



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ecological compensation of highway impacts; negotiated trade-off or no-net-loss?

Cuperus, R.

Citation

Cuperus, R. (2005, January 13). *Ecological compensation of highway impacts; negotiated trade-off or no-net-loss?*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/581>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/581>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Natuurcompensatie bij rijkswegen: *Onderhandeling of geen-nettoverlies van natuurwaarden?*

Samenvatting

Deel 1: Inleiding

Tot 1993 werd het natuurcompensatiebeginsel informeel en ad hoc toegepast in diverse sectoren, met name de landinrichting en de bosbouw. Met het verschijnen van het Structuurschema Groene Ruimte in 1993 is het compensatiebeginsel als onderdeel van nieuw rijksbeleid in werking getreden. Het is van toepassing op een aantal gebieden, met name die behoren tot de Ecologische Hoofdstructuur. Het beginsel dwingt bevoegde gezagen van ruimtelijke activiteiten tot het doorlopen van een afwegingsprocedure. De eerste stap van deze procedure betekent dat zij bij het voornemen tot het uitvoeren van een ruimtelijke activiteit een afweging moeten maken tussen enerzijds nut en noodzaak van de activiteit en anderzijds het verlies aan natuurwaarden. Deze afwegingsstap, die uitmondt in een besluit de activiteit al dan niet te laten doorgaan, laat zich leiden door het 'nee-tenzij'-principe: in beginsel geen ruimtelijke activiteiten in beschermde gebieden. Wanneer de activiteit op basis van deze afweging niet mag doorgaan, wordt de procedure afgebroken. Wanneer echter wordt besloten tot het uitvoeren van de ruimtelijke activiteit vanwege het grote maatschappelijk belang ervan én wanneer de natuur aanwijsbare schade ondervindt als gevolg van de activiteit, volgt de tweede stap: er moeten mitigerende maatregelen en, indien deze onvoldoende zijn, ook compenserende maatregelen worden genomen. Uitgangspunt hierbij is 'geen-nettoverlies van natuurwaarden'. Natuurcompensatie speelt daarmee in twee fasen een belangrijke rol, in de plannings- en besluitvormingsfase van ruimtelijke activiteiten via versterking van de natuurbeschermingsbelangen, en in de uitvoeringsfase van ruimtelijke activiteiten, waarvoor goedkeuring is verleend.

Het bovenstaande geldt uiteraard ook voor rijkswegen. Het voorkómen van ecologische schade betekent dat een wegenproject, na maatschappelijke afweging, niet wordt uitgevoerd of zodanig wordt ingepast dat ecologische effecten niet

optreden, bijvoorbeeld door een horizontale verschuiving van het weglichaam. Mitigerende maatregelen zijn gericht op het verminderen van de optredende negatieve effecten, voor rijkswegen zijn dat bijvoorbeeld ecoducten, faunatunnels en wildkerende rasters. Natuurcompensatie gaat nog een stap verder en wordt in dit proefschrift gedefinieerd als het terugbrengen van de natuurwaarden die worden aangetast door een goedgekeurd rijkswegenproject. Fysieke compenserende maatregelen bestaan uit het verbeteren van de natuurkwaliteit van bestaande leefgebieden van planten- en diersoorten die schade ondervinden van het project en / of het ontwikkelen van nieuwe leefgebieden met een vooraf omschreven natuurkwaliteit. De compensatie wordt gerealiseerd via verwerving (indien nodig), inrichting en langdurig beheer van de daarvoor aangewezen gronden. Negatieve effecten op habitats moeten worden gecompenseerd in termen van dezelfde natuurkwaliteit, of wanneer dit onmogelijk is, in termen van vergelijkbare kwaliteit. Financiële compensatie is verplicht wanneer fysieke compensatie onmogelijk is en omvat de storting van een geldsom in het Groenfonds.

