

BEHOUD ALS LEIDRAAD VOOR NATURA 2000. EN ELDERS?

UITDAGEND MIJNENVELD

Goede ruimtelijke oplossingen vereisen samenwerking tussen partijen die vaak strijdige belangen hebben. Verplichte toetsen kunnen helpen om elkaar te vinden, maar diezelfde toetsen vormen ook regelmatig het decor voor vechtpartijen. Voor de Habitattoets zou de situatie wel eens kunnen gaan veranderen nu daarbij in de toekomst beheerplannen voor de te beschermen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden als kader moeten gaan dienen. Voor beschermde natuurgebieden staat 'behoud' voorop – en dus weinig dynamiek. Maar wat betekent dat voor andere gebieden? "De krachten achter onze ruimtelijke ontwikkeling buiten de relatief stabiele Natura 2000-gebieden zijn zo groot dat deze niet door een cumulatief plan noch door toetsen bij relatief kleine deelbesluiten op slot kunnen worden gezet."

Sibout Nooteboom

18

TOETS 04 06

Sommige bestuurskundigen en politici vinden toetsingsinstrumenten voor ruimtelijke plannen monsterlijke gedrochten. Zij zeggen dat alle denkbare belangen in Nederland goed georganiseerd zijn. Bovendien kunnen de behartigers van al die belangen via het politiek-bestuurlijke proces afdwingen dat een planingsproces aandacht besteedt aan hun invalshoek. Dit, en de transparantie van ruimtelijke orderingsprocedures, leidt tot interactieve planvorming. En verplichte toetsen werken dan alleen maar vertragend. De partijen weten zelf wel welke informatie hen helpt.

Samenwerking

Hoe het ook zij, het is evident dat goede ruimtelijke oplossingen alleen ontwikkeld kunnen worden in een proces van samenwerking tussen partijen die deels strijdige belangen hebben. Maar wat doen toetsen met die samenwerking? Vormen ze een stimulans daarvoor, of juist niet?

De volgende feiten duiden erop dat toetsen kunnen leiden tot een verslechtering van samenwerking. Ten eerste zie je veel dat gevallen van toetsing een juridiserend effect hebben. In plaats van naast elkaar, komen partijen via toetsprocessen ogenschijnlijk juist meer tegenover elkaar te staan. Zelfs de Commissie voor de milieueffectrapportage – zie het interview met Stefan Morel en Marja van Eck in TOETS van juli/augustus 2006 – klaagt dat er te veel detail gevraagd wordt op grond van juridische vereisten. Ten tweede, als er dan een goede samenwerking is kan die ook door heel andere oorzaken zijn ontstaan. Misschien was de samenwerking ook zonder verplichte toets wel tot stand gekomen, dat is moeilijk na te gaan. Een voorbeeld waar dat zo lijkt te zijn is het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), waarvan de aanleg en het gebruik van de Tweede Maasvlakte een prominent onderdeel is. Zelfs de milieubeweging zegt dat de informatie uit een milieueffect-

rapportage geen belangrijke rol heeft gespeeld bij de goede samenwerking rond de Planologische Kernbeslissing (PKB).

