

Significantiebepaling oppervlakteverlies habitattypen

In de praktijk komt het regelmatig voor dat ten gevolge van fysieke ingrepen in Natura 2000-gebied, oppervlakteverlies van kwalificerende habitattypen kan optreden. De vraag die zich hierbij voordoet is wanneer een oppervlakteverlies significant is.

In zijn algemeenheid geldt dat het toestaan van permanente afname van oppervlakte van kwalificerende habitattypen niet past bij de algemene doelen die voor de meeste Natura 2000-gebieden zijn gesteld ten aanzien van het behoud van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied, inclusief de samenhang van de structuur en functies van de habitattypen en van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Structurele permanente afname van oppervlakte habitattypen doet hier te veel afbreuk aan. Dit betekent dat als er als gevolg van een ingreep sprake is van een permanente afname van een kwalificerend habitatype, de initiatiefnemer dient na te gaan of de ingreep kan plaatsvinden op een locatie waar geen (potentieel¹) kwalificerend habitat aanwezig is. De praktijk leert dat wijziging van locatie vaak wel mogelijk is. Pas wanneer er geen alternatieve locaties mogelijk zijn, dient te worden bezien in hoeverre de afname van kwalificerend habitat vergund kan worden.

Voor de beoordeling van dergelijke ingrepen is het van belang om een toetsingskader te hebben aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke situaties er sprake is of kan zijn van significante gevolgen. Dit memo geeft in het kort weer wat het juridisch kader is en om welke fysieke ingrepen het kan gaan, hoe men er nu in de praktijk mee om gaat, vervolgens wordt het begrip “significantie” uitgewerkt, mede aan de hand van jurisprudentie (inclusief het A2 arrest) en tot slot wordt afgesloten met een toetsingskader.

Juridisch kader

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) is het verboden zonder vergunning van GS projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000 gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

Op grond van artikel 2.8, eerste lid, Wnb moet voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.

Soort fysieke ingrepen

Oppervlakteverlies van kwalificerende habitattypen kan een gevolg zijn van de volgende ingrepen/activiteiten:

- a. Maatregelen die verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied;
- b. Ingrepen die verband houden met bijvoorbeeld onderhoud aan kabels en leidingen, waterwinputten etc;
- c. Ingrepen die nodig zijn in verband met veiligheid, denk aan kustversterking of verbreding van een strandopgang;

¹ Potentieel kan zijn een zoekgebied (zie onder toetsingskader) óf een locatie waar een uitbreidingsopgave wordt gerealiseerd

- d. Ingrepen die op korte termijn tot een afname of kwaliteitsverlies leiden, maar uiteindelijk gunstig zijn voor de natuur, denk bijvoorbeeld aan de ontmanteling van een bunkercomplex;
- e. Recreatieve ingrepen zoals de aanleg van een ruiter- of fietspad of verbreding van bestaande paden;
- f. Grootschalige ingrepen zoals de aanleg van een golfbaan.

Voor de maatregelen genoemd onder a. is wettelijk bepaald² dat hiervoor geen passende beoordeling hoeft te worden opgesteld. Dit betekent dat aan de beoordeling of deze maatregelen leiden tot significante gevolgen niet wordt toegekomen. De meeste van deze maatregelen zijn overigens vergunningsvrij gesteld in beheerplannen. Als dat niet het geval is en de maatregelen leiden tot oppervlakteverlies, dan kan volstaan worden met een natuurtoets, waarin onderbouwd wordt dat het oppervlakteverlies, gelet op het halen van de instandhoudingsdoelstellingen, geen probleem is. Een natuurtoets is minder vergaand dan een passende beoordeling.

