderingen in areaal platen en slikken. Deze worden door zeezoogdieren gebruikt om te rusten en te zogen
 - **Effecten op vogels**
 - **Effecten voor planten etende watervogels**
Hierbij gaat het vooral om veranderingen in areaal schorren.
 - **Effecten op bodemdier etende watervogels (steltlopers en duikeenden)**
Hierbij gaat het vooral om veranderingen in areaal slikken en ondiep watergebieden.
 - **Effecten op vis etende watervogels**
Hierbij gaat het vooral om veranderingen in de troebelheid van het water.
 - **Effecten op kustbroedvogels**
Hierbij gaat het vooral om veranderingen in areaal schorren en platen
 - **Effecten op broed-, rui-, rustfunctie van gebieden**
Hierbij gaat het vooral om areaal schorren, slikken en platen.
 - **Effecten op vissen en garnalen**
De visfauna van het estuarium kan onderverdeeld worden in drie categorieën: pelagische soorten, die verblijven en foerageren in de waterkolom (bv. haring en sprot); demersale soorten, die normaliter niet op de bodem rusten, maar wel op of vlak langs de bodem zwemmen en foerageren (bv. kabeljauw), en bentische soorten, die normaliter in of op de bodem verblijven en daar ook foerageren (bv. platvissen, grondels). Bij een eventueel verdere verdieping zouden de volgende effecten op kunnen treden:
 - **Effecten op de kraamkamerfunctie**
Veranderingen in areaal ondiep watergebieden en schor(kreken) kan gevolgen hebben voor de kraamkamerfunctie die deze gebieden hebben voor bijvoorbeeld garnalen, grondels, haringen en zandspiering.
 - **Effecten op kinderkamerfunctie**
Veranderingen in areaal ondiep watergebied, platen en schorren kan gevolgen hebben voor de foerageer- en schuilfunctie die deze gebieden hebben voor jonge vis en jonge garnalen
 - **Effecten op doortrekfunctie voor diadrome vissen**
Er zijn drie belangrijke oorzaken voor de ondervetegenwoordiging van de diadrome vissen:



- **Waterkwaliteit**
Door de slechte waterkwaliteit (organische en anorganische vervuiling) in een groot gedeelte van de waterlopen zijn deze in de zomer bijna zuurstofloos.
- **Fysieke barrières**
Fysieke barrières zoals stuwen, sluisen, pompgemalen en terugslagkleppen belemmeren de migratie van de trekvissen naar de verschillende waterlopen.
- **Verandering op paai-, opgroei-, foerageer-, rust en schuilfunctie**
Aantasting en het verdwijnen van de paai-, opgroei- en foerageerplaatsen en van plekken waar de vissen kunnen rusten en sluilen is de derde belangrijke oorzaak voor de ondervertegenwoordiging van de vissoorten. Bij een eventueel verdere verdieping zou hier rekening mee gehouden moeten worden.
- **Effecten op bodemdieren**
 - **Effecten op verblijf- en vestigingsplaatsen**
Hierbij gaat het vooral om platen en slikken.
 - **Effecten op voedselvoorziening**
Hierbij gaat het vooral om ondiep water, platen en slikken. Bodemdieren die op en in de bodem leven voor hun voedselvoorziening zijn van deze gebieden afhankelijk.
- **Veranderingen in de flora**
Veranderingen in de flora kunnen als gevolg van een eventuele verdere verdieping in het gehele estuarium (zoet, brak en zout) optreden. Hierbij gaat het vooral om areaal schorren, platen en slikken. Deze gebieden zijn een verblijfplaats voor zout-, brak- en zoetwatergetijdeplanten.

4.6 Conclusies

In de 'worst case' worden, over de gehele gradiënt van zout naar zoet, de volgende habitats aangetast:

- platen
- slikken
- schorren (over de gehele gradiënt van zout naar zoet)
- ondiepwatergebieden.

En de volgende soort(groep)en:

- planten
- bodemdieren
- vissen
- vogels
- zeehonden



Dus er dient mogelijk gecompenseerd te worden voor:

- Nader te bepalen areaal verdwenen slikken en platen (habitatype 1140);
- Nader te bepalen areaal verdwenen eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met *Salicornia* spp. en andere zoutminnende soorten (habitatype 1310);
- Nader te bepalen areaal verdwenen schorren met slijkgrasvegetatie (habitatype 1320);
- Nader te bepalen areaal verdwenen estuarium (habitatype 1130), waaronder ondiep watergebied (het deel dat geul geworden is), plaatranden en zoete schorren;
- Nader te bepalen verschuivingen in zoet-zout gradiënt in estuarium (arealen zoutwatergebied, brakwatergebied en zoetwatergebied);
- Nader te bepalen arealen leef-, trek- en opgroeigebied voor prioritaire vissoorten (Fint, Houting, Zeeprink en Steur);
- Nader te bepalen areaal verdwenen leefgebied voor vogelrichtlijnsoorten (bijvoorbeeld verandering kwaliteit leefgebied door verminderde productiviteit met gevolgen voor steltlopers, viseters, duikeenden);
- Nader te bepalen areaal rust- en zooggebied voor zeehonden.



5 Mogelijke compensatiemaatregelen effecten verdieping

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het scala aan mogelijkheden voor natuurcompensatiemaatregelen waaraan gedacht kan worden. De gehouden interviews en beschikbare literatuur (Heidemij *et al.*, 1996; Van Kleef *et al.*, 1996; Coosen *et al.*, 1997; Van den Bergh *et al.*, 1999) vormen de voornaamste input voor dit hoofdstuk.

Bijlage C bevat een samenvatting van de literatuurstudie naar estuariene herstelmaatregelen die in het kader van de langetermijnvisie Schelde-estuarium is uitgevoerd (Van Oevelen *et al.*, 2000). In deze studie werd gekeken naar succes- en faalfactoren van herstelmaatregelen die in estuaria werden toegepast om er de natuurlijkheid te herstellen of te versterken.

5.2 Compensatie binnen het Schelde-estuarium

Bij de inventarisatie van mogelijke maatregelen om te compenseren voor natuurwaarden die bij een verder verdieping van de Schelde verloren zouden gaan, zijn drie categorieën van maatregelen denkbaar:

- Ruimte voor de rivier: hierbij wordt het Schelde-estuarium in feite vergroot door bepaalde delen van het land weer terug te geven aan de rivier;
- Buitendijkse maatregelen: diverse maatregelen in het estuarium zelf om het ecologisch functioneren van het estuarium te verbeteren;
- Binnendijkse maatregelen: een groep van maatregelen die eveneens tot doel hebben om het functioneren van het estuarium te verbeteren.

De verschillende categorieën worden hieronder uitgebreider besproken.

5.2.1 Ruimte voor de rivier

Met de onder "Ruimte voor de rivier" vallende maatregelen kan daadwerkelijk worden gecompenseerd voor verlies aan areaal schorren, slikken en ondiep water en kan ruimte worden gegeven aan natuurlijke processen. Deze categorie van maatregelen, waarbij land (polders) aan de rivier wordt teruggegeven, is de enige feitelijke mogelijkheid om te compenseren voor een verlies aan schor, slik en ondiep water gebieden. Ruimte voor de rivier, met name in het brakke en zoete deel van het estuarium zou tevens bij kunnen dragen aan de vergroting van de komberging en daarmee een verbetering voor de veiligheid. Het is daarbij van belang om te streven naar relatief grote, aaneengesloten gebieden, ondanks dat hier bij de toetsing van de richtlijnen (nog) niet veel aandacht aan wordt besteed.

In principe komen alle polders die aan het Schelde-estuarium grenzen hiervoor in aanmerking. De meeste kans op snel succes treedt echter op bij polders die relatief kort geleden ingepolderd zijn. In deze polders is de bodem minder ingeklonken en kans op snel natuurherstel het grootst.

Een goed voorbeeld van zo'n ontpoldering en snel natuurherstel is de Selenapolder (nu Sieperdaschor) waar in 1990 door een storm spontaan ontpoldering optrad. In 1966 is het gebied ingepolderd en ondanks twee dijkdoorbraken bleef het gebied min of meer stabiel. Bij de derde doorbraak werd het gat niet meer gedicht. De beweiding blijft, maar er vindt natuurontwikkeling plaats op de voormalige akkers. In 1993 vond een geulverlegging plaats en in de jaren die volgden kreeg het gebied meer en meer het karakter van een schor.



Naargelang de hoogteligging van het gebied en van de voorbestemde functies ervan zijn er verschillende uitvoeringsmogelijkheden om ingepolderde gebieden terug onder getij-involed te brengen:

- Dijkherlocatie en volledige ontpoldering. Indien de gebieden niet te veel onder GHW niveau gelegen zijn kan een nieuwe dijk rond de polder aangelegd worden. De kansrijkdom van herlocatie van dijken hangt van een aantal zaken af zoals: wat is de agrarische waarde (gebieden waar toch al zoute kwel voorkomt zijn voor de landbouw minder interessant), is het gebied meer of minder bebouwd (hangt samen met kosten en maatschappelijk draagvlak), hoe makkelijk of moeilijk is de tweede waterkering om te bouwen als eerste waterkering, etc.
- Gedeeltelijk herstel van de getij-involed in gebieden met een ringdijk; de zogenaamde gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG's) eventueel met gecontroleerd gereduceerd getij (GGG's).

5.2.2 Buitendijkse maatregelen

Bij het handhaven van de huidige waterkering kan door maatregelen als schor- en slikverdediging een verschuiving worden bewerkstelligd tussen de aandelen van respectievelijk schorren, slikken en ondiep water. De totale oppervlakte aan schor, slik en ondiep water blijft daarbij echter gelijk. Met buitendijkse maatregelen kan dus het verlies aan schor, slik of ondiep water niet gecompenseerd of tegengegaan worden. In het geval van (harde) schorrandverdediging neemt bovendien de natuurlijke morfodynamiek verder af. Wel kunnen door dit soort (kleinschalige) maatregelen bijzondere habitats en bijzondere soorten tegen verdwijnen worden beschermd. Dit kan wenselijk zijn indien zulke habitats niet opnieuw langs natuurlijke weg binnen het estuarium zullen ontstaan.

Toch kunnen een aantal maatregelen in het huidige beleid bijdragen aan het uitbreiden van het bestaande areaal schorren en slikken:

- Het vervangen van harde bedijking door een meer natuurlijke oeverstructuur:
Hierbij kan gedacht worden aan groene- of kleidijken. Ook zou gedacht kunnen worden aan terrasbouw waarbij horizontale plateaus afgewisseld worden met palenrijen en vlechtwerk van wilgenteenbussels of in meer erosiegevoelige gebieden met breuksteenbestorting.
Door een meer natuurlijke oeverstructuur te geven aan de dijkbekleding kunnen deze structuren op termijn bijdragen aan de vestiging van typische slikkoloniserende planten, schorvegetaties toelaten en een geleidelijke overgang vormen tussen land en water. Over lange trajecten toegepast kunnen ze een grote oppervlakte intergetijdengebied vormen. Deze optie zou vooral van toepassing zijn op nog uit te voeren werken in het kader van het Sigmaplan, bij groot dijkonderhoud of in relatie met eventuele dijkverleggingen in het kader van ruimte voor de rivier.
- Gelijk de uitvoering van de dijkbekleding zou ook bij schorrandverdediging gedacht kunnen worden aan meer natuurvriendelijke methoden met bijvoorbeeld perkoenpalen en wilgenteenbussels. De bedoeling hiervan is een meer geleidelijke overgang te creëren tussen het slik en de hoge schorren.
- Gebieden die niet meer onder getij invloed staan door eenmalige ingrepen terug aan het estuarium toevoegen zodat zich opnieuw jong schor kan ontwikkelen:
Hooggelegen buitendijkse gebieden zouden afgegraven kunnen worden zodat ze terug onder invloed van de getijdynamiek komen en er verjonging van het systeem kan optreden. Het kan hierbij gaan om akkers en weiden (afgesloten door een zomerdijk), storten of te hoog opgeslibte schorren.



5.2.3 Binnendijkse maatregelen

Binnendijkse gebieden in de Scheldevallei kunnen ook bijdragen tot de structurele en functionele verbetering van het ecosysteem zonder dat ze onder getij-invloed gebracht worden of terug rechtstreeks bij de rivier betrokken worden. De volgende maatregelen kunnen hieraan bijdragen:

- Beheerslandbouw: in valleigebieden en ecologisch waardevolle landbouwgebieden waar de landbouwfunctie behouden blijft kunnen beheersovereenkomsten met landbouwers een belangrijke bijdrage leveren tot het herstel of behoud van gevarieerde landschappen en biotopen, de bijbehorende fauna- en flora-elementen en aan de structurele en functionele verbetering van de vallei. Bij natuurcompensatie komen alleen die vormen in aanmerking die een relatie tot met Westerscheldenatuur hebben (foerageerfunctie voor vogels, hoogwatervluchtplaatsen e.d.).
- Inrichting van natuurgebieden: ingericht als natuurgebied kan zich in de binnendijkse gebieden een zeer gevarieerd landschap ontwikkelen met infiltratie- en kweldergebieden, rivierduinen, donken, kreken, plassen, moerassen en dijken uitgaande van de reeds aanwezige natuurwaarden en de topografie, bodemgesteldheid en hydrodynamiek die eigen zijn aan het gebied.
- Contact tussen de rivier en binnendijkse waterpartijen: een aantal aquatische organismen kan zich in het estuarium niet ontwikkelen of vestigen door een gebrek aan gebieden met de vereiste stroomdynamiek. De sterke stroming en de geometrie in de hoofdriever verhinderen vestiging van aquatische macrofyten en de levensgemeenschappen die daarmee samenhangen. Een aantal vissoorten vindt hierdoor niet de geschikte paaiplaats, of kan door de barrières naar de binnendijkse gebieden de geschikte paaigronden niet bereiken. Aangepast sluisbeheer, het herstellen van het contact met de afgesneden meanders en het verbinden van de brakke zandwinputten kunnen hierin verbetering brengen.