Het natuurcompensatiebeginsel conform het Structuurschema Groene Ruimte heeft vanzelfsprekend consequenties gehad voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, dat verantwoordelijk is voor de realisatie, het beheer en het onderhoud van het Nederlandse hoofdwegennet, dit is het gehele netwerk van rijks-, spoor- en vaarwegen. Dat geldt ook voor Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisaties van het Ministerie. Verwacht kon worden dat bij de toepassing van het natuurcompensatiebeginsel knelpunten zouden optreden. Er was daarom grote behoefte aan een eerste analyse van de knelpunten in concrete rijkswegenprojecten en een overzicht van mogelijke oplossingen voor deze knelpunten.

Het voorliggend proefschrift, dat ruim tien jaar na de inwerkingtreding van het natuurcompensatiebeginsel verschijnt, heeft voor rijkswegen de volgende vraagstellingen:

1. Welke consequenties heeft het natuurcompensatiebeginsel voor de planning, besluitvorming en realisatie van projecten?
2. Op welke wijze worden compenserende maatregelen uitgevoerd en wat is de effectiviteit van deze maatregelen?

3. Is het natuurcompensatiebeginsel, zoals in dit proefschrift onderzocht voor rijkswegen, breder toepasbaar?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van de belangrijkste methoden voor de afleiding van compenserende maatregelen?
5. Welke knelpunten uit de praktijk dienen met voorrang te worden opgelost?

Deel 2: Uitwerking van de vraagstellingen in de vorm van artikelen

Op basis van de internationale en nationale literatuur en van studie naar een aantal representatieve Nederlandse wegenprojecten in de planvormings- en realisatiefase worden de vraagstellingen van dit proefschrift uitgewerkt (Hoofdstukken 2-7).

Planning en besluitvorming

Het belangrijkste resultaat inzake planning en besluitvorming is dat de beschrijving van de compensatieaspecten (aard, omvang, locatie en kosten) gedetailleerder wordt naarmate de besluitvormingsprocedure vordert. Daarnaast is de praktijk niet in lijn met het natuurcompensatiebeginsel. In het Tracébesluit voor een rijksweg worden tegelijkertijd besluiten genomen over enerzijds nut, noodzaak en realisatie van het project én anderzijds de aard en omvang van de vereiste natuurcompensatie. Het beginsel eist een volgtijdelijkheid van deze besluiten. De werkwijze in de praktijk biedt echter een financiële prikkel om bij de ontwikkeling van infrastructuuralternatieven te streven naar minimale effecten en dus naar verlaging van de compensatiekosten.

Uitvoering en resultaten

Omdat een natuurcompensatieplan een looptijd van meerdere jaren heeft, is de kans groot dat de uitvoering en resultaten niet verlopen conform het plan. Enerzijds is compensatie volgend op andere ruimtelijke activiteiten (vigerend beleid), anderzijds zijn sommige compensatieaspecten niet goed voorspelbaar. De beschikbaarheid van grond lijkt de belangrijkste factor te zijn voor het slagen van een natuurcompensatieplan. Er is vooral in de dichtbevolkte delen van Nederland, met name de Randstad, zeer weinig (geschikte) grond beschikbaar vanwege concurrentie met andere ruimtevragende activiteiten. Dit leidt al gauw tot 'postzegelcompensatie', waarbij de compensatiegebieden binnen één natuurcompensatieplan ruimtelijk te zeer van elkaar gescheiden zijn. De

ontwikkeling van natuurwaarden in daarvoor ingerichte compensatiegebieden duurt veel langer dan de looptijd van een wegenproject. *Contingency planning*, waarbij de uit-voering van natuurcompensatie - in geval van tegenvallende resultaten - op een vooraf vastgelegde wijze wordt bijgestuurd, wordt in Nederland wordt niet toegepast.

Compensatiekosten

De kosten die samenhangen met de onderzochte compensatieplannen in uitvoering bleken maximaal 4% van de investeringskosten van een rijkswegenproject te bedragen. Deze plannen zullen vanwege de landelijk sterk gestegen grondprijzen in de tweede helft van de 90-er jaren hun taakstellingen niet halen zonder tussentijdse correcties van het compensatiebudget.

