

Adviescommissie VVBI

Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur

Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector

Secretariaat commissie:

p/a Witteveen+Bos

Hoogoorddreef 56 F

Postbus 12205

1100 AE Amsterdam

telefoon 020 312 55 55

telefax 020 697 47 95

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
t.a.v. de heer dr. H. Bleker
Postbus 20401

2500 EK DEN HAAG

| | | |
|----------------|---------------|-----------------|
| Datum | uw referentie | referentie |
| 20 maart 2012 | - | A-VVBI-2012_072 |
| behandeld door | telefoon | onderwerp |
| | | advies |

Geachte heer Bleker,

Op 10 februari 2011 heeft u aan de Adviescommissie VVBI¹ (de Commissie) verzocht om een advies op hoofdlijnen uit te brengen over de vraag, of de aanpak die de Commissie Elverding bepleit voor projecten op het terrein van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, ook van toepassing zou kunnen zijn op projecten, waarbij een *samenloop* plaatsvindt van natuurbescherming en projecten voor infrastructuur, gebiedsontwikkeling en de agrarische sector. Het doet mij genoegen u hierbij, namens de Commissie, het door u gevraagde advies aan te bieden.

De Commissie was zich er van bewust dat de materie rond de samenloop van natuur en economische ontwikkeling complex is. Tijdens haar zoektocht naar mogelijkheden om de spanning tussen de diverse belangen te verminderen is dit ook gebleken.

Nadat zij had vastgesteld, dat een belangrijke oorzaak van deze spanning ligt in de onvoldoende staat van instandhouding in met name Natura 2000-gebieden, heeft de Commissie veel tijd besteed aan een zoektocht naar wegen om dit probleem op korte termijn te kunnen oplossen. Helaas heeft zij moeten vaststellen dat die er niet zijn. De weerslag van deze verkenning vindt u in ons advies.

Niettemin menen wij uiteindelijk te zijn gekomen tot een kort en bondig advies, dat een bijdrage kan leveren aan een snellere en betere besluitvorming. Voor een succesvolle implementatie van het advies denkt de Commissie dat, hoe sneller Nederland kan voldoen aan de internationale doelstellingen voor Natura 2000, des te groter de mogelijkheden zullen zijn voor een gezonde economische ontwikkeling nabij natuurgebieden.

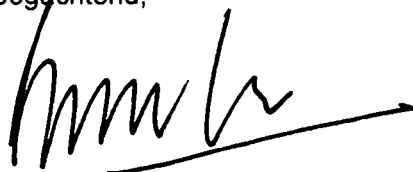
¹ Leden van de commissie: mr. Th.G.M. Vermeegen (voorzitter), prof. dr. Ch.W. Backes, ir. J.J. de Graeff, prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, ir. N.G. Ketting, prof. mr. N.S.J. Koeman, prof. drs. P.L.A. Rüpp, prof. dr. H. Siepel, ing. A. Vermeer en prof. mr. W.C.Th.F. de Zeeuw (allen op persoonlijke titel) en drs. D.J.F. Bel (secretaris).

referentie
A-VVBI-2012_072

Datum
20 maart 2012

In het vertrouwen u hiermee van dienst te zijn,

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'Th. Vermeegen'. The signature is written over a horizontal line that extends to the right.

mr. Th. Vermeegen
voorzitter A-VVBI

Samenloop natuurbescherming, infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector

Secretariaat commissie:

p/a Witteveen+Bos

Hoogoorddreef 56 F

Postbus 12205

1100 AE Amsterdam

telefoon 020 312 55 55

telefax 020 697 47 95

www.witteveenbos.nl

onderwerp advies
referentie A-VVBI-2012_071
opgemaakt door secretariaat adviescommissie VVBI
status definitief
datum opmaak 13 maart 2012
bijlagen -

aan adviescommissie VVBI

1. INLEIDING

De Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) heeft op 10 februari 2011 aan de Adviescommissie VVBI¹ (de Commissie) verzocht om een advies op hoofdlijnen uit te brengen. In het advies komt het volgende aan bod [lit. 1.]:

- de vraag op welke wijze de besluitvorming over de samenloop van natuurbescherming, waaronder Natura 2000, en projecten voor infrastructuur, gebiedsontwikkeling en de agrarische sector kan worden **verbeterd en versneld** door toepassing van de 'Elverding-aanpak' (zie kader);
- hoe via de 'Elverding-aanpak' in complexe trajecten (op het gebied van infrastructuur en gebiedsontwikkeling) op een constructieve manier met de botsing van belangen om te gaan, waardoor **beter oplossingen** worden bereikt en **minder tijdrovende** - juridische - procedures hoeven te worden gevolgd;
- of er, uitgaande van bestaande Europese wetgeving, **verbeteringen** mogelijk zijn in de wijze waarop de Nederlandse wetgeving en bestuurspraktijk met dit internationale recht omgaan.