5.2.4 Overige maatregelen in het estuarium

Tijdens de interviews zijn de volgende maatregelen genoemd die niet direct onder de voorgaande mogelijkheden voor natuurcompensatie vallen:

- Functie voor vissen. Creëren van paaiplaatsen voor trekvis tussen Antwerpen en Gent. Samen met de verbetering van de waterkwaliteit zou dit een goede mogelijkheid zijn om de trekvis weer te laten terugkeren.
- Sturing zoet water. Evenwicht in stand houden achterin het estuarium heeft ecologisch mogelijk veel meer waarde dan het zoet houden van het kanaal Gent-Terneuzen. Het zoet houden van het kanaal Gent-Terneuzen is met name bedoeld om de landbouwfunctie niet in gevaar te brengen. Nader onderzoek is nodig.
- Zoutwaterlandbouw (lamsoor, zeekraal). Dit zou een win-win situatie opleveren, maar uit onderzoek bij de Oosterschelde blijkt dat dit mogelijk weinig perspectief biedt.
- Recreatiekoppeling; het aantal sluisen beperken en daardoor het gebied waar getij invloed heeft vergroten levert een win-win situatie op.

Compensatie voor, in het Nederlandse deel van het Schelde-estuarium, verloren gegaan vogelgebied in de Zeeschelde wordt niet mogelijk geacht, omdat de in deze gebieden voorkomende vogelrichtlijnsoorten hun voedsel op en in zoute tot brakke slikken en ondiep water zoeken. Dergelijke gebieden zijn in Vlaamse deel van het Schelde-estuarium niet aanwezig.



5.3 Compensatie buiten het Schelde-estuarium

5.3.1 Binnen het Deltagebied

De volgende opties zijn genoemd voor eventuele compensatie buiten het Schelde-estuarium, maar binnen het Deltagebied⁵:

- Als gevolg van de ten opzichte van het getijvolume te ruim bemeten geulen in de Oosterschelde is de 'zandhonger' van de geulen groot. Omdat te weinig zand via de Oosterscheldekering binnenkomt, wordt het benodigde zand door de platen geleverd, die daardoor afkalven. Compensatie in de Oosterschelde voor gebieden die in de Westerschelde verloren gaan zou een mogelijkheid kunnen zijn. Gezocht moet dan worden in uitbreiding van het areaal platen in de Oosterschelde door het storten van zand in de geulen van de Oosterschelde om de zandhonger te stillen. De neergaande trend in het areaal slikken en platen kan zo worden gekeerd. Dit zou ook voor de vogels een gunstige ontwikkeling kunnen zijn.
- Teruggeven van het Veerse Meer aan de invloed van zout water;
- Meer kijken naar het deltagebied in zijn totaliteit. Uit de interviews en uit het rapport De Delta Natuurlijk, verkenning deltawateren (Tosserams *et al.*, 2001) zijn de volgende ideeën gekomen:
 - Bijvoorbeeld het herstel van de verbinding Oosterschelde-Westerschelde, zeker ook vanuit het oogpunt van veiligheid.
 - Herstel estuariene gradiënten in de Delta
 - Versterking ecologische samenhang tussen watersystemen
 - Vergroten ruimtelijke samenhang tussen water en land

5.3.2 Binnen de Noord-Atlantische bio-geografische regio

In deze studie is alleen gezocht naar compensatiemogelijkheden in de directe nabijheid van de mogelijke ingreep. Voor eventuele mogelijkheden voor compensatie in de rest van de Noord-Atlantische bio-geografische regio is nader onderzoek nodig.

⁵ Het BOD heeft in opdracht van LNV en de provincie Zuid-Holland een discussiestuk gemaakt over een vaarwegverbinding tussen Grevelingen en Voordelta/Haringvliet met ecologische waarden. De brochure wordt momenteel gedrukt en BOD organiseert hier rond zomer 2001 een symposium over. Voor dit plan is de financiering nog niet geregeld, dus wellicht is dit ook een interessante compensatieoptie.



6 Compensatiestrategie gericht op Schelde-estuarium en relatie met milieueffectrapportage

6.1 Geschiktheid compensatiemaatregelen

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat er een groot aantal maatregelen denkbaar is die de natuurwaarden van het Schelde-estuarium zouden kunnen versterken. De vraag is echter of al deze maatregelen ook geschikt zijn als compensatiemaatregel voor natuurwaarden die (mogelijk) verloren gaan bij een verdere verdieping van de Westerschelde. Er dient dus een nadere toetsing van mogelijke maatregelen plaats te vinden. Het pakket van maatregelen dat als compensatie wordt ingezet zal moeten voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- De maatregelen dienen te zijn gericht op de instandhouding van de samenhang van Natura 2000 (omvang en kwaliteit), de Ecologische Hoofdstructuur in Nederland en het Vlaams Ecologisch Netwerk in Vlaanderen;
- De maatregelen dienen te zijn gericht op bescherming en/of vervanging van natuurwaarden overeenkomstig aan degene die verloren gaan, dit in het licht van de soorten en habitats die de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beogen te beschermen; de relatie tussen de compensatiemaatregel en de natuurwaarden die verloren gaan moet dus aannemelijk worden gemaakt én gekwantificeerd; wat dit punt betreft dient in aanmerking te worden genomen dat in de LTV nadruk wordt gelegd op het behoud van het estuarium als dynamisch systeem en dat het behoud van onderdelen ondergeschikt is aan de dynamiek van het systeem; maatregelen die erop zijn gericht om specifieke biotopen te conserveren lijken daarmee niet op zijn plaats;
- Het pakket van maatregelen dient zodanig te zijn ontworpen (= zodanig ruim bemeten te zijn) dat voor effecten die op grond van een 'worst case' scenario zijn berekend kan worden gecompenseerd;
- De (positieve) effecten van de genomen compensatiemaatregelen dienen gelijk op te lopen met de negatieve effecten van de ingreep; als de compensatiemaatregelen namelijk pas genomen worden op het moment dat de effecten manifest worden, bestaat het risico van het (tijdelijk) verdwijnen van ecologische functies. In dit verband is het dus denkbaar dat compensatiemaatregelen al moeten worden genomen voordat de effecten van de ingreep manifest zijn.

6.2 Aandachtspunten voor milieueffectrapportage

In de milieueffectrapportage die bij een eventuele verdere verdieping moet worden opgesteld, dient in relatie tot compensatie achtereenvolgens aan het volgende aandacht te worden besteed:

- Beschrijving huidige situatie is gericht op oppervlakten van habitats van bijlage I van de HR en aantallen individuen van soorten van de VR (Bijlage I en II) en de HR (Bijlage II en IV);
- Identificeren van alle mogelijke effecten van de ingreep en via ingreep-effect relaties vaststellen van de relevante effecten;
- Opzetten van een, op de VHR geënt toetsingskader om mogelijke effecten te beoordelen;



- Onderzoek naar de omvang van de relevante effecten, waarbij wordt uitgegaan van 'worst case' scenario's; het gaat dus om het in beeld brengen van de maximaal mogelijke schade aan natuurwaarden; deze kan worden afgeleid uit modelonderzoek waarbij inzicht kan worden verkregen in de bandbreedtes van mogelijke effecten; bij de effectbeschrijving wordt aandacht besteed aan eventuele leemten in kennis en wordt aangegeven op welke wijze daarmee wordt omgegaan in relatie tot de maximaal mogelijke voorspelde schade aan de natuur;
- Gezien de grote onzekerheden in de voorspelbaarheid van de morfologische ontwikkelingen en in de koppeling tussen morfologie en ecologie is het moeilijk een 'worst case' scenario te definiëren. In de voorbereiding voor de MER zal overeenstemming bereikt moeten worden over wat als 'worst case' beschouwd wordt.
- Op grond van de verwachte maximale schade aan habitats en soorten wordt een compensatieplan opgesteld. Het in dat plan opgenomen pakket aan compensatiemaatregelen moet voldoen aan de randvoorwaarden van § 6.1. Van iedere maatregel dienen de volgende punten in beeld te worden gebracht: effect waarvoor wordt gecompenseerd, ligging en omvang van compensatiegebied, te verwachten winst voor natuur, relatie met bestaand beleid voor gebied, draagvlak en kosten, tijd waarbinnen effecten van maatregel manifest zijn, geschiktheid maatregel volgens regelgeving;
- Om tijdens het uitvoeringstraject een beeld te krijgen van de werkelijke effecten van verdieping op de beschermde natuurwaarden en de effecten van de compensatiemaatregelen om deze waarden te herstellen wordt een monitoringsprogramma opgesteld. Hiermee kan worden getoetst of het pakket aan compensatiemaatregelen inderdaad tot het verwachte en gewenste natuurherstel leidt.



7 Conclusies en aanbevelingen

Bij de uitvoering van een volgende verdieping van de vaargeul kan maar ten dele worden teruggегреpen op de ervaring met het natuurcompensatieprogramma dat in 1995 naar aanleiding van de vorige verdieping is afgesproken.

Qua inhoud dient het compensatieprogramma te voldoen aan de eisen van de VHR en dient er een veel directere relatie te zijn tussen de effecten van de ingreep en de gekozen maatregelen. Op grond van de inzichten zouden binnendijkse maatregelen als compensatie voor buitendijks verlies niet voldoen aan de eisen, tenzij een directe relatie met het estuarium wordt aangebracht.

Compensatie zal vooral gericht moeten zijn op het herstellen van kwaliteitsverlies door gericht areaal schorren, slikken, platen en ondiep water te creeren waar dat nu nog niet het geval is. Teruggave van ingepolderd land aan de rivier, met behoud of zelfs verbetering van het veiligheidsniveau, lijkt onvermijdelijk.

Compensatiemaatregelen zullen gericht moeten zijn op versterking van de samenhang binnen het stroomgebied van de Schelde. De huidige kwaliteiten van het zoute, brakke en zoete deel van het Schelde-estuarium moeten met maatregelen in elk deel worden versterkt.

Het compensatieprogramma zal niet alleen georiënteerd moeten zijn op de VHR, maar ook op het stroomgebied als geheel, over de grenzen heen. Voor het ontwikkelen van een samenhangend pakket aan maatregelen is het allereerst noodzakelijk dat het maatschappelijk belang, van een ingreep die effecten heeft, is aangetoond op basis van een afweging van alternatieven. Dit is een basisvereiste van de VHR. Als dit maatschappelijk belang vast staat is het nodig om te bepalen of er wel voldoende feitelijke mogelijkheden voor compensatie in het estuarium beschikbaar zijn. Alleen als deze "groslijst" voldoende kansen biedt om effecten van een ingreep (volgens het worst-case principe) te compenseren is een ingreep conform de EU regels te motiveren.

Bij de uiteindelijke keuze van maatregelen dient sterk rekening te worden gehouden met het draagvlak en de tijdsduur van de implementatie, omdat alleen feitelijke compensatie, gericht op het wegnemen van negatieve effecten als deze manifest worden voldoen aan de eisen van de EU.

In het M.E.R. zal inzicht moeten worden verworven in de relatie tussen keuze van maatregelen en de omvang van de effecten van de ingreep.



