



Aanvulling Leidraad Significantie: doelformulering getijdenwateren

Datum: 12 oktober 2010

Auteurs: Steunpunt Natura 2000

Disclaimer

Dit document is een intern werkdokument van het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het opstellen van beheerplannen Natura 2000 en vergunningverlening in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Het is een levend document dat regelmatig een update zal kennen. Er kunnen geen enkele rechten aan de inhoud van dit document worden ontleend.

Steunpunt Natura 2000
P/a Anne-Marie de Wee-Barnas
Bezoekadres: Catharijnesingel 64, Utrecht
Postadres: Postbus 5045, 3502 JA Utrecht
tel. 030 - 239 8877
a.m.p.de.wee@natura2000.nl

Doelformulering getijdenwateren

Voornemen is om de profielen van de habitattypen van de getijdenwateren (de zogenoemde 1100-serie, met uitzondering van riffen; met name Waddengebied, Oosterschelde, Westerschelde) aan te passen. Deze aanpassing geeft meer ontwikkelingsruimte in de getijdengebieden. Rijkswaterstaat en waterschappen kunnen dan zonder ingewikkelde procedures kleine ingrepen plegen die nodig zijn voor bijvoorbeeld het onderhoud en de versterking van waterkeringen. Aanleiding voor de aanpassing is de afspraak in de Regiegroep Natura 2000 om daarvoor zo mogelijk een oplossing te bieden. Het Profielendocument zal op dit onderdeel dit najaar worden herzien.

Aanleiding

Medio 2009 is door de Regiegroep Natura 2000 de 'Leidraad bepaling significantie' vastgesteld. Deze leidraad omvat een standaardmethode om te bepalen of een project of handeling kan leiden tot significant negatieve effecten op instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden.

Op aandringen van VenW en provincie Zeeland is bij de vaststelling een voorbehoud gemaakt: "er moet een oplossing gevonden worden voor de specifieke situatie bij de zogenaamde getijdengebieden, waarbij het gehele gebied bedekt is met beschermd natuurlijke habitats en waar zich extra het probleem voordoet dat per definitie ook bij relatief kleine ingrepen (meer dan 1 are) sprake kan zijn van een significant effect".

LNV heeft vorig jaar in de Regiegroep onderschreven dat de significantiebepaling in getijdengebieden onnodig streng geformuleerd is. Samen met andere bevoegde gezagen is gezocht naar een oplossing die past binnen de algemene uitgangspunten van de Leidraad en van de Natuurbeschermingswet.

Voorstel voor beleidslijn:

Het voorstel is om de volgende beleidslijn aan te houden voor versoepeling van de bepaling van significant negatieve effecten in getijdenwateren, toe te passen in concrete gebieden:

- Component 1: creëer eerst ruimte in het gebied door vast te stellen waar, op basis van nader onderzoek, geen habitatype aanwezig is volgens een (door LNV vast te stellen) *kwaliiteitsondergrens*, en
- Component 2: hanteer voor alleen dat gedeelte waar het habitatype wel zit een (door LNV vast te stellen) cumulatieve oppervlaktegrenswaarde van 10 ha per habitatype (i.p.v. 1 are, dus 1.000 x groter). Tot aan die grenswaarde is er geen significant gevolg voor de oppervlakte van het habitatype in een gebied (dat laat onverlet dat er nog wel een significant effect op de kwaliteit kan zijn; dit moet per locatie worden beoordeeld).

Beide wijzigingen worden ecologisch onderbouwd in het Profielendocument.

Zie de bijlage voor een uitleg van beide componenten.

Het afgelopen jaar zijn ook andere opties overwogen. Die bleken echter niet te voldoen:

- zoeken naar een oplossing per gebied: dat zou al gauw ingewikkeld gaan worden, een verschil in behandeling van de gebieden suggereren en mogelijk op gespannen voet staan met de Leidraad. Een generieke oplossing verdient de voorkeur;
- specifieke significantieafspraken maken in de beheerplannen: dat biedt geen soelaas, omdat die afspraken binnen de vigerende kaders van de Leidraad moeten blijven en de aanwijzingsbesluiten niet buiten werking kunnen stellen.

Check op mogelijk ongewenste gevolgen

De gevolgen van de nauwere definitie van de habitattypen in combinatie met een hogere significantiedrempel zijn gecheckt voor de volgende aspecten:

- onderbouwing buitengrenzen: deze onderbouwing loopt geen gevaar, omdat het (als gevolg van herdefiniëring) zal gaan om een relatief bescheiden vermindering van oppervlak aan habitattypen en de daadwerkelijke locatie van die habitattypen in de loop der jaren ook kunnen verschuiven;
- reeds verleende vergunningen (verleend op basis van de bestaande profielen): deze lopen geen gevaar als er een nieuwe lijn wordt vastgesteld;
- vaargeulverdieping in en uitbreiding van de Westerschelde: bij de kwalitatieve herdefiniëring van Estuaria (H1130) zal ervoor gezorgd worden dat vaargeulverdieping niet zal leiden tot het ter plekke niet meer kwalificeren als habitatype (want anders zou sprake zijn van significante oppervlaktafname). Voorts is met de ecologisch onderbouwde grenswaarde van 10 ha geborgd dat het ingezette natuurherstel (van ruim 600 hectare) niet ondergraven wordt.

