

# **Natuurcompensatie over de grens**

## Een analyse van natuurcompensatie in het buitenland

Drs. J. Vader  
Drs. P. Roza  
Drs. T.A. Selnes  
Dr. A. Gaaff

Projectcode 20599

Augustus 2007

Rapport 6.07.15

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Natuurcompensatie over de grens; Een analyse van natuurcompensatie in het buitenland

Vader, J., P. Roza, T.A. Selnes, A. Gaaff

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 6.07.15; ISBN/EAN: 978-90-8615-167-7; Prijs €20 (incl. 6% btw)

104 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar natuurcompensatie in het buitenland. In Nederland bestaan er verschillende problemen bij de uitvoering van het compensatiebeginsel binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het ministerie van LNV wil graag verbetering in de uitvoering en is daarom op zoek naar leerervaringen uit andere landen. Eerst is een quickscan uitgevoerd voor een zevental landen. Vervolgens is het compensatiebeginsel nader onderzocht in Engeland en Duitsland.

This report describes a study into the application of the principle of nature compensation in other countries. In the Netherlands there are several problems with the implementation of the principle within the National Ecological Network. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality the implementation to be improved. Therefore the Ministry is interested in learning experiences form other countries. First a quickscan has been carried out for seven countries. After that the principle of nature compensation has been more closely examined in the United Kingdom and Germany.

Bestellingen en informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksoopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

|  | Blz. |
|--|------|
| <b>Woord vooraf</b>                                      | 7    |
| <b>Samenvatting</b>                                      | 9    |
| <b>Summary</b>   | 13   |
| <b>1. Inleiding</b>                                      | 19   |
| 1.1 Aanleiding   | 19   |
| 1.2 Beleidskader EHS                                     | 20   |
| 1.3 Compensatie over de grens                            | 20   |
| 1.4 Centrale vragen                                      | 21   |
| 1.5 Aanpak   | 21   |
| 1.6 Leeswijzer   | 22   |
| <b>2. Het compensatiebeginsel</b>                        | 23   |
| 2.1 Inleiding  | 23   |
| 2.2 De basisvormen van compensatie                       | 23   |
| 2.3 Achtergronden van compensatie                        | 24   |
| 2.4 Compenseren is maatwerk                              | 24   |
| 2.5 Natuurcompensatie                                    | 25   |
| <b>3. EHS-compensatie</b>                                | 27   |
| 3.1 De EHS, ruggengraat van de Nederlandse natuur        | 27   |
| 3.2 Beschermingsregime                                   | 27   |
| 3.3 Compensatiebeginsel                                  | 29   |
| 3.4 Praktijkproblemen                                    | 30   |
| <b>4. Compensatie in het buitenland: landenquickscan</b> | 32   |
| 4.1 Inleiding  | 32   |
| 4.2 Onderzochte landen, selectiecriteria en methodiek    | 32   |
| 4.3 Wel of geen compensatie in de praktijk?              | 33   |
| 4.4 Denemarken   | 34   |

|  | Blz.      |
|--|-----------|
| 4.5 Duitsland  | 35        |
| 4.6 Engeland   | 35        |
| 4.7 Frankrijk  | 36        |
| 4.8 Verenigde Staten   | 36        |
| 4.9 Vlaanderen   | 37        |
| 4.10 Zweden  | 37        |
| 4.11 Conclusies en selectie  | 38        |
| <b>5. Natuurcompensatie in Engeland en Duitsland</b>                               | <b>41</b> |
| 5.1 Inleiding  | 41        |
| 5.2 Engeland   | 41        |
| 5.3 Duitsland  | 49        |
| <b>6. Conclusies, aanbevelingen en perspectieven</b>                               | <b>61</b> |
| 6.1 Inleiding  | 61        |
| 6.2 Hoe is in andere landen het systeem van natuurcompensatie ingericht?           | 61        |
| 6.3 Hoe werken de bijbehorende mechanismen van natuurcompensatie in andere landen? | 64        |
| 6.4 Leerpunten en aanbevelingen  | 67        |
| 6.5 Perspectieven op compensatie   | 74        |
| 6.6 Aanbevelingen voor verder onderzoek  | 76        |
| <b>Literatuur</b>  | <b>77</b> |
| <b>Bijlagen</b>  |           |
| 1. Geïnterviewden casestudies en gesprekspartners landenquickscan                  | 81        |
| 2. Landenquickscan   | 83        |
| 3. Interviewvragen   | 101       |

## Woord vooraf

In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn ingrepen niet toegestaan als zij de natuur significant kunnen schaden. Er worden uitzonderingen gemaakt voor projecten met een nationaal belang waarvoor geen alternatieven zijn. De natuur die daardoor wordt aangetast, moet worden gecompenseerd. Bij de toepassing van dit compensatiebeginsel worden vaak problemen geconstateerd, zoals het geheel achterwege blijven van de uitvoering van de compensatie. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ontwikkelt samen met andere partijen een beleidskader EHS-regime om, onder andere, de toepassing van het compensatiebeginsel te verbeteren. Daarin wil LNV graag leerervaringen uit andere landen betrekken. Het LEI heeft daarom onderzocht hoe natuurcompensatie in andere landen is georganiseerd. LNV en de opstellers van het beleidskader EHS-regime vormen de doelgroep van dit rapport.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, voor de directie Natuur. De begeleiding was in handen van Koos Straver (LNV, directie Natuur). De auteurs bedanken hem voor zijn betrokkenheid en inhoudelijke bijdragen.

Deze studie is voor een groot deel gebaseerd op mondelinge informatie, verkregen uit interviews met vertegenwoordigers van overheidsinstanties en natuurorganisaties. Speciale dank gaat uit naar alle geïnterviewden voor hun tijd en informatie (zie bijlage 1 voor een overzicht). Tevens zijn de onderzoekers Wiebren Kuindersma (Alterra) zeer erkentelijk voor zijn advisering gedurende het project en Greet Overbeek en Stijn Reinhard (LEI) voor respectievelijk de projectbegeleiding binnen het LEI en de review van de rapportage.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI



## Samenvatting

In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het 'nee, tenzij regime' van toepassing. Dit betekent dat ingrepen die de 'wezenlijke kenmerken en waarden' van de natuur significant kunnen aantasten, niet zijn toegestaan, tenzij het om een groot openbaar belang gaat en er geen alternatieven zijn. De schade die daarbij wordt aangericht aan de natuur, moet dan worden gecompenseerd.

Uit onderzoek blijkt dat natuurcompensatie niet zonder problemen verloopt in Nederland. Soms blijft de uitvoering ervan zelfs helemaal achterwege. De belangrijkste knelpunten zijn: het vinden van een geschikte locatie voor compensatie, de complexiteit van de compensatieregeling, een gebrek aan controle op de uitvoering van compensatie en de hoge kosten van natuurcompensatie. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en andere partijen ontwikkelen momenteel een geïntegreerd beleidskader voor het EHS-regime, waarin ook het instrument natuurcompensatie is opgenomen. Dit kader moet onder andere zorgen voor een betere uitvoering van natuurcompensatie.

Ten behoeve van dit kader wil het ministerie van LNV graag weten hoe natuurcompensatie in andere landen is georganiseerd. Het LEI heeft daarom onderzoek gedaan naar twee vraagstellingen:

- Hoe is in andere landen het systeem van natuurcompensatie ingericht?
- Hoe werken de bijbehorende mechanismen van natuurcompensatie in die landen?

Er is eerst een quickscan (korte verkenning) gemaakt onder een aantal landen van het principe van natuurcompensatie. Vervolgens is het compensatiebeginsel via casestudies nader onderzocht in Engeland en Duitsland, met een focus op Noordrijn-Westfalen. Daarbij is alleen gekeken naar nationale compensatieregelingen en niet naar compensatie in het kader van de Habitatrichtlijn. Uit de verkenning blijkt dat niet alle landen een nationale regeling hebben of dat deze niet wordt uitgevoerd. Het eerste is onder andere afhankelijk van stedelijke druk, de hoeveelheid aanwezige natuur en cultuur.

### *Natuurcompensatie in Engeland en Duitsland*

In Engeland zijn schadelijke ingrepen in beschermde natuurgebieden (voornamelijk Sites of Special Scientific Interest) niet toegestaan. In de praktijk worden er, net als in Nederland, uitzonderingen gemaakt onder vergelijkbare voorwaarden. De aangetaste natuur moet dan worden gecompenseerd. Dit wordt geregeld via het ruimtelijke ordeningsspoor, wat betekent dat de vereiste compensatie aan de bouwvergunning wordt gekoppeld. De initiatiefnemer en het bevoegde gezag (over het algemeen de gemeente) onderhandelen over de precieze invulling. De eisen worden vastgelegd via een contract en/of door middel van aan de vergunning gekoppelde voorwaardelijke eisen. De onafhankelijke overheidsinstantie, Natural England, die volgens de wet moet worden geconsulteerd, ziet hierop toe.