8 Referenties

- Arends, A., Kamermans, P., Stikvoort, E. & De Winder, B., 1999. Monitoring van de effecten van de verruiming 48'-43'. Een eerste evaluatie van de bagger- en stortstrategie. Rapport 4 project Monitoring Verruiming Westerschelde (MOVE). RIKZ – 99.019, Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ, Middelburg.
- Bestuursovereenkomst inzake de uitvoering van het Natuurcompensatieprogramma Westerschelde, 1998. Vlissingen.
- Commissie Westerschelde, 1997. Advies Commissie Westerschelde; over natuurcompensatie maatregelen in het kader van de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde. Secretariaat Commissie westerschelde, Rijkswaterstaat, Den Haag.
- Coosen, J. & Storm, C., 1997. Nieuwe en oude alternatieven voor Natuurherstel Westerschelde. Memo AXW -97.007, Rijkswaterstaat, Directie Zeeland, Middelburg.
- Heidemij, RIKZ & Resource Analysis, 1996. Herstel Natuur Westerschelde: Alternatieven. Rapportnummer 682/CE96/1037/11053, Heidemij advies.
- Krijger, G., 1999. Monitoring van de effecten van de verruiming 48'-43'. Voortgangsrapportage periode 1997 – 1998. Rapport 3 project Monitoring Verruiming Westerschelde (MOVE). Nota AXW -99.005, Rijkswaterstaat Directie Zeeland, Middelburg.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij & ministerie van VROM, 1995. Structuurschema Groene Ruimte. PKB deel 4. Ministerie van LNV, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000. Besluit staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake aanwijzing Westerschelde als speciale beschermingszone artikel 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand. Directie Natuurbeheer, ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000. Compensatie-methodiek voor de Grote wateren toegepast op Maasvlakte 2.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Ministerie van LNV, Den Haag.
- Rijkswaterstaat, 2000. Natuurcompensatieprogramma Westerschelde; voortgangsrapportage 1999. Rijkswaterstaat Zeeland Nota 2000-01, Rijkswaterstaat Directie Zeeland, Middelburg.
- Tosserams, M., Van der Meij, V., Dijkers, C., Slager, H. & Backx, J., 2001. De Delta Natuurlijk. Deelproject van het onderzoekspoor Blauwe Delta Bouwsteen voor de Integrale Visie Deltawateren. RIZA rapport 2001.016, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling RIZA, Middelburg.
- Van Damme, S., Ysebaert, T., Meire, P. & Van den Bergh, E., 1999. Habitatstructuren, waterkwaliteit en leefgemeenschappen in het Schelde-estuarium. Rapport Instituut voor Natuurbehoud 99/24, Brussel.
- Van den Bergh, E., Meire, P., Hoffmann, M. & Ysebaert, T., 1999. Natuurherstelplan Zeeschelde: drie mogelijke inrichtingsvarianten. Rapport Instituut voor Natuurbehoud 99/18, Brussel.



- Van Kleef, A.W., De Jong, S.A. & Van Heteren, P., 1996. Natuurherstel in de Westerschelde op korte en lange termijn. Inventarisatie van oplossingsrichtingen. Nota NWL-96.15/AX-96.022, Rijkswaterstaat, Directie Zeeland, Middelburg.
- Van Oevelen, D., Van den Bergh, E., Ysebaert, T. & Meire P., 2000. Literatuuronderzoek naar estuariene herstelmaatregelen. Rapport Instituut voor Natuurbehoud IN.R. 2000.4, Brussel.
- Van Roomen, M.W.J., Boele, A., Van der Weide, M.J.T., Van Winden, E.A.J. & Zoetebier, D., 2000. Belangrijke vogelgebieden in Nederland, 1993-1997. Actueel overzicht van Europese vogelwaarden in aangewezen en aan te wijzen speciale beschermingszones en andere belangrijke gebieden. SOVON-informatierapport 2000/01. SOVON Vogelonderzoek Nederland, Beek-Ubbergen.
- Vroon, J., Storm, C. & Coosen, J. 1997. Westerschelde, stram of struis? Eindrapport van het project Oostwest, een studie naar de beïnvloeding van fysische en verwante biologische patronen in een estuarium. Rapport RIKZ-97.023. Rijkswaterstaat, Rijksinstituut voor Kust en Zee/RIKZ, Middelburg.



Bijlagen





Bijlage A Juridische eisen aan compensatiemaatregelen – Rapport Prof. Dr. Ch. W. Backes, LL.M.

A.1 Aanleiding voor, functie van en opbouw van het de verkenning

Door de Technische Schelde Commissie wordt op dit moment een Langetermijnvisie ontwikkeld over de toekomst van het Schelde-estuarium. Onderdeel van de verschillende beleidsscenario's die daarbij worden gehanteerd zijn compenserende maatregelen voor geplande ingrepen in belangrijke natuurwaarden die een internationale, Europese en nationale beschermingsstatus genieten. Bij het opstellen van de plannen is gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de juridische randvoorwaarden voor deze compenserende maatregelen. Met name gaat het daarbij om de vraag welke eisen het Europese recht, in casu de Habitatrichtlijn, aan compenserende maatregelen stelt, voor zover ingrepen negatieve gevolgen hebben voor gebieden die volgens de eisen van art. 6 Habitatrichtlijn moeten worden beschermd.

Door het bij de werkzaamheden van de Technische Schelde Commissie betrokken bureau Resource Analysis is een verkenning gevraagd over de opvattingen die bij de EU, binnen Vlaanderen en binnen Nederland hierover bestaan. Doel daarvan is een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen over de Europeesrechtelijke maatstaven voor compenserende maatregelen als bedoeld in art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn en mogelijke meningsverschillen hierover.

Na een korte uitleg over de totstandkoming (onder A.2) wordt onder A.3 een overzicht gegeven over de status van de verschillende juridische kaders en beleidskaders over compensatie. Dit overzicht is belangrijk om bij inhoudelijke verschillen tussen de diverse kaders te weten van welke kaders wel en van welke niet kan - of zelfs moet - worden afgeweken en wat daarvoor de voorwaarden zijn. In deel A.4 worden vervolgens de relevante inhoudelijke vragen rond het compensatiebeginsel één voor één behandeld. Daarbij is steeds aangegeven welke eisen - voor zover daarover iets kan worden gezegd - art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn stelt en voorts in hoeverre het Nederlandse dan wel Vlaamse beleid en recht van deze eisen afwijkt. Daarbij kan het gaan om een afwijking naar beneden (onvoldoende ver gaande regelingen) als een afwijking naar boven (nationale voorschriften die verder gaan dan wat het EG-recht eist). Onder A.5 worden enkele conclusies getrokken.

A.2 Verricht onderzoek

Om een zo goed en compleet mogelijk beeld van de eisen te verkrijgen die art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn aan compensatiemaatregelen stelt, dient een analyse te worden gemaakt van een aantal Europese en nationale stukken die omtrent die onderwerp bestaan. Daarbij gaat het met name om:

- de manual "Managing Natura 2000 sites" van de Europese Commissie
- nationale handleidingen over hoe om te gaan met compensatie, bijv. het SGR (ministeries van VROM en LNV 1995), de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (ministerie van LNV 2000), de notitie "Uitwerking compensatiebeginsel SGR" (ministerie van LNV 2000) de "Evaluatie compensatiebeginsel (Grontmij 1997), de "Handleiding compensatiebeginsel (SNM 1995) e.a.
- de handreiking "De Vogel- en Habitatrichtlijn in Vlaanderen" (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, zonder datum (1999)

Voorts is een analyse gemaakt van alle Europese, Vlaamse, Nederlandse en andere buitenlandse (met name Duitse) jurisprudentie voor zover die betrekking heeft op compensatie in de zin van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Onderzocht zijn alle arresten van het Hof over de Vogel- en Habitatrichtlijn. Er bleek geen enkel arrest te zijn waarin de aan compensatiemaatregelen te stellen eisen uitdrukkelijk naar voren komen. Wel zijn er enkele arresten waaruit gevolgtrekkingen over aard en karakter van de compensatieëis zijn af te leiden. Voorts heeft de



Commissie één keer een advies afgegeven als bedoeld in art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn.⁶

In de jurisprudentie van de Nederlandse rechter komen compensatiemaatregelen een enkele keer wel uitdrukkelijk aan de orde, zij het summier. Daarbij gaat het om volgende uitspraken:

- Afdeling bestuursrechtspraak 11 januari 2000⁷
- Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak RvS 18 januari 1999⁸
- Afdeling bestuursrechtspraak 26 oktober 1999⁹

Daarbij ging het niet alleen om de toepassing van de uit het SGR voortvloeiende compensatieëisen, maar ook om de Europeesrechtelijke eisen.¹⁰

Jurisprudentie van Vlaamse of Duitse rechters waaruit aan de compensatiemaatregelen te stellen eisen zouden kunnen worden afgeleid, is niet bekend.

Ook is onderzoek worden gedaan naar opvattingen in de (rechtswetenschappelijke) literatuur omtrent dit vraagstuk. Daarbij leek het zinvol om ten aanzien van de interpretatie van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn niet alleen te kijken naar opvattingen van instituties van de EU zelf (Hof van Justitie EG, Commissie) alsmede de Vlaamse en Nederlandse opvattingen, maar daar tevens ook andere buitenlandse bronnen bij te betrekken, bijvoorbeeld Engelse en Duitse, voor zover die relevant en beschikbaar zijn.

Tenslotte zijn een aantal interviews gehouden met ambtenaren van de Europese Commissie, een deskundige en een ambtenaar in Vlaanderen, een ambtenaar van het Nederlandse Ministerie van LNV alsmede twee ambtenaren in Duitsland. Gesproken is met:

- prof. dr. G. van Hoorick, hoogleraar natuurbehoudsrecht, Universiteit Gent
- mevrouw Dr. U. van Gliscynski, Bundesumweltministerium, Referat NI 2, Bonn
- Herr G. Rohlf, Ministerium für den ländlichen Raum Baden-Württemberg, Voorzitter van de Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz
- mevrouw mr. M. Pelk, Ministerie van LNV

Het bleek niet mogelijk om een gesprek te voeren met ambtenaren van de Europese Commissie over de interpretatie van de compensatieëisen in art. 6 Habitatrichtlijn. Reden hiervoor is dat de Commissie binnen zeer kort zich officieel wil uitspreken over de compensatie in verband met de uitdieping van de Westerschelde. Bovendien wil het DG Milieu binnen zeer kort (half november) een beslissing nemen over het opstellen van een uniform beoordelingskader voor compensatie bij havenprojecten. Op beide stukken, respectievelijk besluiten, wil men thans niet vooruitlopen.

De resultaten van al deze onderzoekswerkzaamheden zijn verwerkt in dit rapport. In totaal bleek wezenlijk meer Nederlandse informatie over eisen aan compensatie ter beschikking te staan dan informatie uit Vlaanderen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de meeste Nederlandse bronnen betrekking hebben op de compensatieplicht uit het Structuurschema Groene Ruimte en in eerst instantie niet zijn bedoeld als een toelichting op art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Indien in de volgende paragrafen alleen melding wordt gemaakt van Nederlandse opvattingen omtrent een bepaald onderwerp en er niet op wordt ingegaan hoe

⁶ Adviezen van 27 april 1995 en van 18 december 1995, beiden over de aanleg van de geplande A 20 in Duitsland; zie hierover Nollkaemper 1996, p. 156 e.v.

⁷ AB RvS 11 januari 2000 (IJburg), AB 2000, 301 m.nt. ChB.

⁸ Vz AB RvS 18 januari 1999 (onthefing Natuubeschermingswet GOB Heerlen/Aken), AB 1999, 357 m.nt. ChB.

⁹ AB RvS 26 oktober 1999 (bestemmingsplan GOB Aachen-Heerlen), AB 2000, 23 m.nt. ChB.

¹⁰ Aangetekend zij wel dat het bij de laatstgenoemde uitspraak (bestemmingsplan GOB Aachen-Heerlen) niet ging om de compensatieëis uit art. 6 Habitatrichtlijn, maar om compensatiemaatregelen die de ingreep uit een oogpunt van natuurbescherming aanvaardbaar moeten maken in de zin van art. 16 Habitatrichtlijn.



men in Vlaanderen daarover denkt, betekent dit dat dienaangaande voor Vlaanderen geen informatie beschikbaar was.

Het rapport is geschreven door Prof. dr. Ch.W. Backes. Enkele onderzoekswerkzaamheden zijn verricht door mr. F. Neumann.

A.3 Status van de verschillende juridische en beleidskaders m.b.t. compensatie

In dit rapport wordt er vanuit gegaan dat de te compenseren gebieden en waarden vallen onder de bescherming van art. 6 Habitatrichtlijn omdat de beoogde ingrepen significante gevolgen hebben voor gebieden die zijn of (hadden) moeten (worden) aangewezen op grond van art. 4 Vogelrichtlijn, dan wel om gebieden die zijn aangemeld of hadden moeten worden conform art. 4 lid 1 Habitatrichtlijn. Het **voornaamste juridische kader** m.b.t. de compensatieëisen is dan **art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn**.

Tot nu toe is er geen jurisprudentie van het Hof van Justitie EG over de eisen die art. 6 Habitatrichtlijn aan compensatiemaatregelen stelt. Mede vanwege de in de praktijk gebleken grote onzekerheden over de interpretatie van art. 6 Habitatrichtlijn en de behoefte aan duidelijkheid heeft de Europese Commissie een "manual" opgesteld dat ingaat op vele vragen over en rond art. 6 Habitatrichtlijn. Inmiddels is deze handreiking ook in het Nederlands verschenen.¹¹ Dit document heeft geen enkele juridische status. Het is totstandgekomen na informeel overleg met ambtenaren uit de vakdepartementen van alle lidstaten. Het geeft uitsluitend de opvatting weer van "de diensten van het DG milieu" en is niet bindend. Het is voorts uitdrukkelijk ook bedoeld als een evoluerend stuk en zal worden aangepast, gewijzigd en uitgebreid al naar gelang, mede door de ontwikkeling van jurisprudentie, de inzichten wijzigen en toenemen. Men mag er dus niet zonder meer van uit gaan dat alles juist is wat in de handreiking staat. Uiteindelijk is beslissend hetgeen het Hof van Justitie over bepaalde vragen zal oordelen. Wel is de handleiding een voor de praktijk belangrijk document, zij het alleen al omdat verwacht mag worden dat de Commissie geen stappen zal ondernemen tegen lidstaten die zich houden aan de interpretatie en voorwaarden uit deze handreiking.