Voor de onder b tot en met f genoemde ingrepen is de vraag of het oppervlakteverlies leidt tot significante gevolgen wel relevant.³

De praktijk

Adviesbureaus passen vaak een oppervlakenorm toe en oordelen zonder een ecologische onderbouwing dat een afname < oppervlakenorm niet significant is. Hierbij wordt verwezen naar de "Leidraad bepaling Significantie".⁴ De oppervlakenorm komt uit het "Methodiekdocument kartering habitattypen Natura 2000, versie 19 september 2012". In dit document wordt aangegeven dat pas sprake kan zijn van een habitatype, als voldaan wordt aan een minimumoppervlakte. De standaard minimumoppervlakte is 100m² (= 1 are). Voor H6110 (Pionierbegroeiingen op rotsbodern) en H7220 (Kalktufbronnen) geldt echter 10m² (= 0,1 are) en voor bos-habitattypen (H2180, H9110 t/m H 01F0) geldt 1.000m² (= 0,1 hectare) als minimum kwalificerend oppervlak.⁵

Begrip significantie

Het begrip significantie is niet nader uitgelegd in de Habitatrichtlijn of in de Wet natuurbescherming. Om toch een handvat te bieden voor vergunningverleners en opstellers van beheerplannen, is in 2009 de "Leidraad Bepaling Significantie" door EZ opgesteld. Hierin wordt het volgende aangegeven:

"Uitgangspunt voor de beoordeling of menselijk handelen significante gevolgen kan hebben, is of de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000 gebied gehaald zal worden.

Indien als gevolg van een ingreep de toekomstige oppervlakte habitat (..) dan wel de kwaliteit van een habitat lager zal worden dan de instandhoudingsdoelstelling, dan kan sprake zijn van significante gevolgen. Dat kan in ieder geval anders liggen indien:

- de afname minder dan de minimum oppervlakte van het habitatype is, er is dan per definitie geen sprake van een meetbare afname;
 - wanneer het effect opgevangen kan worden in de natuurlijke fluctuaties, door de veerkracht van het gebied;
 - in geval van specifieke bijzonderheden en milieukeurmerken".
-

² Artikel 2.7, derde lid, onder a Wnb.

³ Tenzij de activiteit in een vastgesteld beheerplan is vrijgesteld is van de vergunningplicht

⁴ Leidraad bepaling significantie Nadere uitleg van het begrip 'significante gevolgen' uit de Natuurbeschermingswet, Steunpunt Natura 2000, 7 juli 2009

⁵ Deze normen zijn opgenomen in de Leeswijzer Natura 2000 profielen 2014

Voorts wordt in de Leidraad het volgende aangegeven:

Daarnaast moeten de kwantitatieve instandhoudingsdoelstellingen niet als een absolute norm worden gezien, waarvan nooit kan worden afgeweken. Indien een activiteit tot gevolg heeft dat het na te streven aantal van een soort afneemt, vormt dit weliswaar een belangrijke graadmeter voor het al dan niet significant zijn van de effecten van die activiteit. Echter, de specifieke kenmerken van de activiteit, dan wel de specifieke omstandigheden van het gebied kunnen maken dat ondanks de afname toch geen sprake is van mogelijke significante gevolgen. Maatwerk op gebiedsniveau kan dus tot een andere conclusie leiden, hetgeen in de leidraad wordt beschreven. Het beheerplan wordt hierbij als het instrument gezien om voor het betreffende gebied per habitat, dan wel soort inzichtelijk te maken wanneer sprake is van (mogelijke) significante gevolgen. In de beheerplannen vindt namelijk de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen in omvang, ruimte en tijd plaats, waarmee de (ecologische) bedoeling van die instandhoudingsdoelstellingen goed geduid en geconcretiseerd kan worden⁶.

Op pagina 7 van de leidraad wordt verwezen naar het interpretatiedocument van de Europese Commissie⁷ waarin het volgende staat:

Europese interpretatie

De Europese Commissie heeft in een interpretatiedocument het begrip 'significante gevolgen' als volgt omschreven:

“Wat als een „significant” gevolg moet worden aangemerkt, is geen kwestie van willekeur. Ten eerste wordt de term in de richtlijn als een objectief begrip gehanteerd (d.w.z. dat de term niet op zodanige wijze wordt gekwalificeerd dat hij op een arbitraire wijze kan worden geïnterpreteerd). Ten tweede is een consequente interpretatie van „significant” noodzakelijk om te garanderen dat „Natura 2000” als een coherent netwerk functioneert.