Compensatie komt echter weinig voor in Engeland. Er zijn over het algemeen voldoende alternatieve ontwikkelingslocaties voorhanden. Hoewel er geen landelijke overzichten zijn, hebben de respondenten het idee dat de compensatie goed wordt uitgevoerd. Het gaat overwegend om grote, goed gecontroleerde projecten, zoals uitbreiding van lucht- en zeehavens. Het bevoegd gezag beschikt over handhavingmechanismen zoals sancties en bouwstop.

Duitsland is wat betreft natuur- (en landschaps)bescherming een bijzonder land. Er bestaat al sinds 1976 een natuurcompensatieregeling. Deze regeling is zowel onderdeel van de ruimtelijke ordenings- als van de natuurbeschermingswetgeving en is van toepassing op alle bestanddelen van natuur en landschap, zowel op de gebieden die als beschermd zijn aangewezen als op gebieden die dat niet zijn. Voor de eerste categorie geldt echter wel een zwaardere toets in het kader van ruimtelijke ingrepen. Bij niet specifiek beschermde gebieden worden ingrepen uiteindelijk vaak wel toegestaan. Natuurcompensatie wordt dan ook wel ingezet om ruimtelijke ingrepen mogelijk te maken. Goedkeuring van ingrepen en compensatieplannen vindt over het algemeen op het niveau van de gemeente plaats.

Duitsland kent, vooral in de meer verstedelijkte deelstaten, een vergelijkbare problematiek als Nederland wat betreft natuurcompensatie. Er is sprake van toenemende stedelijke druk, een confrontatie tussen economische en natuurbelangen en het wordt steeds moeilijker om geschikte compensatielocaties te vinden. De laatste jaren wordt getracht de natuurcompensatieregeling soepeler te maken en minder belemmerend voor ruimtelijke ontwikkelingen. De focus gaat onder andere meer richting kwaliteit en minder naar kwantiteit. Ook wordt gebruik gemaakt van maatregelen waarbij de compensatiegrond niet de bestemming natuur krijgt,

maar er wel ruimte wordt gegeven aan natuur (bijvoorbeeld op landbouwgrond).

Een nieuw concept dat veel potentie biedt, is dat van de Flächenpool. Dit is een soort compensatiebank, dat een reservoir van compensatiegronden aanlegt ten behoeve van toekomstige ingrepen. Deze Flächenpools worden over het algemeen door de gemeenten ingesteld, maar er zijn ook districten (Kreise) die ze voor meer gemeenten beheren. Dit levert een grotere ruimtelijke samenhang op, wat de ecologische waarde ten goede komt en eenvoudiger is voor de initiatiefnemer omdat deze niet zelf op zoek hoeft naar grond. Doordat de grond van tevoren en veelal op grotere schaal wordt 'ingekocht', is dit vaak ook goedkoper. Deze compensatiebanken zijn echter nog niet in alle gemeenten en districten aanwezig.

In Duitsland vindt registratie van compensatieplichtige ingrepen en de uitvoering van compensatie op meerdere niveaus plaats; in het gemeentelijke 'grondboek' (Grundbuch) en op deelstaatniveau. In Noordrijn-Westfalen moet tevens een compensatiekadaster worden bijgehouden. Controle op de uitvoering verloopt relatief goed waar het gaat om grote ingrepen, maar is gebrekkig voor de kleinere projecten. Dit komt vooral door het grote aantal compensatieprojecten en, daaraan gerelateerd, door gebrek aan personeelscapaciteit.

#### *Leerpunten en aanbevelingen*

Nederland is op de goede weg wat betreft de ontwikkeling en uitvoering van het compensatiebeginsel. In veel andere landen is het principe nog niet zo ver uitgewerkt als hier. Beleidsmakers zijn zich er echter van bewust dat het toepassen van de theorie in de praktijk beter kan en zij werken aan verbetering.

Natuurcompensatie kan zowel een ontwikkelingsgerichte als een toelatingsgerichte oriëntatie hebben. Enerzijds kan het instrument worden ingezet om te voorkomen dat (beschermde) natuurgebieden 'op slot' gaan en er geen ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn. Anderzijds helpt het 'onnodige' ontwikkelingen (zonder groot openbaar belang) te weren. Voor de diverse partijen is het van belang dat zij zich ervan bewust zijn dat beide oriëntaties bestaan en dat men weet wanneer welke de voorkeur verdient.

Als natuurcompensatie aan orde is, moet de uitvoering hiervan worden verzekerd. Een privaatrechtelijke overeenkomst (met financiële onderbouwing) zal hierbij kunnen helpen. Het bevoegd gezag zal daarbij de politieke wil moeten tonen om te handhaven. Een eerste vereiste voor handhaving is een goed registratiesysteem, zoals een compensatiekadaster. Dit kan naast controle ook voor andere doeleinden worden ingezet, bijvoorbeeld als men

leerervaringen wil opdoen over de ontwikkeling van compensatienatuur. Het compensatiekadaster kan worden uitgebreid met een overzicht van voor compensatie geschikte gronden.

Het Duitse compensatiebanksysteem (de Flächenpool) is een concept dat ook in Nederland zou kunnen worden toegepast, vooral om het probleem van het vinden van geschikte compensatiegronden op te lossen. De inzet van een 'compensatiemakelaar' maakt het proces nog efficiënter. Zeker, als deze ook de officiële verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer kan overnemen.

In Duitsland en in Engeland is bij compensatieonderhandelingen de tussenkomst van een derde partij (Untere Naturschutzbehörde en Natural England) verplicht. Dit zorgt ervoor dat natuur wordt meegenomen in de belangenafweging en dat er een centrale organisatie is die zich verantwoordelijk voelt voor het naleven van het compensatiebeginsel. In Engeland heeft Natural England in die zin meer invloed dan de Untere Naturschutzbehörden in Duitsland, omdat deze geen handhavingsbevoegdheid hebben. In Nederland lijkt er een behoefte te bestaan aan een dergelijke 'natuurautoriteit' of wellicht een 'compensatieautoriteit' omdat er nu geen organisatie is die zich verantwoordelijk voelt voor de uitvoering van compensatie.

De Duitse ervaringen met natuurcompensatie leren ons dat het instrument ook buiten aangewezen beschermd natuurgebieden kan worden ingezet en dat compensatiegebieden niet noodzakelijkerwijs de bestemming natuur hoeven te krijgen om ervoor te zorgen dat natuur meer ruimte krijgt. In dit opzicht zou bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer als compensatie-instrument nader onderzocht kunnen worden.

## Summary

In the Dutch National Ecological Network (EHS) the 'no, unless' regime applies. This means that interventions which can have a significant negative influence on nature values are not allowed, unless they have reasons of overriding public interest and alternatives are lacking. The damage to nature must then be mitigated and compensated.

Recent evaluations of the observance of the compensation regulation show that there is a tension between the policy and the performance in practice. In a large part of the cases involved in the evaluations compensation was not correctly applied, not executed at all, or sometimes not even embedded in spatial plans. Important causes are:

- it is difficult, expensive and time-consuming to find and acquire a suitable location for compensation measures. The vicinity requirement makes it even more complicated;
- also complicated is the compensation principle itself. It is not always obvious what is and what is not allowed, and what must be done. Furthermore, in a large number of municipalities there is a lack of expertise with regard to the regulation and ecological knowledge;
- inspections and monitoring are minimal because registration systems and maintenance mechanism are lacking, and no organisation feels an explicit responsibility for the enforcement of the compensation regulation at the local level;
- another important cause is the cost of compensation. Compensation is expensive (purchasing the area, plantings, management, etc.) and gives no profit to the initiator. The risks of sanctions are small.

The Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) and other parties are currently developing an integrated policy framework for the EHS regime, which also incorporates the instrument of nature compensation. This framework should ensure among other things a better implementation of nature compensation. Therefore the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality requested LEI to analyse how the principle of nature compensation is arranged in other countries. The research questions are:

- How is the system of nature compensation arranged in other countries?
- How do the accompanying mechanisms work?