Voor zover de tekst en totstandkomingsgeschiedenis van en de jurisprudentie en de manual over art. 6 Habitatrichtlijn voor bepaalde vragen geen uitkomst bieden, is het met de richtlijn in het algemeen en art. 6 in het bijzonder beoogde doel, dat kort kan worden samengevat als opbouw en instandhouding van een stabiele ecologische hoofdstructuur op Europese schaal, bepalend voor de interpretatie van het wettelijk kader.

Art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn is in Nederland thans onvoldoende omgezet. Hetzelfde gold tot voor kort voor Vlaanderen. Weliswaar beweert het Nederlandse ministerie van LNV sinds jaren iets anders, maar het is zeer de vraag of dat juist is.¹² De Europese Commissie heeft op 10 februari 2000 een "met redenen omkleed advies" uitgebracht als onderdeel van een ingebrekestellingsprocedure tegen België. Zeer onlangs is met brief van 25 oktober 2000 een soortgelijke procedure gestart tegen Nederland. Verwijt in beide procedures is dat de eisen van art. 6 Habitatrichtlijn, inclusief de compensatiebepalingen, onvoldoende zijn omgezet in Belgisch, respectievelijk Nederlands recht.

Vlaanderen heeft hierop gereageerd met een "Noodbesluit". Dit Noodbesluit bevat een letterlijke overname van art. 6 Habitatrichtlijn. Het is de bedoeling dit Noodbesluit te vervangen door een permanente regeling die haar beslag moet krijgen door een wijziging van het Natuurdecreet. Een ontwerp voor deze wijziging is nog niet verschenen. Beleidsregels ter uitwerking van het compensatiebeginsel zijn er in Vlaanderen niet. Wel is enige tijd geleden (exacte datum

¹¹ Europese Commissie, Beheer van "Natura 2000"-gebieden, te downloaden via de site <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/docum.htm>

¹² Zie al Ch.W. Backes 1995, p. 219 e.v. en uitvoerig Ch.W. Backes 2000, p. 20 e.v.



onbekend) een brief uitgegaan van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Natuur, naar de betrokken overheidsorganen over de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze brief omvat een "Toelichting over de interpretatie van art. 6 Habitatrichtlijn inzake instandhoudingsmaatregelen, plannen of projecten in de aangewezen gebieden, met een overzicht van de te volgen procedure". Deze toelichting berust met name op een aantal infodagen die in 1999 zijn gehouden en bevat de antwoorden op de voornaamste op deze infodagen gestelde vragen. De toelichting bevat slechts een enkele opmerkingen over compensatie.

Het juridisch-beleidsmatige kader in Vlaanderen is daarmee (inmiddels) helder: het Noodbesluit bevat een nagenoeg letterlijke omzetting van art. 6 Habitatrichtlijn in Vlaams recht. De handreiking die het ministerie aan de bevoegde gezagen heeft verstrekt, heeft betrekking op dit Europees juridisch kader. Alleen voor zover zou moeten worden geoordeeld dat de door het Vlaamse ministerie aan art. 6 Habitatrichtlijn gegeven interpretatie op onderdelen onjuist of voor discussie vatbaar is, kan de handreiking niet zonder meer worden toegepast.

In Nederland is de situatie complexer. Tot voor kort werd door de regering gesteld dat art. 6 Habitatrichtlijn juist zou zijn geïmplementeerd door de (oude) Natuurbeschermingswet en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).¹³ Deze visie werd in de literatuur bestreden en is inmiddels ook door de rechter verworpen.¹⁴ De kritiek betreft daarbij zowel de status van het SGR als de inhoudelijke reikwijdte van de beschermingsformules. Inmiddels lijkt ook de regering haar mening te hebben veranderd. In de recentelijk verschenen nota "Natuur voor mensen, mensen voor natuur" wordt aangekondigd dat de een aan art. 6 voldoende bescherming "wettelijk verankerd **wordt**" in de Natuurbeschermingswet.¹⁵ Dat betekent dus dat ook de regering inmiddels van opvatting is dat art. 6 Habitatrichtlijn in Nederlandse wetgeving zal moeten worden omgezet en dat dit thans nog niet is gebeurd.

In vergelijking met Vlaanderen zijn in Nederland in veel ver gaandere mate handreikingen en toelichting over de toepassing van het compensatiebeginsel verschenen.¹⁶ Al deze beleidskaders hebben echter betrekking op het compensatiebeginsel zoals dat is uitgewerkt in het SGR. Van het feit dat het SGR (mede) dient ter omzetting van de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn, wordt niet eens melding gemaakt. Het SGR zelf en alle andere door het Ministerie van LNV verspreide stukken over compensatie zijn daarom slechts gedeeltelijk betrouwbaar. Nu bij het opstellen van het SGR niet (serieus genoeg) na de Habitatrichtlijn is gekeken en het SGR als gevolg daarvan ook niet aan alle eisen van de Habitatrichtlijn voldoet, zijn ook de verspreide handreikingen en toelichtingen niet zonder meer toe te passen.

Voor de praktijk zijn voor omvang en aard van de nodige compensatiemaatregelen in eerste instantie bepalend de eisen van art. 6 Habitatrichtlijn. De door de Commissie uitgevaardigde manual geeft over het algemeen een goed houvast, maar heeft, zoals gezegd, geen wettelijke status. Voor zover de Nederlandse eisen (SGR en de daarop stoelende handreikingen) afwijken, geldt het volgende. Indien het SGR en de daarop stoelende handreikingen minder vergaande eisen stellen dan het Europees recht, gaat het Europese recht voor. De minimumeisen uit de Habitatrichtlijn moeten in ieder geval vervuld worden. Afwijken is - in beginsel - niet mogelijk.

Voor zover het SGR en de daarop stoelende handreikingen verder gaan dan het Europeesrechtelijk kader, gelden deze eisen voor maatregelen die onder het Nederlandse recht vallen in beginsel aanvullend. Afwijken van het SGR is echter onder bepaalde voorwaarden mogelijk. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen gevallen waarin het rijk het SGR moet toepassen (bijv. in het kader van vergunningverlening op grond van de Natuurbeschermingswet), en situaties waarin andere overheidsorganen het SGR toepassen

¹³ Brief van de Nederlandse regering aan de Europese Commissie van 20 juni 1994, no. M26.

¹⁴ O.a. Rb Leeuwarden 17 juli 1998, M en R 1998, 89 m.nt. Backes en Vz ABRvS 27 mei 1998, AB 1999, 358 m.nt. ChB.

¹⁵ Ministerie van LNV 2000, p. 47.

¹⁶ Zoals de notitie "Uitwerking compensatiebeginsel SGR".



(bijv. een gemeente die een bestemmingsplan opstelt). Het Rijk is aan het SGR in beginsel gebonden en kan, voor zover de tekst van het SGR niet zelf daartoe mogelijkheden biedt, van het SGR alleen afwijken op grond van een andere, recentere planologische kernbeslissing of een wijziging van het SGR. Ook afwijkingen die nodig zijn om aan Europeesrechtelijke eisen te kunnen voldoen zijn, zonder wijziging van het SGR, tot mogelijk. Andere, niet tot het rijk behorende overheidslichamen zijn niet wettelijk aan het SGR gebonden. Zij moeten daar wel rekening mee houden, maar kunnen gemotiveerd afwijken.

Al met al geldt dus dat de eisen uit de Habitatrichtlijn het uitgangspunt zijn en eventueel verder strekkende eisen uit het SGR aanvullend gelden. Van deze aanvullende eisen uit het SGR kan echter in beginsel worden afgeweken. Deze bevoegdheid kan omslaan in een plicht tot afwijken als de Habitatrichtlijn daarom vraagt.

In de toekomst zal waarschijnlijk het nodige veranderen in de Nederlandse natuurbeschermingswetgeving. In het voorjaar 2000 nog had het ministerie van LNV aangekondigd de criteria uit art. 6 Habitatrichtlijn te willen vastleggen in een algemene maatregel van bestuur op grond van art. 29 Natuurbeschermingswet 1998. Blijkbaar is men daar inmiddels weer van teruggekomen en wil men nu een formeel-wettelijke regeling, dus een wijziging van de - voor het grootste deel overigens nog niet in werking getreden - Natuurbeschermingswet 1998. Nu de tekst van deze wetswijziging nog niet bekend is, kan niet voorspeld worden of alsdan de art. 6 Habitatrichtlijn eindelijk goed in Nederlands recht zal zijn omgezet. Zelfs al zou dit formeelwettelijk zo zijn, is voor de uitvoering van concrete projecten nog steeds oplettendheid vereist. De regering is namelijk van opvatting dat ook thans al het SGR materieel en inhoudelijk overeenkomt met de eisen van de richtlijn en dat het bij de vereiste wettelijke regeling slechts om een formele kwestie gaat.¹⁷ Dit zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat het Ministerie het SGR (ook in de toekomst) als een inhoudelijk aan alle eisen voldoende uitwerking van art. 6 Habitatrichtlijn zal beschouwen. Wij zullen hierna zien dat deze opvatting niet juist is en het SGR deels verder gaat dan de Habitatrichtlijn, deels echter ook minder strenge eisen stelt dan de Habitatrichtlijn. Hanteren van het SGR als uitwerking van een toekomstige formeel-wettelijke regeling kan dus onvoldoende zijn.

A.4 Eisen uit art. 6 lid 4 EG-Habitatrichtlijn en nationale regelingen

A.4.1 Wanneer compensatie: compensatie bij alle significante ingrepen?

Compensatie lijkt op grond van de tekst van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn slechts vereist te zijn als de aantasting van de speciale beschermingszone tot gevolg kan hebben dat de samenhang in de Europese ecologische hoofdstructuur wordt aangetast. Compensatie is volgens art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn immers alleen noodzakelijk "om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft". Heeft een project wel een aantasting van een speciale beschermingszone tot gevolg, maar brengt het geen gevaar voor de samenhang van de Europese ecologische hoofdstructuur met zich mee, dan hoeft - volgens Europees recht - ook niet gecompenseerd te worden. Wellicht is deze beperking van de compensatieplicht echter vrij theoretisch van aard. Als men onder "significante gevolgen" alleen die gevolgen verstaat die relevant kunnen zijn voor de functie die het gebied binnen de Europese ecologische hoofdstructuur inneemt, dan zal bij bijna alle significante gevolgen ook de samenhang van deze ecologische hoofdstructuur in gevaar komen.

De Habitatrichtlijn heeft een compensatieplicht tot gevolg indien een project of plan wordt toegestaan dat significante schadelijke gevolgen kan hebben voor de ecologische waarden waarvoor het onder de bescherming van art. 6 Habitatrichtlijn vallende gebied is aangewezen.

¹⁷ Zie Ministerie van LNV 2000, p. 47.



Compensatieplichtig is volgens EG-recht dus niet elke ingreep in een onder de bescherming van de Habitatrichtlijn vallend gebied, maar zijn slechts die ingrepen die significante gevolgen hebben. Bovendien moet het gaan om gevolgen voor de ecologische waarden waarvoor het gebied is aangewezen. Een ingreep waardoor bijvoorbeeld een bepaalde planten- of diersoort verdwijnt, is Europeesrechtelijk niet compensatieplichtig, indien het gebied uitsluitend is aangewezen als belangrijk rustgebied voor bepaalde vogelsoorten die geen last ondervinden van de ingreep.

Nationaalrechtelijk kan en wordt de compensatieplicht ruimer opgevat. Zo vereist het SGR compensatie bij alle ingrepen in onder de basisbescherming vallende gebieden met wezenlijke schadelijke gevolgen. Deze nationale uitbreidingen van de compensatieplicht zijn in overeenstemming met het EG-recht en gelden aanvullend.

In de handreiking "Uitwerking Compensatiebeginsel SGR" wordt dit zelfs nog ruimer opgevat: "Alle ruimtelijke ingrepen die zijn toegestaan in de gebiedscategorieën van het SGR en hieraan schade toebrengen of hierop anderszins negatieve effecten hebben, vallen onder het compensatiebeginsel."¹⁸ Deze ruime redactie van de toelichting lijkt niet in overeenstemming te zijn met de redactie van het toe te lichten stuk, het SGR.

Ook de gebiedscategorieën waarop het compensatiebeginsel betrekking heeft, zijn volgens het Nederlandse SGR ruimer dan Europeesrechtelijk vereist. Ook in zoverre gelden de nationale eisen (voor zover juridisch relevant, zie onder III) aanvullend.

Het SGR verplicht alleen het Rijk en niet zonder meer andere overheidsorganen. Het moge duidelijk zijn dat het Nederlandse recht in zoverre niet voldoet aan de eisen van de Habitatrichtlijn. De verplichtingen uit art. 6 Habitatrichtlijn gelden uiteraard voor alle ingrepen, onafhankelijk van de vraag door welk overheidsorgaan deze worden toegestaan.