Praktische implementatie

De voorgestelde lijn wordt primair vormgegeven door het aanpassen van de relevante profielteksten (Natura 2000 Profielendocument). In dat kader worden ecologen van IMARES, provincies en RWS betrokken bij de verdere uitwerking van de ecologische onderbouwing van de kwalitatieve en kwantitatieve ondergrens. Daartoe wordt een geactualiseerd Profielendocument gepubliceerd begin 2011.

Er is vervolgens wel een wijzigingsbesluit nodig van reeds genomen definitieve Aanwijzingsbesluiten, in de vorm van het verwijzen naar het nieuwe Profielendocument. Daarvoor geldt de AWB-procedure. Voorgesteld wordt om dit op een logisch moment te doen, bijvoorbeeld bij publicatie van een nieuwe groep Aanwijzingsbesluiten. Bij nog te nemen definitieve besluiten wordt direct verwezen naar het nieuwe Profielendocument.

Conclusie

De voorgestelde beleidslijn is uitvoerbaar en kan op draagvlak rekenen. De resultaten van de uitwerking, waarvoor in de bijlage een aanpak wordt geschetst, kunnen in het najaar beschikbaar zijn. Uiteraard zal het voorstel per gebied en habitatype verschillend uitpakken.

Bijlage

Toelichting op de probleemstelling

Gebieden als de Waddenzee en de Westerschelde worden (vrijwel) geheel bedekt door één of meer habitattypen; er is dus vrijwel geen onbenutte ruimte binnen de Natura 2000-begrenzing. Deze habitattypen hebben een behouds- of hersteldoelstelling voor oppervlakte en kwaliteit. De Habitatrictlijn verbiedt in beginsel afname van oppervlak en kwaliteit van habitattypen.

In de 'Leidraad bepaling significantie' is uitgewerkt wat 'afname' is, namelijk: een meetbare afname ter grootte van het minimumoppervlak van een habitatype (langjarig gemiddelde). Dat minimumoppervlak staat vermeld in het Profielendocument en is voor de meeste habitattypen 1 are. Een oppervlakteverlies groter dan deze oppervlakedrempel kan significante gevolgen hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen, zowel in het geval er een behoudsdoelstelling is als in het geval er een uitbreidingsdoelstelling is.

Indien er inderdaad sprake is van significante gevolgen, dan kan toestemming voor alleen worden verleend als de projecten de 'ADC-toets' doorstaan. Dat zijn grote projecten van dwingend openbaar belang (D) waar geen alternatief (A) voor is. Ook zal er gecompenseerd (C) moeten worden. Kleine ingrepen met een relatief bescheiden oppervlakteverlies, zoals aanleg van kribben en uitbreiding van havenhoofden, zijn geen dwingende reden van groot openbaar belang, tenzij wezenlijk voor de bescherming van het gebied (veiligheid), en zouden geen vergunning kunnen krijgen.

Toelichting op de twee componenten van de beleidslijn

Component 1: Vaststellen waar het habitatype wel en niet voorkomt

Gezien de ervaring tot nu toe in de vergunningverleningpraktijk van habitatverlies (Waddenzee: energiecentrales Eemshaven) is het wenselijk om de randvoorwaarden voor het toestaan van gering verlies van aanwezig habitat zo scherp mogelijk te formuleren en bij voorkeur geflankeerd met kwaliteitsverbetering elders binnen het gebied.

Daarom is (in elk Natura 2000-gebied) de eerste stap het bepalen waar wel en geen habitatype aanwezig is. Een beeldspraak hiervoor is het identificeren van cement (niet-kwalificerende gebiedsdelen) tussen de stenen (wél kwalificerende gebiedsdelen). Samen zorgen stenen en cement voor een robuust gebied, waarin dynamische processen kunnen plaatsvinden. Voor de buitengrens hoeft dit dus geen gevolgen te hebben.

In de getijdengebieden biedt deze eerste stap tot op heden nauwelijks soelaas. Deze grote gebieden bestaan voor (vrijwel) 100% uit habitattypen. Dat wordt veroorzaakt door de ruime definitie van de habitattypen uit de 1100-serie. De Europese definitie van deze typen, waarvan de profielen een uitwerking zijn, is geomorfologisch van aard: aanwezigheid van getij en al dan niet droogvallen bepalen reeds of een bepaald habitatype aanwezig is. De soortenrijkdom is weliswaar een belangrijk kwaliteitscriterium, maar bepaalt niet de oppervlaktegrens.