De vraag van de Staatssecretaris richt zich nadrukkelijk op de *samenloop* van natuurbescherming enerzijds en projecten voor infrastructuur, gebiedsontwikkeling en de agrarische sector anderzijds. Mogelijke problemen doen zich dan ook juist voor in die samenloop. In een klein en dichtbevolkt land waar de ruimte intensief wordt gebruikt, is het niet verwonderlijk dat bij deze samenloop belangentegenstellingen naar voren komen. Die belangen vragen om een zorgvuldige afweging.

1

Leden van de commissie: mr. Th.G.M. Vermeegen (voorzitter), prof. dr. Ch.W. Backes, ir. J.J. de Graeff, prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof, ir. N.G. Ketting, prof. mr. N.S.J. Koeman, prof. drs. P.L.A. Rüpp, prof. dr. H. Siepel, ing. A. Vermeer en prof. mr. W.C.Th.F. de Zeeuw (allen op persoonlijke titel).

Elverding-aanpak

In 2008 bracht de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) een advies uit [lit. 2.], met een antwoord op de vraag: hoe is de besluitvorming over grote infrastructurele projecten te versnellen en verbeteren? In 2010 adviseerde de Commissie over versnelling en verbetering van de voorbereidings- en uitvoeringsfase bij gebiedsontwikkeling [lit. 3.]. De geadviseerde aanpak kenmerkt zich door:

- verandering van de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding, door:
 - minder bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie;
 - verbetering van de ambtelijke voorbereiding;
 - een helder budgettair kader;
- een startbeslissing waarin de probleemanalyse, de opgave en afspraken tussen betrokken partijen wordt vastgelegd;
- een open, gebiedsgerichte en integrale probleemanalyse;
- vroegtijdige brede maatschappelijke betrokkenheid en deelname;
- getrechterde alternatievenafweging en zinvolle effectbepaling;
- marktconsultatie bij gebiedsontwikkeling;
- dit dient te resulteren in een helder en gedragen politiek besluit, gevolgd door een snelle vervolgpprocedure (besluit) op basis van de genomen voorkeursbeslissing en monitoring van daadwerkelijke effecten (opleveringstoets);
- eventuele veranderingen in de wet, als sluitstuk.

2. PROBLEEMANALYSE

Ongunstige staat van instandhouding

Een aanzienlijk deel van de natuur waarvoor Nederland Europees-rechtelijke verplichtingen heeft, verkeert in een ongunstige staat van instandhouding [lit. 4.]. Door de ongunstige staat van instandhouding is er, daar waar sprake is van samenloop met natuur, gebrek aan ruimte voor economische ontwikkelingsmogelijkheden. Immers, wanneer reeds in de huidige situatie de instandhoudingsdoelen niet worden gehaald, leiden kleine negatieve effecten van nieuwe economische ontwikkelingen tot een verdere verslechtering en daarmee tot een kritische toetsing en een onhaalbare (Natuurbeschermingswet)vergunning. De staat van instandhouding van de Nederlandse natuur zal dus moeten worden verbeterd om minimaal te voldoen aan (Europese) verplichtingen en om ruimte te geven aan economische ontwikkeling. Voorafgaand aan de vraag of de Elverding-aanpak op dit dossier kan worden toegepast, dient daarom te worden nagegaan hoe de staat van instandhouding kan worden verbeterd. De Commissie heeft apart onderzoek laten uitvoeren naar deze problematiek. De resultaten hiervan zijn in onderstaand kader verwoord [lit. 5.].

Onderzoek

De Commissie is op zoek gegaan naar de oplossingen voor de problemen bij de samenloop tussen natuur en economische ontwikkeling. Al snel is door de Commissie vastgesteld dat er een vraag is die eerst moet worden uitgemaakt, voordat omtrent de hoofdzaak (de besluitvorming) kan worden beslist. Dit betreft de vraag hoe de huidige, slechte staat van instandhouding van de natuur kan worden verbeterd. Een belangrijk deel van 2011 heeft de commissie benut om een (snelle) oplossing te vinden voor de geconstateerde problemen rond de slechte staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden [lit. 4.]. Deze slechte staat van instandhouding beperkt namelijk de economische ontwikkelingsmogelijkheden in of bij Natura 2000-gebieden. De slechte staat van instandhouding en soms ook de neerwaartse trend daarin maakt herstelmaatregelen in Nederland dus urgent. De Commissie heeft in dit licht onderzocht of door een aanzienlijke intensivering van de inzet voor beheer en herstel binnen de bestaande Natura 2000-gebieden de ecologische kwaliteit van die gebieden dusdanig kan worden verbeterd dat een landelijk gunstige staat van instandhouding voor veel habitats en soorten eerder kan worden bereikt. Alsdan kan de externe werking van het beschermingsregime verminderen en kunnen economische ontwikkelingen makkelijker plaatsvinden zonder dat de doelstellingen van Natura 2000 in gevaar komen.

