

168. Actieve bescherming onder de Wet natuurbescherming

KEES BASTMEIJER EN ARNOLD VAN KREVELD

Sinds 1 januari 2017 zetten veel actoren zich in voor een goede implementatie van de Wet natuurbescherming (Wnb). Daarbij is er veel aandacht voor de 'passieve bescherming': de verboden die de wet kent en de uitzonderingen daarop door middel van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen. Bijzonder van de Wet natuurbescherming is echter dat een extra accent wordt gelegd op 'actieve bescherming': maatregelen om de natuur de kans te geven zich te herstellen. Dit artikel bespreekt het belang van actieve bescherming en de belangrijkste instrumenten die de wet daarvoor biedt. Daarbij worden ter illustratie en inspiratie praktijkvoorbeelden geschetst.¹ Op basis van deze verkenning van instrumenten en voorbeelden worden tot slot enkele rode draden beschreven.

Inleiding

Actieve bescherming is niet nieuw. Sinds 1990 wordt al gewerkt aan het NatuurNetwerk Nederland (NNN, vooreen Ecologische Hoofdstructuur) en op het terrein van soortenbescherming profiteerden de das en de otter van een jarenlange, gecoördineerde herstelaanpak. De combinatie hoogwaterveiligheid en natuurontwikkeling heeft ooibossen en bevers goede kansen geboden en het terugdringen van de vervuiling in de Rijn droeg bij aan de terugkeer van gevoelige soorten zoals de rivierrombout.² Ondanks deze succesverhalen verkeren veel Europees belangrijke soorten en habitattypen nog steeds in een ongunstige of zeer ongunstige staat van instandhouding en het is dan ook belangrijk om actieve bescherming in de toekomst meer accent te geven. De Wnb biedt daarvoor diverse 'juridische tools'. In dit artikel bespreken wij deze instrumenten, waarbij het gaat om instrumenten op het niveau van beleidsontwikkeling en algemene verantwoordelijkheden van overheden, algemene beschermingsinstrumenten, instrumenten gericht op gebiedenbescherming en soortenbescherming en overige instrumenten. Ook de koppeling van passieve en actieve bescherming krijgt aandacht. Steeds zullen de theoretische mogelijkheden kort worden geschetst, waarna vervolgens enkele goede praktijkvoorbeelden worden besproken. De voorbeelden zijn in de tweede helft van 2016 en eerste helft van 2017 verzameld op basis van een brede consulta-

tie van experts en de betrokkenheid van de auteurs bij initiatieven in de praktijk.³ Het zijn voor een deel bestaande voorbeelden op grond van juridische instrumenten van de Flora- en faunawet (Ffw) en Natuurbeschermingswet (Nbw 1998) die in de Wnb opnieuw een plek hebben gekregen. Voor een deel gaat het om bestaande voorbeelden die onder de oude wetgeving nog los stonden van de wetgeving, maar onder de Wnb juist een explicietere koppeling met het juridische kader kunnen krijgen. En voor een deel gaat het om nog niet bestaande (denkbeeldige) voorbeelden van hoe nieuwe instrumenten ingezet zouden kunnen worden om de natuur te herstellen.

Opgemerkt moet worden dat de besproken voorbeelden niet grondig ecologisch en juridisch zijn getoetst. Evenmin is beschreven onder welke randvoorwaarden de instrumenten gebruikt kunnen worden en effectief zijn. Dit zou om te uitvoerige besprekingen per instrument vragen. De voorbeelden zijn vooral bedoeld om te laten zien wat er allemaal al gebeurt, en om te prikkelen tot nadenken over eventuele nieuwe toepassingen van de aangeboden instrumenten. Alvorens de aandacht daarop te richten (par. 2) worden eerst de belangrijkste motieven voor een versterkte inzet op actieve bescherming nader toegelicht (par. 1). Afgesloten wordt met een korte slotparagraaf waarin de meest opvallende rode draden worden beschreven (par. 3).

¹ Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek dat de auteurs in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken hebben uitgevoerd, http://ulucus.nl/uploads/meer_natuur_minder_knel.pdf.

² Voor een korte video met voorbeelden, zie 'Actieve natuurbescherming werkt!', <https://www.youtube.com/watch?v=psDimegmtlc>.

³ De auteurs bedanken de vele experts die hebben meegedacht en zelfs soms teksten hebben aangeleverd voor de in par. 2 opgenomen tekstkaders met voorbeelden.

1. Passieve en actieve natuurbescherming

1.1 Ontwikkeling en herstel verankerd in de doelen

De Wnb kent, anders dan veel andere Nederlandse wetten, een artikel waarin expliciet de doelen van de wet zijn verwoord. Artikel 1.10 bepaalt dat de wet gericht is op het beschermen en ontwikkelen van de natuur vanwege de intrinsieke waarde, het behouden en herstellen van de biologische diversiteit en ter vervulling van maatschappelijke functies, alsmede op het behoud en beheer van waardevolle landschappen. Ontwikkeling en herstel worden dus expliciet benoemd. Dit sluit goed aan bij internationale en regionale natuurbeschermingsverdragen en de Europese Vogelrichtlijn (Vrl) en Habitatrichtlijn (Hrl), waarin naast bescherming van de nog bestaande natuur ook ondubbelzinnig aandacht bestaat voor het belang van ontwikkeling en herstel. Overigens worden deze doelen niet alleen nagestreefd door uitvoering van de Wnb maar ook langs andere wegen zoals de vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water.⁴

1.2 ‘Gereedschapskist’ voor passieve en actieve bescherming

Evenals voorgaande natuurbeschermingswetten kent de Wnb een mix van ‘instrumenten’ om de in de wet verankerde doelen te realiseren. Al in de vroege natuurbeschermingsverdragen (begin vorige eeuw) werd de bescherming en het herstel langs twee sporen inhoud gegeven: het soortenbeschermingsrecht en het gebiedenbeschermingsrecht. Ook in de Wnb komen deze twee sporen terug. In beide sporen bestaat aandacht voor zowel passieve als actieve bescherming. Daarbij is het onderscheid overigens niet altijd scherp te maken. Zo kan het actief treffen van maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat een verbod (passief instrument) wordt overtreden. Voor wat betreft de verbodsbepalingen van artikel 12 lid 1 Hrl legt de Rechtbank Den Haag dit helder uit in de rechtszaak over de otters in de Wieden en Weerribben. Volgens de rechtbank verplicht dit artikel de lidstaten “tot de instelling van een coherent maatregelenpakket, gericht op het preventief en actief voorkomen van de in het artikel genoemde aspecten in de natuurlijke habitat van de in Bijlage IV (a) genoemde diersoort.”⁵ In deze zaak werd op grond van artikel 12 lid 4 Hrl vastgesteld dat de Nederlandse overheid actieve maatregelen moet treffen om de hoge verkeerssterfte van otters in de genoemde gebieden terug te dringen.

1.3 Het belang van actieve bescherming

Bij discussies over wetgeving om natuur te beschermen gaat het al snel over het passieve instrumentarium: wat is er verboden en welke uitzonderingen kunnen daarop worden toegelaten? Dergelijke discussies hebben onder meer betrekking op de precieze reikwijdte van verbodsbepalingen,

de belangen waarvoor een ontheffing op de verboden kan worden afgegeven en de vraag of administratieve lasten beperkt kunnen worden door met vrijstellingen in plaats van met ontheffingen te werken. Deze discussies hebben ook gespeeld bij de totstandkoming van de Wnb, maar er is ook een extra accent gelegd op actieve bescherming. Om meerdere redenen is dit van belang.

Het belang van actieve bescherming om de doelen van de wet te halen

De doelstellingen van de Wnb kunnen niet worden gehaald met alleen passieve bescherming. Dit komt omdat passieve bescherming nooit helemaal ‘waterdicht’ is: de uitzonderingen op de bescherming kunnen opgeteld er toch voor zorgen dat een soort, habitat of ecosysteem achteruit blijft gaan. Dit is vooral het geval wanneer de basiscondities, zoals een goede milieukwaliteit⁶ en voldoende leefruimte niet op orde zijn en de natuurwaarden niet ‘zelfstandig’ (zonder actie van de mens) herstel vertonen. De effectiviteit van passieve bescherming schiet nog verder tekort wanneer er gaten vallen in het toezicht en de handhaving van de betreffende regels.⁷ Dergelijke en andere factoren beperken de effectiviteit van het natuurbeschermingsrecht waardoor in de loop van de vorige eeuw, ondanks natuurbeschermingswetgeving, toch veel natuurwaarden in een ongunstige staat van instandhouding terecht zijn gekomen. In Nederland verkeert slechts een kwart van de beschermde soorten en slechts 4% van de beschermde gebieden in een gunstige staat van instandhouding.⁸

De effectiviteit van passieve bescherming schiet nog verder tekort wanneer er gaten vallen in het toezicht en de handhaving van de betreffende regels

De onvoldoende effectiviteit van het natuurbeschermingsrecht is niet een typisch Nederlands fenomeen. Wereldwijd is de doelstelling om in 2010 het biodiversiteitsverlies aanzienlijk te beperken of zelfs een halt toe te roepen niet gehaald. Zo verkeert slechts 20% van de Europees belangrijke habitat typen zich in een gunstige staat van instandhouding of is aan het verbeteren.⁹ Voor soorten ligt dit

4 Kamerstukken II 2012, 33 348 (MvT), p. 8.

5 Rb. Den Haag 22 mei 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA0593 (bescherming otter), beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

6 Zo blijft de inzet om tot het verminderen van stikstof in oppervlaktewater te komen achter bij het ambitieniveau dat nodig is om de Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen te halen. Zie Frank van Gaalen e.a., *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), PBL-publicatienummer: 1727, Den Haag, 2015, beschikbaar op <http://www.pbl.nl/publicaties/waterkwaliteit-nu-en-in-de-toekomst>.

7 Zo blijkt dat voorwaarden die aan Flora- en faunawet-ontheffingen worden verbonden vaak niet worden nageleefd. Zie o.a. M.J. Glorius, *Onderzoek naar de effectiviteit van compensatiemaatregelen voor poldervissen die volgens de flora en faunawet beschermd zijn*, RAVON, Nijmegen, 2009.