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van de uitvoering van compenserende maatregelen krijgen goede aandacht in de planvormingsfasen van de onderzochte rijkswegenprojecten. Maar in de praktijk is er nauwelijks sprake van ex-post evaluatie van de besluiten over natuurcompensatie inclusief de aan deze besluiten ten grondslag liggende effectvoorspellingen en afleiding van de maatregelen. Hierdoor ontbreekt een basis voor een eventuele *contingency planning* (zie hierboven).

Wettelijk kader

In de looptijd van het proefschrift is de Tracéwet aangepast, waarmee nu een bredere onteigeningstitel wordt geboden om op basis van het Tracébesluit gronden voor compensatiedoeleinden te verwerven. In Nederland wordt hier echter nog met terughoudendheid mee omgegaan, met name vanwege de problematische ecologische motivering van de behoefte aan gronden op een specifiek aangeduide locatie en omdat jurisprudentie hierover nog ontbreekt.

Maatschappelijk draagvlak

Het betrekken van belangengroepen bij de planvorming en uitvoering van natuurcompensatie komt in algemene zin het maatschappelijk draagvlak ten goede. Deze groepen hebben veel gebiedskennis en daarmee inzicht in de haalbaarheid van de maatregelen, en ze kunnen daadwerkelijk maatregelen uitvoeren, bijvoorbeeld door het afsluiten van beheersovereenkomsten met

agrariërs. Tegelijkertijd worden agrariërs in de praktijk nog te weinig als natuurbeheerder gezien, ondanks de pretenties die deze groep heeft en de toegenomen beleidsmatige aandacht voor deze doelgroep.

Ontbrekende kennis

Door ontbrekende kennis zijn bepaalde effecten moeilijk of niet te kwantificeren, die daardoor in Nederlandse natuurcompensatieplannen nauwelijks bijdragen aan de afleiding van compenserende maatregelen. De onderbouwing van compensatie wordt ook nog eens belemmerd door het feit dat de effectiviteit van mitigerende maatregelen nog onvoldoende is onderzocht. Dit belemmert het zicht op het realiseren van geen-nettoverlies van natuurwaarden bij Nederlandse rijkswegenprojecten.

Deel 3: Discussie (incl. aanbevelingen), perspectieven en samenvattende conclusies

Discussie

In de discussie worden de allereerst de vraagstellingen van het proefschrift beantwoord.

Welke consequenties heeft het natuurcompensatiebeginsel voor de planning, besluitvorming en realisatie van projecten?

Het natuurcompensatiebeginsel is in hoge mate geïntegreerd in planning, besluitvorming en realisatie van rijkswegenprojecten (1^e vraagstelling). In strijd met het natuurcompensatiebeginsel is het op één moment besluiten over het rijkswegenproject én de natuurcompensatie. Dit is echter wel de praktijk van Rijkswaterstaat. Het proefschrift stelt dat deze praktijk ook de voorkeur verdient, omdat het financiële aspect een krachtig instrument kan zijn om negatieve effecten te voorkómen door het ontwikkelen van alternatieve wegontwerpen met minder ecologische effecten en (daarmee) minder natuurcompensatie.

Op welke wijze voert Rijkswaterstaat compenserende maatregelen uit en wat is de effectiviteit van deze maatregelen?

De wijze waarop compenserende maatregelen worden uitgevoerd, is nog sterk in ontwikkeling (2^e vraagstelling). Hoewel het accent momenteel nog steeds ligt op verwerving van gronden, is in Nederland de trend gezet voor het sluiten van

beheersovereenkomsten met agrariërs. Het is aan het beleid om deze ontwikkeling te stimuleren. Op de vraag of compenserende maatregelen daadwerkelijk tot geen-nettoverlies van natuurwaarden leiden (2^e vraagstelling), kan in het kader van dit proefschrift een eerste antwoord gegeven worden. Ondanks het feit dat nog geen compensatieplannen voor rijkswegenprojecten zijn afgerond en geëvalueerd, zijn er sterke aanwijzingen dat de oppervlaktetaakstellingen van compensatieplannen doorgaans wel worden gehaald, dit ondanks stijgende grondprijzen en de regionaal afnemende beschikbaarheid van geschikte gronden. Momenteel is, gerelateerd aan de Nederlandse rijkswegen, ca. 450 hectare grond voor natuurcompensatie aangekocht; daarvan is iets meer dan 100 ha overgedragen aan natuurbeherende organisaties. Zowel compenserende maatregelen in de vorm van beheersovereenkomsten met boeren zonder grondaankoop als financiële compensatie zijn met betrekking tot rijkswegen nog niet aan de orde geweest.