First a quickscan of the principle of nature compensation has been made for a number of countries. Then the compensation principle has been examined more closely by means of case studies in England and Germany, with a focus on North Rhine-Westphalia. We only explored national compensation regulations and not compensation within the framework of the European Habitat Directive. From the quickscan it becomes clear that not all countries have a national regulation and in case they have one, it is not always carried out. This is among other things dependent on the extent of urban pressure, the quantity of present nature and culture.

#### *Nature compensation in England and Germany*

In England damaging activities in protected nature areas (mainly Sites of Special Scientific Interest) are not allowed. In practice, exceptions are made under similar conditions as in the Netherlands. In these cases damaged nature must be compensated. This is regulated via spatial planning regulation, which means that obligated compensation measures are linked to the permission (building permit). The initiator and the competent authority (generally the municipality) negotiate about the exact interpretation. The requirements are laid down in an written agreement, often under private law or by means of requirements linked to the building permit. The independent supervisor Natural England, which should be consulted according to law, sees after this. Nature compensation is not very common in England. Generally, there are sufficiently alternative development locations available. Although there are no national overviews, respondents have the idea that compensation is carried out well. It mainly concerns large and well controlled projects, such as the extension of airports and seaports. If necessary, the competent authorities can use enforcement mechanisms such as sanctions and building freeze.

Germany is a special country when it comes to nature (and landscape) protection. A national nature compensation regulation has been introduced already in 1976. This regulation is part of both spatial planning and nature protection legislation and applies to all elements of nature and landscape, which amounts to the established protected nature areas, as well as to all other non-built up areas (Normallandschaft). The main objective is to maintain and re-establish the German cultural landscape. In the established protected nature areas the considerations are stricter, and an exemption is necessary before developments can take place. In not specifically protected areas interventions are mostly permitted. Nature compensation can thus be regarded as an instrument to make spatial interventions possible. Approval

of interventions and compensation plans generally takes place at the level of the municipality (Gemeinde or Kommune).

Concerning nature compensation, Germany confronts similar problems as the Netherlands. For instance, North Rhine-Westphalia and a number of other federal states experience the same problems with regard to increasing urban pressure. Furthermore there is a confrontation between economic interests and nature protection interests. North Rhine-Westphalia also has difficulties in finding suitable and affordable compensation grounds. In the last few years the German government (both at federal level and in North Rhine-Westphalia) has tried to make the nature compensation regulation more flexible and less impeding for building activities, by shifting the focus from quantitative to qualitative compensation (like qualitative improvements in already established nature areas, instead of establishing new nature areas). There are also experiments with nature development and protection measures on agricultural land. This prevents the necessity to purchase land and reduces the total costs, while the farming land preserves its agricultural designation.

An important development is the organisation of compensation banks (Flächenpools). The Flächenpool is a new concept that offers great potential. A reservoir of compensation grounds is being purchased by a municipality or a group of municipalities or a district (Kreis) in anticipation of future construction activities. The advantages of this approach are manifold. The compensation banks ensure better geographical cohesion, which prevents the creation of compensation islands and results in a higher nature quality. Furthermore, the initiator does not have to spend time and energy on finding a suitable compensation location, is not involved in the purchase negotiation and can outsource the nature management. Moreover, land prices can be more favourable, for one can buy land when the time is best. The Flächenpools are not yet present in all municipalities and districts. Currently, the initiator of the building activities remains responsible for the realisation of the compensation obligations. The government wishes to change this in new law.

In Germany, registration of interventions that require compensation measures and of the implementation of compensation takes place at several administrative levels; at the level of the municipality (in the Grundbuch) and at state level. In North Rhine-Westphalia the districts also keep a compensation land register. Control and enforcement on large projects are accurate, but the smaller projects are less well controlled. Mainly the large number of compensation projects, but also the fact that the civil servants do

not give priority to nature compensation are causes of the limited control and enforcement.

*Learning points and recommendations*

Concerning the development and implementation of the compensation principle, the Netherlands compares favourably with other European countries. In many other countries the principle has not been developed as far as in the Netherlands. However, policy makers are aware that better application of the theory in practice is possible and therefore they continue to strive for improvement.

Nature compensation can be based on both development planning and permission planning. On the one hand the instrument can be used to prevent that (protected) nature areas will be 'locked' and no spatial developments will be possible anymore. On the other hand it helps to avoid unnecessary developments (without reasons of overriding public interest). For the different parties it is important that they are aware of the fact that both orientations exist and that they know when which orientation takes precedence.

It is important to ensure the implementation of nature compensation. An agreement under private law (with a financial basis) can be used for this. The competent authority will thereby need to show the political will to maintain. A first requirement for enforcement is a good registration system, like a compensation land register. Besides for control, this register can also be used for other aims, for example if one wants to gain learning experiences concerning the development of compensation nature. The compensation land register can be extended with an overview of locations of protected areas and their protection status and suitable compensation grounds.

The German compensation bank system, the Flächenpool is a concept that could also be applied in the Netherlands, especially to solve the problem of finding suitable compensation grounds. The use of a professional 'compensation broker' can make the process even more efficient. Especially, when this broker can take over the official responsibility of the initiator.

In Germany and in England consultation of a third party (Untere Naturschutzbehörde and Natural England) is obligated in compensation negotiations. This ensures that the interests of nature are taken along in the interests assessment and that there is a central organisation which feels responsible for observing the compensation principle. In that sense Natural England has more power than the Untere Naturschutzbehörden in Germany, because the last ones do not have the power of control and enforcement. In

the Netherlands there also seems to be a need for such a 'nature authority' or possibly a 'compensation authority', because at the moment there is no organisation in Netherlands which feels responsible for the implementation of nature compensation.

The German experiences with nature compensation teach us that the instrument could also be applied outside protected nature areas and that compensation areas do not inevitably need to get a nature destination in order to ensure that nature gets more space. In this respect it would be useful to examine the opportunities of agricultural nature management as a compensation instrument.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Binnen de EHS, maar ook in veel andere beschermde natuurgebieden zoals Natura 2000 en Beschermde Natuurmonumenten is het natuurcompensatiebeginsel van toepassing. Ingrepen die de wezenlijke kenmerken en waarden van de natuur in deze gebieden significant negatief kunnen aantasten, zijn niet toegestaan. Indien de voorgenomen ingreep van groot openbaar belang is en er geen reële alternatieven zijn, mag de ingreep onder voorwaarden plaatsvinden. Schade aan natuur moet daarbij zoveel mogelijk worden beperkt (gemitigeerd) en de schade die alsnog optreedt, dient te worden gecompenseerd.

In Nederland heeft men al ongeveer tien jaar ervaring met natuurcompensatie. Uit een verkennende studie van het LEI naar de toepassing van natuurcompensatie (Gaaff en Vader, 2005) blijkt dat er echter nog weinig bekend is over de compensatiepraktijk. De VROM-inspectie heeft in 2005 een onderzoek gedaan naar de naleving van het compensatiebeginsel in de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg (Gjaltema en Burgering, 2006; ministerie van VROM, 2006). Daarbij is bekeken of de planologische verankering van de compensatie is geregeld en is er nagegaan of de compensatie in het veld is uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat compensatie vaak niet is geregeld, niet planologisch is verankerd en niet is uitgevoerd. Een aantal oorzaken ligt hieraan ten grondslag. Zo is het compensatiebeginsel zelf al ingewikkelde materie, maar ook het vinden van een geschikte locatie en het verkrijgen daarvan is moeilijk, de registratie verloopt slecht en er is weinig controle op de uitvoering. Vooral het gebrek aan handhavingmechanismen speelt betrokken overheden parten. Ook de Algemene Rekenkamer concludeert in haar *Nota van bevindingen over de bescherming van natuurgebieden* dat de uitvoering van natuurcompensatie niet aan de gestelde eisen voldoet (Algemene Rekenkamer, 2007, concept).

## 1.2 Beleidskader EHS

Het rijk en de provincies werken momenteel aan een geïntegreerd beleidskader voor het EHS-regime: *Spelregels EHS* (ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, 2007, concept). Reden voor dit initiatief zijn de introductie van de nieuwe EHS-instrumenten saldobenadering en herbegegrenzing uit de *Nota Ruimte* en de verschuivingen van taken en bevoegdheden richting provincies. Tevens is het op grond van de rapporten van de VROM-inspectie en de Algemene Rekenkamer wenselijk gebleken om het compensatiebeginsel meer uit te werken. Provincies hebben behoefte aan een geïntegreerd beleidskader dat breed kan worden toegepast bij ruimtelijke ingrepen in de EHS (ministerie van LNV, 2006). Daarom zijn de nieuwe instrumenten en natuurcompensatie geïntegreerd opgenomen. Het kader beschrijft wanneer en hoe er moet worden gecompenseerd en welke verantwoordelijkheden de betrokken partijen hebben. De uitwerking van dit principe kan als de opvolger van het document *Uitwerking compensatiebeginsel SGR* (ministerie van LNV, 1995) worden beschouwd. De opstellers van het kader vormen ook de doelgroep van onderhevig rapport.