Onderdeel van deze denkrichting is een (administratieve) clustering van Natura 2000-gebieden, die qua geografische ligging, abiotische kenmerken en instandhoudingsdoelen op elkaar lijken. Dat zou een zo efficiënt mogelijke inzet van de middelen ter verbetering van de staat van instandhouding mogelijk maken. [lit. 5.]. De gedachte was dat ook door deze clustering instandhoudingsdoelen flexibeler en efficiënter zouden kunnen worden gerealiseerd, omdat niet in elk (klein) gebied een doelstelling voor een bepaalde soort of habitat hoeft te worden gerealiseerd, maar in het grote cluster van gebieden als geheel. De zoektocht van de Commissie heeft aanvankelijk geleid tot een voorstel voor een programmatisch natuurbeleid, met de volgende kenmerken:

- het vertrekpunt betreft (het formuleren van) landelijke doelstellingen per habitatype en per soort;
- het clusteren van huidige Natura 2000-gebieden op grond van gelijksoortige habitattypen (en soorten) en een praktische verdeling van clusters op grond van de geografische ligging (o.a. vanuit beheersogpunt);
- het bepalen van kerngebieden binnen ieder cluster, waar de verschillende habitattypen en populaties van soorten)het meest succesvol kunnen worden gerealiseerd en waardoor andere deelgebieden binnen het cluster mogelijk kunnen achterblijven, uitgaande van saldering binnen het cluster;
- binnen de kerngebieden wordt dan zeer intensief ingezet op de instandhoudingsdoelen en het realiseren van buffers voor die doelen. Dat wil zeggen: waar mogelijk een verbetering van de staat van instandhouding tot meer dan het formele doel, zodat niet iedere inbreuk op ieder individueel deelgebied binnen een cluster - hoe gering die ook is - tot een conflict hoeft te leiden.

Zo zou een ruimer afwegingskader (programma van verbeteringen in samenhang met gewenste ontwikkelingen) kunnen ontstaan, bij de confrontatie tussen onder andere economische ontwikkeling en Natura 2000-gebieden, om te komen tot oplossingen. Volgens een eerste verkenning zou dit leiden tot 22 clusters. De indeling van clusters was gebaseerd op de overeenkomst in habitattypen en soorten en daarnaast de geografische ligging.

Dit voorstel zou echter betekenen dat gebieden opnieuw moeten worden aangewezen, en de beheerplannen en de daarbij behorende gebiedsprocessen opnieuw zouden moeten worden opgestart. Deze oplossingsrichting levert op korte termijn dus geen versnelling op. Ook zijn de juridische mogelijkheden voor deze benadering nog niet geheel zeker. Op de korte termijn lijkt saldering binnen de clusters nauwelijks haalbaar, omdat thans alle gebieden nodig lijken om de nationale doelen voor instandhouding te realiseren. De salderingsmogelijkheden zouden pas in beeld komen als door de investeringen in de kwaliteit van de gebieden de staat van instandhouding van soorten en habitats aanzienlijk is verbeterd. Omdat herstelmaatregelen gemiddeld genomen een lange horizon hebben en de middelen thans beperkt zijn, is een intensivering van het beleid gericht op de verbetering van de ecologische waarden van de bestaande gebieden, gecombineerd met een administratieve clustering van gebieden, geen snel haalbare oplossing gebleken voor de problematiek rond de slechte staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden en de daaruit volgende knelpunten. De Commissie beveelt wel aan om de mogelijkheid tot programmatisch natuurbeleid met een intensivering ter verbetering van de ecologische waarde van bestaande gebieden en (administratieve) clustering van Natura 2000-gebieden te betrekken bij de evaluatie van de eerste generatie Beheerplannen.