Hoewel er duidelijk behoefte is aan een objectieve interpretatie van de term „significant”, betekent deze objectiviteit natuurlijk geenszins dat geen rekening moet worden gehouden met de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop het plan of project betrekking heeft. In dit verband kunnen de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied alsmede achtergrondgegevens en gegevens over de vroegere toestand, zeer nuttig zijn voor een precieze omschrijving van de meest delicate punten in verband met natuurbehoud. Een deel van deze informatie is vervat in de gegevens die bij het selectieproces overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 92/43/EEG worden gebruikt (zie punt 4.5.3). Ook beschikken de lidstaten soms over gedetailleerde beheersplannen ter instandhouding van een gebied, waarin de verschillen qua kwetsbaarheid tussen de diverse delen van een gebied worden beschreven.

Een en ander maakt duidelijk dat wat in één gebied significant is, het niet per se hoeft te zijn in een ander (zie bijlage I, punt 84). Aan het begrip „significant” moet een objectieve inhoud worden gegeven. Tegelijk moet de significantie van effecten worden vastgesteld in het licht van de specifieke bijzonderheden en milieukenmerken van het beschermde gebied waarop een plan of project betrekking heeft, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.

“Het verlies van 100 m² habitat kan significant zijn in het geval van een kleine standplaats van zeldzame orchideeën, maar onbeduidend in het geval van een uitgestrekt steppegebied.” Deze interpretatie is bevestigd door de uitspraak over kokkelvisserij van het Europese Hof van Justitie (zaak C-127/02, punt 48 van het arrest d.d. 7 september 2004), waarin is gesteld dat “een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die dit plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.”

Wat onder verslechtering van een habitat of een verstoring van een soort moet worden verstaan, is in het interpretatiedocument nader uitgewerkt: “Verslechtering van de kwaliteit van een habitat treedt op wanneer in een bepaald gebied de door dit habitat ingenomen oppervlakte afneemt of wanneer het met de specifieke structuur en functies die voor de instandhouding van het habitat op lange termijn noodzakelijk zijn, dan wel met de staat van instandhouding van de met dit habitat geassocieerde typische soorten, in dalende lijn gaat in vergelijking met de begintoestand. Deze evaluatie geschiedt in het licht van de bijdrage van het gebied tot de coherentie van het

⁶ Indien de gegevens waarop het beheerplan gebaseerd is, niet meer actueel zijn, is het zaak de meest actuele telgegevens en trendanalyses, voor zover beschikbaar, in de significantiebepaling te betrekken, zie ABRvS 200908058/1/R2 (oktober 2010).

⁷ Europese Commissie, 2000: Beheer van “Natura 2000”-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

netwerk.” Bij de beantwoording van de vraag of er mogelijk sprake is van significante effecten, moet dus getoetst worden aan deze drie aspecten. Daarmee is nog niet gezegd dat elke verslechtering van één van deze drie aspecten ook per definitie een significant effect is. (..)

Uit de leidraad en de interpretatie van de Europese commissie kan dus worden afgeleid dat voor de bepaling van de significantie weliswaar de oppervlakte norm kan worden gehanteerd, maar dat daarbij altijd moet worden gekeken naar:

- a. de specifieke omstandigheden van het gebied,
- b. de instandhoudingsdoelstellingen en
- c. wat daarover is opgenomen is in het beheerplan.

In de jurisprudentie wordt dit bevestigd. In 2011⁸ oordeelde de Afdeling dat het hanteren van een getalsmatige grens te beperkt is, omdat hiermee nog niet is aangetoond dat de te verwachte effecten als niet significant kunnen worden aangemerkt. Bij de beoordeling van de significantie had moeten worden betrokken de mate waarin aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan. Voorts moet de significantie van de effecten beoordeeld worden in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied waarop het project betrekking heeft. Later heeft de Afdeling dit nog eens herhaald in diverse uitspraken⁹

De vraag is of het A2 arrest (ook bekend als ‘Arrest Briels’) en de hierop volgende uitspraken van de Afdeling hierin verandering hebben gebracht. Het antwoord is nee, omdat de vraagstelling namelijk verschilt. In het A2 arrest en de daarop volgende uitspraken ging het – kort samengevat- om het verdwijnen van kwalificerend habitat, en het –in verband met (mogelijke) significantie-treffen van maatregelen en de vraag of deze maatregelen als mitigerende of compenserende maatregelen beschouwd moesten worden. De beoordeling of maatregelen zich kwalificeren als mitigerende of compenserende maatregelen is echter een heel andere beoordeling dan de beoordeling of het (geringe) verlies van kwalificerend habitat, überhaupt significant is. Dit memo gaat over het laatste.

