



Externe werking

Verduidelijking toepassingsgrond 'externe werking' in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998

Datum: 27 mei 2010

Auteurs: *Steunpunt Natura 2000*

Disclaimer

Dit document is een intern werkdocument van en voor 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
Postbus 5045
3502 JA Utrecht
tel. 030 – 239 8877
email: a.m.p.de.wee@natura2000.nl

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
1. Inleiding	4
2. Omschrijving	5
3. Afbakening	9
4. Bepalende factoren	10
5. Stappenplan	12
Bijlage 1. Wettelijke basis externe werking	14
Bijlage 2. Externe werking in relatie tot begrenzing van Natura 2000-gebied	15
Bijlage 3. Specifieke omstandigheden en locatie van leefgebieden en habitattypen	16
Bijlage 4. Onzekerheidsmarges	17
Bijlage 5. Mitigatie en begrenzing	19

Woord vooraf

In 2007 heeft het Steunpunt Natura 2000 al een document opgesteld waarin vier begrippen uit de Natuurbeschermingswet 1998 nader zijn uitgewerkt. Voorliggend document is een aanvulling op het document van destijds, waarbij nieuwe informatie uit jurisprudentie is verwerkt.

Kwaliteitsborging!

De totstandkoming van dit document is niet over één nacht ijs gegaan: diverse mensen hebben meegewerkt en meegesproken over (onderdelen van) de tekst. Relevant hierin te noemen:

- penvoerders uit het Steunpunt Natura 2000
- inbreng vanuit verbindingsofficieren van bevoegde gezagen in het Steunpunt
- schriftelijk commentaar diverse provincies en Rijkswaterstaat

Alle inhoudelijke opmerkingen zijn verwerkt en het document bevat geen juridische hangpunten.

Ondanks alle zorgvuldigheid die betracht is, blijft de mogelijkheid dat nieuwe jurisprudentie aanleiding zal kunnen geven tot wijzigingen. Indien dat het geval is, zal een update van deze tekst nodig zijn.

1. Inleiding

Deze notitie geeft een overzicht van de stand van zaken van het begrip *externe werking* op basis van recente jurisprudentie en beleidsontwikkelingen. De onderzochte jurisprudentie heeft echter slechts betrekking op projecten en niet op beoordeling van bestaand gebruik in het licht van de beheerplannen. In de tekst wordt regelmatig verwezen naar uitspraken in de jurisprudentie. Deze zijn achter in het document samengevat in een lijst met eindnoten.

De notitie heeft tot doel een hulpmiddel te zijn voor beheerplanopstellers en vergunningverleners Natuurbeschermingswet. De notitie is een technisch-inhoudelijke uitleg van het begrip 'externe werking' ten behoeve van de toetsing van effecten van activiteiten aan de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. De notitie is een aanvulling op het document 'Externe werking: de pragmatische aanpak bij het opstellen van beheerplannen' (Steunpunt Natura 2000, 21-01-2008). De notitie geeft geen richtlijnen over hoe externe werking in concrete gevallen kwantitatief moet worden ingevuld. Uit jurisprudentie is gebleken dat een generieke aanpak tot problemen kan leiden voor de juridische houdbaarheid, zoals bijvoorbeeld bij het toetsingskader ammoniak¹.

Echter, het voorbeeld van het vliegveld Eelde (zie bijlage 5), laat zien dat een generieke aanpak mits goed onderbouwd, soms wel mogelijk is. Dit blijft dus maatwerk per (type) activiteit.

Leeswijzer

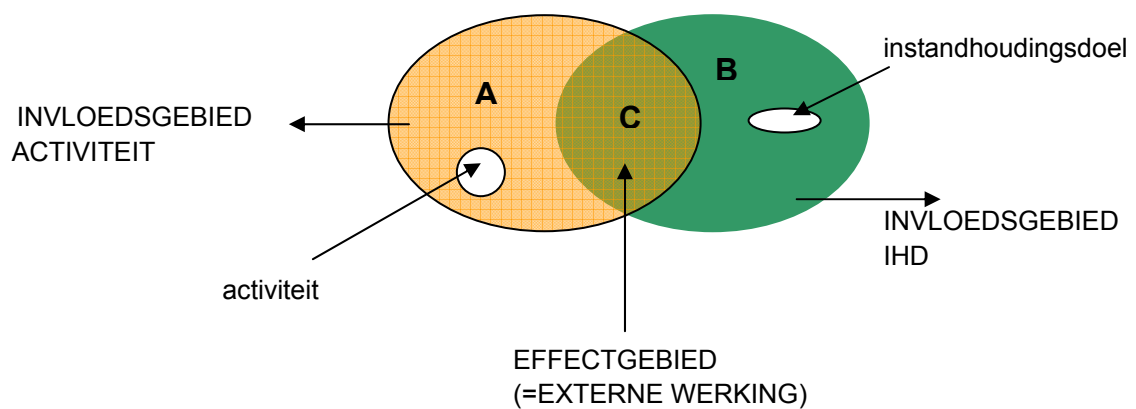
In hoofdstuk 2 wordt een omschrijving gegeven van *externe werking*. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de afbakening en in hoofdstuk 4 wordt aangegeven welke factoren van belang zijn bij de bepaling van externe werking. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens een stappenplan gepresenteerd waarmee bepaald kan worden of er sprake is van externe werking. In de bijlagen staan nadere verduidelijkingen van onderwerpen uit hoofdstuk 1 tot en met 5 aan de hand van voorbeelden uit de jurisprudentie.

2. Omschrijving

De wet bevat geen definitie van *externe werking*. Het wordt in het spraakgebruik gehanteerd om aan te geven dat ook projecten of andere handelingen buiten een Natura 2000-gebied kunnen leiden tot verslechtering van de natuurlijke kwaliteit van habitats van soorten, of significante verstoring veroorzaken van soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen (zie bijlage 1).

Externe werking treedt op wanneer er, ongeacht de locatie, een *effectgebied* ontstaat als gevolg van het optreden van ruimtelijke overlap tussen een *invloedsgebied* van een instandhoudingsdoelstelling (IHD) en een *invloedsgebied* van een activiteit die plaatsvindt buiten een Natura 2000-gebied en waarvoor de IHD gevoelig is.

Figuur 1 geeft de invloedsgebieden en het effectgebied van externe werking sterk versimpeld weer.



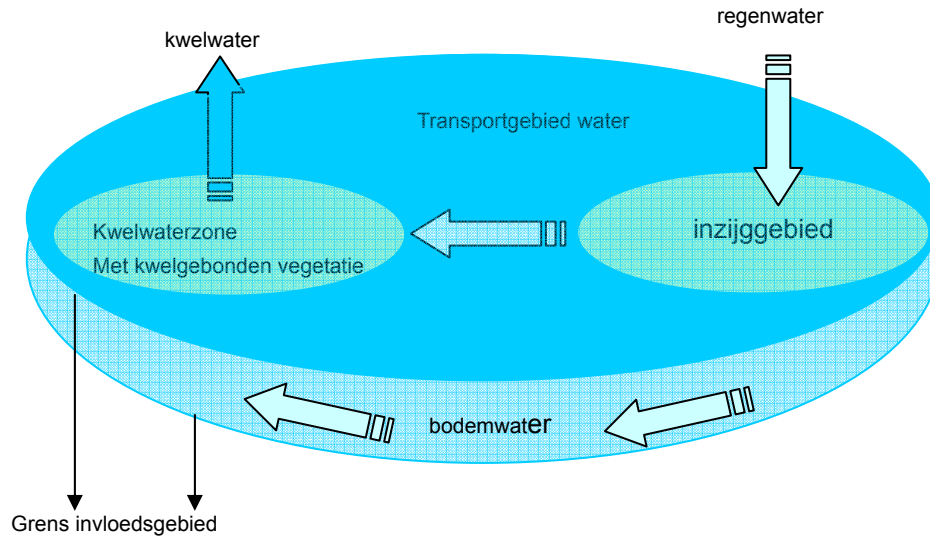
Figuur 1. Weergave van de begrippen van belang bij externe werking

Aan de hand van een voorbeeld worden deze gebieden nader toegelicht.