Andere oplossingen dan de hierboven beschreven investering in de kerngebieden en de clustering van de Natura 2000-gebieden zijn bij het onderzoek door de Commissie niet naar voren gekomen. De Commissie moet dus constateren dat er geen snelle oplossingen zijn voor dit probleem. Verder onderzoek lijkt de Commissie dan ook niet nuttig. De oplossing ligt in het investeren in de kwaliteit van de natuur, waarbij de voortgang en het tempo worden bepaald door de beschikbaarheid van middelen - uit de budgetten voor natuur, maar ook vanuit aanpalende beleidsterreinen zoals water of landschap - en de snelheid waarmee natuur zich herstelt. Het tempo waarin daadwerkelijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt, bepaalt ook het tempo waarin economische ontwikkelruimte kan worden gecreëerd.

Knelpunten besluitvorming

Naast een poging om op korte termijn een (gedeeltelijke) oplossing aan te dragen voor de hoofdoorzaak van de fricties tussen natuur enerzijds en infrastructuur, gebiedsontwikkeling en agrarische sector anderzijds, heeft de Commissie bekeken of de, vaak als moeizaam en tijdrovend omschreven, besluitvorming bij samenloop met natuur kan worden verbeterd.

Het beeld dat Natura 2000 een absolute belemmering vormt voor ondernemers dient genuanceerd te worden. Het grootste deel van de vergunningen die worden aangevraagd in het kader van de Natuurbeschermingswet, worden (onder voorwaarden) verleend [lit. 6.]. Dat niet alle aanvragen tot een vergunning leiden is op zichzelf niet verwonderlijk; daar waar sprake is van tegenstrijdige belangen, zullen deze niet altijd verenigbaar blijken te zijn. De Commissie heeft niet uitputtend onderzocht of, en zo ja hoeveel, vergunningaanvragen helemaal niet worden ingediend. Tevens is niet (uitputtend) onderzocht hoeveel besluiten uiteindelijk bij de bestuursrechter alsnog worden vernietigd.

Wat resteert is de kernvraag: hoe kan de besluitvorming rondom de samenloop van natuurbescherming en projecten voor infrastructuur, gebiedsontwikkeling en de agrarische sector sneller en beter verlopen?.

De aanpak om te komen tot goede besluitvorming, en de mogelijkheden voor versnelling en verbetering, zijn voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling in algemene zin al onderzocht en bepaald door de Commissies Elverding I en II (zie tekstkader 'Elverding-aanpak'). De vraag in het kader van dit advies is daarom: op welke aspecten leidt de samenloop specifiek met natuurbescherming tot knelpunten? Om een antwoord te geven op deze vraag heeft de Commissie betrokkenen bij 15 casus bevraagd [lit. 7.].

De meeste planprocessen uit de geanalyseerde casus hebben lang geduurd. Dit is voor complexe besluitvormingsprocessen geen uitzondering. Het voldoen aan de natuurwetgeving heeft in veel van deze casus bijgedragen aan de lange doorlooptijd. Door betrokkenen worden termijnen van vertraging genoemd variërend van één maand tot circa twee jaar of langer. Genoemde vertragingfactoren zijn: extra onderzoek, het wachten op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), het moeten treffen van mitigerende maatregelen, discussies over modellen en onzekerheden in effectvoorspellingen, discussies met het bevoegd gezag en andere betrokkenen en procedures bij de Raad van State.

Uit de 15 geanalyseerde casus [lit. 7.] komen **onzekerheden en onduidelijkheden** over natuur(bescherming) in de besluitvorming als factoren naar voren die leiden tot een grote onderzoekslast en tot vertraagde besluitvorming (zie ook [lit. 8.]). Meer specifiek:

- er is een gebrek aan geautoriseerde, recente natuurgegevens. De Gegevensautoriteit Natuur (GaN) is onder andere in het leven geroepen om als loket geautoriseerde gegevens beschikbaar te maken, die door derden zijn verzameld. De informatie is daarmee niet perse volledig en/of voldoende actueel;
- er is een gebrek aan actuele kennis, zoals over specifieke dosis-effectrelaties. Het ontbreken van specifieke dosis-effectrelaties leidt tot interpretatie(s) bij de effectbeoordeling, waarbij onzekerheden over de geldigheid ervan ontstaan;
- er is gebrek aan geautoriseerde onderzoeksmethoden en -technieken (reken- en meetvoorschriften) en duidelijke toetsingskaders door onduidelijke begrippen zoals significantie.

De aanwezigheid van voornoemde onzekerheden klemt temeer omdat de Europese richtlijnen vragen om uitspraken waarbij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel mag bestaan dat negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Dit is in het licht van de geschetste onzekerheden zeer slecht mogelijk.

Daarnaast is er onzekerheid over de gevolgen van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, zolang de aanwijzingen niet onherroepelijk zijn geworden.