8 Cijfers van de EU en PBL, in Topsector Natuur (Ulucus, 2015), <http://ulucus.nl/>.

9 Zie o.a. European Union, *The State of Nature in the EU*, Luxemburg, 2015, beschikbaar op ec.europa.eu/environment/nature.

percentage op 28.¹⁰ Op mondiaal niveau is dit niet beter. Het is daarom niet verwonderlijk dat binnen de systemen van de natuurbeschermingsverdragen steeds meer aandacht is gekomen voor actieve natuurbescherming: inzet ten behoeve van natuurherstel. De verdragen die decennia geleden zijn afgesloten besteden hier zelf al vaak enige aandacht aan, maar meer recent is natuurherstel steeds vaker het onderwerp van expliciete beleidsdoelen en besluiten van de partijstaten geworden.¹¹ De grotere aandacht voor actieve bescherming onder de Wet natuurbescherming sluit dus goed aan bij de internationale ontwikkelingen.

Het belang van actieve bescherming om ‘knel’ voor sociale en economische belangen te verminderen

Er is in voorgaande jaren veel gemopperd op verboden en vergunning- en ontheffingsprocedures in het natuurbeschermingsrecht. Daarbij werden vaak begrippen als ‘juridiseren’, ‘op slot’ en ‘knel’ gebruikt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat het internationale en Europese natuurbeschermingsrecht – gebaseerd op lessen uit het verleden – tamelijk strikt is. Vooral in een dichtbevolkt land als Nederland is het nodig om strikte grenzen te stellen aan de mate waarin we de natuur kunnen schaden. Dit met name vanwege het probleem van cumulatie: vaak is de negatieve invloed van één activiteit relatief gering, maar veroorzaakt de optelsom van al die geringe effecten grote problemen.

De striktheid van het recht kent dus goede redenen, maar dit neemt niet weg dat de kosten die gepaard gaan met het voldoen aan de natuurbeschermingswetgeving bij projecten – waaronder ook projecten van kleine bedrijven of particulieren – aardig kunnen oplopen.¹² Hoewel een belangrijk deel van de kosten vaak voortvloeit uit vertraging door het te laat rekening houden met natuurwetgeving,¹³ kan actieve natuurbescherming in bepaalde situaties helpen om het risico op vertraging en de kosten in verband met onderzoek en maatregelen te beperken. Zo kan op projectniveau (bijv. sloop- en bouwprojecten) een meer populatiegerichte benadering onder bepaalde voorwaarden meer kansen bieden voor natuurwinst, terwijl de kosten in verband met onderzoek en maatregelen omlaag gaan (zie 2.4j).

Ook op meer strategisch niveau kan actieve bescherming op termijn de knel met natuurbeschermingsrecht verminderen. Immers, het recht gaat vaak strenger werken, en dus meer knel veroorzaken, als de natuur er slechter voor staat.

Voor de verbodsbepalingen ten aanzien van beschermde dier- en plantensoorten, legt de Advocaat-Generaal Kokott van het EU-Hof van Justitie dit in de Franse Hamsterzaak als volgt uit:

“Bij een ongunstige staat van instandhouding ontstaan echter verdergaande verplichtingen voor de lidstaten, aangezien het beschermingssysteem aan het herstel van de gunstige staat van instandhouding moet bijdragen.”¹⁴

Dit kan betekenen dat verbodsbepalingen voor soorten die er niet goed voor staan strenger worden uitgelegd:

“De bescherming van de voortplantings- en rustplaatsen van een soort met een zeer ongunstige staat van instandhouding – zoals in het geval van de hamster in de Elzas – vereist derhalve een ruime afbakening, om te verhinderen dat de soort verdwijnt en aldus de functie van de plaatsen verloren gaat.”¹⁵

Ook in de Nederlandse jurisprudentie is zichtbaar dat de staat van instandhouding van een soort relevant is bij de toepassing van verbodsbepalingen. Zo legt de Rechtbank Den Haag in de otterzaak uit dat de ‘discretionaire ruimte’ (de ruimte om af te wegen en keuzes te maken) bij de uitleg van artikel 12 Hrl kleiner kan zijn wanneer de betreffende soort er slecht voor staat:

“Overigens is ook de discretionaire ruimte niet onbeperkt. Deze kan – marginaal toetsend – onder druk komen te staan door bijvoorbeeld factoren als: de slechte staat van instandhouding van de soort, wat de urgentie van het treffen van maatregelen vergroot [...]”¹⁶

Ook de regels betreffende de gebiedenbescherming kunnen aanzienlijk strenger uitwerken, en daardoor meer knel veroorzaken, wanneer de natuur in gebieden in een slechte staat verkeert. Zo leidt een ongunstige staat van instandhouding vaak tot meer ambitieuze doelstellingen voor Natura 2000-gebieden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State legt dit als volgt uit:

“Voorts is van belang dat de betreffende habitattypen landelijk in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...] kan gelet op het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de Habitatrictlijn, indien een gebied wordt aangewezen voor een kwalificerend habitatype in het aanwijzingsbesluit niet worden volstaan met een instandhoudingsdoelstelling die ertoe leidt dat het desbetreffende habitatype op landelijk niveau in een ongunstige staat van instandhouding blijft verkeren dan wel komt te verkeren.”¹⁷

Dit betekent dat in de regel uitbreidings- en verbeterdoelstellingen worden geformuleerd voor natuurwaarden die er ongunstig voorstaan. En dit betekent vervolgens dat negatieve effecten van bestaande of nieuwe activiteiten sneller als ‘(mogelijk) significant’ worden aangemerkt en daarmee

10 Idem.

11 Kees Bastmeijer, ‘Ecological Restoration in International Biodiversity Law: A Promising Strategy to Address Our Failure to Prevent?’, in: M.J.S. Bowman, P. Davies and E.J. Goodwin, *Research Handbook on Biodiversity and Law*, Edgar Elgar, 2016, p. 387-413.

12 Michel Briene, Alexandra de Jong en Rob Out, *Economische gevolgen Flora- en faunawet*, Ecorys, Rotterdam, 15 juni 2016.

13 Idem., p. 4: “De grootste kostenposten lijken niet de onderzoeken of maatregelen zelf te zijn, maar zijn het gevolg van het te laat uitvoeren van ecologisch onderzoek of het te laat aanvragen van de ontheffing en de vertragingen die hierdoor optreden in het bouwproces.”

14 Conclusie A-G Kokott, HvJ EU-zaak C-383/09, par. 37.

15 Idem.

16 Rb. Den Haag 22 mei 2013 (zie noot 5), par. 37.

17 ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1235, par. 24.

zit men midden in het strenge toetsingsregime van Natura 2000. Dit kan ‘knel’ opleveren voor economische activiteiten, vooral wanneer de bestaande belasting op de betreffende natuurwaarden al te groot is. Een voorbeeld hiervan betreft de stikstofproblematiek: omdat de natuur die gevoelig is voor stikstof er slecht voorstaat en dus ambitieuze doelen gesteld moeten worden *en* omdat de bestaande belasting al veel te hoog is, is iedere extra ‘mol’ stikstofdepositie problematisch.

Ook de recente conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in de Leenherenpolderzaak bevestigt dat het Natura 2000-regime strenger uitpakt wanneer de natuur er slecht voor staat.¹⁸ In deze conclusie geeft Kokott aan dat het mogelijk is om bij de selectie en aanmelding van gebieden onder de Habitatrichtlijn ook de mogelijkheden van herstel te betrekken (par. 53). Dit vloeit niet alleen voort uit Bijlage III bij de richtlijn, maar stemt volgens Kokott ook overeen met het doel om soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te herstellen (par. 54). “Als het bestaande voorkomen van habitattypen of -soorten niet toereikend is om een gunstige staat van instandhouding te garanderen, moeten vergelijkbare voorkomens worden hersteld.” (par. 54). Kokott laat vervolgens zien dat de staat van instandhouding een belangrijke factor is in het bepalen of ook zones met potentie voor herstel een Natura 2000-status zouden moeten krijgen:

“Zolang en voor zover de staat van instandhouding reeds gunstig is, en de desbetreffende voorkomens dus voor langere tijd stabiel zijn of zelfs toenemen, bestaat er geen verplichting om in de gebiedsvoorstellen herstelmaatregelen of zones met potentieel voor herstelmaatregelen op te nemen. Wanneer daarentegen een ongunstige staat van instandhouding enkel kan worden verbeterd door een bepaald herstell potentieel ten volle te benutten, dan zou het nauwelijks te rechtvaardigen zijn om van die herstelmaatregelen en zones af te zien.”¹⁹

Kokott benadrukt in dit verband echter wel dat er een ruime discretionaire bevoegdheid voor de lidstaat bestaat voor wat betreft de wijze waarop herstel bereikt gaat worden en of er bijvoorbeeld alternatieven zijn voor de aanwijzing van herstelzones. Interessant is dat deze conclusie een bewijslast bij de lidstaat legt. Wanneer bijvoorbeeld zones met potentieel voor herstelmaatregelen bestaan, maar niet worden geselecteerd en aangemeld (en in nog sterkere mate, wanneer een dergelijke zone wel is aangemeld maar toch niet wordt aangewezen, zoals in de Leenherenpolderzaak), dan zal de lidstaat een goed verhaal moeten hebben hoe het herstel (en daarmee de gunstige staat van instandhouding) toch bereikt zal worden. Deze bewijslast zal zwaarder zijn naarmate de betreffende soorten of habitattypen er slechter voor staan. Ook hier speelt dus de staat van instandhou-

ding weer een rol bij de al of niet striktere werking van het Natura 2000-regime.

Deze voorbeelden vormen een pleidooi voor de stelling dat de aanval de beste verdediging is: juist door actief de natuurdoelen te realiseren kan de knel verminderen. Ook dit wordt in de rechtspraak bevestigd. Van significante effecten door activiteiten of door een plan of project voor bepaalde natuurwaarden in een Natura 2000-gebied is bijvoorbeeld veel minder snel sprake wanneer die natuurwaarden zich al flink boven de gunstige staat van instandhouding bevinden. Zo kan actieve investering in natuurontwikkeling en natuurherstel de knel tussen economische activiteiten en natuurbescherming verminderen, waarbij (uiteraard afhankelijk van de concrete situatie) ook minder energie gestopt hoeft te worden in het voeren van juridische discussies en rechtszaken.