We zien echter mogelijkheden om binnen de getijdenhabitats alsnog onderscheid te gaan maken, zoals ook gebruikelijk is bij de andere (terrestrische) habitattypen. Daarmee perken we deze habitats dus in ten opzichte van wat volgens de letter van de Europese definitie beschermd moet worden, maar we doen dat wel in de geest van wat de Europese definitie heeft bedoeld. Concreet doen we dat door de betekenis voor de biodiversiteit mee te wegen. De Habitatrictlijn is immers bedoeld voor het beschermen van biodiversiteit en het is gezien de problematiek van

de 1100-serie plausibel om daar in de definitie van habitattypen iets mee te doen. Bijvoorbeeld wordt gedacht aan gedeelten met een onnatuurlijk lage soortenrijkdom of sterk afwijkende soortensamenstelling. Daarbij zal er op worden gelet dat de definitie niet zodanig sterk wordt beperkt dat vormen van medegebruik (zoals bevissing) direct zouden leiden tot vernietiging van een habitatype. Uiteraard zal de uitkomst van deze zoektocht per gebied en habitatype verschillend zijn. Zo mogen de verwachtingen ten aanzien van H1130 in de Westerschelde niet hoog zijn omdat binnen de Westerschelde al veel onderzoek is geweest naar alternatieven voor ontpolderingen.

In juridische zin gaat het om het onderscheid tussen (goede en) matige kwaliteit enerzijds en 'verwaarloosbare' kwaliteit anderzijds. In Nederland hebben we ervoor gekozen om verwaarloosbare kwaliteit niet tot het habitatype te rekenen (want volgens de HR hoeft verwaarloosbare kwaliteit niet te worden beschermd).

Met deze oplossing wordt het mogelijk om projecten ten uitvoer te brengen indien die zo gelokaliseerd zijn dat ter plekke geen habitatype verloren gaat. Gebeurt dat wel, dan is het mogelijk om de afname uit te ruilen met het ontwikkelen van habitat 'in het cement' en vervolgens via een verslechteringsstoets of passende beoordeling - maar zonder ADC-toets - een vergunning te verkrijgen.

Het is niet de verwachting dat door deze herdefiniëring op basis van biodiversiteit grote oppervlakten niet meer tot een habitatype zullen behoren. Dat hoeft ook niet, want ook een klein percentage zou al tot een belangrijke oplossing leiden voor de ontstane uitvoeringsproblemen.

Component 2: cumulatieve oppervlaktegrenswaarde 10 ha

Het is mogelijk om voor de zeer grootschalige habitattypen een hogere, ecologisch goed te onderbouwen, drempelwaarde af te leiden dan de geldende 1 are, waaronder geen sprake kan zijn van significante schade als gevolg van oppervlakteverlies. Voor H1110 (Permanent overstroomde zandbanken), H1130 (Estuaria), H1140 (Slik- en zandplaten) en H1160 (Grote baaien) wordt de oppervlaktegrenswaarde van 1 are 1.000 maal hoger: 10 hectare. Deze grenswaarde is tevens het oppervlak waar beneden deze habitattypen (juridisch gezien) slechts 'verwaarloosbaar' aanwezig zijn. Volgens de HR hoeft een verwaarloosbare oppervlakte niet te worden beschermd.

De lijn zal dus worden: bij een ingreep waarbij een oppervlakteverlies van minder dan 10 ha optreedt, is geen sprake van significante effecten, tenzij de ingreep leidt tot aantasting van het fysisch-ecologisch functioneren van het ecosysteem. In het laatste geval dient altijd een passende beoordeling uitgevoerd te worden en eventueel ook de ADC-toets doorlopen te worden. In het andere geval is er nog wel een vergunning noodzakelijk via de verslechteringsstoets.

Met andere woorden: onder de 10 ha wordt alleen gekeken naar mogelijk significante effecten op kwaliteit. De kwaliteitstoets kan zich richten op essentiële voorkomens van typische soorten, waardoor kwaliteit op gebiedsniveau mogelijk in gevaar komt, of een ingreep ligt bijvoorbeeld op een ongelukkige lokatie zodat geomorfologische processen in de war worden gestuurd.

Deze 10 ha vormt een maximum per habitatype per gebied, waar niet overheen gegaan mag worden, omdat een netto-vermindering van meer dan 10 ha ten opzichte van de instandhoudingsdoelstelling significant is. Hierbij zij opgemerkt dat de grootte van het Natura

2000-gebied dus op zich niet relevant is. Volgens de Leidraad hangt de significantie niet af van het percentage dat door een ingreep afneemt.

Er moet een cumulatieboekhouding bijgehouden worden van zowel afnames als toenames per habitatype, zodat per beheerplanperiode kan worden geëvalueerd hoe het gaat met de instandhoudingsdoelstelling. De maximale afname van 10 ha geldt tot het moment dat er weer nieuwe ruimte in het gebied wordt gecreëerd - bijvoorbeeld het uit gebruik nemen van een haventje. Dat biedt ruimte voor ontwikkeling van habitat. Als het boven de 10 ha gaat om gevallen van dwingend openbaar belang dan blijft de ADC-procedure altijd mogelijk.

De nieuwe grens van 10 ha is goed ecologisch te onderbouwen, want hij is gebaseerd op het functioneren van de betreffende habitatypen en de eisen van de daarin voorkomende levensgemeenschap. Een hogere grens (bijvoorbeeld 100 ha) is ecologisch echter niet te onderbouwen.