Als bovendien niet vroegtijdig rekening wordt gehouden met de beoordelingssystematiek uit de natuurbescherming (swetgeving), manifesteren problemen of blokkades zich pas aan het eind van het besluitvormingsproces. De weg naar alternatieven is dan vaak (deels) al afgesloten of vergt grote wijzigingen met vertraging en hoge kosten als gevolg.

Bestemmingsplannen en natuurbeschermingswetvergunningen

De slechte staat van instandhouding van de natuur en de vele onzekerheden leiden er toe dat op nationaal en provinciaal niveau onvoldoende duidelijkheid is over hoe de (internationale) doelen voor natuur gehaald gaan worden. Dit werkt door op lokaal niveau en wordt versterkt doordat de meeste Natura 2000-gebieden nog niet definitief zijn aangewezen en de beheerplannen voor veel gebieden nog niet gereed zijn. Daarmee wordt de problematiek vaak doorgeschoven naar het laagste overheidsniveau en komt op het bordje van de gemeenten terecht.

Als op lokaal niveau vervolgens onvoldoende rekening wordt gehouden of kan worden gehouden (geen alternatieven) met de vereisten vanuit de natuurbescherming, leidt dit tot complexe besluitvorming op lokaal niveau. Zo zijn er in ('agrarische') gemeenten veelal bestemmingsplannen buitengebied vastgesteld met veel ruimte voor uitbreiding van agrarische activiteiten, waarvan op voorhand vrijwel vast staat dat daar geen Natuurbeschermingswet (Nbw)-vergunning voor kan worden verkregen bij de provincie. Zo komt de verantwoordelijkheid weer terug bij een ander bestuursorgaan (provincie) en zijn de individuele ondernemer en de natuur de dupe. Voorts hebben ondernemers veelal beperkte kennis en/of financiële middelen om een vergunningaanvraag (inclusief natuurtoets) goed te volbrengen. Individuele ondernemers worden 'opgezadeld' met hoge onderzoekslasten, omdat de afweging van belangen en het nemen van maatregelen op projectniveau wordt geregeld.

Tevens wordt in de ogen van mensen die opkomen voor natuurwaarden de overheid te weinig herkend als verdediger van de kwetsbare natuurwaarden. Met als gevolg dat het behartigen van het natuurbelang nu veelal in handen lijkt van private of semipublieke organisaties. Omdat zij niet over bestuurlijke instrumenten beschikken, zijn ze in veel gevallen aangewezen op het volgen van de juridische weg¹.

Conclusie

Voor een goede economische ontwikkeling en een goede milieu- en leefomgeving moeten in de besluitvorming afwegingen gemaakt worden tussen economische belangen en natuurbelangen. De aanpak van de Commissie Elverding bevat elementen die ook van nut kunnen zijn bij afwegingen waarbij natuur een belangrijke rol speelt. De Commissie ziet drie aspecten in de besluitvorming die in versterkte mate naar voren komen in projecten waarbij natuur een belangrijke rol speelt en één aspect dat daaraan vooraf gaat:

1. de ongunstige staat van instandhouding van (internationaal) te beschermen natuur;
2. haperingen in de besluitvorming:
 - a. de grote mate van onzekerheid over en onbekendheid met effecten van voorgenomen activiteiten op natuur;
 - b. de vereiste zekerheid die vanuit de wetgeving vereist is;
 - c. de schijnbare ontkenning (c.q. onderschatting) van overheden (zowel nationaal, provinciaal als lokaal) dat natuur een onderdeel is van de besluitvorming waarmee vanaf het begin van de besluitvorming rekening moet worden gehouden.

¹ Blijkt ook uit de casus windpark Scheerwolde, aardgaswinning Waddenzee, Tata Steel en Westerschelde Container Terminal.

3. AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies komt de Commissie tot een aantal aanbevelingen.

Investeren in kwaliteit van de natuur

Bij de samenloop van natuur en economische ontwikkeling speelt de ongunstige staat van instandhouding van de Nederlandse natuur een belangrijke rol. Er ontstaat alleen ruimte voor economische ontwikkelingen als deze ongunstige staat van instandhouding (op termijn) wordt opgeheven. Het opheffen van de ongunstige staat van instandhouding vraagt om investeringen in de natuur. De investeringen moeten niet alleen op doelmatige wijze (zie kader), maar ook met ondogmatisch gebruik van middelen worden gedaan, dus bijvoorbeeld ook (als dat doelmatig is) het realiseren van nieuwe robuuste verbindingen van de EHS. Bij het uitvoeren van deze maatregelen dienen ook de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking te worden meegenomen [lit. 9].