Invloedsgebied IHD (B)

Een invloedsgebied van een IHD wordt bepaald door de ecologische randvoorwaarden die nodig zijn om de beschermde soorten of habitattypen in stand te houden. Ecologische randvoorwaarden geven bijvoorbeeld aan onder welke zuurgraad, voedselrijkdom, grondwaterregime enz. een habitatype zich goed kan ontwikkelen. Van veel habitattypen en soorten zijn ecologische randvoorwaarden, gevoeligheden en milieucondities bekend (zie 'Profielendocument' en 'Effectenindicator' op de website van LNV). De gevoeligheid laat zich in ruimtelijke zin vertalen in een specifiek invloedsgebied.

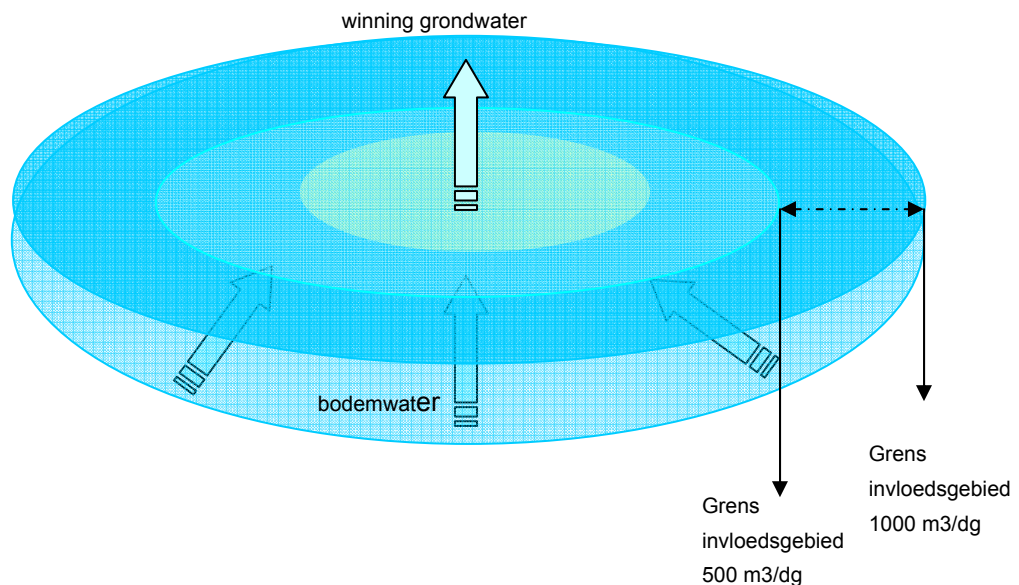
Dit wordt geïllustreerd aan de hand van volgend voorbeeld: Als een vegetatietype afhankelijk is van kalkrijke kwel zal het invloedsgebied van dit vegetatietype niet alleen beperkt zijn tot de standplaats, maar ook afhangen van het inziggebied (hoeveelheid water) en het transportgebied (kalkoplossing uit de bodem) dat nodig is om voldoende kwelwater in het uitredingsgebied (kwelwaterzone; zie figuur 2) te garanderen.



Figuur 2. Sterk vereenvoudigde weergave van een invloedsgebied

Invloedsgebied activiteit (A)

Het invloedsgebied van de activiteit wordt bepaald door de aard en omvang van de effecten waardoor de IHD (negatief) wordt beïnvloed. Het onttrekken van grondwater (aard) kan van invloed zijn op de kweldruk van de uit het vorige voorbeeld genoemde vegetatie. Afhankelijk van de hoeveelheid water die wordt onttrokken, zal ook het ruimtelijk gebied waar nog sprake is van een merkbaar effect op het water (grondwaterstanddaling), groter of kleiner zijn (omvang). In figuur 3 is dit weergegeven voor verschillende winhoeveelheden.



Figuur 3. Sterk vereenvoudigde weergave van een invloedsgebied

Ook effecten van activiteiten laten zich, evenals de gevoeligheden van IHD'en in ruimtelijke zin, vertalen in een specifiek invloedsgebied. De locatie, aard en omvang van effecten (en dus invloedsgebieden) van een activiteit kunnen erg verschillen. Het gedurende een beperkte tijd in een beperkt gebied laagvliegen² of de organisatie van een tweedaags evenement³ is van een andere orde

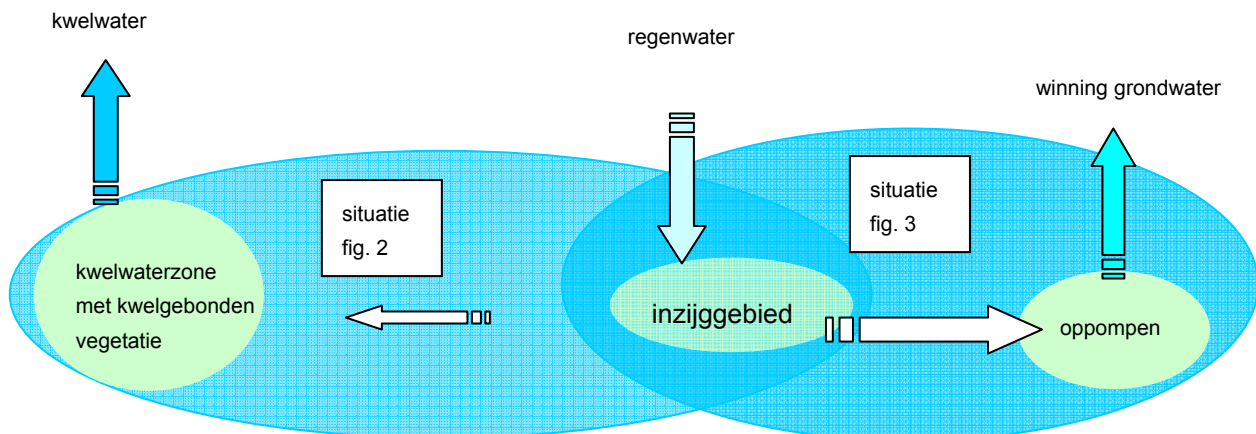
dan het onomkeerbaar ontgraven van grondlagen ten behoeve van zandwinning⁴ of het gedurende een lange periode exploiteren van gasvelden⁵.

De afstand waarover zich effecten kunnen voordoen hangt van een aantal factoren af, maar kan zeer ver reiken. Bijvoorbeeld bij de toetsing ten behoeve van de aanleg van de tweede Maasvlakte⁶ werden effecten verondersteld op het Waddengebied, doordat de aanleg een verstoring van de transportbaan van vislarven en slib langs de Noordzeekust naar de Waddenzee zou veroorzaken. Uit de passende beoordeling bleek echter dat er geen sprake was van significante effecten.