De Europeesrechtelijke beschermingsformule inclusief de compensatieplicht geldt voor alle situaties waarin een plan of project wordt toegestaan vanaf het tijdstip dat een gebied valt onder de bescherming van art. 6 Habitatrichtlijn. Voor vogelbeschermingszones is dat het tijdstip waarop de gebieden zijn of hadden moeten worden aangewezen. Art. 6 Habitatrichtlijn geldt derhalve thans voor alle gebieden die bij de Europese Commissie als vogelbeschermingszone zijn aangemeld, onafhankelijk van de vraag of zij op grond van nationaal recht inmiddels zijn aangewezen of niet. Ook geldt de verplichting voor alle gebieden die hadden moeten worden aangemeld, maar niet zijn aangemeld.

Voor de speciale beschermingszones die op grond van art. 4 Habitatrichtlijn moeten worden aangewezen, ligt de zaak moeilijker. Ingevolge art. 4 lid 5 Habitatrichtlijn "geldt" art. 6 (pas) nadat de gebieden zijn opgenomen in de communautaire lijst die ingevolge art. 4 lid 2 Habitatrichtlijn moet worden opgesteld. Dat is thans nog niet het geval. Omstreden is of, nu de in art. 4 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn voorziene termijnen inmiddels ruim zijn overschreden, aan art. 6 in zoverre rechtstreekse werking kan toekomen. Onafhankelijk van de opvattingen omtrent deze vraag moet men echter op grond van art. 10 EG-Verdrag een verplichting van de lidstaten aannemen om in ieder geval te zorgen voor een bescherming van potentiële en toekomstige beschermingszones die verzekert dat de realisering van de doelen van de Habitatrichtlijn niet wordt belemmerd.

Al met al is daarom aan te bevelen om art. 6 Habitatrichtlijn thans ook al toe te passen op alle gebieden die door Nederland ingevolge art. 4 lid 1 Habitatrichtlijn zijn aangemeld in Brussel dan wel eventueel klaarblijkelijk hadden moeten worden aangemeld.

De verplichtingen uit art. 6 lid 4 gelden onafhankelijk van de vraag of een activiteit al was voorzien in een eerder vastgesteld plan, bijvoorbeeld in een bestemmingsplan. De

¹⁸ Ministerie van LNV 1995, p. 3.



Europeesrechtelijke compensatieplicht kan dus ook gelden voor een activiteit die wordt aangevraagd in overeenstemming met een vigerend bestemmingsplan. Het compensatieplichtige besluit is dan de bouwvergunning. Het Nederlandse recht laat dit eigenlijk niet toe. Ingevolge art. 44 Woningwet heeft de aanvrager immers recht op een bouwvergunning (zonder beperkingen en zonder compensatieverplichtingen) voor zover zijn aanvraag voldoet aan de in dit artikel opgesomde vereisten (limitatief-imperatief stelsel). Dit Nederlandse wettelijke stelsel wordt echter in voorkomende gevallen Europeesrechtelijk doorbroken.¹⁹ Ook bouwwerken die in overeenstemming met de in art. 44 Woningwet genoemde vereisten, in het bijzonder in overeenstemming met het bestemmingsplan, zijn, kunnen compensatieplichtig zijn.²⁰ In een dergelijk geval zal echter wel doorgaans een reden bestaan om een uitzondering te maken op het beginsel "de vervuiler betaalt" (zie hierna onder 2.) en de compensatieplicht te laten berusten op de overheid en niet op de aanvrager.

A.4.2 Wie is compensatieplichtig?

De Habitatrictlijn vereist niet uitdrukkelijk dat de initiatiefnemer zorgt voor de compensatie of deze betaalt. De verplichting rust ingevolge art. 6 lid 4 Habitatrictlijn op de lidstaat. Wie compensatieplichtig is, is derhalve overgelaten aan de lidstaat. In de manual wordt wel betoogd dat het in het licht van het (Europeesrechtelijke) beginsel 'de vervuiler betaalt' "logisch" lijkt om de initiatiefnemer van de ingreep compensatieplichtig te stellen.²¹ Dat lijkt mij juist. Een juridische verplichting is dit voor de lidstaten echter niet.

Het kan zijn dat een betaling of subsidiëring van verplichte compensatiemaatregelen door de overheid een - al dan niet te rechtvaardigen - vorm van staatssteun in de zin van art. 87 EG-Verdrag vormt. Hierdoor kunnen de mogelijkheden van compensatie door de overheid (bij een particuliere initiatiefnemer) worden beperkt.

In de manual wordt in dat verband voorts nog gewezen op de (mede)financieringsmogelijkheden voor compensatiemaatregelen die op grond van diverse EG-fondsen bestaan, bijvoorbeeld binnen de TEN-regelingen.²²

Zowel in Vlaanderen²³, als ook in Nederland²⁴ is op grond van de nationale handreikingen over compensatie de initiatiefnemer van het compensatieplichtige project ook feitelijk en financieel verantwoordelijk voor de compensatie. Deze nationale eis is in overeenstemming met het EG-recht en geldt aanvullend op de - iets meer ruimte latende - Europese randvoorwaarden.

A.4.3 Functiegerichte compensatie - feitelijke compensatie

Doel van de compensatiemaatregelen is blijkens art. 6 lid 4 Habitatrictlijn dat de "algehele samenhang van Natura 2000 gewaarborgd wordt". De Habitatrictlijn gaat dus uit van een samenhangend ecologisch netwerk. Zolang dat netwerk nog niet is voltooid, moeten alle maatregelen worden voorkomen die de totstandkoming daarvan bemoeilijken. De compensatie moet dan gericht zijn op het scheppen van ecologische omstandigheden die de toekomstige realisatie van het samenhangende netwerk minstens even goed faciliteren. Bepalend zijn daarbij de ecologische functies en de instandhoudingsdoelstellingen van het aangetaste gebied binnen de (Europese) EHS.²⁵

¹⁹ Het Ministerie van LNV is blijkbaar een andere opvatting toegedaan: Ministerie van LNV 1995, p. 4.

²⁰ Aldus dus ook Ministerie van LNV 1995, p. 4.

²¹ Europese Commissie 2000, p. 45.

²² Europese Commissie 2000, p. 45.

²³ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2000, p. 7.

²⁴ Ministerie van LNV 1995, p. 4.

²⁵ Zie ook Europese Commissie 2000, p. 38.



Bij het bepalen van de ecologische kwaliteit van de compensatiemaatregelen zijn belangrijk de criteria die hebben geleid tot selectie van het gebied. In de manual worden dienaangaande nader genoemd:

- de mate van aanwezigheid van habitats en soorten (oppervlakte, populatieomvang)
- het feit dat het gebied ligt in de biogeografische regio die het representeert
- de selectiecriteria die door het comité Habitats werden opgesteld en die door het Europees thematisch Centrum voor Natuurbehoud worden gehanteerd alsmede m.b.t. de Vogelrichtlijn:
- de ligging van het compensatiegebied in dezelfde trekroute als het gebied waarin de ingreep plaatsvindt
- zekerheid over de bereikbaarheid van het gebied voor de vogels die gewoonlijk worden aangetroffen in het aangetaste gebied.²⁶

Deze criteria bieden een belangrijk hulpmiddel voor de toetsing van de ecologische kwaliteit van de voorgestelde compensatiemaatregelen. De genoemde criteria zijn echter zeker niet uitputtend. Daarnaast zullen vaak andere (ecologische) overwegingen belangrijk zijn, zoals bijvoorbeeld de vraag of genetische uitwisseling tussen het compensatiegebied en andere gebieden mogelijk is en of het compensatiegebied groot genoeg is en van eventueel noodzakelijke bufferzones is voorzien om duurzaam in stand te kunnen blijven.²⁷

De ene keer dat de Commissie zich tot nu toe officieel over concrete compensatiemogelijkheden heeft uitgesproken,²⁸ heeft zij zich over de ecologische kwaliteit van de voorgestelde compensatiemaatregelen niet uitgesproken, maar de voorstellen zonder nader commentaar voor kennisgeving aangenomen.²⁹ Of hieruit mag worden afgeleid dat de Commissie ook in de toekomst zo afstandelijk zal toetsen, is nog maar de vraag. Ten tijde van het uitbrengen van dit advies was de gedachteontwikkeling binnen de Commissie omtrent dit onderwerp nog niet zo ver voortgeschreden en bestond er ook nog geen manual over art. 6 Habitatrictlijn.³⁰

Een ander gevolg uit het uitsluitend functiegerichte doelstelling van de compensatieplicht op grond van art. 6 lid 4 Habitatrictlijn is dat de compensatiemaatregelen doorgaans een feitelijk karakter zullen moeten hebben. Het brengen van een gebied onder een bepaalde juridische status, bijvoorbeeld het aanwijzen als natuurmonument of het aanmelden als vogelbeschermingszone is - voor zover wordt volstaan met een dergelijke aanwijzing of aanmelding - doorgaans geen toereikende compensatiemaatregel. Door het opplakken van een juridische of beleidsmatige stempel worden immers de ecologische waarden en functies van een gebied niet zonder meer veranderd. Dat kan anders zijn als de nieuwe juridische kwalificatie in een enkel geval dusdanige feitelijke consequenties heeft dat het desbetreffende gebied zijn beoogde functie in het kader van de (Europese) ecologische hoofdstructuur alleen al daardoor (beter) kan vervullen.

Het is dan ook de vraag of het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juni 1998³¹ waarbij een deel van de vogelbeschermingszone "Schorren en polder van de Beneden-Schelde" aan de bescherming werd onttrokken en in plaats daarvan een deel aan de vogelbeschermingszone "Durme en de middenloop van de Schelde" werd toegevoegd zonder meer aan de eisen van art. 6 Habitatrictlijn voldoet, voor zover in dat laatste gebied niet ook aanvullend feitelijke beschermingsmaatregelen werden genomen.

²⁶ Europese Commissie 2000, p. 44.

²⁷ Zie ook Gellermann 1998, p. 72 e.v.

²⁸ In haar adviezen over de A 20 in Duitsland.

²⁹ Zie nader Nollkaemper 1996, p. 159.

³⁰ Zie ook kritisch Nollkaemper 1996, p. 159.

³¹ Staatsblad 25 juli 1998, nr. 98.



Het is zeer de vraag of het afsluiten van beheersovereenkomsten of soortgelijke, op vrijwilligheid berustende overeenkomsten, is te beschouwen als een aan art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn voldoende compensatiemaatregelen. Dergelijke overeenkomsten kunnen immers worden opgezegd of niet worden verlengd. De duurzame realisering van de compensatie en de daarmee beoogde ecologische doelstellingen is dan niet verzekerd. Een belangrijke steun voor de opvatting dat vrijwillige (beheers)overeenkomsten geen geschikte compensatiemaatregelen zijn, kan worden gevonden in het arrest van het Hof van Justitie EG van 16 september 1999.³² In dit arrest overwoog het Hof dat de eisen van art. 6 lid 3 niet kunnen worden omgezet door het afsluiten van contracten met agrariërs die zich verplichten het gebied in stand te houden. Dergelijke maatregelen voldoen niet aan de eis van rechtszekerheid en verzekeren geen effectieve bescherming. Hoewel het in deze casus in eerste instantie om de omzetting van de beschermingseisen uit art. 6 lid 3 ging, gaat de redenering van het Hof mijns inziens evengoed op voor de compensatiemaatregelen.

De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt daarentegen beheersovereenkomsten als compensatiemaatregelen te accepteren. In haar uitspraak omtrent het bestemmingsplan voor het grensoverschrijdend bedrijventerrein Aachen-Heerlen komt zij tot de slotsom dat de beoogde compenserende maatregelen, waaronder beheersovereenkomsten, niet dusdanig onzeker dan wel gebrekkig zijn dat aan het plan goedkeuring zou moeten worden onthouden.³³

A.4.4 Gevolgen onmogelijkheid functiegerichte compensatie - compensatieëis als weigeringsgrond

Een moeilijk te beantwoorden vraag is of het compensatievereiste in bepaalde gevallen een absolute weigeringsgrond kan inhouden. Volgens de letter van art. 6 lid 4 lijkt dat het geval te zijn. De feitelijke compensatieplicht is immers onvoorwaardelijk geredigeerd. In gevallen waarin een plan of project een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied tot gevolg heeft, daardoor de samenhang van Natura 2000 in gevaar komt en compenserende maatregelen die dat ongedaan maken feitelijk niet mogelijk zijn, lijkt toestemming voor een dergelijk plan of project te moeten worden geweigerd. Vóór een dergelijke interpretatie pleit niet alleen de letter van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn, maar ook de bedoeling van de richtlijn. Het voornaamste doel is immers de opbouw van een samenhangende Europese EHS, Natura 2000. Aantasting van de ecologisch bijzonder belangrijke gebieden wordt daarbij toelaatbaar geacht, mits dat doel niet in gevaar komt.