Doelmatig investeren in natuur

Middelen moeten zo doelmatig mogelijk worden ingezet. De Commissie beveelt daarbij aan om (prioritair) te investeren in de meest kansrijke locaties en het wegnemen van de belangrijkste knelpunten. Deze knelpunten kunnen zowel in als buiten de Natura 2000-gebieden zijn gelegen¹. Op lokale schaal kan het oplossen van grote knelpunten (bijvoorbeeld het uitkopen van een intensieve veehouderij met een hoge stikstofuitstoot nabij een voor stikstof gevoelig Natura 2000-gebied) als een zware maatregel worden ervaren, maar op een hoger schaalniveau kan dit juist leiden tot meer economische ontwikkelruimte, omdat de natuurkwaliteit zal toenemen.

Verbeteren van het besluitvormingsproces

Het succes van het besluitvormingsproces kan vergroot worden, en daarmee de onderzoekskosten verkleind, als de overheid haar (algemene) zorgplicht voor natuur beter vervult (zie ook [lit. 8.]). Elke bestuurslaag kan daar op haar niveau aan bijdragen. De Commissie doet de volgende aanbevelingen ten aanzien van het besluitvormingsproces:

Vroegtijdig en met een goede informatievoorziening

In de besluitvorming moet sneller duidelijk zijn of ontwikkelingen vanuit de natuurwetgeving wel of niet knellen. Door natuur in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming mee te nemen in de brede alternatievenafweging op Rijks-, provinciaal en lokaal niveau, kan al in dit stadium in de vorm van een risicoanalyse (laag risico, enig risico, hoog risico) worden bekeken waar economische activiteiten en natuur in potentie conflicterend zijn. Hierbij kan worden bekeken of risico's te beheersen zijn, bijvoorbeeld door vooraf te investeren in natuur. Grote gevolgen voor natuur die onvoldoende kunnen worden voorkomen, dienen in de trechtering van alternatieven zwaar te worden meegewogen. Gevolg is dat de onderzoekslast voor individuele initiatiefnemers minder wordt.

Om natuur in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming volwaardig mee te kunnen nemen, dient de informatievoorziening volgens de Commissie aan een aantal eisen te voldoen. De Commissie adviseert dat:

- de **provincie** beschikt over **actuele informatie** over de staat van instandhouding van de beschermde natuur (flora- en faunagegevens) in haar Natura 2000-gebieden en over de extra inzet die nodig is om de doelen te realiseren. De provincie zal deze gegevens (laten) inventariseren en beschikbaar stellen voor lagere overheden, private partijen en publiek. Deze gegevens worden periodiek geactualiseerd en behouden in

¹ Denk bij maatregelen om knelpunten op te lossen dus ook aan zaken als ontsnipperen, verbeteren van milieuraanvoorwaarden, herstel van natuurlijke processen of vermindering van de verstoring.

de tussenperiode hun geldigheid. De provincie wordt hiermee het kenniscentrum voor haar Natura 2000-gebieden;

- **provincies** in de Natura 2000-beheerplannen per Natura 2000-gebied zo goed mogelijk aangeven op **welke aspecten (effecten) nieuwe ontwikkelingen dienen te worden getoetst**, en wat daarbij de te hanteren (landelijk ontwikkelde) rekenmethoden en normen zijn. Feitelijk geeft de provincie daarmee kaders weer voor de toetsing van economische ontwikkelingen aan natuur;
- de **provincies** inkaderen (in een Omgevingsvisie) waar **welke functies onder welke voorwaarden** mogelijk zijn en of voor die functies geschikte alternatieve locaties zijn;
- de **provincies** de mogelijkheid van een natuurboekhouding bekijken. In deze natuurboekhouding geeft de provincie duidelijkheid over de toestand van natuurgebieden, onderdelen waar (prioritair) geïnvesteerd (moet en) kan worden om de staat van instandhouding te verbeteren en op welke wijze deze investering zou moeten plaatsvinden. Hierdoor kan vooraf beter op doelmatige wijze worden geïnvesteerd in natuur. Hier ligt ook een kans voor grondeigenaren om natuur als product voor andere projecten aan te bieden. Voor individuele projecten waar sprake is van een compensatieplicht is het hierdoor eerder duidelijk hoe deze compensatieplicht kan worden vervuld, waardoor deze projecten worden ontlast;
- het **Rijk** duidelijkheid geeft door alle Natura 2000-gebieden op korte termijn **definitief aan te wijzen**;
- het **Rijk** duidelijkheid geeft ten aanzien van **geautoriseerde onderzoeksmethoden, te hanteren normen en de invulling van begrippen als significantie**. Er bestaat al een 'Leidraad bepaling significantie' en het 'Steunpunt Natura 2000' heeft al vele bruikbare hulpmiddelen ontwikkeld. De status van deze hulpmiddelen of richtlijnen zou kunnen worden versterkt tot een Ministeriële regeling (vergelijk bijvoorbeeld het reken- en meetvoorschrift geluidhinder). Deze richtlijnen kunnen zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag en de rechter ondersteunen bij het beoordelen van effecten. In de richtlijnen kan tevens worden opgenomen wanneer in voldoende mate zekerheid is verkregen over de optredende effecten en welke bandbreedtes hierbij acceptabel zijn;
- het **Rijk** aangeeft hoe en op welke termijn zij de gunstige staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden zal realiseren om zo de zekerheid te bieden dat zowel economische ontwikkelingen mogelijk zijn in de omgeving van natuurgebieden als de **internationale biodiversiteitsdoelstellingen** worden gehaald. Duidelijk moet zijn welke middelen daarvoor nodig zijn en wie waarvoor aan de lat staat de komende jaren.