Effectgebied (C)

Als invloedsgebieden van IHD'en en activiteiten elkaar (deels) overlappen, is mogelijk sprake van een effectgebied. Er is echter pas sprake van een effectgebied (en dus externe werking) als er een causaal verband bestaat tussen het effect van de activiteit en de gevoeligheid hiervoor van het habitatype of de soort (effectrelatie). Zoals in eerder voorbeeld is aangegeven, is het causaal verband het verband tussen de hoeveelheid kwel in het Natura 2000-gebied en de hoeveelheid grondwateronttrekking buiten het Natura 2000-gebied (de hoeveelheid kwelwater vermindert door onttrekking voor de winning van grondwater, geïllustreerd door de dunnere pijl naar de kwelzone in figuur 4). Hier is dus sprake van een effectgebied (de overlap). Dit is in figuur 4 nog eens weergegeven.

Indien het causaal verband ontbreekt, kan geen sprake zijn van het ontstaan van effectgebieden. Bijvoorbeeld ook bij de toetsing⁷ van vliegbewegingen in de nabijheid van de Drentse Aa (Habitatrichtlijn), bleek dat de IHD'en betrekking hadden op vegetaties, vissen en amfibieën. Deze soorten zijn niet aan te merken als gevoelig voor verstoring van vliegtuigen. Het bepalen van invloedsgebieden is dan ook niet relevant.



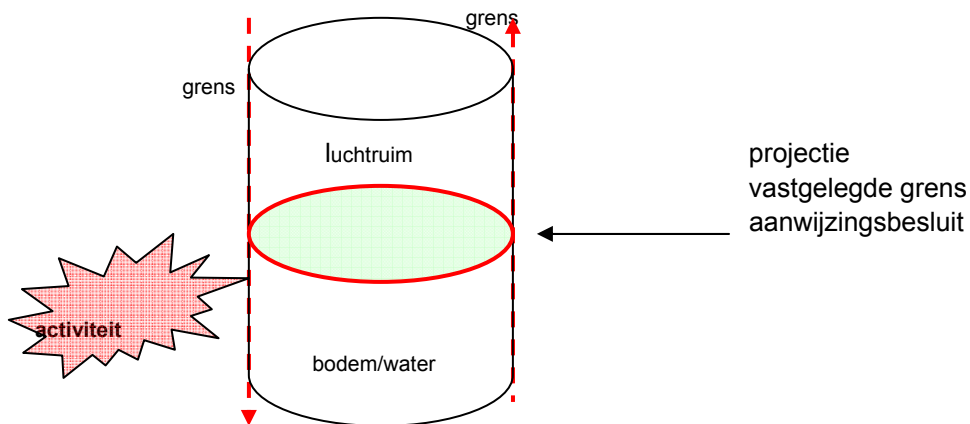
Figuur 4. Sterk vereenvoudigde weergave van een effectgebied

Grenzen

Met de definitieve aanwijzing van de Natura 2000-gebieden is de formele begrenzing van rechtswege vastgelegd. Een beschermd gebied is natuurlijk niet een tweedimensionaal vlak op een kaart, maar bestaat ook uit het luchtruim erboven, en het (grond)water en de bodem eronder. Hiervoor zijn vanuit de Natuurbeschermingswet 1998 echter geen ruimtelijk harde grenzen vastgelegd. Het wordt dan lastig om aan te geven of sprake is van *externe werking*. Er moet immers kunnen worden vastgesteld of een activiteit buiten de begrenzing plaatsvindt (zie definitiekader pag. 5).

Hoewel invloedsgebieden (A en B; figuur 1 en 6) en effectgebieden (C; figuur 1 en 6) zowel binnen als buiten het beschermde gebied kunnen voorkomen, spreekt men van *externe werking* als de activiteit die op het IHD aangrijpt, buiten het Natura 2000-gebied plaatsvindt.

Een activiteit vindt buiten het gebied plaats, indien deze is gelegen buiten de kolom, met als grens de projectie van de formeel vastgelegde grens in het aanwijzingsbesluit (zie figuur 5). Deze verticale grens heeft geen juridische betekenis, maar moet worden gezien als hulpmiddel.



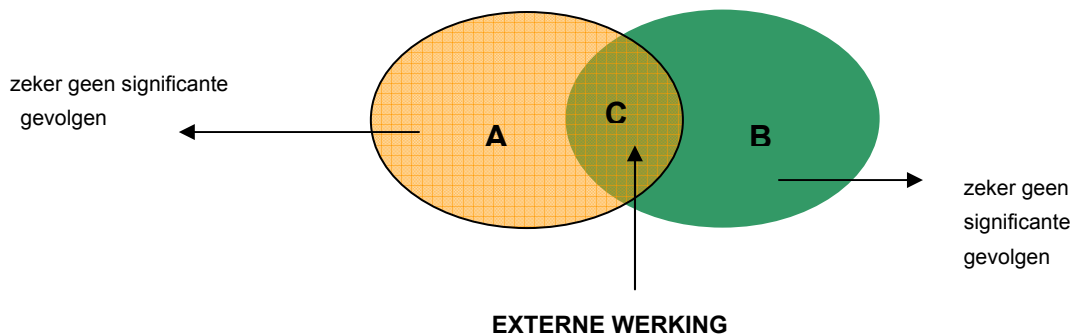
Figuur 5. Begrenzing NATURA 2000-gebieden in relatie tot driedimensionale vlak

De formele grens is echter niet bepalend in het oordeel of zich ongeoorloofde negatieve gevolgen voordoen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Er kunnen zich bijvoorbeeld (in beginsel) negatieve gevolgen van activiteiten voordoen, binnen de grens van een gebied zonder dat deze wezenlijke invloed hebben op de beschermde natuurwaarden waarvoor het gebied is aangewezen (zie bijlage 2, voorbeeld Duinrell).

3. Afbakening

Het effectgebied van *externe werking* is begrensd: door een groter wordende afstand kunnen de effecten van een activiteit of de gevoeligheid van het IHD (zie figuur 6) zodanig afnemen dat geen sprake meer is van een merkbare onderlinge beïnvloeding. Binnen deze gebieden is *externe werking* uitgesloten (A en B). De mate van overlap bepaalt de afbakening van het effectgebied (C).

Indien sprake is van een effectgebied (C) is vaak sprake van verslechtering of verstoring voor de ecologische randvoorwaarde(n) waarvoor het habitatype of de soort gevoelig is (causaal verband is aanwezig). Ook kan het wel voor positieve relaties zorgen, denk bijvoorbeeld aan voedselgebieden voor ganzen die binnen de Natura 2000-gebieden slapen en erbuiten foerageren. Het effectgebied is de locatie waar het effect in een gebied aangrijpt op de omstandigheden die ecologische randvoorwaarden van de IHD garanderen. Of de effecten zodanig zijn dat sprake is van significante gevolgen, dient vervolgens nader onderzocht te worden. (voor het bepalen van significante gevolgen zie notitie van het Steunpunt Natura 2000, 'Leidraad bepaling significantie', 2009)
Indien geen sprake is van overlap van de invloedsgebieden, kan *externe werking* worden uitgesloten.