2. De Wet natuurbescherming en kansen voor actieve natuurbescherming

De Wnb biedt uiteenlopende kansen voor actieve natuurbescherming. In deze paragraaf bespreken wij instrumenten op het gebied van beleidsontwikkeling en verantwoordelijkheidstoedeling (par. 2.1, instrumenten a-c), algemene beschermingsinstrumenten (par. 2.2, instrumenten d-e), instrumenten ten behoeve van actieve gebiedenbescherming (par. 2.3, instrumenten f-i) en instrumenten ten behoeve van actieve soortenbescherming (par. 2.4, instrument j). Steeds geven wij een korte beschrijving van het instrument, waar zinvol gevolgd door een of meer voorbeelden van de inzet van het instrument ten behoeve van het herstel van de natuurwaarden. De voorbeelden staan in aparte kaders die vaak samen met, en deels door, betrokken experts zijn opgesteld. Bedacht moet worden dat in de praktijk vaak juist de combinatie van verschillende instrumenten (ook buiten de natuurbeschermingswetgeving) het meest effectief zal zijn. Vanwege de maximaal toegelaten omvang van dit artikel zijn de beschrijvingen kort en is slechts een beperkt aantal aansprekende voorbeelden geselecteerd.

2.1 Beleidsontwikkeling en algemene verplichtingen overheden

a. Natuurvisies: Rijk (art. 1.5), provincies (art. 1.7), of ook gemeenten?

Zowel op het niveau van de Rijksoverheid als op provinciaal niveau is het opstellen van een natuurvisie verplicht. Artikel 1.5 lid 2 bepaalt dat de Rijksnatuurvisie de hoofdlijnen beschrijft van het te voeren rijksbeleid en bepaalde onderdelen van deze beschrijving impliceren aandacht voor actieve natuurbescherming, waaronder vooral versterking van biodiversiteit en versterking van de belevingswaarde van de natuur. Artikel 1.5 lid 3 benoemt voorts onderwerpen die het Rijk in ieder geval aandacht moet geven en meerdere onderwerpen refereren mede aan actieve natuurbescherming. Het gaat daarbij onder meer om: “het

18 Conclusie A-G Kokott in zaak C-281/16, 15 juni 2017 (*Leenheerenpolder*), par. 57.

19 *Idem*.

behoud en zo nodig herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten en de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats en habitats van soorten”. Niet alleen de woorden “en zo nodig herstel” impliceren actieve bescherming. Ook het behoud van soorten en habitats kan actieve maatregelen vereisen.

Aandacht voor actieve bescherming in de Rijksnatuurvisie is niet beperkt tot soorten en habitats, maar heeft ook betrekking op landschappen: “het behoud, beheer en zo nodig herstel van landschappen van nationaal of internationaal belang, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken.” Ook andere onderwerpen die aandacht behoeven in de Rijksnatuurvisie kunnen actieve bescherming verlangen, zoals “een goed functioneren van de ecosystemen in de onderscheiden natuurgebieden in onderlinge samenhang.” Dit goed functioneren kan bijvoorbeeld actieve maatregelen vereisen om de hydrologie te verbeteren of om het ecosysteem minder kwetsbaar te maken. De onderlinge samenhang tussen ecosystemen of gebieden kan ook vragen om actieve maatregelen binnen gebieden (bijv. het wegnemen van hekwerken), en buiten gebieden (bijv. natuurontwikkeling en het aanleggen van verbindingsoorden).

Actieve bescherming kan ook bijdragen aan (of zelfs vereist zijn voor) diverse andere doelen en onderwerpen waaraan de Rijksnatuurvisie volgens artikel 1.5 lid 3 aandacht moet besteden, waaronder “de gevolgen van klimaatveranderingen”. De Rijksnatuurvisie moet ook inzicht bieden in de Rode Lijstsoorten. Zoals we hieronder bij de bespreking van artikel 1.12 Wnb zullen zien, dragen de provincies een speciale verantwoordelijkheid voor deze soorten, een verantwoordelijkheid die zonder twijfel actieve bescherming vergt.

Voor het provinciale niveau beschrijft de natuurvisie volgens artikel 1.7 lid 2 onder meer het “beleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit en het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan, waartoe in elk geval behoort het beleid gericht op de uitvoering van de verplichtingen, genoemd in artikel 1.12, eerste en tweede lid” (art. 1.7(2)(a)). Omdat veel natuurwaarden niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, staat vast dat de beleidsinzet niet alleen kan bestaan uit passieve bescherming en het proberen te behouden wat er nu is. De genoemde doelen van de Wet natuurbescherming en naleving van de biodiversiteitsopgaven van natuurbeschermingsverdragen en EU-wetgeving vereisen actieve inzet.

Natuurvisie Provincie Utrecht – ‘Een plus op Natuurbeleid 2.0’

Utrecht wil werken aan vitale, robuuste natuur met hoge biodiversiteit die bovendien ‘beleefbaar’ is voor de mens en diensten levert voor de economie. Daarbij wordt erkend dat passieve bescherming niet voldoende is, maar dat een actieve inzet noodzakelijk is. Dit inzicht is natuurlijk niet nieuw maar krijgt wel extra accenten, bijvoorbeeld door bijzondere aandacht voor soorten. De visie bouwt voort op het Utrechtse beleidsplan ‘Natuurbeleid 2.0’ uit 2013 en kent vijf pijlers. Al deze pijlers zijn uitgewerkt in doelen. Hieronder worden voor de pijlers voorbeelden van concrete doelen genoemd die een actieve inzet impliceren:

- het *realiseren van een robuust netwerk van natuur*, o.a. door nieuwe natuur te ontwikkelen, tijdelijke natuur te faciliteren, ruimte voor natuur te waarborgen en door natuur te verbinden;
- de *kwaliteit van de natuur verbeteren* ten behoeve van de biodiversiteit en overige natuurwaarden, o.a. door agrarisch natuurbeheer te organiseren, het Natura 2000-regime goed te handhaven, inrichtingsmaatregelen te treffen, condities voor soorten in natuurparels te verbeteren (zie hierna onder art. 1.12), de synergie tussen natuur en bodem-, water- en milieucondities te verbeteren, ganzenrustgebieden aan te wijzen en soortenpopulaties gericht te vergroten;
- het *vergroten van de belevingswaarde* van en de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur, niet alleen ten behoeve van draagvlak maar ook om positieve effecten van natuurbeleving te vergroten, onder meer door de landschappelijke kwaliteit te versterken en stedelijke natuurbeleving te vergroten;
- zoeken naar manieren om *duurzame financiering en duurzame benutting* van de natuur te kunnen waarborgen, onder meer door natuurinvesteringen te koppelen aan andere publieke investeringen, private investeringen te stimuleren en verduurzaming van de landbouw te bevorderen;
- het *realiseren van een balans* tussen instandhoudingsdoelen en het toestaan van ingrepen, zorgen voor een goed evenwicht in de Utrechtse soortenpopulaties en het bewaren van de balans tussen verschillende typen natuur [...].

De Wnb vereist de ontwikkeling van een natuurvisie alleen op rijks- en provinciaal niveau. De hierboven genoemde voordelen voor een provinciale natuurvisie kunnen echter ook voor gemeenten zeer relevant zijn. Gemeenten komen immers op allerlei manieren met natuurbeleidsthema’s in aanraking. Te denken valt aan het belang van natuur voor de gezondheid van inwoners, de relatie tussen voldoende ruimte voor natuur binnen de stad en wateropvang en -afvoer, de wettelijke verplichtingen op grond van soortenbeschermingsrecht bij slopen en bouwen, natuureducatie, etc. Veel gemeenten ontwikkelen beleid ten aanzien van deze thema’s en een natuurvisie kan – vergelijkbaar met de andere overheidsniveaus – een integraal kader vormen waarin al deze beleidsonderdelen met elkaar in verband worden gebracht. Ook kunnen gemeentelijke natuurvisies worden opgesteld om te waarborgen dat gemeenten strategisch bijdragen aan de verwezenlijking van provinciaal (en uiteindelijk) landelijk natuurbeleid. Een natuurvisie op gemeentelijk niveau kan mogelijk ook een belangrijke voorzet vormen voor een onderdeel natuur in een toekomst-

stige gemeentelijke omgevingsvisie onder de nieuwe Omgevingswet.

Biodiversiteitsbeleid Amsterdam

Het stadsbestuur van Amsterdam verklaarde in 2007 de ambitie te hebben om “een leidende Europese stad in biodiversiteit” te worden.¹ Daartoe werd onder meer gewerkt aan een krachtige structuur van landschap, groen en natuur (inclusief ecologische verbindingen tussen stad en land), een stelsel van natuurvoorzieningen (natuurtuinen, natuurlijke parkdelen, etc.), de vergroting van de betrokkenheid van scholen, ziekenhuizen, etc., en wetenschappelijk onderzoek en monitoring. Voortbouwend op deze rijke geschiedenis werkt Amsterdam aan de uitvoering van de Agenda Groen.² Deze Agenda kent vier hoofdthema's:³

Stadsparken: “Parken zijn beter ingericht op intensief gebruik en natte omstandigheden. De bezoekersdrukke is verspreid over de stad.”

Klimaat en biodiversiteit: “Er is meer en beter groen in de stad, wat helpt tegen de extremere buien en hogere temperaturen.”

Groen in de buurt: “Alle Amsterdammers hebben groen naast de deur en sporten en bewegen meer door de goede voorzieningen in de buurt.”

Verbindingen en toegankelijkheid: “Het bestaande groen in en om de stad wordt beter benut. Er zijn meer routes in en tussen groengebieden.”