Zowel plannen als projecten kunnen worden getoetst aan voornoemde kaders, zodat sneller duidelijk is of een plan of project mogelijk is, dan wel dat het problematisch is of zeker niet kan. Daarmee schuift de onderzoeklast naar voren en naar de partij die het overzicht heeft en de verantwoordelijkheid draagt.

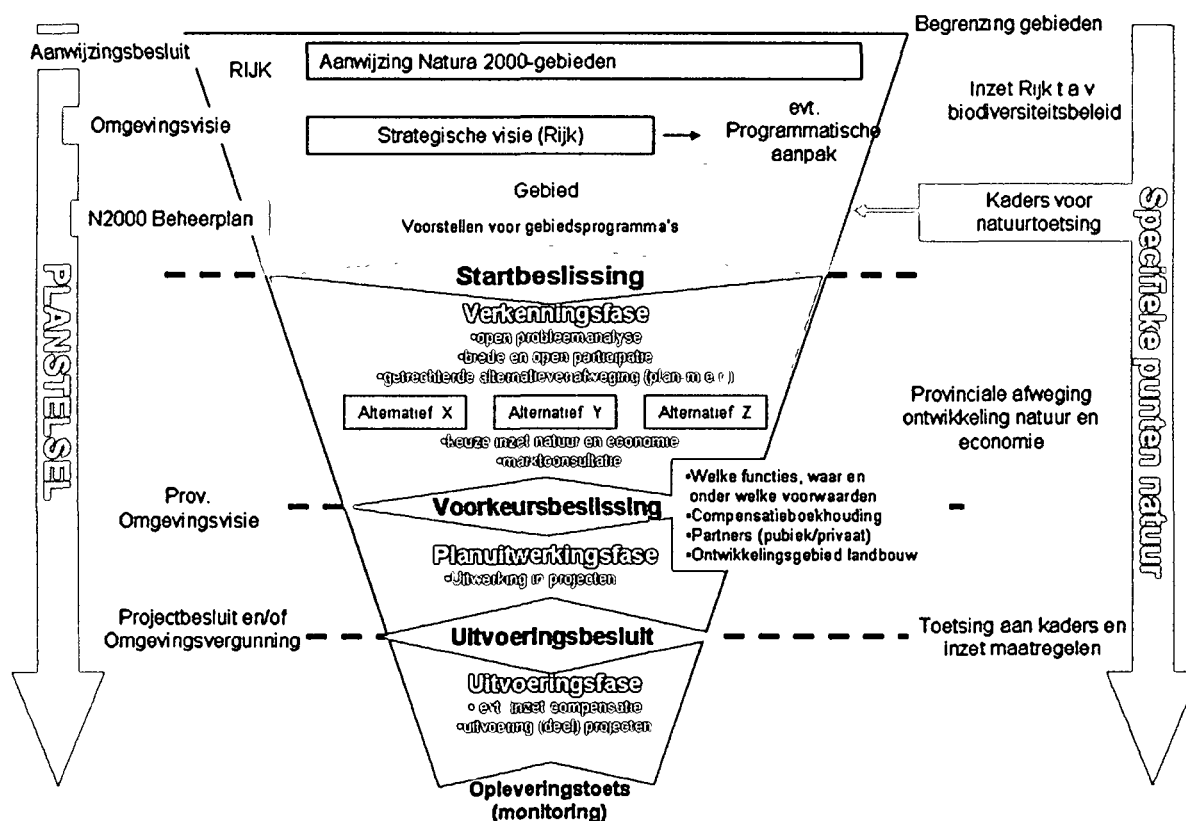
Duidelijke rolverdeling

Een duidelijke rolverdeling is van belang ('je gaat er over of je gaat er niet over'). De rolverdeling tussen Rijk en provincie in de informatievoorziening is hierboven reeds aangegeven. Daarnaast wordt in de toekomstige Omgevingswet beoogd de verschillende toestemmingsvereisten (bouwen, milieu, natuur, water enz.) met behoud van de verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden in één besluit te integreren. Hierdoor wordt voorkomen dat verantwoordelijkheden afgeschoven worden.