Aan de andere kant is het opmerkelijk, dat in de uiteindelijke tekst van de richtlijn veel aandacht wordt besteed aan de omschrijving van de redenen om uitzonderingen toe te laten op het beschermingsregime. Ten opzichte van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn, zoals deze bepaling werd geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, zijn deze redenen aanzienlijk verruimd en zijn dus bewust veel meer mogelijkheden geboden om rekening te houden met sociale en economische belangen, wellicht zelfs bij prioritaire habitats en habitats van prioritaire soorten. Het zou daar niet bij passen, als de compensatieplicht in sommige gevallen een absolute weigeringsgrond zou kunnen vormen, zonder dat er enige vorm van afweging van belangen mogelijk zou zijn. Nauwelijks denkbaar is bijvoorbeeld dat projecten die noodzakelijk worden geacht om redenen van menselijke gezondheid of openbare veiligheid (men denke bijvoorbeeld aan dijkverhogingen) geen doorgang kunnen vinden omdat er geen mogelijkheden tot het nemen van adequate compenserende maatregelen bestaan en er derhalve definitief een zekere verstoring van de samenhang van Natura 2000 optreedt. Wellicht kan hier een parallel worden getrokken met de redenering die het Hof van Justitie EG ten grondslag heeft gelegd aan het Leybucht-arrest. Hoewel volgens de letter van het toen geldende recht³⁴ eigenlijk niet mogelijk

³² Commissie tegen Frankrijk, zaak C-256/98.

³³ AB RvS 26 oktober 1999, AB 2000, 23 m.nt. ChB. Aangekend zij dat het niet om een uit art. 6 Habitatrichtlijn voortvloeiende compensatieverplichting ging, maar om compensatiemaatregelen ter verzachting van een onder art. 16 Habitatrichtlijn vallende ingreep.

³⁴ De strengere bepaling van art. 4 lid 4 Vogelrichtlijn was toen nog niet vervangen door de soepelere bepaling van art. 6 Habitatrichtlijn.



was, werd daar een inbreuk op een vogelbeschermingszone aanvaardbaar geacht indien dit nodig was ten behoeve van belangen die structureel van hogere orde zijn dan het belang van de bescherming van zeldzame vogels. Het Hof bepaalde daarbij uitdrukkelijk, dat sociale en economische belangen niet als dergelijke structureel hogere belangen in aanmerking komen.³⁵ Ik kan mij voorstellen dat ook al kan de algehele samenhang van Natura 2000 niet door compensatiemaatregelen worden gewaarborgd, een inbreuk toch mag worden toegestaan, indien het om dergelijk structureel hogere belangen gaat (menselijke gezondheid, veiligheid etc.). Rechtsdogmatisch kan deze uitzondering worden gerechtvaardigd als men daarin een EG-verdragsrechtsconforme interpretatie van de Vogel-, respectievelijk de Habitatrichtlijn ziet. Belangen die op grond van het EG-Verdrag duidelijk voorrang moeten genieten boven het belang van vogel-, respectievelijk natuurbescherming, moeten deze voorrang ook kunnen krijgen, ook al staat de letter van het secundaire recht daaraan in de weg. In ieder geval zijn dergelijke uitzonderingen restrictief uit te leggen. Een andere vraag is, of de nationale rechter dit zomaar mag bepalen dan wel in een eventueel zich voordoend geval prejudiciële vragen hierover zou moeten stellen.

De regels uit het SGR over de mogelijkheden om feitelijke compensatie eventueel te vervangen door financiële compensatie, onder andere wanneer feitelijke compensatie een te grote procedurele vertraging zou betekenen, zijn in strijd met het Europese recht en dienen buiten beschouwing te worden gelaten voor zover een compensatieplicht (ook) op grond van de Habitatrichtlijn bestaat.

A.4.5 Grootte compensatiegebied

Bepalend is de ecologische kwaliteit van de compensatiemaatregelen, niet bijvoorbeeld de oppervlakte. Het kan zijn dat het nodig is om compensatiemaatregelen te nemen die een tien keer zo groot gebied beslaan, het kan ook voldoende zijn dat gecompenseerd wordt met een aanzienlijk minder groot terrein (van veel hogere kwaliteit). Vaak zal echter de oppervlakte van het compensatiegebied minimaal even groot moeten zijn dan die van het aangetaste gebied. Een vaste relatie of regel voor de oppervlakte van de compensatiemaatregelen is Europeesrechtelijk niet te geven.

In Nederland gelden de in het SGR opgenomen eisen van "geen nettoverlies van oppervlakte" aanvullend op de Europese eisen aan compensatie, voor zover aan het SGR juridische binding toekomt (zie onder III).

A.4.6 Nabijheidseis

Volgens het SGR moeten de compensatiemaatregelen worden genomen in de "directe omgeving" van de ingreep en, indien dat niet mogelijk is, zo nabij mogelijk.³⁶ De reden hiervoor is dat men op deze wijze wil waarborgen dat de betrokken ecologische eenheid in stand wordt gehouden. Dat is op zich een valide reden.

Een dergelijke "nabijheidseis" laat zich echter niet afleiden uit art. 6 Habitatrichtlijn. Noch de tekst, noch de doelstelling van de richtlijn eisen dat gecompenseerd wordt zo dicht mogelijk bij de ingreep. Bepalend zijn ook hier doel en functie van de compensatie. Uitdrukkelijk wordt in de manual aangegeven dat "de afstand tussen het oorspronkelijke gebied en het gebied waar de compenserende maatregelen worden getroffen geen belemmering is".³⁷ In de manual wordt wel als eis gesteld dat compensatiemaatregelen plaatsvinden in de "biogeografische regio waartoe het (aangetaste habitat) behoort".³⁸ Deze eis is veel globaler dan het "nabijheidsbeginsel" uit het SGR. Dat is ook goed verklaarbaar. De doelstelling van de richtlijn is immers het behoud

³⁵ Hof van Justitie EG 28 februari 1991, zaak C-57/89, Jur EG 1991, p. I-0883 e.v.

³⁶ Ministerie van LNV en VROM, SGR, p. ; zie eveneens Ministerie van LNV 2000, p. 47.

³⁷ Europese Commissie 2000, p. 44.

³⁸ Europese Commissie 2000, p. 42 e.v.



van de Europese EHS en niet behoud van zoveel mogelijk natuurwaarden ter plaatse van een ingreep. In bepaalde gevallen kan het voor het behoud en de ontwikkeling van de Europese EHS zinvoller zijn om te compenseren door maatregelen in een op afstand gelegen gebied. Dan verdienen deze compensatiemaatregelen de voorkeur boven eventueel ook mogelijke compensatie nabij de ingreep (zie ook onder 6). In de Uitwerking Compensatiebeginsel SGR wordt dit ook erkend.³⁹ Wel kan het vaak om ecologische redenen doenlijk zijn, de compensatiemaatregelen nabij de ingreep plaats te laten vinden, bijvoorbeeld omdat dieren dan makkelijker naar het compensatiegebied kunnen uitwijken. Daarvoor zijn dan echter ecologische en niet juridische redenen bepalend.

De Habitatrictlijn eist dus compensatie in de buurt van de ingreep in beginsel niet. Voor ingrepen die onder het Nederlandse SGR vallen, geldt de daarin opgenomen nabijheidseis binnen de onder III geschetste kaders in beginsel aanvullend. Van deze eis **moet** echter worden afgeweken als de eenheid van Natura 2000 beter is gewaarborgd door compensatiemaatregelen op gronden die verder van de plaats van de ingreep verwijderd liggen.

A.4.7 Compensatie op "vreemd" grondgebied?

Een bij het voorgaande aansluitende vraag is of compensatiemaatregelen moeten worden genomen op het grondgebied van bevoegd gezag dat de ingreep toestaat. Moet bijvoorbeeld voor de compensatieplichtige realisering van een bestemmingsplan voor een woonwijk gecompenseerd worden op het gebied van de gemeente die het bestemmingsplan opstelt of voor de aanleg van een provinciale weg binnen de desbetreffende provincie?

Een dergelijke eis laat zich uit geen van de toepasselijke juridische en beleidskaders afleiden. In de praktijk zal "compensatie op eigen grond" in verband met een hoger draagvlak voor de compensatiemaatregelen en ook voor de ingreep vaak aantrekkelijk zijn. Dat mag er echter niet toe leiden dat het functioneren van de Europese EHS door de compensatiemaatregel niet kan worden gewaarborgd. Indien uit het oogpunt van het functioneren van de EHS "compensatie op vreemd grondgebied" beter is, dan verdient dat de voorkeur.

In de samenvatting van de desbetreffende overwegingen in de manual is op eens de eis te vinden dat compensatiemaatregelen moeten plaatsvinden in "dezelfde lidstaat", dus in de lidstaat waarin ook de compensatieplichtige ingreep plaatsvindt.⁴⁰ Deze eis is niet af te leiden uit de overwegingen in de manual over het thema plaats en aard van de compensatieverplichtingen. Ook anderszins lijkt mij deze eis niet uit de Habitatrictlijn af te leiden. Het feit dat de betrokken lidstaat die de ingreep toestaat, moet zorgen voor adequate compensatiemaatregelen betekent niet dat deze maatregelen ook perse op het grondgebied van deze lidstaat moeten worden gerealiseerd. De in de samenvatting van de desbetreffende overwegingen in de manual opduikende eis van compensatiemaatregelen in "dezelfde lidstaat" acht ik daarom ook niet valide. Afwijken van de manual moet in zoverre mogelijk worden geacht. Indien uit het oogpunt van het functioneren van de EHS compensatie op buitenlands grondgebied beter is en overeenstemming met de desbetreffende lidstaat bestaat over de realisatie van de compensatiemaatregelen, dan verdient compensatie in het buitenland de voorkeur.

A.4.8 Compensatie ook binnen EHS?

Een moeilijke vraag is in hoeverre uitgesloten zou moeten worden dat compensatiemaatregelen worden getroffen in de al onder de bescherming van de Habitatrictlijn vallende gebieden, resp. in de op grond van het SGR begrensde EHS. In de (provinciale) praktijk in Nederland bestaan hier zeer verschillende opvattingen over. Terwijl sommigen menen dat het compensatiebeginsel wordt uitgehouden indien gecompenseerd kan worden met de realisering van beleid dat toch al

³⁹ Ministerie van LNV 1995, p. 10.

⁴⁰ Europese Commissie 2000, p. 44.



uitgevoerd zou moeten worden,⁴¹ zoeken anderen de compensatiegronden uitsluitend binnen de ecologische hoofdstructuur om de EHS op deze wijze sneller te kunnen realiseren.

Ik meen dat ook voor deze vraag het streven naar functionele compensatie bepalend moet zijn. Indien bijvoorbeeld een drassig gebied verloren gaat dat belangrijk is voor bepaalde vogelsoorten of padden en het mogelijk is, om een thans nog droog gebied direct daarnaast, dat deze functie over zou kunnen nemen, te vernatten, dan mag deze compensatiemaatregel niet onmogelijk worden gemaakt uitsluitend door het feit dat het desbetreffende gebied als beheersgebied met een minimaal beheerspakket al deel uitmaakte van de gerealiseerde en begrensde EHS. Zowel een realisering van nog niet gerealiseerde natuurontwikkelingsgebieden, als een duidelijke kwaliteitsverbetering binnen de al gerealiseerde EHS moet mijns inziens in beginsel als compensatiemaatregel mogelijk zijn, tenzij een dergelijke kwaliteitsverbetering sowieso al op grond van art. 6 (lid 1 of lid 2) Habitatrictlijn wordt vereist. De Europese Commissie is blijkens haar manual dezelfde opvatting toegedaan. Volgens de Commissie kan compensatie zelfs door kwaliteitsverbetering in het aangetaste gebied.⁴² Anders bestaat het gevaar dat in grotere EHS-gebieden vaak geen enkele feitelijke compensatiemaatregelen mogelijk zijn, terwijl dergelijke maatregelen feitelijk ecologisch uiterst wenselijk zouden zijn.

In de manual wordt door de Europese Commissie dienaangaande echter ook aangegeven dat "maatregelen die vereist zijn voor de "normale" tenuitvoerlegging van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn niet gelden als compensatie."⁴³ Als voorbeeld worden genoemd de uitvoering van een beheersplan of het voorstellen of aanwijzen van gebieden die volgens de richtlijnen al verplicht hadden moeten worden aangewezen. "Compenserende maatregelen zijn altijd extra maatregelen, boven en behalve de correcte tenuitvoerlegging van de richtlijn als zodanig." Een dergelijk verbod is ook te vinden in de door AMINAL uitgegeven Toelichting over de interpretatie van art. 6 Habitatrictlijn.⁴⁴ Dat lijkt mij allemaal zonder meer juist. Het sluit echter niet uit dat gecompenseerd wordt door bijvoorbeeld extra gebieden, dus gebieden die volgens de wetenschappelijke criteria uit art. 4 Vogelrichtlijn niet hoeven te worden aangewezen,⁴⁵ als vogelbeschermingsgebieden aan te wijzen en te beschermen of bijvoorbeeld in als vogelbeschermingszone aangewezen gebieden maatregelen te treffen die het gebied ook geschikt maken als beschermingszone voor een in de Habitatrictlijn genoemde soort.