De Agenda Groen werkt de biodiversiteitsambities nader uit en vermeldt onder meer de realisatie van 50.000 vierkante meter groen dak, zorg voor gezonde bomen, het oplossen van tachtig ecologische knelpunten in de ecologische structuur, het stimuleren van initiatieven voor meer biodiversiteit (bijv. het wegnemen van harde waterbeschoeiingen) en het bevorderen van natuur-inclusief bouwen. Amsterdam heeft ook diverse andere instrumenten ontwikkeld die een bijdrage leveren aan de realisaties van deze ambities. Zo worden met een natuurwaardenkaart de natuurwaarden aangegeven voor de Amsterdamse groengebieden, waarbij inzicht wordt gegeven in aantallen soorten, de natuurlijkheid van de gebieden, de vervangbaarheid van natuurwaarden en de rol van de gebieden in de ecologische structuur.⁴ Met de Amsterdamse aanpak worden interessante resultaten bereikt. Zo zijn er in 2015 “45% meer bijensoorten aangetroffen dan in het onderzoek 1998-2000”, een verrijking die “voornamelijk toe te schrijven [is] aan het minder intensieve beheer ten opzichte van 2000 en het afschaffen van het gebruik van de chemische onkruidbestrijding”.⁵ Ook andere natuurwaarden zijn erop vooruit gegaan. Een recent overzicht wordt gegeven in de Amsterdamse Natuurwaardenkaart 2016.

1. Johan van Zoest en Geert Timmermans, m.m.v. Martin Melchers, *Plan Amsterdam*, Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam, Jaargang 15, nr. 8, november 2009, p. 20-22.
2. *Agenda Groen 2015-2018: Investeren in de tuin van de Amsterdammer*, vastgesteld door Gemeenteraad Amsterdam op 30 september 2015, publicatie van Ruimte en Duurzaamheid, Gemeente Amsterdam, 2015, www.amsterdam.nl/groen. Voor een infographic, zie 4-rd25-infographic_groen-a4_download.pdf.

3. Idem, p. 8 en 9.
4. *Natuurwaarden in kaart 2016*, gemeente Amsterdam, 2016, p. 16.
5. Idem, p. 48.

b. Doelbepaling (art. 1.10)

Een nieuw (en vernieuwend) element van de Wnb ten opzichte van de voorgaande natuurbeschermingswetgeving, en veel andere Nederlandse wetgeving, is het expliciet verwoorden van de doelen. Zoals hierboven besproken impliceren deze doelen ook actieve natuurbescherming, onder meer omdat behoudsdoelstellingen dit soms vereisen, maar vooral om herstel van biodiversiteit en bredere natuurwaarden (bijv. landschappen) mogelijk te maken. De doelen hebben geen functie als zelfstandig juridisch bindende ‘normen’, maar vormen wel het fundament voor het natuurbeleid dat vooral in de hierboven besproken natuurvisie een nadere concretisering krijgt. Ook vormen de doelen de basis voor uitleg en toepassing van de wet. Dit is expliciet bepaald voor bestuursorganen: “Een bestuursorgaan oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen, genoemd in het eerste lid, zoals nader bepaald bij of krachtens deze wet” (art. 1.10(2)).

De overheid kan bij een uitvoeringspraktijk met meer accent op actieve bescherming om verschillende redenen absoluut niet achterover gaan leunen.

Overheden doen ter realisatie van deze doelen een steeds groter beroep op andere niet-gouvernementele actoren. Daarbij worden ook vele niet-wettelijke instrumenten ingezet. Een recent voorbeeld betreft de ‘Groene Kroon’, een natuurprijs van de provincie Utrecht. De veertig inzendingen laten een grote diversiteit van initiatieven en betrokken actoren zien.²⁰ De initiatieven variëren van het realiseren van verbindingzones op gemeentelijk niveau en de vergroening van agrarische bedrijfsvoering tot de ontwikkeling van natuurvriendelijke schuttingen en het verrijken van de natuur op schoolpleinen. Opvallend is dat veel van deze initiatieven zich goed lenen voor ‘opschaling’ waarmee de natuurwinst sterk kan toenemen. Ook in andere provincies en zelfs op landelijk niveau bestaan veel initiatieven voor actieve bescherming zonder expliciete koppeling met de wetgeving. Gewezen kan onder meer worden op Het initiatief ‘Boeiend Bloeiend Bedrijventerrein’, een samenwerking tussen de gemeente Zoeterwoude en de ondernemers van het bedrijventerrein Grote Polder. Het project beoogt een natuurlijker inrichting van het bedrijventerrein ten behoeve van 20% meer exemplaren en soorten wilde

20 Zie ‘De Groene Kroon’, Natuurprijs van de provincie Utrecht, te raadplegen op www.provincie-utrecht.nl.

bijen en zweefvliegen binnen twee-drie jaar.²¹ Een voorbeeld van een initiatief op landelijk niveau betreft de Green Deal Infranatuur, getekend op 1 april 2016: twintig organisaties (o.a. overheden, infrabeheerders, ingenieursbureaus en De Vlinderstichting) zetten zich in om kansen voor biodiversiteit te benutten bij de aanleg en het onderhoud van wegen, spoorlijnen, leidingen, dijken en waterwegen. Het gaat hierbij onder meer om kennis delen, om onderzoek naar de meest effectieve vormen van bermbeheer en om manieren om aandacht voor biodiversiteit in contracten vast te leggen.²²

c. Verplichting soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen

Artikel 1.12 lid 1 Wnb legt belangrijke doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn en internationale natuurbeschermingsverdragen vast en bepaalt dat de provincies in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor het realiseren van die doelen. Vanwege het grote belang van dit artikelid voor natuurbescherming in het algemeen en actieve bescherming in het bijzonder, wordt het hier integraal opgenomen:

Gedeputeerde staten van de provincies dragen, ieder in hun provincie, tezamen zorg voor het nemen van de nodige maatregelen voor:

- a. de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten;
- b. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrictlijn, en van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, genoemd in bijlage I bij de Habitatrictlijn en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrictlijn, en
- c. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild

voorkomende dier- en plantensoorten, bedoeld in artikel 1.5, vierde lid.”

Zoals hierboven besproken kan deze verplichting niet alleen door middel van passieve bescherming worden gerealiseerd. De problematiek verschilt sterk per soort en een goede invulling van de verplichting van artikel 1.12(1) vereist maatwerk. Voor een aantal soorten waar het slecht mee gaat is bijvoorbeeld de kennis over hun verspreiding beperkt vanwege onvoldoende monitoring en is de bedreiging het gevolg van een mix van oorzaken. De kleine marterachtigen (bunzing, hermelijn en wezel) illustreren dit. Deze groep is op de Rode Lijst als ‘gevoelig’ aangemerkt (‘sterk tot zeer sterk afgenomen maar nog algemeen’). We weten weinig over de verspreiding en de trends in populaties, maar de afname vloeit waarschijnlijk voort uit een mix van factoren, waaronder het steeds grootschaliger en steriel worden van het landelijk gebied, het verkeer, het gebruik van mollenklemmen en de toepassing van rodenticiden (SGARs) ter bestrijding van ratten.

Diverse provincies hebben beleid ontwikkeld om speciale bescherming te bieden aan bepaalde soorten en habitats, waarbij actieve bescherming in veel gevallen een belangrijk onderdeel is in een mix van instrumenten. De provincie Limburg heeft 27 prioritaire soorten benoemd waarvoor actieve bescherming ingezet wordt, vooral via de leefgebiedenbenadering.²³ De provincie Groningen werkt een methode uit om de ‘Groninger soorten’ speciale bescherming te bieden. De provincie Utrecht²⁴ heeft in totaal 517 ‘Utrechtse aandachtsoorten’ geïdentificeerd: 41 icoonsoorten,²⁵ waarvoor Utrecht extra belangrijk is, en 476 soorten die profiteren van de inzet voor de icoonsoorten (‘meeliftsoorten’). Het actieve soortenbeschermingsbeleid voor deze soorten krijgt vorm in zogenaamde Utrechtse ‘natuurparels’ binnen zeven verschillende typen leefgebieden (bijv. rivierengebied, beekdal, moeras, e.d.). Voor ieder leefgebied zijn actieve beheer- en herstelmaatregelen beschreven, waarbij het gaat om praktische maatregelen (bijv. het gefaseerd maaien van riet) maar ook om grootschalige herstelacties (plaggen, verstuing bevorderen in stuifzandgebieden, etc.).

21 Zie www.zoeterwoude.nl/ondernemen/, www.bizgrotepolder.nl/ en www.groenecirkels.nl/.

22 Zie o.a. www.infranatuur.net en www.vlinderstichting.nl/infranatuur.

23 Natuurvisie Limburg, *Samen bereiken we natuurlijk meer*, 2016, p. 58.

24 Natuurvisie provincie Utrecht – *Een plus op Natuurbeleid 2.0*, p. 9.

25 Zie het schema in het document ‘Behoud van Utrechtse Biodiversiteit. Supplement bij Natuurvisie Provincie Utrecht – Concept’, p. 11-12.

Provincie Noord-Brabant: 'uitnodigend groen' & actieve soortenbescherming

Noord-Brabant wil tot de Europese top van kennis- en innovatie-regio's behoren. Daarvoor is volgens de provincie onder meer een ambitieus natuurbeschermbelief noodzakelijk. Het gaat daarbij zowel om het realiseren van het Brabantse natuurnetwerk (de vroegere Ecologische Hoofdstructuur en de ecologische verbindingzones), als om speciale inzet voor bedreigde soorten via actief soortenbeleid. Dit beleid is voor de jaren 2012-2020 uitgewerkt in de nota 'Brabant: uitnodigend groen' (BrUG, 2012),¹ waarin de samenwerking met partners uit de regio sterk is benadrukt. Wat betreft actieve soortenbescherming spreekt de nota (p. 39) de ambitie uit om voor alle Rode Lijst-soorten "weer een geschikte leefomgeving" in de provincie te hebben. Deze ambitie is verder uitgewerkt in het 'Uitvoeringsprogramma Brabant: uitnodigend groen' van 2013² en het deel-uitvoeringsprogramma 'Biodiversiteit en Leefgebieden' van 2013. Mede op basis van in het verleden ontwikkelde soortenbeschermingsplannen voor o.a. vogelsoorten en amfibiesoorten³ zijn er voor diverse typen leefgebieden (beekdalen, zandgronden, stad en dorp, agrarisch landschap, rivieren en voormalige zeearmen en laagveenzoom) 'leefgebiedplannen' opgesteld.⁴ Deze plannen zijn uitgewerkt in maatregelkaarten en een subsidieregeling maakt de uitvoering van de maatregelen mogelijk. In 2016 is dit beleid geëvalueerd.⁵ In het licht van de uitkomsten van deze deel-evaluatie en andere inzichten (bijv. de evaluatie van het BrUG in 2017 en een recente nieuwe analyse van de Rode Lijst-soorten in Noord-Brabant) wordt bezien in welke mate en op welke wijze het actieve soortenbeschermingsbeleid in de provincie Noord-Brabant bijstelling behoeft.⁶ Jaarlijks is er zo'n 3 miljoen euro beschikbaar voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden, maar eind 2016 is besloten om een deel van de 2018 en 2019 budgetten naar voren te halen, zodat in 2017 voor de uitvoering van dit programma 7 miljoen euro beschikbaar is.⁷