De ontwikkeling van natuurwaarden in de compensatiegebieden tot het gewenste kwaliteitsniveau vraagt daarentegen veel meer tijd dan de looptijd van een natuurcompensatieplan; dit leidt tot onzekerheden over het uiteindelijke resultaat.

Is het natuurcompensatiebeginsel, zoals in dit proefschrift onderzocht voor rijkswegen, breder toepasbaar?

De afleiding en toepassing van compenserende maatregelen kunnen voor rijkswegenprojecten en andere soorten ruimtelijke activiteiten op vergelijkbare wijze worden uitgevoerd vanwege vergelijkbare soorten effecten en vergelijkbare besluitvormingsprocedures (3^e vraagstelling). Het beginsels kan daarnaast ook in scope verbreed worden, namelijk naar bijvoorbeeld het herstel van in verval geraakte landschappelijke patronen en processen (landbouwkundige verkavelingen) en recreatieve verbindingen. Schade aan het landschap zelf is nauwelijks te compenseren. Een verdere verbreding is mogelijk naar plattelandsvernieuwing. Hierbij wordt een breder scala van effecten (dan alleen ecologische schade) gemitigeerd en gecompenseerd met als doel een regio een kwaliteitsimpuls te geven op het gebied van leefbaarheid inclusief gezondheid, werkgelegenheid en natuur. Een compensatiebeginsel met een verbrede scope kan leiden tot op een toename van het maatschappelijk draagvlak.

Wat zijn de voor- en nadelen van de belangrijkste methoden voor afleiding van compenserende maatregelen?

Bij de beantwoording van de 4^e vraagstelling wordt opgemerkt dat in dit proefschrift de afleiding van compenserende maatregelen is gebaseerd op de afzonderlijke effectbeschrijvingen (vernietiging, verstoring van habitat en dergelijke).

Er zijn twee redenen voor deze keuze. De eerste reden is dat het natuurcompensatiebeginsel om inzicht vraagt in de ecologische effecten van ruimtelijke activiteiten, en dat dat inzicht op dit moment het beste geboden wordt door een 1-op-1 effectenbenadering. De tweede reden is een praktische, namelijk dat de afleiding van afzonderlijke effecten al jarenlang gangbaar is in de Nederlandse planning van ruimtelijke activiteiten, en dat deze benadering onder andere daarom in Nederland het meeste draagvlak heeft (vgl. de inspraakreacties op Trajectnota's/MER). Hiertegenover staat een benadering waarbij op basis van het totaal van de effecten één enkele index (verhoudingsgetal) wordt bepaald voor de te compenserende maatregelen. Een dergelijke benadering staat veel verder af van de analyse van de afzonderlijke effecten, maar kan in de praktijk veel makkelijker en efficiënter toepasbaar zijn. Voorwaarde is wel dat een dergelijke index simpel en begrijpelijk is, en daardoor draagvlak krijgt. Een gestandaardiseerde afleiding van compenserende maatregelen volgens de indexbenadering kan al ontwikkeld worden, en een globale, eerste opzet daartoe wordt voor Nederlandse rijkswegen gegeven.

Welke knelpunten uit de praktijk dienen met voorrang te worden opgelost?