De volgende feiten duiden er aan de andere kant juist op dat toetsen de samenwerking kunnen verbeteren. Ten eerste vestigen de media de aandacht op conflicten, waardoor eventuele verbeteringen in de samenwerking bij toetsen veel minder opvallen. Ten tweede is het aannemelijk dat verstandige partijen juist in een vroeg stadium (voordat er getoetst wordt) samenwerken omdat ze anders later – eventueel gezamenlijk – door het ijs zakken, zodra de effecten getoetst en openbaar worden. Toetsen kunnen dus de druk opvoeren; dit is volgens Jan Bakker van adviesbureau DHV recent gebleken bij werkate- liers natuurwetgeving die door het ministerie van LNV zijn georganiseerd (zie bronnenlijst). De wetenschap dat toetsen eraan kwamen leidde tot meer bereidheid tot samenwerken. Ten derde, zelfs als de samenwerking prima is, blijven er altijd tegenstanders van een plan bestaan die alle juridische mogelijkheden benutten. Dat hebben we nu ook weer gezien bij diezelfde Tweede Maasvlakte, waar enkele elementen van de betreffende PKB gesneuveld zijn omdat het natuuronderzoek niet alle beschreven effecten ook beschouwde als onderdeel van de milieuprocedure, en het relatief onderschikte belang van vissers niet expliciet in de afweging is meegenomen. Na aanvullend onderzoek heeft het kabinet het nieuwe product enigszins cynisch als 'PKB Herstel' aangeduid: het kabinet past het plan niet aan, maar verzamelt wel de extra informatie, en verheldert de afweging, om de oorspronkelijke PKB 'te redden'. We verliezen ruim een jaar en miljoenen aan onderzoeksgelden omdat we, gezien op de schaal van deze ontwikkeling, een miniem effectje over het hoofd hebben gezien. Overheidsbeleid is zo te vergelijken met twee partijen in een oorlog die vrede willen sluiten maar dan samen via een mijnenveld naar de onderhandeltafel moeten lopen. Kortom, toetsen zijn zowel een bedreiging als een kans voor samenwerking.



Complexe vraagstukken verlangen constructieve onderhandeling en samenwerking.

19

Beheerplan

Een van de toetsen waar momenteel over wordt geklaagd, is de Habitattoets (passende beoordeling) voor activiteiten die invloed hebben op natuurgebieden. Er zijn veel van die activiteiten en niemand wil iedere keer een gedetailleerd onderzoek. Ons ministerie van LNV heeft een ogenschijnlijk briljant antwoord gevonden: het beheerplan. In de per oktober 2005 herziene Natuurbeschermingswet 1998 is thans vastgelegd dat voor alle Natura 2000-gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) die Nederland heeft aangewezen een beheerplan moet worden opgesteld. Dat is geen Europese verplichting. Alle verantwoordelijke bestuurslagen moeten instemmen met zo'n beheerplan. Een andere belangrijke eis is dat er binnen 3 jaar na aanwijzing van het natuurgebied in kwestie een dergelijk beheerplan is opgesteld en dat dit beheerplan iedere 6 jaar wordt geëvalueerd en desgewenst herzien. De Handreiking Beheerplannen die te vinden is op de LNV-website (www.minlnv.nl/natuurwetgeving)

geeft een indruk van de inhoud van beheerplannen. De natuurdoelen en de maatregelen die hiervoor nodig zijn moeten worden uitgewerkt én duidelijkheid moet worden gegeven over welke activiteiten wel en welke niet toegestaan zijn. In Natura 2000-gebieden waarin meerdere activiteiten plaatsvinden, brengt het opstellen van beheerplannen dus een complex proces van

belangenafweging met zich mee, waarin verschillende stakeholders een rol vervullen. Denk hierbij aan terreinbeherende instanties, gemeenten, waterschappen, boeren, ondernemers en diverse belangenorganisaties.