1. *Brabant: uitnodigend groen, Integrale provinciale natuur- en landschapsvisie 2012-2022*, vastgesteld door Provinciale Staten op 21 september 2012.
2. *Uitvoeringsprogramma Brabant: uitnodigend groen*. Samen aan de slag voor een groener Brabant, december 2013.
3. Zie bijv. *Habitatbeheer voor Brabantse prioritaire amfibieën*, Stichting Ravon, in opdracht van de Provincie Noord-Brabant, 2012.
4. Te raadplegen op www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/.
5. H. ten Holt, S. Martens, J. Stahl, H. Sierdema, L. van den Bremer, *Evaluatie Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden*, Bureau ZET-rapport 2016/4067; Sovon-rapport 2016/33, Bureau ZET, Nijmegen/Sovon Vogelonderzoek Nederland, Nijmegen, 2016.
6. Zie onder meer de Statenmededeling *Uitvoeringsprogramma Biodiversiteit en Leefgebieden – evaluatierapportage*, 8 november 2016.
7. Begroting 2017 Provincie Noord-Brabant, te raadplegen op <https://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur/>.

Een belangrijke uitdaging is vanzelfsprekend om de optelsom van provinciale ambities op nationaal niveau te laten leiden tot het realiseren van de gunstige staat van instandhouding van de soorten die in artikel 1.12(1) genoemd worden. Gedegen grensoverschrijdend onderzoek en afstemming en samenwerking tussen provincies is daarvoor van belang.

Overigens kunnen ook gemeenten een belangrijke bijdrage leveren aan de provinciale opgave van artikel 1.12(1). Hierboven werd al gewezen op de inzet van de gemeente Amsterdam voor o.a. bijensoorten, maar er zijn vele andere voorbeelden. Zo besteedt de gemeente Zoetermeer in de gedragscode die in het kader van de Flora- en faunawet is opgesteld specifiek aandacht aan Rode Lijstsoorten. Groeiplaatsen voor bepaalde plantensoorten mogen niet worden vernield, evenals het leefgebied van kleine marterachtigen, en voor de sikkelsprinkhaan moet voldoende ruigte of struweel behouden blijven.²⁶

Bescherm- en ontwikkelplan Beekprik Apeldoorn

In de vorige eeuw zijn veel beken rond Apeldoorn verdwenen, maar sinds een tiental jaren werken de gemeente en het waterschap Vallei en Veluwe actief aan herstel. Hiermee ontstaat meer ruimte voor duurzaam waterbeheer, natuurontwikkeling, recreatie en cultuurhistorie. De streng beschermde beekprik profiteert. In heel Europa neemt de beekprik sterk af. Dit is een gevolg van de bijzondere milieueisen en specifieke levenswijze van de soort. De maatregelen in Apeldoorn bieden kansen voor deze soort, maar tegelijkertijd moet goed worden opgelet bij de uitvoering van werkzaamheden met een mogelijk negatief effect, zoals vergraven en beschoeiingen. Er is een soortmanagementplan (SMP) opgesteld¹ dat ook de basis zou moeten vormen voor een 'generieke ontheffing' (ook wel gebiedsontheffing) onder het soortenbeschermingsrecht van de Wnb. Doel is behoud en herstel van het bekenstelsel als duurzaam leefgebied voor de beekprik, tot en met de stedelijke omgeving. Dat gebeurt concreet o.a. door migratiemogelijkheden te verbeteren, slibrijke plekken aan te leggen, grindrijke plekken te behouden en beschoeiingen te beperken.

1. Frank Spikmans, Sanne Ploegaerts en Jan Kranenbarg, *Soortmanagementplan beekprik gemeente Apeldoorn*. Plan ten behoeve van duurzame instandhouding van de beekprik, 2017. Te raadplegen op www.ravon.nl.

2.2 Algemene beschermingsinstrumenten

d. Zorgplicht (art. 1.11)

Op grond van artikel 1.11 heeft 'eenieder' de verplichting om voldoende zorg in acht te nemen "voor Natura 2000-gebieden, bijzondere nationale natuurgebieden en voor in het wild levende dieren en planten en hun directe leefomgeving." Het tweede lid geeft aan waar deze zorg in ieder geval uit bestaat. De zorgplicht is weliswaar niet strafrechtelijk handhaafbaar, maar bestuursrechtelijk wel. Vooral bij dreiging van schade die tijdig wordt gesignaleerd, of bij herhaaldelijk schadelijke gedragingen, kan de zorgplicht worden geconcretiseerd in een last onder dwangsom. Ook kan de zorgplicht een rol spelen bij onrechtmatige daadacties. De zorgplicht kan echter ook geconcretiseerd worden bij de vormgeving van andere instrumenten.

26 Gedragscode voor de gemeente Zoetermeer in het kader van de Flora- en faunawet (behoudt gelding onder de Wnb), 2015. Te raadplegen op www.zoetermeer.nl/bestuur/beleidsstukken-openbare-ruimte.

Zo wordt in veel ontheffingen waarbij uitzondering wordt toegelaten op de soortenbescherming expliciet gewezen op de toepasselijkheid van de zorgplicht op zowel beschermde als niet-beschermde soorten. De zorgplicht wordt daarbij vaak gebruikt als een grondslag voor het opnemen van bepaalde voorwaarden in de ontheffing. Dergelijke voorwaarden zijn meestal bedoeld om een deel van de overtredingen van verbodsbepalingen te voorkomen en om de gevolgen van overtredingen (waarvoor ontheffing wordt verleend) te beperken en te compenseren. Ook liggen er kansen voor actieve bescherming. Hoewel de zorgplicht wat betreft formulering vooral een *damage control*-karakter heeft, kunnen bepaalde voorwaarden er juist voor zorgen dat de soorten waarom het gaat na het project per saldo positieve effecten ondervinden.

De zorgplicht kan ook een concretisering krijgen door middel van het instrument gedragscode. In veel gedragscodes komt de term 'zorgplicht' veelvuldig voor; in de gedragscode van de gemeente Opmeer voor bestendig beheer en onderhoud zelfs maar liefst 62 keer. Een enkele keer komen we daarbij voorbeelden tegen van het gebruik van de zorgplicht als basis voor actieve beschermingsmaatregelen die de natuur juist kunnen helpen in de 'plus' te komen.

Zorgplicht als basis voor actieve bescherming in ontheffingen

Ontheffing 5190016213170; voorwaarde betreffende de hazelworm:

"Hazelworm - 21. Voorafgaande aan de verplaatsing van exemplaren van de hazelworm dienen plaatselijk geschikte en vorstvrije omstandigheden te worden gecreëerd die mede dienst kunnen doen als alternatieve overwinteringslocatie voor de hazelworm. Hierbij kan gedacht worden aan (een combinatie van) blad- en takhopen van voldoende omvang. Gevangen exemplaren dienen bij die overwinteringslocatie te worden uitgezet."

Zorgplicht als basis voor actieve bescherming in gedragscodes

TenneT TSO gebruikt de zorgplicht in haar gedragscode om meer aandacht te vragen voor niet beschermde Rode Lijst soorten: "Als juridisch beschermde soorten ontbreken in het werkerrein en in de invloedssfeer daarvan, dan is het niet nodig te werken volgens de regels van deze gedragscode. Zij kan echter in die situaties op basis van vrijwilligheid wel worden gebruikt als invulling van het begrip 'algemene zorgplicht' [...]. Deze code behandelt om die reden de niet juridisch beschermde rode lijst-soorten op dezelfde wijze als de juridisch beschermde soorten" (nog gebaseerd op art. 2 in de Flora- en faunawet).

e. Programma Rijk en provincies (art. 1.13).

Het eerste lid van artikel 1.13 stelt de Rijksoverheid het instrument van het 'programma' ter beschikking. De provincies krijgen in het zevende lid van dit artikel de bevoegdheid om bij verordening te bepalen dat een programma wordt vastgesteld. Op beide niveaus kan het gaan om twee vormen: a) de programmatische aanpak ter vermindering van een storende factor voor Natura 2000-gebieden ter

realisatie van de instandhoudingsdoelstelling(en) en b) het instellen van een programma ter verbetering van de staat van instandhouding van soorten of habitats. Beide vormen van een programma zijn bij uitstek geschikt om actieve natuurbescherming inhoud te geven. Een programma kan gepaard gaan met het uitgeven van ontwikkelruimte (lid 3), vergelijkbaar met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), al hangt de juridische houdbaarheid van de PAS af van de uitkomst van de lopende juridische procedures. Vanuit het oogpunt van actieve natuurbescherming bezien zal de winst voor de natuur wel afhankelijk zijn van de verhouding tussen positieve en negatieve effecten van het gehele programma voor de natuur. Uitgeven van ontwikkelruimte is overigens een optie en is dus niet verplicht. Een programma kan ook uitsluitend worden ingezet om de in het eerste lid bedoelde nadelige factoren aan te pakken of om een soort of habitat te laten herstellen.

Er is in voorgaande jaren veel gemopperd op verboden en vergunning- en ontheffingsprocedures in het natuurbeschermingsrecht.