Figuur 6. Reikwijdte externe werking

Habitats en soorten

De IHD'en hebben betrekking op *natuurlijke habitats* (zoals in het eerdere voorbeeld van de kwelvegetatie) en habitats/populaties van *soorten*. Beide groepen stellen eisen aan hun omgeving en hebben ieder hun specifieke invloedsgebieden. Het gaat dan om invloedsgebieden die randvoorwaardelijk zijn voor het voortbestaan, zoals aangegeven als IHD in het aanwijzingsbesluit. Dit kan gaan om:

- behoud of uitbreiding van oppervlakte en/of kwaliteit van de **habitat**;
- behoud of uitbreiding van de omvang en/of kwaliteit van het **leefgebied van een soort**
- behoud of uitbreiding van de **populatie van een soort**

De locaties en dus de invloedsgebieden voor habitats hangen samen met de abiotische gebiedsomstandigheden en zijn redelijk plaatsvast (zie voorbeeld kwelafhankelijke vegetaties in H2). De leefgebieden en dus invloedsgebieden voor soorten kunnen dynamisch zijn, zeker met betrekking tot mobiele soorten als vogels en vissen. Populaties van soorten reageren op veranderende gebiedsomstandigheden. Dit bemoeilijkt het vaststellen van de locatie van de instandhoudingsdoelstelling en dus de invloedsgebieden. Bij het vaststellen van externe werking kan het in specifieke gevallen nodig zijn om ook rekening te houden met de effecten op invloedsgebieden die van essentieel belang zijn voor de instandhoudingsdoelen, maar buiten het Natura 2000-gebied zijn gelegen. Er moet hierbij dan sprake zijn van een sterke relatie, bijvoorbeeld een foerageerrelatie, zoals blijkt uit het voorbeeld uit bijlage 2, Augustapolder. Hierbij waren gebieden buiten het Natura 2000-gebied belangrijker dan de gebieden er binnen.

4. Bepalende factoren

Nadat is bepaald dat er een effectrelatie (causaal verband) aanwezig kan zijn tussen het IHD en de activiteit, dient onderzocht te worden wat de ruimte is die nodig is voor het realiseren van de IHD'en en wat de betekenis is van de effecten die daar op ingrijpen (de invloedsgebieden).

Ecologische randvoorwaarden laten zich niet eenvoudig vertalen in generieke ruimtelijke grenzen of contouren (zoals in figuur 6 is weergegeven) van invloedsgebieden, terwijl dat voor initiatiefnemers wel het meest duidelijk zou zijn. (zoals bijvoorbeeld in de Wet Ammoniak en Veehouderij, waarin een wettelijke vastgestelde zone van 250 m. rond ammoniakgevoelige gebieden wordt aangehouden)

Voor het vaststellen van *externe werking* dienen de grenzen van de relevante invloedsgebieden zo nauwkeurig mogelijk te worden bepaald. Dit is niet altijd even makkelijk. In sommige gevallen zijn ze bekend (zie bijlage 6), maar vaak moet hier nog nader onderzoek naar worden gedaan.

Bij het onderzoeken en vaststellen van grenzen van invloedsgebieden, moet dan ook met een aantal zaken rekening worden gehouden.

Specifieke lokale omstandigheden

Specifieke lokale omstandigheden kunnen bepalend zijn voor het invloedsgebied. In het voorbeeld van figuur 2 kunnen dit bijvoorbeeld specifieke bodemeigenschappen zijn (lokale aanwezigheid van ondoorlatende lagen in de bodem), waardoor het sterk vereenvoudigd weergegeven transportgebied van het water in werkelijkheid kleiner of juist groter is, of lokaal sterk afwijkt. Hoe specifieker deze informatie wordt vastgesteld, hoe beter kan worden beoordeeld tot op welke afstand de kalkrijke kwel op de standplaats van het habitatype wordt beïnvloed door activiteiten elders. Hierdoor kan dus ook beter worden beoordeeld of een activiteit die mogelijk ingrijpt op de keten die de kweldruk in stand houdt, dit ruimtelijk gezien ook werkelijk doet. Het kwelafhankelijke vegetatietype uit het voorbeeld zal bijvoorbeeld verdwijnen als er onvoldoende kwelwater van voldoende kwaliteit haar standplaats bereikt.

In bijlage 4 staan illustratieve voorbeelden uit de jurisprudentie waaruit blijkt hoe specifieke lokale omstandigheden een rol spelen in de effectbepaling van een activiteit.

Het kan in sommige gevallen ook voorkomen dat de huidige lokale omstandigheden binnen een Natura 2000-gebied niet voldoende de randvoorwaarden voor de IHD'en kunnen waarborgen (zie bijlage 2: Augustapolder). In die gevallen betekent dit dat de gebieden buiten het Natura 2000-gebied die wel deze randvoorwaarden waarborgen, tot het invloedsgebied moeten worden gerekend.

Uitgangspunt is echter dat de habitats en populaties van soorten voor het IHD binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied zijn gesitueerd.

Cumulatie

Er kan ook sprake zijn van meerdere invloedsgebieden en dus meerdere effectrelaties. Dit is het geval als verschillende activiteiten aangrijpen op dezelfde gevoeligheid van een IHD, bijvoorbeeld als grondwater wordt onttrokken én er wordt gedraineerd binnen het invloedsgebied van een grondwaterafhankelijke vegetatie als hoogveen. Dan is er sprake van meerdere invloedsgebieden van activiteiten die overlappen met het invloedsgebied 'water' van deze vegetatie. Omgekeerd kan sprake zijn van meerdere gevoeligheden van een IHD. Hoogveen is bijvoorbeeld ook gevoelig voor ammoniak. Er is dan bij deze IHD naast het invloedsgebied 'water' ook sprake van het invloedsgebied 'ammoniak'. Er is in deze gevallen sprake van een cumulatie van effecten. Hierbij moet rekening worden gehouden met meerdere effecten die ieder op zichzelf niet hoeven te leiden tot een significant gevolg, maar dat bij deze effecten tezamen dit wel het geval kan zijn.

Beschikbare kennis en informatie

Bij de bepaling van invloedsgebieden wordt gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) kennis en informatie. De kennis en informatie zijn niet altijd volledig en waterdicht. Hierdoor kan vaak geen volledige zekerheid worden gegeven over absolute grenzen van invloeds- (en dus effect)gebieden. In bijlage 6 worden verschillende voorbeelden gegeven uit de jurisprudentie waaruit blijkt hoe je met (tekortkomingen in) kennis en informatie kunt omgaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om effectafstanden voor verstoring van soorten voor bepaalde activiteiten (wetenschappelijk) of de invloed van lokale omstandigheden (gebiedsgericht).

Bij de bepaling van grenzen moet sterk worden gelet op de toepasbaarheid van wetenschappelijke gegevens die niet gaan over het specifieke geval. Dit kan van invloed zijn op de onzekerheidsmarges die zich vaak manifesteren rond de bepaling van een grens. De mate van toepasbaarheid kan de aan te houden onzekerheidsmarges rond grenzen verkleinen of vergroten, en moet in ieder geval worden onderbouwd. Dit geldt ook voor gebiedsspecifieke gegevens. Hoe meer er bekend (gemeten) is, des te kleiner is de onzekerheidsmarge. Hierdoor worden de grenzen van het invloedsgebied specifieker.

Mitigerende maatregelen

Mitigerende maatregelen kunnen het invloedsgebied van een activiteit verkleinen.