## 1.3 Compensatie over de grens

Het principe van natuurcompensatie speelt niet alleen in Nederland een rol. Ook elders in Europa en in de wereld maken dergelijke beginselen deel uit van beleid en wet- en regelgeving. In de Europese Unie is bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn van kracht waarin compensatieverplichtingen zijn opgenomen, maar er zijn ook nationale regelingen in diverse landen.

Het is voor LNV interessant om inzicht te krijgen in de manier waarop natuurcompensatie in andere landen wordt georganiseerd, welke problemen men daar ervaart en deze worden aangepakt. De directie Natuur van LNV heeft het LEI gevraagd om hier door middel van een onderzoek meer zicht op te geven. De resultaten van dit onderzoek kunnen handvatten bieden om de in Nederland aanwezige problemen aan te pakken en de organisatie van compensatie te verbeteren. De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt in het EHS-beleidskader, maar kunnen ook lessen opleveren voor het compensatiebeleid in het kader van Natura 2000 en de herplantplicht in het kader van de Boswet.

Het onderzoeksdoel is het inzichtelijk maken van de organisatie van compensatie in andere landen. De beoogde doorwerking betreft het verbeteren van de organisatie van natuurcompensatie in Nederland.

## 1.4 Centrale vragen

Voorgaande kan worden vertaald in de volgende twee centrale vragen:

- Hoe is in andere landen het systeem van natuurcompensatie ingericht?
- Hoe werken de bijbehorende mechanismen van natuurcompensatie in andere landen?
  - doorwerking (implementatie in bestuurlijk systeem);
  - uitvoering;
  - planologische verankering;
  - toezicht en handhaving;
  - registratie en administratie?

## 1.5 Aanpak

Om de hiervoor genoemde vragen te beantwoorden, is eerst een korte verkenning gemaakt onder een klein aantal landen/deelstaten. Dit betreft: Duitsland, Verenigd Koninkrijk (nadruk op Engeland), Frankrijk, Denemarken, Zweden en België (Vlaanderen). Er is voor deze selectie gekozen in verband met vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie op gebied van bestuur en/of verstedelijking. Ook zijn dit landen waarvan de onderzoekers de taal van de nationale wet- en regelgeving eigen zijn. Tevens is naar de Verenigde Staten gekeken, omdat dit land één van de eerste bekende compensatieregelingen heeft (Clean Water Act).

Binnen deze selectie is gekeken of er een systeem van natuurcompensatie aanwezig is en of compensatie in de praktijk wordt toegepast. Omdat wij ons voor de Nederlandse situatie richten op EHS-compensatie en niet op compensatie in het kader van Natura 2000, richten wij ons voor de buitenlandse situatie ook niet op Natura 2000-compensatie. Belangrijker is echter dat de Habitatrictlijn in veel landen pas sinds kort of soms nog helemaal niet in nationale wetgeving is omgezet, waardoor we ook niet goed naar de organisatie daarvan kunnen kijken. Daarom is alleen specifiek naar eigen nationale compensatieregelingen gekeken.

De quickscan is uitgevoerd door middel van bureauonderzoek (internetafbeelding, literatuuronderzoek) en voor sommige landen is dit aangevuld met telefonische interviews. De quickscan is gebaseerd op een aantal basisvragen (zie hoofdstuk 4 en bijlage 2).

Aan de hand van de uitkomsten van de quickscan zijn twee landen geselecteerd voor casestudieanalyse. Dit zijn Engeland (er is niet naar de andere delen van het Verenigd Koninkrijk gekeken, met uitzondering van

een gesprek met een lokale overheid in Wales) en Duitsland. In de Duitse casestudie heeft de nadruk vooral op Noordrijn-Westfalen gelegen. Ten behoeve van de casestudies zijn uitgebreidere vragenlijsten opgesteld (zie bijlage 3), die in interviews (telefonisch en op locatie) met 18 sleutelpersonen van betrokken overheidsinstanties en andere relevante organisaties (zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewden) zijn besproken. Er is met instanties op verschillende overheidsniveaus gesproken, zodat er een goed beeld van zowel de beleidstheorie, als van de beleidspraktijk kon worden gegeven. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt, die door de betrokkenen zijn geaccordeerd.

Aan de hand van de casestudieanalyses is een overzicht gemaakt van leerpunten voor het Nederlandse EHS-compensatiebeleid. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2006 en februari 2007.

## **1.6 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 vormt een theoretisch overzicht van de basisvormen van compensatie. Dit wordt gevolgd door een uitleg over EHS-compensatie. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de landenquickscan samengevat en wordt de selectie voor de casestudies onderbouwd. De casestudiebeschrijvingen staan in hoofdstuk 5. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies, aanbevelingen en perspectieven op natuurcompensatie. In de bijlagen zijn de verschillende vragenlijsten opgenomen en is een overzicht te vinden van alle geïnterviewde personen. Tevens staat de uitgebreide beschrijving van de landenquickscan in een bijlage.

## 2. Het compensatiebeginsel

### 2.1 Inleiding

Compensatie wordt niet alleen voor natuurdoelen, maar ook voor andere doelen toegepast (bijvoorbeeld onteigening, invaliditeit). Dit hoofdstuk geeft een kort theoretisch overzicht van de basisvormen van compensatie.

### 2.2 De basisvormen van compensatie

Monnikhof (1999) beschrijft compensatie in zijn artikel 'Compensatie: een gouden greep?' als een beleidsinstrument dat in opkomst is en op verschillende manieren wordt toegepast. De basis van compensatie ligt in het feit dat waar mensen samenleven, het handelen van de één het welbevinden van de ander in negatieve zin kan beïnvloeden. Via het toepassen van compensatie kan de ondervonden schade worden vergoed. Een definitie zou dan kunnen zijn:

'Het geven van een vergoeding voor welvaartsverlies door een besluit, waarbij de welvaart waar het om gaat, kan voortvloeien uit allerlei soorten, ook niet of zeer moeilijk geldelijk te waarderen "eigendom".'

De vergoeding kan daarbij verschillende vormen aannemen: in natura, financieel en invloedsuitoefening (procedurele compensatie).

#### *In natura compensatie*

In natura compensatie houdt in dat een niet-financiële vorm van welvaartsverlies wordt gecompenseerd door een niet-financiële vorm van welvaartswinst. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen gelijksoortige en ongelijksoortige compensatie. Er wordt bijvoorbeeld ergens gebouwd ten koste van een plantsoen en dit verlies wordt gecompenseerd door een nieuwe speeltuin elders. De compensatie kan ook in tijd en geografie (zoals de speeltuin die op een andere plek wordt ontwikkeld) worden gespreid.

### *Financiële compensatie*

De term financiële compensatie betekent dat gedupeerden een bedrag ontvangen ter compensatie van hun welvaartsverlies. De financiering kan ook indirect verlopen via een fonds of garanties. Op die manier wordt potentiële schade verzekerd.

### *Procedurele compensatie*

Inspraak of participatie, bijvoorbeeld in onderhandelingen of besluitvorming (zoals het meebeslissen over de invulling van een gebied) kan een vorm van compensatie zijn. Meestal wordt deze vorm naast andere compensatievormen ingezet.

## **2.3 Achtergronden van compensatie**

Er zijn verschillende redenen waarom compensatie wordt toegepast. Ten eerste omdat het rechtvaardig wordt gevonden. Er wordt schade geleden, waardoor het niet meer dan terecht is dat de schade wordt hersteld. Dit kan ook als voordeel hebben dat weerstand tegen bepaalde projecten vermindert. Dit speelt vooral bij grote ingrepen die een maatschappelijk doel dienen, maar waarvan een kleine groep hinder kan ondervinden en daarom tegen kan werken. De compensatie kan hen over de streep trekken om medewerking te verlenen of in ieder geval geen tegenwerking te leveren.

Aan de andere kant kan compensatie filterend werken. Door de compensatieplicht worden voorheen verborgen of te licht gewaardeerde kosten zichtbaar. Hierdoor komt er een andere kijk op de rendabiliteit van een project en worden initiatieven beter overwogen (Monnikhof, 1999).