Een programma om de staat van instandhouding van een soort of habitat te laten verbeteren kan bestaan uit een samenhangend geheel van uiteenlopende instrumenten en maatregelen om bedreigingen aan te pakken en herstel te waarborgen. Het kan daarbij gaan om afspraken over het stellen van regels in een verordening, de inzet van ruimtelijk instrumentarium, subsidieregelingen, aanpassing van het beheer van een gebied, afspraken met grondeigenaren, e.d. Een programma kan lijken op het al bekende instrument van soort(en)beschermingsplan, maar een programma wordt bij AMvB of provinciale verordening ingesteld. Bovendien kent een programma in de zin van de Wnb een 'uitvoeringsplicht': "De daartoe bevoegde bestuursorganen dragen zorg voor een tijdige uitvoering van de in een programma als bedoeld in het eerste lid opgenomen maatregelen, voor zover zij met het opnemen van die maatregelen hebben ingestemd."²⁷

Omdat een programma zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau kan worden ingezet, kan zich de vraag voordoen welk niveau voor bepaalde factoren of soorten en habitats het beste is. Dit zal met name afhangen van de geografische reikwijdte van de problematiek of de omvang van het gebied waar de kansen liggen. Ook kan het afhankelijk zijn van de vraag of het programma belangrijk is voor de invulling van internationale en/of Europeesrechtelijke verplichtingen.

Een programma-aanpak kan zich richten op een soort, maar ook op soortgroepen. Vooral wanneer bepaalde

²⁷ Art. 1.13 lid 5 Wnb.

soorten vergelijkbare ecosysteemeisen hebben, en de bedreigingen eveneens vergelijkbaar zijn, is een aanpak op soortgroepsniveau voor de hand liggend. Er zijn diverse Rode Lijstsoorten waarvoor een dergelijke ‘soortgroepaanpak’ gunstig kan uitpakken, zoals kleine marterachtigen (bunzing, hermelijn, wezel), veenvlinders, weidevogels en akkervogels. Verwezen wordt naar het pleidooi voor een landelijk programma voor weidevogels door Dotinga en Trouwborst in het aprilnummer van dit tijdschrift.²⁸

Hoewel een programma een wettelijk instrument is op rijks- en provincieniveau, kunnen gemeenten wederom een belangrijke rol spelen. Onder meer bij de opstelling en uitvoering van provinciale programma’s, maar ze kunnen ook zelf een gemeentelijk soortenbeschermingsplan opstellen. Gewezen wordt op het hierboven genoemde voorbeeld van de inzet van gemeente Apeldoorn voor de beekprik.

Programma ter verbetering van de staat van instandhouding akkervogels

Het Zeeuwse Landschap werkt op Schouwen-Duiveland in een gebied van 500 hectare samen met agrariërs t.b.v. akkervogels. De maatregelen bestaan o.a. uit het inzetten van eigen gronden (door eisen te stellen aan pachters), aanleg en beheer van vogelakkers, reductie van bestrijdingsmiddelen, het beleefbaar maken van het gebied en het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen (o.a. lokale producten). De Provincie Zeeland ondersteunt dit project in het kader van het uitgeven van pachtgronden. De provincie heeft ruilgrond in bezit voor het realiseren van allerlei opgaven en doelstellingen. Deze grond wordt in eenjarige pachtcontracten uitgegeven en agrariërs die maatregelen nemen voor akkervogels krijgen de voorkeur. De belangrijkste winst is een toename van de aantallen akkervogels, waaronder Rode Lijstsoorten zoals veldleeuwerik en patrijzen, en ‘s winters van verschillende zaadeters en velduilen. Zo wordt bijgedragen aan realisatie van artikel 1.12(1). In oktober 2016 werd een Europese subsidie verkregen die verdere opschaling mogelijk maakt.

te voegen tot een nieuw, groter Natura 2000-gebied. De kansen voor natuurontwikkeling (bijv. in de tussenliggende gebieden) nemen zo toe, waarmee de doelstellingen eerder (of zelfs met een ‘plus’) behaald kunnen worden en knel kan worden verminderd.

Overigens roept de hierboven besproken conclusie van A-G Kokott betreffende de Leenheerenpolderzaak de vraag op of onder omstandigheden ook de verplichting kan bestaan tot aanmelding en aanwijzing van gebieden met hoge natuurpotentie, maar deze vraag laten wij hier rusten. Interessant vanuit het oogpunt van actieve bescherming is ook de mogelijkheid om doelstellingen te formuleren voor Natura 2000-waarden waarvoor een gebied niet is aangewezen maar wel kansen biedt (zgn. complementaire doelen). Het zou verstandig zijn dergelijke doelen, die in het verleden zijn geschrappt, weer te formuleren en/of in het beheerplan maatregelen voor deze waarden op te nemen.

Extra kansen voor actieve bescherming in Natura 2000 beheerplannen

Het Natura 2000-gebied Botshol is niet aangewezen voor de zwarte stern, maar het gebied biedt voor deze Rode Lijst-soort wel kansen. Natuurmonumenten heeft daarom besloten om in de plas bij Fort Botshol nestvlotjes voor zwarte sterns uit te leggen. Deze maatregel is opgenomen in het ontwerp beheerplan voor het gebied.¹

1. Ontwerp Beheerplan 2016-2022 N2000 gebied Botshol, Provincie Utrecht, 2016, p. 12, 14, 37 en 47.

Op provinciaal niveau zijn eveneens keuzes mogelijk om bij de uitvoering van Natura 2000 extra kansen voor de natuur te laten ontstaan. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het zoeken van samenwerking met maatschappelijke actoren (bijv. bedrijven) om met een gezamenlijk plan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied versneld te realiseren.

g. Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland (NNN) – voorheen Ecologische Hoofdstructuur (EHS) genoemd – vindt een basis in het Natuurbeleidsplan uit 1990. Met de Wnb krijgt dit netwerk voor het eerst een expliciete erkenning in de nationale natuurbeschermingswetgeving. Artikel 1.12 lid 2 bepaalt:

“Met het oog op het eerste lid dragen gedeputeerde staten in hun provincie in elk geval zorg voor de totstandkoming en instandhouding van een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, genaamd ‘natuurnetwerk Nederland’. Zij wijzen daartoe in hun provincie gebieden aan die tot dit netwerk behoren.”

De verwijzing naar het eerste lid van artikel 1.12 (zie hierboven) maakt helder dat het netwerk onder meer van belang wordt geacht voor het in een gunstige staat van instandhouding brengen van Europees en internationaal

2.3 Gebiedenbescherming

f. Natura 2000 (artikel 2.1 e.v.)

Hoewel bij discussies over Natura 2000 vaak de nadruk ligt op passieve bescherming, kenmerkt het regime zich ook door veel aandacht voor actieve bescherming. Zo moeten maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied te realiseren en om verslechtering of significante verstoring te voorkomen (art. 2.1 e.v.). Omdat de Nederlandse natuur er niet zo best voor staat zijn veel instandhoudingsdoelstellingen alleen haalbaar bij verbetering en uitbreiding van natuurwaarden. Er bestaan nog andere kansen voor actieve natuurbescherming. Zo kan er op rijksniveau voor worden gekozen om een Natura 2000-gebied te vergroten of om bij elkaar liggende Natura 2000-gebieden en tussenliggende natuurgebieden samen

28 Harm Dotinga en Arie Trouwborst, ‘De gebrekkige bescherming van weidevogels in agrarische gebieden in Nederland’, *NBR* 2017/2, p. 44-59.

beschermde soorten en habitats en Rode Lijstsoorten. Dit wordt ook in de Nota van Wijzigingen van staatssecretaris Dijkzema (p. 37) benadrukt: “Het netwerk speelt een belangrijke rol in het actieve soortenbeleid.” Veel provincies zetten het beleid om dit netwerk te realiseren voort. Daarbij bestaan vernieuwende initiatieven om ook andere stakeholders bij deze ambitieuze opdracht een actieve rol te geven. Zo is in Noord-Brabant in 2014 het ‘Groen Ontwikkelingsfonds Brabant’²⁹ opgericht, waarin regionale manifestpartners³⁰ en de provincie ten behoeve van actieve realisering van het Natuurnetwerk Brabant in totaal 240 miljoen euro hebben geïnvesteerd. Dit fonds nodigt ook vele andere actoren binnen de provincie uit om aan deze opgave een bijdrage te leveren. In 2016 hebben vijf grote Brabantse steden (de B5) hun ambitie getoond.

Inzet vijf Brabantse steden aan Natuurnetwerk Brabant

De provincie Noord-Brabant wil het Natuurnetwerk Brabant realiseren. Hiervoor is het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant opgericht. De vijf grote Brabantse steden (Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg) hebben een voorstel uitgewerkt voor de aanleg van minimaal 500 hectare aan natuur en 40 kilometer aan ecologische verbindingzones.¹ Met de uitvoering van het bidboek ‘Steden als schakels binnen natuurnetwerk Brabant’² is een bedrag van zo'n 40 miljoen euro gemoeid. De B5-steden vragen aan het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant om de helft van dit bedrag voor haar rekening te nemen. De steden zorgen zelf voor het beheer van de nieuw aan te leggen natuur. Het project draagt bij aan versnelde realisatie van Natuurnetwerk Brabant. Bovendien bieden de B5-steden zich aan als ambassadeur van het natuurnetwerk. Daarnaast wordt ingezet op cocreatie (t.b.v. vergroten betrokkenheid, inbreng innovatieve ideeën, waardecreatie en cofinanciering) en meekoppelingen met grootschalige integrale, complexe ruimtelijke ontwikkelingen.