Het SGR sluit compensatie binnen de EHS daarentegen in beginsel uit. Daarvoor worden twee redenen genoemd. Ten eerste zou, aldus het SGR en de notitie Uitwerking compensatiebeginsel SGR,⁴⁶ compensatie binnen de op grond van het SGR beschermde gebiedscategorieën leiden tot een nieuwe compensatieplicht van de daar aanwezige waarden (domino-effect). Ten tweede moet volgens het SGR het beginsel geen nettoverlies ook worden toegepast op de oppervlakte van beschermde gebieden.

Het eerste argument is niet steekhoudend. Lang niet in alle gevallen leidt compensatie in beschermde gebieden tot nieuwe compensatieplichten. Bij kwaliteitsverbetering (boven op de grond van internationaal, Europees of nationaal recht vereiste kwaliteitsbewaking) zal doorgaans alleen sprake zijn van verbetering en niet van compensatieplichtige ingrepen. Ten tweede lijken ook compensatiemaatregelen die weer compensatieplichten oproepen juridisch niet bij voorbaat uitgesloten (zie paragraaf 10).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld De Laat, 1997, p. 474.

⁴² Europese Commissie 2000, p. 43.

⁴³ Europese Commissie 2000, p. 424.

⁴⁴ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1999, p. 7.

⁴⁵ Hetzelfde geldt voor gebieden die wel op de ingeolge art. 4 lid 1 Habitatrictlijn op te stellen nationale lijst stonden, maar uiteindelijk niet in de ingeolge art. 4 lid 2 op te stellen communautaire lijst zijn opgenomen. Het toch alsnog aanwijzen van een dergelijk gebied kan, mits verbonden met de nodige feitelijke beschermings- of natuurontwikkelingsmaatregelen, een toegelaten compensatiemogelijkheid zijn; aldus ook uitdrukkelijk de Europese Commissie 2000, p. 43.

⁴⁶ Ministerie van LNV 1995, p. 11.



Het tweede argument is op zich meer valide. Het uitgangspunt dat het beginsel geen nettoverlies ook op de oppervlakte moet worden toegepast, heeft logisch tot gevolg dat compensatie niet in de als EHS begrensde gebieden mag plaatsvinden. Daardoor worden de compensatiemogelijkheden in de praktijk zeer aanzienlijk beperkt. Duidelijk moet echter worden gezegd dat dit een beleidsuitgangspunt is, dat niet voortvloeit uit juridische randvoorwaarden en zeker niet uit het Europese recht. De Habitatrichtlijn kan in bepaalde gevallen zelfs vereisen dat binnen de EHS wordt gecompenseerd door middel van "bovennormale" kwaliteitsverbetering en dat derhalve van het SGR wordt afgeweken. Dat is het geval als dit soort compensatiemaatregelen de enige zijn die de samenhang van de Europese EHS met voldoende zekerheid waarborgen.

A.4.9 Tijdstip van vaststelling compensatieplichten en van uitvoering compensatiemaatregelen

Uit art. 6 Habitatrichtlijn volgt zonder meer dat de ingreep pas mag worden toegestaan als duidelijkheid heerst over de eventueel mogelijke compensatiemaatregelen en de mogelijkheden tot realisering daarvan. Het - juridisch bindende - besluit over compensatiemaatregelen moet uiterlijk worden genomen gezamenlijk met het besluit over de ingreep. Eerder mag, later niet. Het is dus niet toegestaan om in het besluit waarmee de ingreep wordt toegestaan te volstaan met een opsomming van de (eventueel) beoogde compensatiemaatregelen. Als de ingreep wordt toegestaan, moet ook helder zijn of de beoogde en besloten compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk mogelijk zijn en tot het gewenste compensatieresultaat leiden. Hoe daarbij met onoverkomelijke onzekerheden in de voorspelling van toekomstige natuurlijke ontwikkelingen moet worden omgegaan, zal in paragraaf 12. aan de orde komen. Tegen Nederland is een ingebrekestellingsprocedure gestart wegens het toestaan van verdiepingsmaatregelen in de Westerschelde voordat over de noodzakelijke compensatiemaatregelen een beslissing was genomen.

Voordat de ingreep feitelijk plaatsvindt, moeten doorgaans de compenserende maatregelen al feitelijk gerealiseerd zijn. Dat volgt uit de doelstelling van de richtlijn. De samenhang van Natura 2000 wordt immers slechts dan niet verstoord, als er geen gat in de tijd zit tussen ingreep en realisering compensatie. "De compensatie moet reeds een feit zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het gebied aan het "Natura 2000"-netwerk veilig te stellen", aldus de manual.⁴⁷ Het maakt weinig zin om een gebied in te richten als vervangend leefgebied voor een bepaalde diersoort als de desbetreffende populatie dieren al door de bulldozers is vernield.⁴⁸

Ook in de uitspraak omtrent het bestemmingsplan voor het grensoverschrijdende bedrijventerrein Aachen-Heerlen komt dit thema aan de orde. In de toelichting op het daar in het geding zijnde bestemmingsplan wordt geëist dat de compensatiegebieden beschikbaar zijn op het moment dat het plan wordt uitgevoerd. De Afdeling eist daarentegen niet dat alle compensatiegronden al beschikbaar zijn op het moment van besluitvorming. Nu al een aanzienlijk deel van de gronden op het moment van het nemen van het besluit beschikbaar was en het bestemmingsplan bovendien gefaseerd wordt uitgevoerd, is dit volgens de Afdeling voldoende. Het treffen van de compenserende maatregelen is, aldus de Afdeling "niet zodanig onzeker dan wel gebrekkig dat verweerders hierin in redelijkheid aanleiding hadden moeten zien aan het plan goedkeuring te onthouden."⁴⁹

Het SGR stelt dienaangaande geen uitdrukkelijke eisen en voldoet daarmee niet aan de Europese randvoorwaarden. De toelichting op het SGR kan bovendien aanleiding geven tot

⁴⁷ Europese Commissie 2000, p. 43.

⁴⁸ Aldus ook Rödiger-Vorwerk 1998, p. 129.

⁴⁹ AB RvS 26 oktober 1999, AB 2000, 23 m.nt. ChB. Aangetekend zij dat het niet om een uit art. 6 Habitatrichtlijn voortvloeiende compensatieverplichting ging, maar om compensatiemaatregelen ter verzachting van een onder art. 16 Habitatrichtlijn vallende ingreep.



misverstanden. Volgens de Uitwerking compensatiebeginsel SGR is het voldoende als in het compenserende areaal een "basisinrichting" wordt gerealiseerd zodat verloren gegane kwaliteiten in de toekomst weer kunnen herstellen.⁵⁰ Dat kan voldoende zijn, maar zal in de regel niet voldoende zijn. Het compensatiegebied moet immers de ecologische functies die het nadelig beïnvloede gebied heeft, respectievelijk had, kunnen overnemen uiterlijk op het moment dat het verlies van ecologische waarden plaatsvindt. Soms kan daarvoor een "basisinrichting" voldoende zijn, vaak zal dit niet het geval zijn. De eis van gelijkwaardigheid van ecologische functie kan in sommige gevallen tot gevolg hebben dat een compensatiegebied ruime tijd voor de ingreep moet zijn ingericht. Ook kan in bepaalde gevallen veel meer vereist zijn dan een "basisinrichting".⁵¹

A.4.10 Nieuwe ingrepen door compensatiemaatregelen mogelijk?

Een voor de praktijk belangrijke vraag is of compensatiemaatregelen mogelijk zijn die op hun beurt weer zijn te beschouwen als een compensatieplichtige ingreep. Zo zou bijvoorbeeld het ontpolderen van een bepaald gebied ecologisch zeer waardevol kunnen zijn en een verlies van getijdegebied kunnen compenseren, maar gevolgen kunnen hebben voor een daar aanwezige landgebonden soort waarvoor het gebied wordt, c.q. moet worden beschermd.

Het Nederlandse SGR gaat uit dat dergelijke compensatiemaatregelen (in beginsel) niet mogelijk zijn. Het uitsluiten van het "domino-effect" is uitdrukkelijk doelstelling van de compensatieregeling in het SGR en wordt al verzekerd door geen compensatiemaatregelen toe te laten in gebieden die onder de bescherming van het SGR vallen. Hiervoor hebben wij echter al gezien, dat deze laatstgenoemde eis geen steun vindt in het Europese recht en soms zelfs in strijd kan komen met de verplichtingen uit de Habitatrictlijn (zie paragraaf 7).

De Habitatrictlijn zelf, nog de toelichtingen daarop gaan in op deze vraagstelling. Bepalend dient dus te zijn de doelstelling van de richtlijn, in het bijzonder van art. 6 Habitatrictlijn. Mijns inziens moet daaruit worden afgeleid dat compensatiemaatregelen die op hun beurt weer een compensatieplichtige ingreep vormen niet bij voorbaat zijn uitgesloten. Deze maatregelen moeten dan wel aan alle vereisten van art. 6 Habitatrictlijn voldoen. In het bijzonder mogen er geen alternatieve oplossingen zijn. Er mogen dus geen compenserende maatregelen mogelijk zijn die de onder de bescherming van art. 6 vallende gebieden niet aantasten. Voorts dient er een dwingende reden van groot openbaar belang te zijn. Dat kan de dwingende reden zijn die de oorspronkelijke ingreep rechtvaardigde waarbij als aanvulling moet worden geëist dat de beoogde compensatiemaatregel uit het oogpunt van (Europees) natuurbelang zeer wenselijk is. Tenslotte moet uiteraard ook het door de compensatie ontstane verlies weer gecompenseerd worden.

A.4.11 Procedurele verplichtingen - advies van de Commissie

De bevoegde instanties moeten de Commissie in kennis stellen van de genomen compenserende maatregelen (art. 6 lid 4, tweede zin Habitatrictlijn). Noch in Vlaanderen, noch in Nederland is voorzien in een procedure die waarborgt dat dit ook kan geschieden. Het Vlaamse en het Nederlandse recht zijn in zoverre gebrekkig. De meldingsplicht rust in eerste instantie op de lidstaat, dus op de Belgische en de Nederlandse regering en meer concreet op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het Nederlandse ministerie van LNV. Zolang in het nationale, respectievelijk gewestelijke recht geen procedure bestaat die waarborgt dat alle compenserende maatregelen door de regeringen van beide landen worden gemeld, zijn ook alle andere overheidsorganen Europeesrechtelijk verplicht om zorg te dragen voor een

⁵⁰ Ministerie van LNV 1995, p. 7.

⁵¹ Dat wordt verderop (p. 7 e.v.) in de Uitwerking compensatiebeginsel SGR ook erkend, wanneer wordt verwezen naar de eventuele noodzaak om naast een "basisinrichting" en een "aanloopbeheer" ook verder strekkende specifieke beheers- en beschermingsmaatregelen te nemen.



dergelijke melding. Dat kan gebeuren door melding direct naar Brussel, dan wel door melding aan het desbetreffende ministerie met verzoek de melding door te geleiden naar Brussel.

Art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn specificereert noch de vorm, noch het doel van de kennisgevingsplicht. Uit de bepaling lijkt niet eens te volgen dat de kennisgeving perse moet plaatsvinden voordat de ingreep wordt gegund of feitelijk zijn doorgang vindt. Dat is echter wel het meest zinvol en dus ook aan te bevelen. De Europese Commissie heeft hiervoor een standaardformulier ontwikkeld dat is te vinden in bijlage IV van de manual. Het verdient aanbeveling dit standaardformulier zoveel mogelijk te gebruiken, ook als melding plaatsvindt aan de nationale overheid.