## **2.4 Compenseren is maatwerk**

Toepassing van compensatie in het ene geval kan bijna nooit één op één worden herhaald in een ander geval. De hoogte en invulling verschillen per geval. Enerzijds komt dit doordat de schade kan verschillen, tevens kan het moeilijk zijn om de schade in te schatten, vooral als deze niet of moeilijk in monetaire eenheden uitgedrukt kan worden.

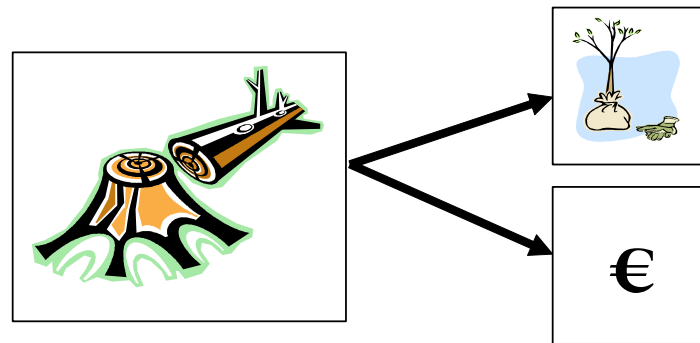
Anderzijds kunnen degenen die schadeloos gesteld moeten worden verschillende eisen hebben per geval. De eisen kunnen afwijken van de compensatie (soort en/of hoogte) die de initiatiefnemer in zijn gedachten had. Ook kan er weerstand zijn tegen het compensatiebeginsel. Men kan het

als omkoping zien, of men wil absoluut niet instemmen met een initiatief. Tevens kan in natura compensatie weerstand oproepen. Dit speelt bijvoorbeeld bij ontpoldering als compensatie voor ingrepen in natte natuur in Zeeland.

Ondanks het feit dat compensatie maatwerk is, kan er een precedentwerking uitgaan van het principe. Praktijkervaring kan in een dergelijk geval bijvoorbeeld als indicator worden ingezet. Het is mogelijk van andere situaties te leren, maar dit moet dus één op één herhaald worden, omdat iedere situatie uniek is.

## 2.5 Natuurcompensatie

Het natuurcompensatiebeginsel houdt in dat aangetaste natuurwaarden in beschermde gebieden moeten worden gecompenseerd. Kwantitatief en kwalitatief behoud van natuurwaarden is daarbij uitgangspunt. In natura compensatie wordt dan het meest toegepast. Maar ook financiële compensatie komt voor.



*Figuur 2.1 Natuurcompensatie schematisch weergegeven*

Natuurcompensatie is een compensatiebeginsel dat vooral het laatste decennium onder de aandacht is gekomen. De ontwikkeling en implementatie van de Habitatrictlijn heeft hier mede toe geleid. Artikel 6, lid 4 van de Habitatrictlijn schrijft het nemen van compenserende maatregelen voor om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Er is nog weinig ervaring met dergelijke compensatie.

Een aan compensatie gelieerd principe, bosherplantplicht, bestaat echter al langer. Aanvankelijk had de herplantplicht een economisch

uitgangspunt. Het moest de houtproductie voor bouw materiaal en brandstof op peil houden. Dit is later getransformeerd in een landschappelijk en ecologisch doel. In 1917 kwam de eerste wet: de *Nood Boschwet*, die in 1962 werd omgezet in de *Boswet*, die nu nog van kracht is. Deze wet beoogt het areaal bos in stand te houden.

Sinds 1995 is het natuurcompensatiebeginsel onderdeel van het rijksbeleid voor beschermde natuurgebieden. Het volgende hoofdstuk gaat specifieker in op het principe van natuurcompensatie binnen de EHS.

## 3. EHS-compensatie

### 3.1 De EHS, ruggengraat van de Nederlandse natuur

De EHS wordt ook wel als de 'ruggengraat van de Nederlandse natuur' beschouwd. Dit is een netwerk van bestaande natuurgebieden, natuurontwikkelingsgebieden, robuuste verbindingen, agrarische gebieden met mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer en de grotere wateren. De meeste Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten maken deel uit van de EHS.

Het EHS-beleid is gericht op behoud, bescherming en herstel van bestaande natuur, op ontwikkeling van nieuwe natuur en het maken van verbindingen tussen gebieden. Daarmee is het Nederlandse natuurbeleid in vergelijking met de meeste andere landen, die zich vooral op behoud richten, uniek.

Natuurcompensatie is een onderdeel van het ruimtelijke beschermingsregime voor de EHS. In dit hoofdstuk wordt het EHS-compensatiebeginsel uiteengezet.

### 3.2 Beschermingsregime

In het *Structuurschema Groene Ruimte (SGR)* is het rijksbeleid ten aanzien van (onder andere) de EHS opgenomen. Met het vaststellen van de *Nota Ruimte* is het *SGR* vervangen door deze Nota.

LNV ontwikkelt samen met een groot aantal andere partijen een nieuw EHS-beleidskader (ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, 2007, concept). In dit beleidskader wordt uiteengezet hoe het beschermingsregime van de EHS is opgebouwd, wanneer ruimtelijke ingrepen wel of niet worden toegestaan en onder welke voorwaarden en wat de verschillende verantwoordelijkheden voor de diverse betrokken partijen zijn.

Na bestuurlijke overeenstemming over het beleidskader tussen rijk en provincies, volgt vaststelling van de Tweede Kamer. Het is de taak van de provincies om het kader te vertalen in provinciale kaders (nu nog streekplannen, in de toekomst structuurvisies). Tot die tijd vormen de uitgangspunten van het beleidskader een leidraad.

Bescherming vindt plaats via de ruimtelijke ordening via gemeentelijke bestemmingsplannen, die (nu nog) goedgekeurd moeten worden door de Gedeputeerde Staten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het compensatiebeginsel. De provincie speelt hierin ook een belangrijke rol via streekplan en planologische medewerking.

Het EHS-beschermingsregime bestaat uit vier elementen: het nee tenzij regime, natuurcompensatie, saldobenadering en herbegrenzen. Deze elementen worden ieder apart toegelicht in de volgende paragrafen.

#### *Nee, tenzij regime*

In de EHS-gebieden is het 'nee, tenzij regime' van toepassing. Dit betekent dat ingrepen die een 'significant' negatief effect op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied kunnen hebben niet zijn toegestaan. Indien er sprake is van een groot openbaar belang<sup>1</sup> en er zijn geen reële alternatieven (alternatieve locaties<sup>2</sup>), kan er een uitzondering worden gemaakt. In dat geval moeten nadelige effecten zoveel mogelijk worden beperkt (gemitigeerd) en resterende schade worden gecompenseerd (zie paragraaf 3.3).

#### *EHS-saldobenadering*

EHS-saldobenadering houdt in dat ingrepen niet afzonderlijk maar gezamenlijk worden beoordeeld. In dat geval moet er een combinatie van projecten of handelingen worden ingediend die tevens tot doel heeft om kwaliteits- en/of kwantiteitswinst (oppervlakte en kwaliteit EHS blijft minimaal gelijk) voor de EHS op gebiedsniveau te realiseren.

#### *Herbegrenzen EHS*

Het instrument herbegrenzen kan worden toegepast als dit de ruimtelijke samenhang van de EHS verbetert en de EHS daardoor duurzaam in de omgeving kan worden ingepast. Ook kan herbegrenzen worden toegepast in het kader van niet-ecologische redenen, bijvoorbeeld om een gewenste ruimtelijke ingreep mogelijk te maken. Het effect moet echter wel een versterking van de EHS in de regio zijn. Kwalitatieve en kwantitatieve versterking zijn uitgangspunt (ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, 2007, concept).

---

<sup>1</sup> Redenen van sociale, economische aard, menselijke gezondheid, openbare veiligheid, milieu, enzovoort. Voorbeelden zijn dijkverzwaring, infrastructuur (in sommige gevallen) en woningbouw.

<sup>2</sup> Bij ingrepen in Natura 2000-gebieden moeten ook alternatieve oplossingen worden onderzocht.

### 3.3 Compensatiebeginsel

Het compensatiebeginsel is van toepassing, zoals eerder gesteld, bij ingrepen in de EHS met een significant negatief effect. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aantonen van het groot openbaar belang en de locatiegebondenheid. Tevens is hij verantwoordelijk voor de inschatting van de mogelijk optredende negatieve effecten op natuurwaarden. Tegelijkertijd moet de initiatiefnemer inzichtelijk maken hoe hij invulling wil geven aan het mitigatie- en compensatiebeginsel. Als voor de ingreep een MER-plicht geldt, kan daar bij worden aangesloten. De besluitvorming vindt plaats in het kader van de geëigende WRO-procedures (zie figuur 3.1 voor een schematisch overzicht van het Nederlandse compensatiebeginsel).