Toetsingskader

Zoals hiervoor is aangegeven dient bij de onderbouwing dat er geen sprake is van (significante) gevolgen, de kenmerken en omstandigheden van het gebied betrokken te worden, in het licht van het halen van de instandhoudingsdoelstellingen en zo mogelijk het beheerplan. Een dergelijke onderbouwing geldt voor alle kwalificerende habitattypen, zij het dat deze wel in omvang en zwaarte verschillend kan zijn. Dit wordt hierna toegelicht:

1. Omvang kartering

Bij habitattypen die in grote omvang gekarteerd én ook aanwezig zijn, zijn er goede mogelijkheden om te komen tot een gedegen onderbouwing voor een verlies. Denk hierbij aan H2120 (Witte duinen), H2160 (Duindoornstruweel). Problemen kunnen ontstaan bij habitattypen die in kleine oppervlaktes gekarteerd zijn, omdat ze zeldzaam zijn, en/of omdat dit kenmerkend is voor het habitatype¹⁰. Problemen kunnen ook ontstaan bij een habitatype dat instabiel is en snel kan wisselen van locatie en oppervlakte (dynamische habitattypen)¹¹. De afname is dan relatief groter, waardoor eerder sprake kan zijn van significantie.

⁸ 4 mei 2011, uitspraak kolencentrales; 200901310/1/R2 en 200901311/1/R2; het ging hier om een procentuele afname, hetgeen niet werd geaccepteerd

⁹ Bv 201406756/1/R2, 201406445/1/R2 en 201406726/1/R2; hier ging het om het niet accepteren van de 0,051 mol grens

¹⁰ Bv Blauwgrasland, als er 150m² is gekarteerd en er wordt 80m² weggehaald, dan verdwijnt er in feite 150m²

¹¹ Bv H1310b in Kwade Hoek en Grevelingen, de locatie is wisselend en alleen een veldbezoek geeft duidelijkheid.

Dit kan gelden voor de volgende habitattypen in Zuid-Holland:

M = Matig kleine oppervlakten gekarteerd

K = kleine oppervlakten gekarteerd

ZK = zeer kleine oppervlakten gekarteerd

H1310B	Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)	K	instabiel snel wisselend
H1320	Slijkgrasvelden	ZK	instabiel snel wisselend
H2110	Embryonale duinen	K	vaak op strand
H2130C	Grijze duinen (heischraal)	ZK	
H2150	Duinheiden met struikhei	K	
H2170	Kruipwilgstruwelen	M	lastig type; overgang 2190B
H2180Abe	Duinbossen (droog) subtype Berken-eiken	M	vooral op structuur
H2190A	Vochtige duinvalleien (open water)	K	makkelijk herstellen
H2190C	Vochtige duinvalleien (ontkalkt)	K	Nog weinig in ZH
H2190D	Vochtige duinvalleien (hoge moerasplanten)	M	is vaak algemene vegetatie
H3270	Slikkige rivieroeveren	M	instabiel snel wisselend
H4010B	Vochtige heiden (laagveengebied)	K	geconcentreerd Nieuwkoop
H7210	Galigaanmoerassen	ZK	geconcentreerd Nieuwkoop
H6120	Stroomdalgraslanden	K	
H6410	Blauwgraslanden	K	
H7140A	Overgangs- en trilvenen (trilvenen)	ZK	
H7230	Kalkmoerassen	ZK	Linge en Lek
H91D0	Hoogveenbossen	M	geconcentreerd Nieuwkoop
H91F0	Droge hardhoutoibossen	K	discussie over aanwezigheid