1. Zie www.groenontwikkelingsfondsbabant.nl/1023-2.

2. Het bidboek van de vijf gemeenten is beschikbaar op www.groenontwikkelingsfondsbabant.nl.

Extra kansen voor actief natuurherstel kunnen ook worden gezocht in manieren om de compensatie van negatieve effecten op het Natuurnetwerk Nederland te verbeteren. Zowel binnen de gebiedenbescherming als in de soortenbescherming (zie hierna) wordt de wettelijke verplichte compensatie in de praktijk slecht uitgevoerd. Er zijn meerdere initiatieven om de effectiviteit van dit instrument te verbeteren. De algemene deler is ‘opschalen’; door de verschillende verplichte natuurcompensaties gezamenlijk en/of in combinatie met andere doelen uit te voeren wordt de kans op succes groter.

b. Bijzondere provinciale natuurgebieden en landschappen (1.12(3))

Op grond van artikel 1.12 lid 3 kunnen Gedeputeerde Staten van een provincie zogenaamde ‘bijzondere provinciale natuurgebieden’ en ‘bijzondere provinciale landschappen’ aanwijzen: “gebieden gelegen buiten het natuurnetwerk Nederland [...] die van provinciaal belang zijn vanwege hun natuurwaarden of landschappelijke waarden, met inachtneming van hun cultuurhistorische kenmerken.” Vooralsnog zijn in de (concept) natuurvisies en verordeningen ter implementatie van de Wet natuurbescherming geen voorstellen opgenomen om van dit instrument gebruik te maken. In de toekomst kan dit instrument echter wel van waarde blijken, om actief soortenbeleid (denk aan het invullen van de verplichting van artikel 1.12(1)) te koppelen aan kwaliteitsverbetering van de belangrijkste leefgebieden van deze soorten. Deze gebieden kunnen immers ook buiten het Natuurnetwerk Nederland gelegen zijn.

i. Nationale parken

Artikel 8.3 lid 1 Wnb bepaalt dat de minister van Economische Zaken een gebied als nationaal park kan aanwijzen op verzoek van Gedeputeerde Staten van de provincie of provincies waarin het gebied is gelegen. Daarvoor geldt wel een aantal voorwaarden. Zo moet het “een aaneengesloten gebied met een oppervlakte van ten minste 1.000 hectare” betreffen “waarin zich een of meer ecosystemen bevinden die niet wezenlijk zijn aangetast door menselijk gebruik”, “waarin zich dier- en plantensoorten, geomorfologische locaties en habitats bevinden die een bijzonder natuurwetenschappelijk, educatief en recreatief belang vertegenwoordigen”, of “dat een natuurlijk landschap van grote schoonheid omvat.” Andere voorwaarden betreffen het verzekerd zijn van “het behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied” en een in beginsel publieke toegankelijkheid ten behoeve van “educatieve, culturele en recreatieve doeleinden” (die echter wel beperkt kan worden ter behoud van de wezenlijke kenmerken van het gebied). Ook is een voorwaarde dat het gebied “zich duidelijk onderscheidt van eerder aangewezen nationale parken”. Hoewel de wet voor nationale parken geen afzonderlijk regime kent met bijzondere aandacht voor actieve bescherming, zullen vooral deze voorwaarden aanleiding kunnen zijn om in een gebied te investeren. Dat zal nog sterker het geval zijn wanneer het plan bestaat om een bepaald gebied de status van nationaal park te laten ontvangen en actieve beschermingsmaatregelen nodig zijn om aan de voorwaarden te voldoen.

29 Zie www.groenontwikkelingsfondsbabant.nl.

30 Manifest Brabant Buiten: *Verbindingen Versterken*, 2015 (vervolg op manifest 2010), beschikbaar op: www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/.

Nationale Parken van Wereldklasse

Het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' is op 1 maart 2015 van start gegaan en heeft drie hoofddoelen: 1) de kwaliteit van Nationale Parken verbeteren, 2) samenleving en natuur sterker met elkaar verbinden en 3) de merk/marktpositie van Nationale Parken verbeteren.¹ Het programma wordt uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met diverse maatschappelijke partners die samen in maart 2016 de Nationale Parken Deal ondertekenden. In het kader van het programma 'Nationale Parken van Wereldklasse' heeft in 2016 de verkiezing van het 'Mooiste Natuurgebied van Nederland' plaatsgevonden. Maar liefst 20 'bidbooks' voor gebieden voldeden aan de vereisten voor deelname en in oktober 2016 werden de winnaars bekend: Het Nederlands Waddengebied, De Veluwe, de Hollandse Duinen en de NL Delta Biesbosch-Haringvliet.²

Uitvoering van de winnende bidbooks zal langs de drie hierboven genoemde doelen leiden tot een versterking van het instrument Nationaal Park in Nederland. Daarbij gaat het ook om winst voor de natuur. Natuurherstel wordt bijvoorbeeld expliciet genoemd in het bidbook voor het Waddengebied. Ook diverse bidbooks die niet hebben gewonnen zijn niet van tafel. Zo worden in Brabant in het gebied tussen Den Bosch, Eindhoven, Tilburg en Waalwijk diverse belangrijke natuurgebieden en landschappen met elkaar verbonden tot het omvangrijke nieuwe Van Gogh Nationaal Park.³ Met de realisatie van het ecoduct over de spoorlijn Bostel-Best "ontstaat één van de grootste natuurgebieden van Nederland (7500 ha.) met Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen, Nationaal Landschap Het Groene Woud, Kampina, Oisterwijkse Vennen, Mortelen/Scheeken en het Dommeldal."⁴ Ook op meer specifieke locaties wordt actieve bescherming invulling gegeven, zoals de introductie van een edelhertenpopulatie in de Mortelen/Scheeken door het Brabants Landschap.⁵

1. Zie www.nationaleparkenwereldklasse.nl.
2. Zie voor de bidbooks die de voorgenomen activiteiten beschrijven: www.nationaleparkenwereldklasse.nl.
3. Zie www.vangoghnationalpark.com/gebied.
4. Bidbook Van Gogh Nationaal Park, www.nationaleparkenwereldklasse.nl.
5. Idem, par. 4.2. Zie ook <http://www.brabantslandschap.nl/actueel>.

2.4 Soortenbescherming: koppeling passieve en actieve bescherming

Hierboven is erop gewezen dat er in diverse provincies op het gebied van actieve soortenbescherming al veel gebeurt. In diverse provincies zal artikel 1.12 een belangrijke aanleiding vormen voor een verdere, wettelijk en ecologisch noodzakelijke, versterking van actieve bescherming van soorten en hun habitats. Ook bij de uitvoering van concrete projecten en de toepassing van passieve soortenbescherming (verboden en ontheffingen en vrijstellingen) liggen echter kansen voor actieve bescherming.

j. Koppeling passieve en actieve bescherming

Er zijn uiteenlopende manieren om actieve natuurbescherming te koppelen aan de praktijk van uitvoering van projecten en verlening van ontheffingen. Hierboven werd al gewezen op de mogelijkheid om, gebaseerd op de zorgplicht,

bepaalde maatregelen voor te schrijven als voorwaarden in ontheffingen. Kansen bestaan ook in het kader van de vaak in vergunningen en ontheffingen voorgeschreven Ecologisch werkprotocollen of Ecologisch werkplannen.

Zowel binnen de gebiedenbescherming als in de soortenbescherming wordt de wettelijke verplichte compensatie in de praktijk slecht uitgevoerd.

Actieve bescherming via het Ecologisch werkprotocol

Bij grote ruimtelijke projecten is er meestal sprake van raakvlakken met natuurwetgeving. Er zijn vergunningen/ontheffingen nodig en/of er wordt gewerkt volgens een gedragscode. Om de soms ingewikkelde of uitgebreide voorschriften om te zetten in praktische informatie voor de uitvoerders wordt meestal gewerkt met een Ecologisch werkprotocol (of Ecologisch werkplan). Dit wordt geschreven door een ecologisch deskundige en vervolgens stap voor stap besproken met de mensen die het werk uitvoeren. Opstelling van een dergelijk protocol is dus een logisch moment om te bezien of er bovenop de wettelijke voorwaarden extra ecologische winst is te behalen. Vaak is deze prima in te bouwen in het werk, kan juist als er wordt gewerkt makkelijk worden uitgevoerd (bijv. omdat materiaal om een extra poel te graven of grond voor een steilwand toch al aanwezig zijn) en bovendien met extra voordelen voor de aannemer (bijv. een betere relatie met omwonenden en overige betrokkenen).

Bij het opstellen van een Ecologisch werkprotocol of Ecologisch werkplan wordt vaak gebruik gemaakt van een zogenaamd Kennisdocument Soorten.

Actieve bescherming opnemen in Kennisdocumenten Soorten

Voor veel streng beschermde soorten die regelmatig buiten beschermde gebieden voorkomen zijn kennisdocumenten opgesteld.¹ Het doel van een kennisdocument is: "om ontwikkelaars houvast te bieden hoe met deze soorten in hun werkgebied om te gaan. De insteek is gericht op het nemen van maatregelen die negatieve effecten van het project op die soort zoveel mogelijk voorkomen." Overwogen kan worden om in Kennisdocumenten Soorten een hoofdstuk of paragraaf op te nemen met mogelijkheden voor actieve bescherming. Vaak is het in ruimtelijke ontwikkelingen goed mogelijk de inrichting zo aan te passen dat de betreffende soort daar baat bij heeft. Veel kennisdocumenten bevatten al een paragraaf 'Verbeteren habitat in bestaand leefgebied'.

1. Zie www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap.

Mogelijk nog grotere winst voor zowel initiatiefnemers als de natuur kan worden bereikt door bij soortbeschermingsontheffingen 'op te schalen'. De huidige uitvoering van natuurwetgeving (ontheffingen, handhaving, monitoring) is meestal gericht op het niveau van een uit te voeren project.

Dat is logisch, omdat de initiatiefnemer toestemming vraagt en aan die toestemming kunnen voorwaarden voor dat project worden gekoppeld. Vanuit ecologisch oogpunt is het echter op projectniveau niet altijd gemakkelijk om winst voor de natuur te behalen omdat de aandacht vaak is toegespitst op één bepaald exemplaar, één voortplantingsplaats, e.d. Voor veel soorten waar initiatiefnemers veelvuldig ontheffing voor aanvragen en krijgen (denk aan steenuil, huismus, kamsalamander) kan onder voorwaarden veel effectiever natuurwinst op gebieds- of populatieniveau worden gevonden. Logische stappen daarbij zijn:

1. Onderzoek naar de staat van instandhouding van een populatie.
2. Opstellen van een populatiebeschermingsplan voor behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van de betreffende populatie.
3. Alle ontheffingsaanvragen voor die soort in het betreffende gebied toetsen aan het populatiebeschermingsplan.
4. Mitigatie en compensatie kan worden geregeld in het populatiebeschermingsplan.
5. Regelmatige monitoring en waar nodig bijsturing.

Op deze wijze kan, zonder afbreuk te doen aan individubescherming (uitgangspunt van de wet), bij het toelaten van uitzonderingen op de bescherming meer winst geboekt worden op populatieniveau.