Het te compenseren areaal wordt bepaald door het areaal waar sprake is van een teruggang van kwaliteit door het verlies van ontplooiingsmogelijkheden van biotische en abiotische processen en verlies van actuele natuurwaarden. Aan compensatie worden (onder andere<sup>1</sup>) de volgende voorwaarden gesteld:

- geen nettoverlies aan waarden, voor wat betreft areaal, kwaliteit en samenhang;<sup>2</sup>
- compensatie aansluitend of nabij het gebied, onder de voorwaarde dat een duurzame situatie ontstaat. Bij fysieke compensatie kan onteigening aan de orde zijn;
- indien fysieke compensatie aansluitend of nabij het gebied onmogelijk is, moet de compensatie door de realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden, dan wel door fysieke compensatie, verder weg van het aangetaste gebied plaatsvinden;
- indien zowel fysieke compensatie en compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is, wordt financiële compensatie geboden. Hiervoor geldt een zware bewijslast. Het compensatiegeld wordt in het door rijk en provincies beheerde Nationaal Groenfonds gestort (soms in een provinciaal fonds), maar blijft gelabeld aan de betrokken ingreep;
- het tijdstip van het besluit over de ingreep is ook het tijdstip waarop besloten wordt over de aard, wijze en het tijdstip van mitigatie en compensatie;
- voor die gebieden in en buiten de EHS die zijn aangemeld c.q. aangegeven als gebieden in de zin van de Vogel- en Habitatrichtlijn, gelden

---

<sup>1</sup> Zie voor een volledig overzicht: ministeries van LNV en VROM (2007, concept).

<sup>2</sup> Overcompensatie kan vereist zijn.

enkele scherpere eisen conform de bepalingen uit de richtlijnen (ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, 2007, concept).

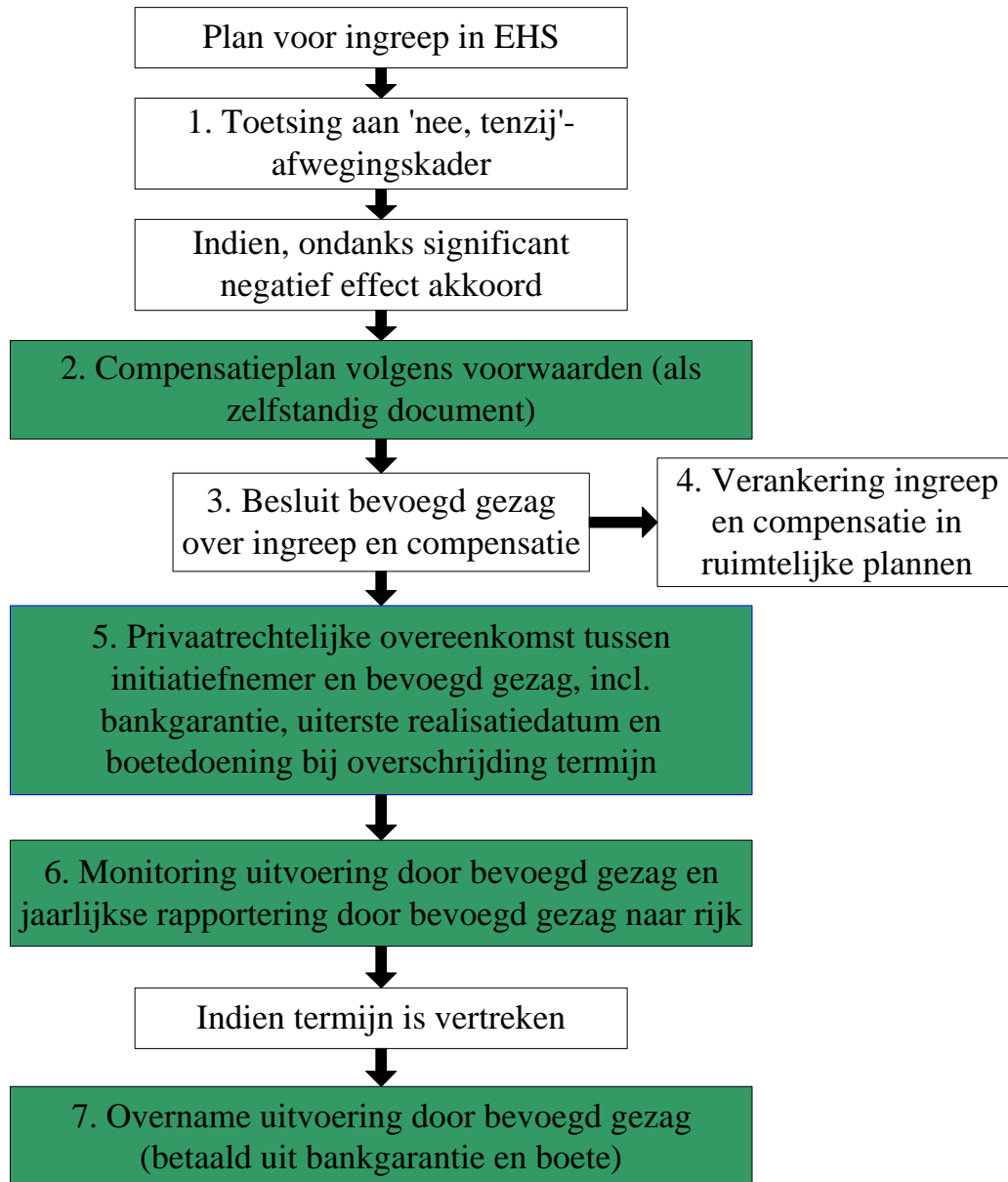
### 3.4 Praktijkproblemen

Er is in Nederland weinig zicht op de uitvoering van compensatieverplichtingen. Regio Oost en Zuid van de VROM-inspectie hebben een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Aanleiding hiertoe was het signaal dat het EHS-compensatiebeginsel niet correct werd uitgevoerd. Uit dit onderzoek is gebleken dat er een spanning aanwezig is tussen het rijksbeleid en de doorwerking in de uitvoeringspraktijk. Bij de onderzochte ingrepen is onvoldoende uitvoering gegeven aan het compensatiebeginsel. Daarbij gaat het zowel om planologische verankering als om fysieke uitvoering. (Als compensatie planologisch is geregeld, is er geen garantie dat deze ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.) Ook de Algemene Rekenkamer concludeert dat compensatie niet altijd goed wordt uitgevoerd. Als belangrijkste oorzaken worden door de VROM-inspectie genoemd:

1. Het vinden van een geschikte locatie (grond is relatief schaars in Nederland. Het is daarom vaak moeilijk en ook kostbaar om geschikte compensatie grond te vinden. Dit probleem wordt versterkt doordat de compensatie in de nabijheid van de ingreep moet plaatsvinden en op basis van vrijwilligheid moet worden verkregen);
2. Complexiteit van het compensatiebeginsel (de regelgeving is complex; er is onduidelijkheid over wat wel en niet mag en wat moet, er is soms gebrek aan expertise bij de betrokken overheden over zowel de regelgeving als op gebied van ecologie);
3. Geen controles (registratiesystemen zijn niet optimaal en soms afwezig, er wordt weinig gecontroleerd, vooral omdat niemand zich er expliciet verantwoordelijk voor voelt, handhavingsmechanismen ontbreken om planologisch verankerde compensatie uit te laten voeren);
4. De kosten wegen niet op tegen de baten (compenseren is vaak duur en levert de initiatiefnemer geen voordeel op, de kans is klein dat er controle plaatsvindt en er zijn over het algemeen geen sanctiemogelijkheden gekoppeld aan het niet uitvoeren) (Gjaltema en Burgering, 2006; Algemene Rekenkamer, 2007, concept).

Binnen dit onderzoek wordt er tevens expliciet aandacht besteed aan de gesignaleerde knelpunten en instrumenten om deze te verbeteren. In het nieuwe EHS-beleidskader wordt een deel van deze problemen aangepakt

met eisen betreffende privaatrechtelijke overeenkomsten tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag en door monitoring. Het is dan ook van belang om te bezien of deze aanpak in het buitenland aanwezig is en of deze werkt.



*Figuur 3.1* Uitwerking van het Nederlandse compensatiebeginsel

Bron: Ministerie van LNV, Ministerie van VROM en IPO (2007, concept). De gekleurde blokken geven stappen aan die nieuw zijn toegevoegd ten opzichte van de uitwerking compensatiebeginsel *Structuurschema Groene Ruimte uit 1995*.