De mitigeerbaarheid hangt af van de mate waarin een veroorzaker in staat is de effecten van zijn handelen op te heffen of te verminderen. Dit kan door wijziging van activiteiten, een slimme locatiekeuze, inrichting of ontwerp, of technische maatregelen. In bijlage 6 staat uitgewerkt wat onder mitigatie wordt verstaan en hoe mitigatie kan worden toegepast.

5. Stappenplan

Voor de bepaling of sprake is van externe werking is hier een mogelijk toe te passen stappenplan gepresenteerd dat rekening houdt met de aandachtspunten die hiervoor van belang zijn.

1. Ga na, aan de hand van het aanwijzingsbesluit, wat de IHD'en zijn van het Natura 2000-gebied. Bepaal nauwkeurig de locatie⁸ en omvang (begrensd) van de leefgebieden/standplaatsen die de IHD'en in het Natura 2000-gebied moeten waarborgen. Dit kunnen in sommige gevallen ook gebieden zijn buiten het Natura 2000-gebied, indien de IHD'en niet kunnen worden gewaarborgd binnen het gebied: Let er daarbij op dat de functionele gebieden (rustgebied, slaapgebied, foerageergebied) buiten het Natura 2000-gebied die nodig zijn voor realisatie van de IHD'en zo goed mogelijk zijn vastgelegd. Bovendien moet worden beseft dat voor bijvoorbeeld broedsucces ook foerageren van belang is. Verder dient voor gebieden buiten het Natura 2000-gebied een duidelijk causaal verband te worden aangetoond met de IHD'en.
2. Bepaal de eisen die de habitattypen en soorten (en mogelijke waarden van natuurmonumenten (BNM)¹) stellen. (Profielendocument op website LNV) Het gaat er hierbij in eerste instantie om vast te stellen om welke gevoeligheid het gaat (randvoorwaarden).
3. Bepaal de aard en locatie van de activiteiten rondom het Natura 2000-gebied, die in kunnen grijpen op deze randvoorwaarden (mogelijke effectrelatie: zie ook de Effectenindicator op de website van LNV) en kunnen leiden tot effecten (causaal verband)⁹.
4. Bepaal het invloedsgebied van de IHD'en op basis waarvan significante gevolgen (niet) uit te sluiten zijn.

Houdt er hierbij rekening mee dat voor soorten leefgebieden buiten het Natura 2000-gebied een duidelijke afhankelijkheidsrelatie kunnen hebben met het IHD, op basis waarvan een causaal verband kan ontstaan.

Doe dit aan de hand van: bekende, toepasbare, wetenschappelijke informatie met betrekking tot de ecologische randvoorwaarden (bijvoorbeeld vastgestelde kritische depositiewaarden van stikstof, grondwaterregime, verstoringafstanden voor vogels of de mate van verwachte bodemdaling in gevoelig getijdengebied). Maak daarbij, indien aanwezig, zoveel mogelijk gebruik van bruikbare contouren als hulpmiddel of construeer deze op basis van literatuur, meetgegevens of modelberekeningen. In het uiterste geval kan ook expert judgement de 'best beschikbare wetenschappelijke kennis' zijn. Echter, hoe beter onderbouwd, des te beter de contouren ook juridisch stand houden. Houdt hierbij rekening met onzekerheidsmarges die de beschikbare gegevens aangeven en kies de meest veilige contour. Probeer zo veel mogelijk bestaande kennisleemten beredeneerd (op basis van de beste beschikbare gegevens) in te vullen.

5. Bepaal per activiteit het invloedsgebied dat effecten kan veroorzaken. Doe dit met behulp van feitelijke (gebiedsspecifieke) metingen, vastgestelde waarden of berekeningen van de omvang van de gevolgen van bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld gemeten of berekende stikstofbelasting of vastgestelde vlieghoogten.

Maak daarbij, indien aanwezig, zoveel mogelijk gebruik van bruikbare contouren als hulpmiddel of construeer deze op basis van literatuur, meetgegevens of modelberekeningen. Houdt hierbij rekening met onzekerheidsmarges die de beschikbare gegevens aangeven en kies de meest veilige contour. Probeer zo veel mogelijk bestaande kennisleemten beredeneerd (op basis van de beste beschikbare gegevens) in te vullen.

¹. Met het inwerkingtreden van de Crisis en Herstelwet zal het beschermingsregime van Natura 2000 niet meer van toepassing zijn op de beschermde natuurmonument waarden (BNM-waarden).

Wèl zal toetsing plaats dienen te vinden van de BNM- instandhoudingsdoelen aan de hand van het beschermingsregime voor deze BNM waarden (via artikel 16).

Dit valt echter buiten de scope van deze notitie.

6. Als de invloedsgebieden van de IHD'en en de activiteiten elkaar overlappen is er sprake van externe werking. Beoordeel dan of externe werking kan leiden tot significant negatieve gevolgen.
7. Bepaal of mitigerende maatregelen mogelijk zijn om de significante effecten weg te nemen.

Bijlage 1. Wettelijke basis externe werking

Het begrip *externe werking* komt als zodanig niet voor in de Natuurbeschermingswet 1998, maar wordt tot uitdrukking gebracht in meerdere artikelen van die wet:

- Artikel 16, vierde lid: vergunningsplicht op grond van 16, lid 1: voor handelingen die buiten een Natuurmonument plaatsvinden; in het vijfde lid is geregeld dat deze handelingen ook in een beheerplan kunnen worden geregeld; er geldt dan geen vergunningsplicht;
- Artikel 19a, eerste lid: in het beheerplan kan ook rekening worden gehouden met nieuwe activiteiten en autonome ontwikkelingen die buiten het Natura 2000-gebied tot verslechtering of significante verstoring kunnen leiden;
- Artikel 19a, derde lid: het beheerplan moet – voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling – rekening houden met bestaand gebruik buiten het Natura 2000-gebied;

Alhoewel niet expliciet tot uitdrukking gebracht, is externe werking ook aan de orde bij:

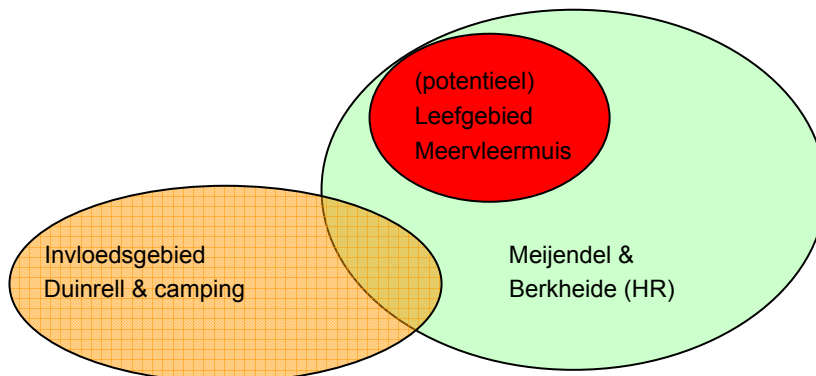
- Overgangsregime voor bestaand gebruik op grond van artikel 19c: al het bestaand gebruik met negatieve effecten en dus ook buiten een Natura 2000-gebied valt hieronder;
- Vergunningplicht voor projecten of andere handelingen op grond van artikel 19d: alle projecten of handelingen met negatieve effecten en dus ook buiten een Natura 2000-gebied vallen hieronder;
- Passende beoordeling op grond van artikel 19f;
- Regime voor plannen op grond van artikel 19j.