Voor zover de ingreep aantasting van prioritaire habitats of habitats van prioritaire soorten tot gevolg heeft en niet wordt gerechtvaardigd om redenen verband houdende met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, maar om andere redenen, moet de Commissie om advies worden gevraagd voordat de ingreep wordt toegestaan. Uit de tekst van de Habitatrichtlijn is niet af te leiden dat dit advies ook betrekking moet hebben op de compenserende maatregelen. De Commissie is blijkens haar manual van opvatting dat dit wel het geval dient te zijn.⁵² Deze opvatting verdient toestemming. In een dergelijk geval moeten de beoogde compenserende maatregelen dus, voordat de ingreep wordt toegestaan, samen met de overige gegevens de ingreep betreffende, om advies worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

A.4.12 Bewijslast - Voorzorgbeginsel

Bij de discussie omtrent de geschiktheid en toereikendheid van compensatiemaatregelen gaat het om ecologisch en biologisch soms moeilijk te beoordelen kwesties. Onzekerheden, met name over te verwachten ontwikkelingen, zullen niet te voorkomen zijn. De vraag rijst hoe met deze onzekerheden moet worden omgegaan. Algemeen moet daarbij als vertrekpunt gelden dat art. 6 lid 4 een uitzonderingsmogelijkheid bevat op de verbodsbepaling van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Een dergelijke uitzonderingsbepaling moet restrictief (ten opzichte van de hoofdregel) worden uitgelegd. Dat heeft mede tot gevolg dat diegene die een schadelijke activiteit wil ondernemen, in beginsel moet aantonen dat aan de voorwaarden voor gebruikmaking van de uitzonderingsbepaling is voldaan, waaronder ook de zekerheid dat voldoende compenserende maatregelen worden gerealiseerd.⁵³ Twijfels zullen dus, mede met het oog op het voorzorgbeginsel, ten laste gaan van diegene die de ingreep wil. Bij de toepassing van het voorzorgbeginsel is echter ook het proportionaliteitsbeginsel mede in beschouwing te nemen. Het gaat er niet op het allerlaatste beetje van onzekerheid weg te willen nemen. Het zal bijvoorbeeld immers zelden voor honderd procent te voorspellen zijn of bepaalde compensatiemaatregelen het beoogde gevolg zullen hebben. Aanzienlijke onzekerheden gaan echter ten laste van de initiatiefnemer. Volgens Nollkaemper dient met name bij prioritaire habitats en habitats van prioritaire soorten "de bewijslast hoog te zijn".⁵⁴

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak RvS heeft zich op 18 januari 1999 omtrent deze vraag uitgesproken.⁵⁵ Het verwijt van appellanten dat de effectiviteit van de beoogde compensatiemaatregelen voor het verlies van een habitat voor hamsters op grond van de realisatie van het grensoverschrijdend bedrijventerrein in Heerlen niet toereikend zal zijn omdat hamsters zeer gevoelig zouden zijn voor veranderingen in hun omgeving, wijst hij af door erop te wijzen dat "de voorwaarden er juist op gericht (zijn) om een zo groot mogelijke mate van zekerheid te bieden dat in dit gebied voorkomende hamsters zich zullen verplaatsen en uiteindelijk terecht zullen komen in het definitieve compensatiegebied." Men kan uit deze uitspraak mijns inziens niet al te veel af leiden, mede omdat het gaat om een beslissing in een verzoek om voorlopige voorziening en niet om een bodemprocedure gaat. Wel kan worden

⁵² Europese Commissie 2000, p. 48.

⁵³ Aldus uitdrukkelijk ook Commissie EG 2000, p. 39.

⁵⁴ Nollkaemper 1996, p. 159.

⁵⁵ Vz AB RvS 18 januari 1999, AB 1999, 357 m.nt. ChB.



geconstateerd dat de Voorzitter blijkbaar geen volledige zekerheid eist dat de beoogde compensatiemaatregelen ook hun doel zullen treffen.

A.5 Samenvatting

1. Omdat het Hof van Justitie EG zich nog niet over de compensatieëis uit art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn heeft uitgesproken en ook nationaalrechtelijke uitspraken hier nauwelijks aandacht aan besteden, zijn de juridische eisen aan compensatiemaatregelen op grond van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn en detail nog niet duidelijk.
2. Bepalend voor de interpretatie van de compensatieregels is vooral het doel van de richtlijn in het algemeen en art. 6 in het bijzonder, namelijk de opbouw en instandhouding van een stabiele ecologische hoofdstructuur op Europese schaal.
3. In Nederland is art. 6 Habitatrichtlijn nog niet in nationale wetgeving omgezet. Het SGR voldoet noch formeel, noch in alle opzichten inhoudelijk aan de eisen uit art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Bij toepassing van de compensatieformule uit het SGR en de toelichtingen daarop, bijvoorbeeld de notitie Uitwerking compensatiebeginsel SGR, is niet verzekerd dat aan de eisen van de Habitatrichtlijn worden voldaan. In sommige opzichten gaan de verplichtingen uit het SGR echter ook weer verder dan EG-rechtelijk vereist.
4. De Habitatrichtlijn gaat uit van een samenhangend ecologisch netwerk. Compensatie moet gericht zijn de ecologische functie van het gebied dat door de ingreep wordt aangetast weer te herstellen of een ander gebied aldus in te richten dat het de ecologische functie van het aangetaste gebied in het netwerk overneemt. Bepalend zijn daarbij de ecologische functies en de instandhoudingsdoelstellingen van het aangetaste gebied binnen de (Europese) EHS.
5. Compensatiemaatregelen zullen doorgaans een feitelijk karakter moeten hebben. Het brengen van een gebied onder een bepaalde juridische status is - voor zover daarmee wordt volstaan - doorgaans geen toereikende compensatiemaatregel.
6. Is functiegerichte compensatie feitelijk niet mogelijk, mag de ingreep in beginsel niet worden toegestaan. Het compensatiebeginsel kan dus een weigeringsgrond zijn. Wellicht zijn hierop uitzonderingen mogelijk, maar dan slechts voor belangen die onbetwistbaar hoger zijn dan het belang van het behoud van Natura 2000. Als zulke belangen komen in aanmerking veiligheid en gezondheid, niet echter economische en sociale belangen. Financiële compensatie in plaats van feitelijk moeilijke of onmogelijke functiegerichte feitelijke compensatie, zoals het SGR dat toelaat, is volgens de Habitatrichtlijn niet mogelijk.
7. Bepalend is de ecologische kwaliteit van de compensatiemaatregelen, niet de oppervlakte van het compensatiegebied en ook niet de ligging direct of zo dicht mogelijk bij de ingreep. Ook wat dat betreft, wijkt het SGR af van de eisen van de Habitatrichtlijn. Compensatiemaatregelen zijn ook mogelijk op "vreemd grondgebied" en in het buitenland, indien dat vanwege de ecologische functie van de compensatiemaatregelen de voorkeur verdient.
8. Anders dan het SGR, laat de Habitatrichtlijn compensatie binnen de EHS en ook binnen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden in beginsel toe. De compensatiemaatregelen moeten echter uitgaan boven de beheersmaatregelen die op grond van de Europese richtlijnen sowieso al vereist zijn.



9. Compensatiemaatregelen moeten uiterlijk vastgesteld zijn met het besluit tot toelating van de ingreep. Zij dienen in de regel feitelijk gerealiseerd te zijn voordat de ingreep plaatsvindt.
10. Compensatiemaatregelen die op hun beurt weer een compensatieplichtige ingreep vormen, zijn door het SGR wel, maar Europeesrechtelijk niet bij voorbaat uitgesloten. Deze maatregelen moeten dan wel aan alle vereisten van art. 6 Habitatrictlijn voldoen, in het bijzonder mogen er geen alternatieve compensatiemaatregelen zijn die geen compensatieplichtige ingreep vormen.
11. De mededelingsverplichting aan de Europese Commissie over alle (beoogde) compensatiemaatregelen moet in acht worden genomen.
12. Diegene die een schadelijke activiteit wil ondernemen, moet in beginsel aantonen dat de beoogde compensatiemaatregelen het gewenste resultaat leveren. Twijfels zullen dus, mede met het oog op het voorzorgbeginsel, ten laste gaan van de initiatiefnemer. Bij de toepassing van het voorzorgbeginsel is echter ook het proportionaliteitsbeginsel mede in beschouwing te nemen.

A.6 Literatuur

- Backes, Ch.W., Implementatie van de Habitatrictlijn in het Nederlandse (natuurbeschermings)recht, M en R 1995, p. 216 e.v.
- Backes, Ch.W., Vogel- en Habitatrictlijn - een rode doek voor gemeenten, de Gemeentestem 2000, nr. 7121, p. 297 e.v.
- Europese Commissie, DG milieu, Beheer van "Natura 2000"-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn, Brussel 2000.
- Gellermann, M, Europäisches Naturschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, Blackwell, Berlin/Wien 1998.
- Jarass, E.D., EG-rechtliche Vorgaben zu Vogelschutzgebieten, NuR 1999, p. 487.
- Kuindersma, W./Kraijo, J./Van den Top, I.M., Natuurcompensatie in provinciaal beleid, IBN-DLO-rapport 418, Wageningen 1999
- Laat, F.G.M. de, Natuurcompensatie bij ruimtelijke ingrepen, Agrarisch recht 1997, p. 479 e.v.
- Ministerie van LNV, notitie Uitwerking compensatiebeginsel SGR, 1995.
- Ministerie van LNV, Natuur voor mensen, mensen voor natuur - Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw, Den Haag 2000.
- Ministeries van LNV en VROM 1995. Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing. Den Haag.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Informatie over de EU Vogel- en Habitatrictlijn in Vlaanderen, zonder datum (2000).
- Nollkaemper, A. Kanttekeningen bij artikel 6(4) van de Habitat Richtlijn, M en R 1996, p. 156 e.v.
- Rödiger-Vorwerk, T., Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht, Berlin 1998





Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie, geïnterviewde personen en andere betrokkenen

De onderstaande personen hadden zitting in de begeleidingscommissie:

- De heer drs. J. Coosen; Rijkswaterstaat – Directie Zeeland
- De heer ing. W.A.M. de Haan; Min. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij - Directie Zuid-West
- De heer L. Plessers; AWZ - Beleid Havens, Waterwegen en Zeewezen
- De heer ir. K. de Smet; AMINAL – Afd. Natuur
- De heer drs. ing. A.C. ten Thij; Resource Analysis

Daarnaast zijn een aantal personen in het kader van de tweede versie van dit rapport geïnterviewd. Het gaat hierbij om de volgende personen:

- De heer ing. W.A.M. de Haan; Min. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Zuid-West
- de heer dr. R.H.M. Eertman; Rijkswaterstaat RIKZ, afdeling advies en beleidsanalyse Deltagebied (met medewerking van drs. B. Kornman en dr. B. Dauwe)
- De heer ir. K. De Smet; AMINAL–Afd. Natuur
- De heer prof. dr. P. Meire; Universitaire Instelling Antwerpen-Dept. Biologie

Naast deze vier hebben de volgende mensen door het geven van goed en opbouwend commentaar bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport:

- De heer L.L.P.A. Santbergen; Rijkswaterstaat - Directie Zeeland
- Mevrouw A. Erkman; Rijkswaterstaat - Directie Zeeland
- Prof. Dr. Ch. W. Backes, LL.M.
- De heer H. Brouwer, Expertisecentrum PMR



Bijlage C Samvatting rapport “Literatuuronderzoek naar estuariene herstelmaatregelen” (Van Oevelen et al., 2000)

Het rapport is het resultaat van zes weken literatuuronderzoek naar de toepasbaarheid van estuariene herstelmaatregelen voor het Schelde-estuarium. Dit rapport werd gemaakt in het kader van het project 'Langetermijnvisie voor het Schelde-estuarium' en vormt één van de stappen naar de ontwikkeling van het streefbeeld 'Natuurlijkheid'.

In principe werden herstelmaatregelen uit alle geografische regio's beschouwd. De aandacht werd vooral toegespitst op in praktijk uitgevoerde en geëvalueerde projecten. Op basis van 70 herstelprojecten werden 21 verschillende maatregelen systematisch beoordeeld. Deze informatie werd in een Access databestand ingevoerd en verwerkt. Na evaluatie werd elke maatregel beoordeeld op de toepasbaarheid voor de Schelde en op de bijdrage die ze zouden leveren aan een beter ecologisch functioneren van het estuarium. Tenslotte werden algemene bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot estuariene herstelprojecten samengevat.

Maatregelen die meer ruimte aan het Schelde-estuarium geven door uitbreiding van het intergetijdengebied kunnen een substantiële versterking van haar ecologische functies bewerkstelligen. Hiertoe behoren onder andere ontpolderen door dijkdoorbraken of door het introduceren van een gecontroleerd gereduceerd getij met permanent sluisbeheer en het afgraven van opgehoogde buitendijkse gebieden.

Ook het herstellen van natuurlijke overgangen en habitatuitbreiding voor estuariumgebonden soorten komen het ecologisch herstel van het estuarium ten goede.

Maatregelen die het intergetijdengebied uitbreiden ten koste van ondiepwatergebieden, zoals de constructie van rijsendammen en sedimentsuppletie, worden minder positief beoordeeld omdat het ene waardevolle habitat vervuild wordt voor een ander.

Schorfixatie of -verdediging kan noodzakelijk zijn om te redden wat er nog rest maar belemmert de typische estuariene dynamische processen. Het wordt niet beschouwd als een ecologische herstelmaatregel maar eerder als mitigatie of verzachting. Natuurvriendelijke uitvoeringsalternatieven van infrastructuurwerken zoals dijkverdediging vallen in dezelfde categorie.

Maatregelen die erop gericht zijn om natuurlijke processen te versnellen, te sturen of te verhinderen worden eerder negatief beoordeeld omdat ze autonome ontwikkelingen tegengaan. Hiertoe behoren onder andere vegetatiegerichte maatregelen zoals aanplanten, bemesten of vraatbescherming.

Herstelmaatregelen resulteren zelden in gebieden met een ecologische functionaliteit die vergelijkbaar is aan die van natuurlijke gebieden. Het behoud van de resterende natuurlijke ecosystemen is dus veruit te verkiezen boven compensatie of mitigatie en moet ten allen tijden maximaal nagestreefd worden. Indien behoud onmogelijk is moet voor compensatie door herstel gedacht worden aan een ratio die hoger is dan 1:1. Bovendien blijkt dat het herstellen van ecologische functies een langdurig proces is. Daarom moeten compenserende herstelmaatregelen uitgevoerd zijn vooraleer het te compenseren habitat wordt vernietigd.