Gebiedsontheffing 1 – Tilburg, Haven Amsterdam en andere gemeenten

Regelink Ecologie & Landschap voerde recent grootschalige inventarisaties uit voor Pijnacker-Nootdorp, Purmerend en Weesp, waarbij de aanwezige soorten en functies in kaart zijn gebracht. Zo bestaat een breder beeld dan op projectniveau, al kan het (afhankelijk van de situatie en het tijdsverloop) nodig zijn om op laatstbedoeld niveau aanvullend onderzoek te doen. Een volgende stap kan de aanvraag zijn van een gebiedsontheffing van de Wet natuurbescherming voor veel voorkomende ingrepen zoals bijvoorbeeld sloop en nieuwbouw.

Tilburg kan daarbij een voorbeeld zijn. In april 2016 ontving Tilburg als eerste Nederlandse gemeente een gebiedsontheffing voor het uitvoeren van werkzaamheden voor toekomstige projecten in het kader van ruimtelijke ontwikkeling, beheer en onderhoud in haar 'Oude Stad'. Dit is overigens niet de eerste gebiedsontheffing. Al in 2007 ontving Haven Amsterdam een gebiedsontheffing.²

De gebiedsontheffing is gekoppeld aan voorwaarden die in principe zijn geformuleerd op het niveau van de populatie. Dat kan belangrijke ecologische winst opleveren in vergelijking met een reguliere ontheffing. Zo is in Tilburg door voorafgaand onderzoek eerst een gedegen beeld verkregen van de belangrijkste vestigingsplaatsen van beschermde soorten, vliegroutes van vleermuizen, e.d. Met deze gegevens wordt vervolgens rekening gehouden bij het gebruik laten maken van de ontheffing in concrete gevallen en bij het treffen van compenserende maatregelen. Zo is op basis van het onderzoek bekend waar het creëren van nieuwe kraamplaatsen voor vleermuizen het meest zinvol is. Compenserende maatregelen worden niet alleen zinvoller voor de betreffende soorten, maar ook vindt een bewuste schaalvergroting plaats door voor de natuur positieve maatregelen standaard te vereisen bij sloop, ook wanneer er in sommige gevallen feitelijk geen verboden worden overtreden. Zo ontstaan in de loop der tijd steeds meer nest- en verblijfplaatsen voor soorten zoals de huismus, gierzwaluw en vleermuissoorten. Onderdeel van de ontheffing is jaarlijkse monitoring, waardoor bijsturen mogelijk wordt en het rendement van beschermende maatregelen nog verder kan worden vergroot. Ook biedt de aanpak kansen voor een effectievere handhaving. Voor ontwikkelaars levert een gebiedsontheffing tijd- en geldbesparing en meer procedurele zekerheid op omdat geen ontheffing nodig is op projectniveau. De verkregen zekerheid is overigens niet absoluut, omdat zich tijdens de looptijd van het project nieuwe beschermde soorten kunnen vestigen (die buiten de ontheffing vallen). Ook zijn er nog belangrijke aandachtspunten. Zo kan de gemeente de maatregelen niet altijd formeel-juridisch opleggen aan slopers en bouwers, bijv. vanwege het niet-vergunningsplichtig zijn van de sloop. Om de natuurwinst beter te verzekeren kan het goed zijn dat de

gemeente kan werken met het uitgeven van machtigingen om van de ontheffing gebruik te maken (vergelijkbaar met ontheffingen voor schadebestrijding aan faunabeheerseenheden).

1. Ook wel generieke ontheffing, Generieke Aanpak Natuur of gebiedsgerichte aanpak genoemd, www.regelink.nl.
2. Zie www.buwa.nl en G.F.J. Smit en M. Melchers, *Monitoring beschermde flora en fauna Westpoort. Resultaten situatie 2014*, Bureau Waardenburg, 2014, rapportnummer 14-201.

Er zijn nog diverse andere voorbeelden van aanpakken waarbij compensatie bij soortenbescherming effectiever wordt gemaakt want de huidige praktijk levert voor de natuur vaak slechts beperkte winst op.³¹ ‘Opschaling’ blijkt vaak de rode draad. Door de verschillende verplichte natuurcompensaties gezamenlijk en/of in combinatie met andere doelen uit te voeren wordt de kans op succes groter.

Mitigatie en compensatie Boekelermeer-Zuid

Bij bedrijventerrein Boekelermeer-Zuid te Alkmaar is veel aandacht besteed aan de compensatie en mitigatie binnen het soortenbeschermingsrecht. In de landbouwpercelen werd de rugstreeppad aangetroffen, waardoor de ontwikkeling van een bedrijventerrein niet zonder meer mogelijk was. Door het 250 hectare grote bedrijventerrein te ontwerpen met ecozones, faunapassages, geleidingswanden en voortplantingspoelen kon een ontheffing worden verkregen. Van deze voorzieningen profiteren nu meer soorten dan aanvankelijk voorkwamen in de landbouwpercelen, waaronder rietorchis, zwanenbloem, bittervoorn, kleine modderkruiper, enkele vleermuissoorten en allerlei dagvlinders, bijen en zweefvlinders. De ecozone wordt bovendien gebruikt voor lunchwandelingen.

3. Slot

In deze bijdrage is het belang van actieve natuurbescherming besproken. Vervolgens is een overzicht gegeven van de instrumenten die de Wet natuurbescherming biedt om deze actieve bescherming invulling te geven. Daarbij zijn uiteenlopende voorbeelden gegeven. De motieven achter de voorbeelden lopen uiteen. Bij een deel van de voorbeelden gaat het primair om natuurherstel. Andere combineren juist de uitvoering van economische of maatschappelijke projecten met het realiseren van natuurwinst. Hoewel de voorbeelden opvallen door hun variatie zijn er wel enkele rode draden zichtbaar:

Veel van de instrumenten in de Wnb voor actieve bescherming zijn weliswaar facultatief geformuleerd, maar helder is dat het realiseren van de doelen van de wet en het invulling geven aan de verplichting van artikel 1.12(1) actieve inzet vereisen.

In de praktijk zal meestal een mix van instrumenten nodig zijn om natuurdoelen te halen.

Het realiseren van de natuurdoelen kan op termijn leiden tot minder spanning tussen economie en ecologie en minder knel binnen het wettelijke systeem. Daarmee kunnen veel actoren een meerwaarde ervaren van actieve bescherming. Veel provincies zijn zich van de voornoemde punten bewust en ontwikkelen beleid op het gebied van actieve bescherming of geven bestaand beleid een extra impuls. Opvallend is dat ook veel gemeenten grote ambities tonen op het gebied van actieve natuurbescherming.

Het vooraf investeren in kennis en ‘opschaling’ van maatregelen biedt vaak extra kansen voor natuurwinst en voor minder knel met de regelgeving.

Functiekoppelingen zijn vaak effectief. Er is veel ervaring met koppelingen van natuurherstel met o.a. hoogwaterveiligheid, maar er liggen ook grote kansen voor koppelingen met klimaatadaptatie, implementatie van de Kaderrichtlijn Water en met duurzaam bouwen & wonen. Door de focus in dit artikel op het instrumentarium van de Wnb zijn deze kansen minder aan bod gekomen.

Er zijn veel verschillende actoren bij actieve natuurbescherming betrokken, vaak met een grote wil om waarden te creëren. Daarmee zijn er veelal minder spanningen dan bij passieve natuurbescherming. Vanwege de positieve insteek kan actieve bescherming ook een positief effect hebben op mens-natuur-relaties en op het draagvlak voor (overheidsinzet voor) die natuur.

Omdat er nog vele opties niet zijn verkend is het aan te bevelen dat provincies en gemeenten initiatieven nemen om ervaringen met actieve natuurbescherming snel en eenvoudig te delen.

Bij een aantal voorbeelden spelen nog wel juridische vragen, maar gezien het belang van actieve natuurbescherming en de kansen die er liggen, is het aantrekkelijk de besproken lijnen verder te ontwikkelen. Daarbij is het belangrijk om ook alvast vooruit te kijken naar de veranderende en nieuwe kansen voor actieve natuurbescherming onder de Omgevingswet, een vraagstuk dat wij in dit artikel hebben moeten laten rusten.

De overheid kan bij een uitvoeringspraktijk met meer accent op actieve bescherming om verschillende redenen absoluut niet achterover gaan leunen. Zo vormt actieve bescherming geen argument voor het laten verslappen van passieve bescherming. Allereerst staan veel soorten er nu al slecht voor en hun situatie zal verder verslechteren als de overheid een stap terug doet. Passieve bescherming is noodzakelijk om ‘de bodem’ te waarborgen waarop met actief natuurbeleid gebouwd kan worden. Bovendien liggen bepaalde kansen voor herstel van natuur juist in de koppeling met passieve bescherming. De overheid zal vaak ook een actieve rol moeten spelen in het stimuleren en ondersteunen van actieve bescherming. Voorts moet worden bedacht dat maatschappelijke actoren vaak specifieke eigen belangen of interesses hebben. Daar is niets mis mee, maar het kan wel betekenen dat de natuurwinst niet altijd overeenkomt met de natuurdoelstellingen waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Daarom, maar ook omdat de optelsom van

31 Op basis van een steekproef concluderen Bosman et al (2011) dat verplichte, in een ontheffing opgenomen compenserende maatregelen slechts in 10% van de gevallen tijdig en volledig zijn uitgevoerd.

maatschappelijke initiatieven in kwantiteit niet voldoende zal zijn om de internationaal- en Europeesrechtelijk voorgeschreven resultaten te boeken, vraagt actieve bescherming dus ook een stevige overheidsinzet. Het mooie is wel dat daarbij het accent kan liggen op het positieve: groei in natuurwaarden, zoals de doelbepaling van de Wnb zelf al aangeeft, voor de natuur zelf alsook voor de maatschappelijke functies die de natuur voor de mens vervult.

Over de auteurs

Prof. dr. C.J. Bastmeijer

Hoogleraar natuurbeschermings- en waterrecht aan de Universiteit van Tilburg.

Drs. A. van Kreveld

Bioloog en eigenaar van Bureau Ulucus.