Bijlage 2. Externe werking in relatie tot begrenzing van Natura 2000-gebied

Deze bijlage bevat twee voorbeelden waaruit blijkt hoe de locatie en de kwaliteit van habitattypen/ leefgebieden van soorten bepalend kunnen zijn voor de vraag of er wel of niet sprake is van externe werking.

Uitbreiding van een attractiepark (Duinrell) en camping (ABRvS 7 mei 2008 200609169/1)

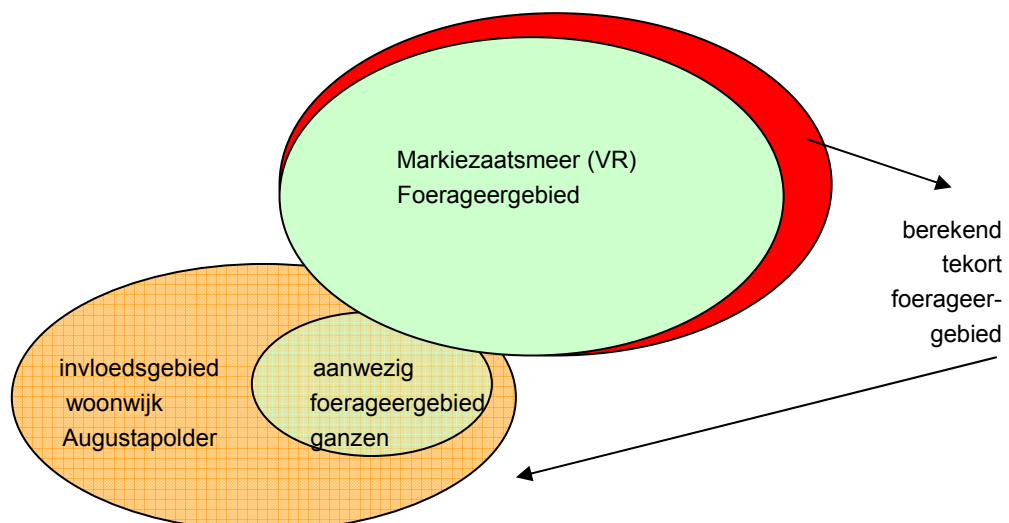
Deze uitbreiding bevindt zich in de nabijheid van Habitatrichtlijngebied Meijendel en Berkheide. In dit geval was aangetoond dat externe effecten niet waren te verwachten, omdat er geen waarnemingen in dit gedeelte van het Natura 2000-gebied bekend zijn van de kwalificerende soorten Nauwe Korfslak en Meervleermuis, noch van de aanwezigheid van wezenlijke biotopen voor deze soorten. In figuur A is dit sterk vereenvoudigd weergegeven. Een effectgebied kan in dit geval binnen de begrenzing ontstaan, indien het invloedsgebied Duinrell & camping het leefgebied van de Meervleermuis overlapt.



Figuur A: reikwijdte externe werking in relatie tot ligging leefgebied binnen het Natura 2000-gebied

Voorgenomen inrichting Augustapolder (ABRvS 23 januari 2008 200703983/1)

Dit voorbeeld toont aan dat de invloed van de beschermde natuurwaarden reiken tot buiten de grens van het Natura 2000-gebied. Bij de voorgenomen inrichting van de Augustapolder als woonwijk nabij het Vogelrichtlijngebied Markiezaat, moest worden aangetoond dat verlies van een foerageergebied voor grauwe ganzen in de Augustapolder (geen Natura 2000-gebied), opgevangen kon worden door foerageergronden binnen het Natura 2000-gebied. Als dit niet het geval is, kunnen ook buiten het Natura 2000-gebied foerageergebieden bescherming genieten, om het tekort binnen het Natura 2000-gebied op te vangen. In figuur B is dit vereenvoudigd weergegeven. Een effectgebied kan in dit geval buiten de begrenzing ontstaan, als het invloedsgebied van de woonwijk het foerageergebied van de Grauwe gans overlapt.



Figuur B: reikwijdte externe werking in relatie tot begrenzing van Natura 2000-gebied.

Bijlage 3. Specifieke omstandigheden en locatie van leefgebieden en habitattypen

Specifieke lokale omstandigheden kunnen maatgevend zijn voor de mate waarin externe effecten zich voordoen.

Voorgenomen aanleg beregeningsput nabij gebied 'De Bult' (ABRvS 20 februari 2008 20070303038/1)

Het gebied 'De Bult' is onderdeel van het beschermd gebied de Deurnese Peel. Uit onderzoek bleek dat rondom De Bult geen slecht doorlatende deklaag aanwezig was, zodat de hydrologische beschermingszone van 1500 tot 2000 m. die rond de Deurnese Peel en Mariapeel wordt aangehouden, niet voor De Bult hoefde te worden aangehouden. De berekende effectafstand was slechts 480 meter, terwijl de put op 1385 meter afstand werd aangelegd.

Ontgroning groeve SIGRANO I (ABRvS 12 augustus 2008, 200804801/1)

Ook het geval van de ontgroning nabij de Brunsummerheide, is een voorbeeld waarbij lokale omstandigheden (in dit geval eveneens bodemeigenschappen) sterk bepalend waren voor de toegestane ontgrondingsdiepte.

Uitbreiding van een pelsdier- en rundveehouderij nabij Kampina en Oisterwijkse vennen (ABRvS 26 maart 2008, 200800289/1)

In het geval van de toetsing van de uitbreiding van een pelsdier- en rundveehouderij in de nabijheid van Kampina en Oisterwijkse vennen was onderbouwing ten aanzien van effecten van ammoniak onvoldoende gegeven (zie ook eindnoot 1). Hier kon niet met zekerheid worden vastgesteld dat de kritische depositiewaarde van ammoniak niet zou worden overschreden. In het rapport van Alterra waarop het toetsingskader was gebaseerd, was aangegeven dat langs de randen van een natuurgebied op sommige plekken de piekbelasting 5 tot 10 keer zo groot is als de gemiddelde depositiewaarde. Het toetsingskader ammoniak bleek niet specifiek genoeg om per definitie van uit te kunnen gaan bij het nemen van besluiten. Er was dus onvoldoende rekening gehouden met lokale omstandigheden.

De locatie van leefgebieden van soorten en habitattypen kan zeer bepalend zijn voor de reikwijdte van externe werking.

Uitbreiding nertsenhouderij nabij Westerschelde (ABRvS 2 april 2008, 20704147/1)

Bij de uitbreiding van een nertsenhouderij op 700 meter van Natura 2000-gebied Westerschelde speelde de effecten van stikstofdepositie op stikstofgevoelige vegetaties. Het bleek dat bij de berekening van de stikstofdepositie niet moest worden uitgegaan van de rand van het gebied (700 meter), zoals betoogd door tegenstanders, maar de locatie van de stikstofgevoelige vegetaties op 2.050 meter. Hierdoor was de marge voor belasting groter dan werd verondersteld. Zie voor een vergelijkbaar voorbeeld Duinrell beschreven in bijlage 2.