Inhoudelijk wordt van een beheerplan verwacht dat het een inventarisatie maakt van de natuurwaarden, het gebruik van het gebied en de relatie met andere plannen en wet- en regelgeving. Het beheerplan moet dit alles met elkaar verbinden, doelen uitwerken, maatregelen bepalen en meer duidelijkheid geven over de uitvoering ervan. Ook moet in het beheerplan worden opgenomen welke activiteiten wel en welke niet vergunningplichtig zijn. Hiervoor moet een inventarisatie worden gemaakt van alle bestaande en verwachte activiteiten in en rond het gebied. Immers, ook activiteiten buiten het begrensde gebied kunnen effecten hebben op de gestelde natuurdoelen in het gebied, de zogenaamde externe werking. Vervolgens kunnen in het beheerplan activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden vrijgesteld worden van vergunningplicht, en dus ook van een Habitattoets. Voor overige activiteiten, als die de kans hebben om een significant effect te hebben, moet een Habitattoets worden uitgevoerd; in andere gevallen volstaat de zogenaamde verslechterings- en verstoringstoets. In die zin hebben beheerplannen dus een rechtstreeks bindend effect op de ruimtelijke ordening – er kan alleen nog wat in overeenstemming is met de natuurbehoudoelstellingen. Het voordeel van deze beheerplannen voor toetsen is evident. Door op cumulatief niveau te definiëren welke ontwikkelingsruimte in overeenstemming met de natuurdoelen is, maakt het niet meer uit welke ontwikkeling binnen die ruimte plaatsvindt. Het is wel mogelijk dat bestaande functies niet worden vrijgesteld en dat bij vergunningverlening dan alsnog blijkt dat ze niet te verenigen zijn met de natuurdoelen. Het beheerplan biedt dus zekerheid voor activiteiten die worden vrijgesteld, en dat scheelt ook veel getoets. De toets is alleen nodig op het cumulatieve niveau.

DE AUTEUR

Sibout Nooteboom (06-54245093; sibout.nooteboom@dhv.nl) is werkzaam bij DHV. Op 30 november 2006 hoopt hij te promoveren op het proefschrift 'Adaptive Networks. The Governance for Sustainable Development', bij de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij sinds september 2006 ook parttime aan is verbonden.

Dynamiek

Maar zal dit echt zo gaan werken? Politiek hebben we gekozen voor natuurbehoud in bepaalde gebieden, en dat kan consequenties hebben voor andere belangen zoals stedelijke ontwikkeling, recreatie, plattelandsonwikkeling en (gek genoeg) natuurontwikkeling. De keuze voor behoud maakt dat de ruimtelijke ontwikkeling in deze gebieden logischerwijs minder dynamisch kan zijn. Bestaande activiteiten en voorgestelde ontwikkelingen die niet verenigbaar zijn met natuurbehoud moeten elders kunnen plaatsvinden. Daarmee worden effecten in de strikt beschermde natuurgebieden beter te voorzien en is toetsen op het niveau van beheerplannen effectief mogelijk. Salomitactieken en dergelijke worden voorkomen, evenals het steeds herhalen van discussies en daarmee van gedetailleerde gegevensverzameling. De beoogde lage ruimtelijke dynamiek in Natura 2000-gebieden maakt de dynamiek natuurlijk ook beter beheersbaar. Dat is mooi, zolang het inderdaad lukt om voor niet-verenigbare activiteiten elders een plek te vinden.

Lukt dit niet, of gaat een en ander gepaard met onrealistisch hoge kosten voor verplaatsing van bedrijven of van beheersmaatregelen, dan ontstaat er een probleem. Een beheerplan in combinatie met een Habitattoets helpt dan niet meer om er samen uit te komen. Als we 'de boel dan niet meer bij elkaar kunnen houden' dreigt er – toch weer – een juridische veldslag met dikke stapels rapporten. Dit kan alleen maar worden voorkomen door een goede samenwerking tussen de bevoegde gezagen, ook bij de verdeling van eventuele kosten voor vergoedingen voor uitgeplaatste functies.

En de andere gebieden?

We kunnen het idee omarmen dat we de natuur in Natura 2000 koste wat het kost moeten behouden. We kunnen er wellicht ook nog op vertrouwen dat ditzelfde idee in de praktijk voldoende draagvlak vindt. En we kunnen

erop hopen dat de betreffende bevoegde instanties er uiteindelijk in slagen om de beheerplannen tot stand te brengen.

Maar de andere gebieden in Nederland zullen zich des te harder ontwikkelen. Hoe staat het daar met cumulatieve effecten? Ruimtelijke plannen hier moeten onderworpen worden aan een Strategische Milieubeoordeling cq. Strategische milieueffectrapportage. Zou je hier naar een vergelijkbare aanpak kunnen streven als bij de Natura 2000-gebieden?