De 5^e vraagstelling leidt tot een beschrijving van *aanbevelingen* om de problemen uit de praktijk op te lossen (hoofdstuk 10). Hierbij worden aanbevelingen onderscheiden met betrekking tot methodes, procedures, uitvoering en onderzoek. In afwijking van wat het natuurcompensatiebeginsel stelt (zie inleiding, pag. 33), zouden nut en noodzaak van een project en de daarbij vereiste natuurcompensatie gelijktijdig moeten worden vastgesteld. Daarnaast zouden de realisatiemogelijkheden van natuurcompensatie moeten worden vergroot door het inbouwen van flexibiliteit in natuurcompensatieplannen en het aangeven welke afwijkingen nog haalbaar zijn binnen de randvoorwaarde van geen-nettoverlies.

Aandacht wordt aanbevolen het natuurrendement van de compenserende maatregelen te evalueren en te monitoren (inclusief het toepassen van een

contingency planning voor het zonodig bijsturen van de compenserende maatregelen), het vergroten van de toepassing van wettelijke instrumenten om gronden voor natuurcompensatie te onteigenen, en het vergroten van de inbreng van belangengroepen bij het uitvoeren van compenserende maatregelen. Voor dit laatste punt is het noodzakelijk een visie op agrarisch natuurbeheer als vorm van natuurcompensatie te ontwikkelen (met aandacht voor het kunnen waarborgen van geen-nettoverlies op lange termijn binnen de gangbare agrarische bedrijfsvoering).

Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor het ontwikkelen van een gestandaardiseerde index voor integrale effectbeschrijvingen, het ontwikkelen van gestandaardiseerde ratio's voor de afleiding van compenserende maatregelen (om redenen van efficiëntie), en het verbreden van de scope van het natuurcompensatiebeginsel naar landschappelijke en sociale aspecten waaronder gezondheid (om het draagvlak voor het compensatiebeginsel c.q. de leefbaarheid van de lokale gemeenschap te vergroten).

Perspectieven

De verstening van Nederland is een onomkeerbaar proces, waarvoor het natuurcompensatiebeginsel tegenwicht kan bieden. Tegelijkertijd kunnen zich kansen voor natuur voordoen, zoals bij het sluiten van militaire vliegvelden, waardoor de vrijkomende ruimte dienst kan doen als compensatiebank (hetzelfde als het Amerikaanse *mitigation banking*). Het compensatiebeginsel brengt wél een sterke scheiding aan tussen natuur- en niet-natuurgebieden, omdat het de eerste categorie expliciet beschermt (voorwaarde van geen-nettoverlies) en ontwikkelingen in de tweede categorie impliciet toestaat (geen voorwaarden aan nettoverlies). Ruimtelijke activiteiten in natuurgebieden zijn echter niet uitgesloten, en de druk op deze gebieden zal blijven bestaan. Het natuurcompensatiebeginsel zou pas volledig effectief zijn wanneer een doorkruising van de Ecologische Hoofdstructuur door een nieuw wegenproject wordt gecompenseerd door over dezelfde lengte een weg (in de EHS) aan het wegennet te onttrekken.

Samenvattende conclusies

Het natuurcompensatiebeginsel is een bruikbaar planningsconcept, dat tegenwicht biedt tegen het opofferen van natuurwaarden voor economische groei.

Natuurcompensatie als onderdeel én sluitstuk van een totale procedure blijkt in beginsel goed te werken en is een kansrijke optie om natuurbeschermingsbelangen in de planning, besluitvorming en uitvoering van ruimtelijke activiteiten i.c. rijkswegenprojecten in te brengen. Voorwaarde is wel dat gekozen wordt voor eerst voorkómen, dan mitigeren en dan pas compenseren, gecombineerd met een *contingency planning* in de uitvoeringsfase.

De resultaten van dit proefschrift kunnen ook worden gebruikt in de context van compensatie, zoals die voortvloeit uit de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Voor de uitvoering van dit type compensatie zijn net als voor de uitvoering van compenserende maatregelen conform het Structuurschema Groene Ruimte (dit proefschrift) maar in zeer beperkte mate wettelijke instrumenten voorhanden om gronden te verwerven voor compensatiedoeleinden. Verwerving, inrichting en beheer op basis van vrijwilligheid blijven de belangrijkste uitvoeringswijzen voor natuurcompensatie.