Bestemmingsplan Rustenburg nabij Neder-Rijn (ABRvS 14 juni 2006 200506691/1)

Bij het onderzoek ten behoeve van de vaststelling van het bestemmingsplan Rustenburg was juist wel sprake van effecten vanwege de aanwezigheid (van leefgebieden) van soorten. In de nabijheid van de Natura 2000-gebied Neder-Rijn was hoogbouw gepland die boven een dijk uit stak, en waar sprake was van de aanwezigheid van gevelverlichting. Het plangebied lag 400 meter van moerasgebied Bovenste Polder. Juist dit deel van het Natura 2000-gebied herbergt een van de belangrijkste broedgebieden in Nederland voor de Kwartelkoning. Deze nachttactieve soort is zeer gevoelig voor licht.

Bijlage 4. Onzekerheidsmarges

Uit de jurisprudentie blijkt dat bij toetsingen *externe werking* vaak op basis van de beste wetenschappelijke kennis voldoende zekerheid moet worden gegeven dat significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Dit wordt meestal bepaald door vast te stellen wat de invloedsgebieden zijn van de instandhoudingsdoelstelling en van de activiteit. Er wordt dan bepaald of invloedsgebieden elkaar (kunnen) overlappen (zie H3). Als er overlap is, dan wordt bepaald wat de zekerheidsmarge is ten opzichte van de meest hard veronderstelde (bekende) grens van het ecologische invloedsgebied op basis waarvan (mogelijk) significante gevolgen met voldoende zekerheid zijn uit te sluiten. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van kaders (vastgelegde contouren of berekende grenswaarden) en wetenschappelijk vastgestelde ecologische randvoorwaarden op basis waarvan duidelijk te maken valt of en in hoeverre invloedsgebieden reiken (zowel vanuit ecologisch als vanuit gebruiksperspectief).

Voor ingrepen in de waterhuishouding in de nabijheid van gebieden met grondwatergevoelige vegetaties (zoals het Drents-Friese Wold, Groote Peel, Mariapeel en Deurnese Peel) zijn wel grenzen bekend. Soms worden deze grenzen van rechtswege vastgelegd (al dan niet met behulp van contouren op kaart). Bij het Drents-Friese Wold is dit gebeurd door in het bestemmingsplan een zone te koppelen aan een aanlegvergunningstelsel (Vaststelling Bestemmingsplan buitengebied Oostellingerwerf) (ABRvS 20 februari 2008 200608665/1). Bij de Groote Peel is dit vastgelegd in het oude aanwijzingsbesluit als Staatsnatuurmonument (Aanwijzingsbesluit Groote Peel Natuurbescheringswet, ministerie van LNV, 13 november 1990). Bij de uitbreiding van vliegveld Eelde (ABRvS 11 juni 2008 200603116/1) waren op voorhand de grenzen nog onbekend en zijn deze bepaald voor geluids- en visuele verstoring voor vogels door vliegactiviteiten.

Soms komen vastgelegde begrenzingen (contouren) voor van een *gebruiksruimte* van activiteiten. Hierbij moet worden gedacht aan laagvlieggebieden van Defensie boven of in de nabijheid van Natura 2000-gebieden (Laagvlieg oefening Frisian Flag, ABRvS 3 oktober 2005, 05/1648 en Structuurschema militaire terreinen II), de gebruiksruimte zoals gedefinieerd bij de gaswinning in en in de nabijheid van de Waddenzee (ABRvS 29 augustus 2007, 200606028/1) of een geluidscontour vanuit de Wet Milieubeheer. Deze grenzen geven vaak niet het volledige invloedsgebied van de activiteiten weer, maar geven vaak wel een goede indicatie van de te verwachten reikwijdte van effecten van bepaalde activiteiten.

Hieronder staan een aantal voorbeelden uit jurisprudentie die illustreren hoe hiermee tot nu toe wordt omgegaan.

- Bij de uitbreiding van een nertsenfokkerij nabij de Westerschelde moest bij het bepalen van de waarde van de achtergronddepositie van stikstof rekening worden gehouden met een onzekerheidsmarge van 75%. Er werd uitgegaan van een getal dat werd berekend door de maximale marge van 75% bovenop de gemeten waarde van de achtergronddepositie te tellen. Vervolgens werd dit getal vergeleken met de laagste kritische depositiewaarde (met een range van 1400 tot 2400 mol) voor dat natuurdoeltype. De marge van 75% werd gebruikt om zeker te zijn dat geen kritische waarde werd overschreden (ABRvS 2 april 2008, 20704147/1).
- Bij een ontgroning in de nabijheid van Brunsummerheide werd nauwkeurig bepaald dat de ontgravingsdiepte altijd op 70 cm. van het grondwaterpeil moest blijven, omdat binnen deze marge geen zekerheid kon worden gegeven dat niet alsnog invloed zou ontstaan op het grondwaterregime. (verdamping van capillair water) (ABRvS 12 augustus 2008, 200804801/1)
- In het geval van de uitbreiding van een pelsdier- en rundveehouderij in de nabijheid van Kampina en Oisterwijkse vennen, werd te weinig rekening gehouden met marges omdat lokaal de waarde van stikstofdepositie 5 tot 10 keer hoger kon zijn dan de gemiddelde drempelwaarde¹⁰, die was vastgesteld voor het gebied. Met deze generieke grens kon niet worden uitgesloten dat deze lokale afwijkingen geen significante gevolgen kunnen hebben voor het IHD (ABRvS 26 maart 2008, 200800289/1).

- In het geval van de wijziging van het gebruik van vliegveld Eelde werd eerst gekeken (op basis van wetenschappelijke gegevens bekend uit literatuur) op welke afstand effecten uit te sluiten zijn. Er werd geconcludeerd dat binnen een afstand van 2.000 meter en een hoogte van 3.000 ft van passerende vliegtuigen verstoringen te verwachten zijn. Uit literatuurstudies bleek dat tot een vlieghoogte van 1.000 ft vrijwel iedere passage van een vliegtuig tot verstoring leidt. Bij een vlieghoogte tussen 1.000 ft en 2.000 ft kon sprake zijn van matige verstoring en boven een hoogte van 2.000 ft was er voornamelijk sprake van lichte verstoring. Bij vlieghoogten van 3.000 ft of hoger waren nauwelijks of geen effecten meer te verwachten. De vliegbewegingen boven het Fochteloërveen en het Zuidlaardermeergebied (Vogelrichtlijngebieden) kwamen in de buurt van deze kritische grens. Vervolgens is per gebied onderbouwd (op basis van het lokaal voorkomen van gevoelige soorten), dat wel enige verstoring mag worden verwacht, maar dat dit niet als significant is aan te merken. (ABRvS 11 juni 2008200603116/1)
- Bij een toetsing bij de aanleg van de kolencentrale op de Maasvlakte in de nabijheid van Natura 2000-gebied Voordelta, werd voor geluid de bestaande contour gebruikt om het invloedsgebied te duiden, en uit te sluiten dat nieuwe geluidsbelasting groter zou zijn dan het bestaande achtergrondgeluid. Hierbij werd aangetoond dat het geluidsniveau van het boren van funderingspalen niet zelfstandig hoorbaar was boven het achtergrondgeluid veroorzaakt door bestaande industrie op de Maasvlakte (ABRvS 13 augustus 2008 200804830/1).
- In het geval van een toetsing van de geluidsbelasting van een zandwinning in de nabijheid van het Vogelrichtlijngebied Waal werd een zelfde lijn gevolgd. Op basis van de geluidscntour kon worden vastgesteld dat de geluidsbelasting niet boven het referentieniveau van omgevingsgeluid uitkwam. Mede op basis van de afstand van het plangebied tot de Waal (825 m) en de aanwezigheid van een drukke provinciale weg in de nabijheid van het plangebied, kon worden gesteld dat het geluidsniveau niet boven het achtergrondgeluid van de omgeving zou uitkomen en dus verwaarloosbaar zou zijn. (Streekplan Gelderland, partiele herziening, ABRvS 14 maart 2008 200608537/1)

Kennisleemten kunnen van invloed zijn op de onzekerheidsmarges. Ze hoeven bij toetsingen echter niet beperkend te zijn. In het eerder genoemde geval Eelde, werd gesteld dat er leemten van kennis bestonden over dosis-effectrelaties. Door het beredeneert toetsen van groot vliegverkeer, gebruikmakend van gegevens die betrekking hebben op de kleine burgerluchtvaart, kon een reële inschatting worden gemaakt die voldoende zekerheid gaf.