'HELAAS HEBBEN VEEL TOETSEN EEN JURIDISEREND EFFECT'

Als dit lukt kan dit dezelfde voordelen hebben als bij de beheerplannen. De huidige saldering van luchtkwaliteit gaat deze kant op – ook wordt hier een plafond gesteld aan een cumulatieve milieubelasting waarbij individuele activiteiten vrijgelaten worden. Het is een beheerssysteem of verdisconteringsysteem op cumulatief niveau. Het verschil met de Natura 2000-gebieden is echter dat hier juist wel een grote ruimtelijke dynamiek is. Je maakt de gevolgen van één specifieke gewenste kwaliteit (lucht, maar voor waterkwaliteit gebeurt iets vergelijkbaars onder de Kaderrichtlijn water), beperkend voor de ontwikkeling van andere ruimtelijke kwaliteiten.

De consequenties van deze benadering zijn nog niet helemaal te overzien, maar ik voorspel dat deze consequenties enorm kunnen zijn. De krachten achter onze ruimtelijke ontwikkeling buiten de relatief stabiele Natura 2000-gebieden zijn zo groot dat deze niet door een cumulatief plan noch door toetsen bij relatief kleine deelbesluiten op slot kunnen worden gezet. Politiek draagvlak voor normen moet nog maar blijken als de dilemma's scherp worden. Toetsen kunnen wel helpen om de druk op ontwikkelaars te handhaven, zodat zij met anderen gaan zoeken naar creatieve oplossingen. Te veel druk leidt echter tot chaos, met grote kans dat ontwikkelingen buiten de min of meer heilig verklaarde Natura 2000-gebieden niet van de grond komen, of juist dat toetsen de schuld krijgen van deze stagnatie en worden afgeschaft.

Slalommen in mijnenveld

De situatie bij PMR, de boven aangehaalde PKB Herstel, had kunnen worden voorkomen door de betreffende informatie, in de ogen van de rechter, tijdig te verzamelen. De relevantie van die informatie had eerder bekend kunnen zijn als de gedupeerden die nu dus voor veel vertraging zorgen eerder waren betrokken. Dat soort partijen kan natuurlijk strategisch gedrag vertonen en pas achteraf beroep aantekenen, maar daar kan met onderhandelingen wel uitgekomen worden als het belang van een Tweede Maasvlakte groot genoeg is. Bedenk ook: gedupeerden willen vaak alleen een redelijke compensatie. Complexiteit vergt dus slalommen in een mijnenveld, en alleen uit ervaring kan je weten waar die mijnen liggen. De conclusie is: we zullen regelmatig op mijnen blijven trappen. Maar dat geeft niet als toetsen maar leiden tot betere samenwerking en als we blijven leren van fouten. Dat zou ook het criterium moeten zijn van rechters die beoordelen of een claim van een gedupeerde gegrond is.

BRONNEN

- www.minlnv.nl/natuurwetgeving. Via deze site is ook informatie te bekomen over de 162 Vogel- en Habitatrichtlijngebieden die definitief aangewezen zullen worden en waarvoor dus beheerplannen zullen moeten worden opgesteld.
- R. Beunen & R. van Ark: 'Beheerplan schept duidelijkheid over natuurdoelen', in: RO, augustus 2006, pp. 13-15.
- R. Beunen & R.G.H. van Ark, 2005: Beheersplannen voor Natura-2000 gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument, Wageningen studies in planning, analyse & ontwerp, nr. 3. Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen.
- <http://www.wau.nl/rpv/beunen/WS3-Beheersplannen.pdf>
- 'Over onverklaarbare verschillen; Toetsen te ingewikkeld gemaakt', interview met Stefan Morel en Marja van Eck (secretariaat Commissie m.e.r.), in: TOETS juli/augustus 2006, pp. 10-13.
- Ministerie van LNV, 'Verken de ruimte: praktijklessen uit de werkateliers natuurwetgeving.' Op 20 september 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden (zie www.minlnv.nl onder 'publicaties'/'kamercorrespondentie').