4. TOT SLOT

Volgens de werkwijze Elverding kan de besluitvorming met betrekking tot infrastructuurontwikkeling respectievelijk gebiedsontwikkeling worden verbeterd en versneld door een aantal stappen te zetten die in afbeelding 4.1 nog eens beknopt zijn weergegeven. Veel specifieke problemen doen zich echter niet voor op projectniveau, meer op het niveau van (de aanvraag voor) een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet. Ook op dat niveau zijn elementen van de 'Elverding-aanpak' bruikbaar. Denk daarbij aan vroegtijdige betrokkenheid van alle belangen, goed vooroverleg en het werken met bandbreedtes (gezien de onzekerheden).

Afbeelding 4.1. Elverding trechter besluitvorming



De vraag of er verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop de Nederlandse wetgeving en bestuurspraktijk met het internationale natuurbeschermingsrecht omgaan, is deels al beantwoord: er is behoefte aan een regelgeving ten aanzien van onderzoeksmethoden en te hanteren normen alsmede duidelijke provinciale kaders en programma's. Voor het overige is al uitputtend onderzoek gedaan naar mogelijke verbeteringen, zie [lit. 4., 8., 10.-18.].

BIJLAGE I GEBRUIKTE LITERATUUR

1. Brief aan de Tweede Kamer adviesaanvraag Commissie Elverding. Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL en I), 10 februari 2011.
2. Sneller en beter. Commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008.
3. Sneller en beter in gebiedsontwikkeling. De Elverding-aanpak bij complexe ruimtelijke vraagstukken. Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur, september 2010.
4. Commissie Van Wijmen. Implementatie Natura 2000 in Nederland. Review. Advies commissie Van Wijmen, 8 juni 2011.
5. Investeren in kwaliteit en vergroten van de flexibiliteit bij het realiseren van de doelen in Natura 2000-gebieden. H. Siepel et. al, Alterra, 2011.
6. Vergunningverlening Natuurbeschermingswet: een overzicht van aanvragen en besluiten art. 19d Natuurbeschermingswet 1998 sinds 1 oktober 2005 tot 31 juli 2008. Broekmeyer M.E.A., A.J. Griffioen en D.A. Kamphorst, 2008. Alterra rapport 1748. Alterra, Wageningen 2008.
7. Notitie analyse casus. Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur, referentie A-VVBI 2011_043, d.d. 9 november 2011.
8. Borging, beweging en betrokkenheid: uitgangspunten en instrumentatie nieuwe Omgevingswet. Adviesgroep Natuur Omgevingswet, 4 november 2011.
9. Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. Taskforce biodiversiteit & natuurlijke hulpbronnen, november 2011.
10. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld. R.C.M. Arnouts en F.H. Kistenkas, WOt werkdocument 236, Wageningen, april 2011.
11. Implementatie Natura 2000 in Nederland, Analyse naar aanleiding van het Regeerakkoord en de motie van der Staij c.s. naar nationale koppen, rek en ruimte in de Natura 2000-implementatie. Ministerie van EL&I, 13 september 2011.
12. Natura 2000 in Nederland, juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen, C.W. Backes e.a., Planbureau voor de Leefomgeving, april 2011.
13. Natura 2000 en recreatie, R.C. van Apeldoorn, Alterra-rapport 2160, april 2011.
14. Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, S. de Boer e.a., WOt-werkdocument 174, Wageningen, april 2010.
15. Wegen naar een nieuw natuurbeleid; een bijdrage voor discussie, Paul Opdam (WUR-Alterra) en Keimpe Wieringa (Planbureau voor de Leefomgeving), februari 2010.
16. Eindrapportage van de werkgroep IBO natuur, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2008-2009, nr. 2.
17. Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief van een programmatische aanpak, Adviesgroep Huys, 19 juni 2009.
18. Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. Een verkenning van oplossingsrichtingen, Taskforce Trojan in opdracht van de Minister van LNV, 30 juni 2008.
19. Samenvatting adviesrapporten. Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur. A-VVBI-2011_027, 27 september 2011.