Zoals hierboven weergegeven worden de marges zo nauwkeurig mogelijk bepaald door middel van:

- bekende toepasbare, wetenschappelijke informatie, met betrekking tot gevoeligheden van instandhoudingsdoelen. Bijvoorbeeld vastgestelde kritische depositiewaarden van stikstof voor vegetaties, verstoringafstanden voor vogels of de mate van verwachte bodemdaling in gevoelig getijdengebied. Vaak zijn deze waarden voor een gebied bepaald aan de hand van modelberekeningen.
- indien mogelijk (afhankelijk van technische toepasbaarheid), feitelijke gebiedsspecifieke metingen of vastgestelde of berekende waarden van de omvang van de gevolgen van bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld: gemeten stikstofbelasting, bodemdaling of vastgestelde vlieghoogten.

Bijlage 5 - Mitigatie en begrenzing

Mitigatie betekent het verder beperken van (negatieve) gevolgen van een bepaalde handeling. De mitigeerbaarheid van een bepaald negatief effect kan in belangrijke mate van invloed zijn op de reikwijdte van *externe werking*. Immers, indien het invloedsgebied van een bepaalde activiteit geheel of gedeeltelijk kan worden weggenomen, zal dit de kans verkleinen dat sprake is van het overschrijden van ecologisch kritische waarden. De mitigeerbaarheid hangt af van de mate waarin een veroorzaker in staat is de effecten van zijn handelen op te heffen of te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld door een slimme locatiekeuze, inrichting of ontwerp (Let op! Uit de uitspraak Zuiderklip, ABRvS 200604924/1 is duidelijk geworden dat mitigatie niet zonder passende beoordeling mag worden aangewend om mogelijk significant negatieve effecten uit te sluiten).

Bijvoorbeeld in het voorbeeld van het bestemmingsplan Rustenburg. Hier werd op basis van een nadere rapportage (aangemerkt als passende beoordeling) bepaald, dat indien het ontwerp van verlichting enerzijds en het aanplanten van lichtdempende groenstroken anderzijds, bij de aan te vragen vergunning zou worden betrokken, de geplande bebouwing/verlichting toch kon worden uitgevoerd.

De mogelijkheid tot ingrijpen op activiteiten is mede bepalend voor hoe met de ingeschatte effecten kan worden omgegaan en de activiteiten doorgang kunnen blijven vinden. Ook technische oplossingen om effecten te beperken tijdens de uitvoering van werkzaamheden, bieden vaak mogelijkheden. Zoals bijvoorbeeld het gebruiken van boortechiek in plaats van het lawaaiige heien van funderingspalen, zoals toegepast bij de aanleg van een kolen/biomassagestookte centrale op de 2^e Maasvlakte. (ABRvS 13 augustus 2008 200804830/1)

Zoals hierboven aangegeven, zijn effecten te mitigeren door de veroorzaker. Er zijn echter vaak situaties waarin sprake is van effecten waarop een initiatiefnemer geen invloed kan uitoefenen, zoals de achtergronddepositie van stikstof of achtergrondgeluid. Vaak zijn deze effecten ook niet herleidbaar naar specifieke veroorzakers. Bij het bepalen of een effect significant is, of kan zijn, dient hier echter wel rekening mee te worden gehouden (Revisievergunning nertshouderij nabij habitatrictlijngebied Westerschelde, ABRvS 2 april 2008, 200704147/1). Mitigatie hiervan zal in de meeste gevallen via generiek beleid moeten plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld in geval van ammoniakbelasting via het Besluit mestbassins, de Meststoffenwet, Wet ammoniak en veehouderijen, en de Europese IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control). Voor een nadere uitleg hierover zie ook Alterrapport 1698, hoofdstuk 6. Ook bestaat de mogelijkheid van salderen van effecten zoals bij stikstofbelasting in toenemende mate wordt toegepast. (zie Handreiking beoordeling activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden, Min. LNV 2008)

Het verdient de voorkeur om mitigatie zo veel mogelijk bij de bron aan te pakken en pas daarna effecten op het gebied te verminderen. Zie ook Advies 09-003 - Verrekenen van effecten van de Juridische Adviesraad Natura 2000 (JAN!)

Deze benadering past ook op de Mitigatie-hierarchie – Europese Commissie 2001: “Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000-sites. Voorbeelden van bron- en effectgerichte maatregelen, zie Handreiking onder nr. 48, bijlage 1.

Eindnoten

- ¹ ABRvS 26 maart 2008, nr. 200800289/1. Uitbreiding/wijziging van het (melkrund)veebestand op zijn pelsdier- en rundveehouderij in de omgeving van het Natura 2000-gebied Kampina en Oisterwijkse Vennen - Toetsingskader Ammoniak
- ² ABRvS 3 oktober 2005, 05/1648. Laagvliegsoefening Frisian Flag
- ³ ABRvS 28 februari 2007 200506917/1. Truckstarevenement in nabijheid van natuurmonument Witterveld
- ⁴ ABRvS, 20 augustus 2008 200804801/1. Ontgroning groeve Sigrano nabij natuurmonument Brunsummerheide
- ⁵ ABRvS 29 augustus 2007, 200606028/1) Gaswinning onder natuurmonument de Waddenzee
- ⁶ ABRvS 26 januari 2005, 200307350/1
- ⁷ ABRvS 11 juni 2008 200603116/1 Uitbreiding vliegveld Eelde
- ⁸ Het verdient aanbeveling om, indien de lokale omstandigheden dit toelaten, bij het beheerplanproces rekening te houden met de locatie van de instandhoudingsdoelstellingen ten opzichte van de activiteiten waarvoor ze gevoelig zijn. Vergroten van afstanden van invloedsgebieden ten opzichte van elkaar kan hiermee bijdragen aan de afname van gevoeligheid van een NATURA 2000 gebied en een kleinere kans op significante effecten.
- ⁹ In het kader van toetsing van bestaand gebruik voor het beheerplan kan om voldoende rekening te houden met externe werking, worden overwogen om eerst globaal te kijken welke activiteiten buiten het gebied tot problemen kunnen leiden. Daarna te bezien of de IHD binnen het gebied in voldoende mate kunnen worden geborgd (geen significante gevolgen mogelijk met passende maatregelen). Als laatste stap de gevolgen van externe activiteiten die dan nog van belang zijn pas beter in beeld te brengen.
- ¹⁰ % van de kritische depositiewaarde voor betreffende gebied