2. Vegetatietypen

Bij de beoordeling van significantie kunnen ook de vegetatietypen nog een rol spelen. Er kunnen namelijk binnen het habitatype een of meerdere vegetatietypen als 'Goed indiceren' en zeer bepalend zijn voor de kwaliteit van het habitatype. Zo is/zijn:

Ass. van Buntgras en Heidespurrie; arme subass. (14AA01A) zeer zeldzaam en bepalend voor de kwaliteit binnen H2130B (Grijze duinen kalkarm),

Ass. van Oranjesteeltje en Langkapselsterretje; subass. Groot klokhoedje (14CA03B) en

Ass. van Wondklaver en Nachtsilene; subass. met Pluimstaartmos (14CB02B) zeldzaam en bepalend voor de kwaliteit binnen H2130A (Grijze duinen kalkrijk).

3. Zoekgebied

Van belang is ook of er sprake is van een zoekgebied (potentieel habitat). Er zijn 2 soorten zoekgebieden. De 1^e is als niet exact duidelijk is waar het aangegeven habitatype ligt, omdat een eigenaar geen toestemming geeft. Bij de 2^e gaat het om een zoekgebied in tijd, waar bijvoorbeeld grootschalig is afgeplagd (bv Westduinpark) en er nog kleine stukjes vegetatie zijn blijven bestaan van waaruit de kolonisatie elders in het gebied weer moet plaatsvinden, of waar de eerste ontwikkeling van een aangewezen habitatype zichtbaar of te verwachten is. Beide zijn zeer belangrijk voor het gebied.

4. Cumulatie

En tot slot is cumulatie van belang. Wanneer bijvoorbeeld binnen een jaar van hetzelfde habitat een aantal keren oppervlakte net onder de norm wordt weggehaald, verdwijnt er cumulatief veel meer dan de oppervlakenorm en kan er sprake zijn van significantie zijn. Ook dit hangt weer af van de specifieke omstandigheden en kenmerken van het gebied en de vraag of het halen van de instandhoudingsdoelstelling in gevaar komt.

Samenvatting Toetsingskader:

Bij de beoordeling van de significantie van oppervlakteverlies van kwalificerend habitat mag de oppervlakenorm van de "Leidraad bepaling Significantie" worden gehanteerd. Hierbij dient echter ook gekeken te worden naar de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied en dient tevens betrokken te worden de mate waarin aan de instandhoudingsdoelstellingen wordt voldaan (Beheerplan + Gebiedsanalyse PAS). De initiatiefnemer dient dit in de vorm van een onderbouwing aan te leveren. Daarbij dient gelet te worden op de volgende zaken:

- Gaat het om habitattypen die in grote omvang gekarteerd én ook aanwezig zijn? In dat geval is de onderbouwing relatief eenvoudig (tenzij door cumulatie van projecten in totaal meer habitat verdwijnt dan de oppervlakenorm);
- Gaat het om een van bovengenoemde habitattypen, die bijvoorbeeld in kleine oppervlakten zijn gekarteerd, of die dynamisch zijn? Dan vergt de onderbouwing meer maatwerk (inclusief veldbezoek);
- Gaat het om habitattypen, waarbij een of meerdere vegetatietypen bepalend zijn voor de kwaliteit van het totale habitatype? Ook in dit geval is er sprake van maatwerk (inclusief veldbezoek).
- Gaat het om een zoekgebied of een locatie waar een uitbreidingsopgave ligt (potentieel habitat)?
- Is cumulatie meegenomen?

Indien bij toepassing van bovengenoemd toetsingskader blijkt dat er geen sprake is van significantie dan kan er een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid worden verleend. Overigens geldt dit toetsingskader ook als er sprake is van een oppervlakteverlies van kwalificerend habitat > oppervlakenorm, het blijft maatwerk!

Indien de conclusie is dat er wel sprake is van significantie, dan kan het treffen van maatregelen een uitkomst bieden, zij het dat dan wel het A2 arrest en de daarop volgende uitspraken een rol spelen. Immers in dat geval moet worden beoordeeld of het om beschermingsmaatregelen of om compenserende maatregelen gaat. In het laatste geval moet de ADC-toets worden gevolgd.