## 4. Compensatie in het buitenland: landenquickscan

### 4.1 Inleiding

Aan de hand van casestudies is het systeem van natuurcompensatie in twee andere landen onderzocht. Ten behoeve van de selectie van cases is eerst een korte verkenning gemaakt onder een groter aantal landen. Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de resultaten van deze landenverkenning. Uitgebreidere informatie en referenties zijn te vinden in bijlage 2. Tevens zijn de namen van de personen en de organisaties met wie telefonisch contact is geweest, opgenomen in bijlage 1.

### 4.2 Onderzochte landen, selectiecriteria en methodiek

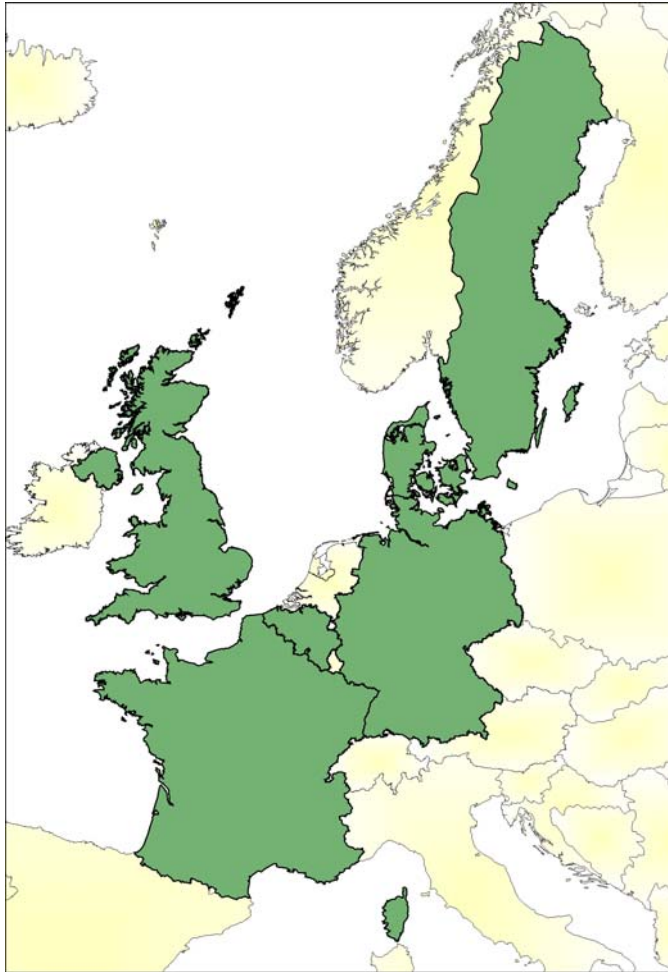
Er is voor de quickscan van tevoren een selectie van landen gemaakt. Deze is mede gebaseerd op vergelijkbaarheid met Nederland wat betreft bestuur en/of stedelijke druk. Omdat het om nationaal beleid en wet- en regelgeving gaat, is de keuze mede op taal gebaseerd. Uiteindelijk zijn de volgende landen/deelstaten aan een quickscan onderworpen: Denemarken, Duitsland, Verenigd Koninkrijk (Engeland), Frankrijk, België (Vlaanderen) en Zweden (zie figuur 4.1 op de volgende pagina voor een overzicht van de landen).

Tevens zijn de Verenigde Staten in het overzicht opgenomen omdat dit land één van de eerste bekende natuurcompensatieregelingen heeft.

De quickscan is gebaseerd op de volgende vijf basisvragen:

1. Is er beleid aanwezig ten behoeve van behoud en/of ontwikkeling van een nationaal ecologisch netwerk, met vergelijkbare doelstellingen als de EHS?
2. Is het beleid vertaald naar nationale en decentrale wetgeving?
3. Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid/de wetgeving, vergelijkbaar met de EHS-compensatie-eis in Nederland?
4. Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast (dus niet slechts compensatie op papier)?
5. Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus: hoe werkt het compensatiebeginsel door in decentrale wetgeving? Is het bestuurlijke systeem enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse? Welke elementen zijn interessant voor Nederland?

De onderzoekers hebben door middel van bureauonderzoek de vragen voor de verschillende landen proberen te beantwoorden. Daarbij hebben ze internet en literatuur geraadpleegd en per telefoon met vertegenwoordigers van diverse organisaties, zoals verantwoordelijke ministeries, contact gehad.



*Figuur 4.1 Overzicht van de landen van de quickscan*

### **4.3 Wel of geen compensatie in de praktijk?**

Tijdens het uitvoeren van de quickscan bleek het niet zo gemakkelijk om te achterhalen of er wel of niet sprake is van een nationale natuurcompensatieregeling. Een bevestiging vinden of deze regeling wel of niet in de praktijk wordt toegepast, was een nog moeilijkere opgave. Er bleek weinig geschreven informatie te zijn en soms was er slechts bij enkele specifieke

sleutelpersonen iets bekend. Informatie werd dan via een sneeuwbalmethode achterhaald.

Het compensatiebeginsel van de Habitatrichtlijn werd nogal eens verward met nationaal compensatiebeleid. Ook worden de betrokken begrippen zoals compensatie en mitigatie verschillend geïnterpreteerd. Een compensatieregeling kan in een wet zijn opgenomen of onderdeel zijn van een beleidslijn. Maar er hoeft zelfs niet een regeling aanwezig te zijn om natuurcompensatie in de praktijk te brengen en andersom.

#### **4.4 Denemarken**

##### *Beleid, wet- en regelgeving*

Denemarken heeft een groot aantal beschermde natuurgebieden, waarvan de meeste een internationale status hebben (VHR en Ramsar). Er is geen netwerk, vergelijkbaar met de EHS, maar het beleid bevat sinds eind 2006 een verwijzing naar een behoefte aan een samenhangend ecologisch netwerk. Bescherming vindt plaats via de natuurbeschermingswet en de Miljømålsloven (milieudoelwet). Het beleid kent op nationaal niveau een procedureel en inhoudelijk raamwerk, maar geen nationaal plan. Vanaf 2007 gaan alle uitvoeringstaken naar de gemeenten en worden de provincies opgeheven. De gemeenten gaan dan vorm en inhoud geven aan een meer actief natuurbeleid waarin Natura 2000 centraal staat.

##### *Natuurcompensatie*

In Denemarken is alleen in beschermde bossen sprake van een expliciete compensatieregeling, die eist dat er bij schade minstens anderhalf keer de omvang van de schadelijke ingreep wordt gecompenseerd. Er is verder geen sprake van een echt compensatiebeleid. Maatregelen om effecten van ingrepen teniet te doen of te verzachten worden binnen de projecten ingebouwd, op de locatie zelf. Er wordt niet uitgesloten dat compensatie een rol gaat spelen, gezien de ruimtedruk, het steeds meer 'offensieve' natuurbeleid en het feit dat men het compensatiebeginsel via de Habitatrichtlijn in de wetgeving vertaalt.

## 4.5 Duitsland

### *Beleid, wet- en regelgeving*

Duitsland kent, net als Nederland, verschillende categorieën beschermde natuurgebieden, die elkaar deels overlappen. De belangrijkste natuurbeschermingswet op federaal niveau is het Bundesnaturschutzgesetz, een zogenaamde raamwet (BNatSchG, 2002). Sinds 2002 is er in Duitsland ook een soort EHS, het Biotopverbundsystem. Het natuurbeleid in Duitsland is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur. Het beleid is op nationaal niveau vastgelegd in het Bundesnaturschutzgesetz. Deze wordt door de Länder omgezet in eigen wetten, die een directe werking hebben. Hetzelfde geldt voor de bepalingen betreffende het Biotopverbund.

### *Natuurcompensatie*

Duitsland kent sinds 1976 een compensatiebeginsel. Dit is opgenomen in de Eingriffsregelung. Dit beginsel is niet alleen op beschermde natuurgebieden van toepassing, maar is op alle onbebouwde locaties van toepassing. Deze regeling wordt in de praktijk toegepast. De uitgangspunten zijn: vermijden, compensatie op locatie, compensatie elders, financiële compensatie.

## 4.6 Engeland

Engeland kent een lange traditie van natuurbescherming. Dit land heeft een groot aantal beschermde natuurgebieden, met diverse, deels overlappende beschermingsstatussen. Er is geen sprake van een ecologisch netwerk. In Engeland is de discussie gaande of een ecologisch netwerk wel werkt en of een stelsel van natuurlijke stepping stones niet een grotere ecologische waarde heeft. In Wales is wel 'netwerk-denken' aanwezig. Natuurbehoud en -versterking zijn uitgangspunt van het beleid.

De meeste beschermde gebieden worden beschermd door de Wildlife and Countryside Act, aangevuld door de Countryside and Rights of Way Act. De bescherming vindt ook plaats via het ruimtelijke ordeningsspoor door middel van het vergunningstelsel.

### *Natuurcompensatie*

Engeland kent geen wettelijke compensatieverplichting, met uitzondering van VHR-compensatie. Compensatieplicht kan echter wel onderdeel zijn van een totaalpakket van maatregelen, dat samenhangt met vergunningverlening in het kader van de ruimtelijke ordening.

## 4.7 Frankrijk

### *Beleid, wet- en regelgeving*

In Frankrijk beschermt de 'Wet tot versterking van de natuurbescherming' beschermde natuurgebieden, waarbij uitgangspunt is dat ingrepen in natuurgebieden geminimaliseerd moeten worden. Naast wetgeving spelen in Frankrijk programma's, plannen en 'onderhandelingsoplossingen' een belangrijke rol bij het afhandelen/compenseren van negatieve gevolgen van ingrepen.

### *Natuurcompensatie*

Compensatie wordt in de praktijk toegepast. Zo hebben de Franse staat en Electricité de France (EDF) in 1992 een overeenkomst (voorbeeld van een onderhandelingsoplossing) gesloten binnen het raamwerk van het actieprogramma 'Herovering van het landschap'. Deze overeenkomst moest leiden tot een betere landschapsbescherming bij het uitbreiden van het elektriciteitsleidingnet in Frankrijk. Wanneer leidingen niet ondergronds kunnen worden aangelegd, moeten er compensatiemaatregelen worden genomen, zoals boscompensatie.

## 4.8 Verenigde Staten

### *Beleid, wet- en regelgeving*

De National Environmental Policy Act (NEPA) schrijft voor dat de nationale overheden (staten) verplicht zijn om hun plannen en beslissingen te toetsen aan milieucriteria en daarbij rekening houden met de milieubelangen.

### *Natuurcompensatie*

In de Clean Water Act is het 'no net loss' beginsel opgenomen. Dit verplicht initiatiefnemers van projecten om verlies van wetlandgebieden en -functies te compenseren. Het doel is dat op de korte termijn verlies en winst van wetlandgebieden in balans is en dat op de lange termijn de oppervlakte wetlands groeit door compensatieratio's groter dan één. De wetlandcompensatie wordt al lange tijd in de praktijk toegepast.

## 4.9 Vlaanderen

### *Beleid, wet- en regelgeving*

Vlaanderen heeft een ecologisch netwerk, het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) dat vergelijkbaar is met de EHS. Het beleid is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en het natuurlijke milieu.

Het *Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu* (Natuurbehoudsdecreet) legt de fundamenten voor het natuurbeleid in Vlaanderen. Het gewijzigde decreet is in 2002 bekrachtigd door de Vlaamse regering, er is echter nog geen uitvoeringsbesluit genomen. Voor de toepassing van het decreet is de Vlaamse regering (ministerie van Leefmilieu en Natuur) verantwoordelijk. De implementatie, door bijvoorbeeld vergunningverlening, verloopt grotendeels via de lokale overheden.

### *Natuurcompensatie*

In het Natuurbehoudsdecreet is een compensatiebeginsel opgenomen. Hierbij gelden dezelfde uitgangspunten als in Nederland. Bij afwezigheid van een alternatief, kunnen ingrepen om dwingende redenen van groot openbaar belang worden toegestaan, waarbij schade moet worden gemitigeerd en gecompenseerd.

Omdat er nog geen uitvoeringsbesluit is genomen over het gewijzigde Natuurbehoudsdecreet, wordt er nog geen verplichte compensatie toegepast. De compensatie die heeft plaatsgevonden gebeurde vrijwillig of in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

## 4.10 Zweden

### *Beleid, wet- en regelgeving*

Er is in Zweden geen sprake van een 'officieel ecologisch netwerk', maar het netwerkdenken is wel aanwezig. In 2004 is een nieuw nationaal programma natuurbeleid gelanceerd dat verder inhoud moet krijgen via provincies en gemeenten. Het Naturvårdsverket van het ministerie van Milieu is verantwoordelijk voor het natuurbeleid in gebieden met rijksbelangen, waar de beschermde natuurgebieden onder vallen. De gemeente staat sterk in de implementatie van beleid, en is verantwoordelijk voor de verdere ruimtelijke implementatie. De provincie is echter steeds meer aan bod voor natuurbescherming, hoewel samenwerking met gemeenten van groot belang is. In de wetgeving geldt de Miljöbalk (milieuwet) van 1998 als cruciaal voor de be-

scherming van natuur en milieu, mede omdat de wet (ook procedureel) veel betekent voor de praktijk, inclusief de ruimtelijke ordening.

#### *Natuurcompensatie*

Zweden heeft geen natuurcompensatiebeginsel dat vergelijkbaar is met EHS-compensatie. Met de Habitatrictlijn komt dat nu wel in de wetgeving. Er bestaat wel een mogelijkheid om de natuurbeschermingsstatus van een gebied op te heffen door deze aan een ander gebied toe te wijzen. In de praktijk staat tot nu toe echter de milieueffectenrapportage centraal in het bepalen van gepaste maatregelen.

#### **4.11 Conclusies en selectie**

De volgende figuur vat de antwoorden op de vijf quickscanvragen samen, aangevuld met de Nederlandse situatie. Als vraag 3 met een nee wordt beantwoord, worden de antwoorden op vraag 4 en 5 niet meer weergegeven.

|  |     |   |
|--|-----|---|
| 1. Beleid ten behoeve van behoud/ontwikkeling van nationaal ecologisch netwerk | Den | Nee, er is wel een expliciete verwijzing in de regeeringsvisie van oktober 2006 richting netwerken en er is beleid ter attentie van beschermde natuurgebieden |
|  | D   | Ja, het Biotopverbund dat per deelstaat wordt in gevuld   |
|  | Eng | Nee, wel beleid ter attentie van bescherming en versterking natuurgebieden  |
|  | Fr  | Nee   |
|  | VS  | Nee   |
|  | B   | Ja, Vlaams Ecologisch Netwerk   |
|  | Zw  | Nee, 'netwerken' is wel aan het ontstaan. Er is beleid ter attentie van samenhangende natuur  |
|  | NL  | Ja, Ecologische Hoofdstructuur  |
| 2. Beleid vertaald naar nationale/decentrale wetgeving                         | Den | Ja  |
|  | D   | Ja  |
|  | Eng | Ja  |
|  | Fr  | Nee   |
|  | VS  | Nee   |
|  | B   | Ja  |
|  | Zw  | Ja  |
|  | NL  | Ja  |

|   |     |   |
|---|-----|---|
| 3. Natuurcompensatiebeginsel aanwezig           | Den | Nee, alleen herplantplicht  |
|   | D   | Ja  |
|   | Eng | Ja, via RO-spoor  |
|   | Fr  | Ja  |
|   | VS  | Ja  |
|   | B   | Ja  |
|   | Zw  | Nee   |
|   | NL  | Ja, via RO-spoor  |
| 4. Wordt compensatie in de praktijk toegepast   | D   | Ja  |
|   | Eng | Ja  |
|   | Fr  | Ja  |
|   | VS  | Ja  |
|   | B   | Nee   |
|   | NL  | Ja  |
| 5. Bestuurlijk systeem, administratieve niveaus | D   | 5 lagen: federaal, Land, Bezirk, Kreis of Kreisfreie Stadt, Kommune |
|   | Eng | 3 lagen: nationaal, regionaal, lokaal                               |
|   | Fr  | 4 lagen: nationaal, regionaal, departementaal, lokaal               |
|   | VS  | 5 lagen: federaal, staat, regio, district, gemeente                 |
|   | NL  | 3 lagen: nationaal, regionaal, lokaal                               |

*Figuur 4.2 Samengevatte resultaten quickscan*

Uit de quickscan blijkt dat de 'noodzaak' tot een compensatieregeling per land verschilt. Dit heeft met meerdere aspecten te maken. Als er veel natuur aanwezig is, is de ecologische urgentie tot compenseren bijvoorbeeld kleiner. Bij weinig stedelijke druk is de fysieke noodzaak tot compensatienatuur minder groot en als er voldoende ontwikkelingsgrond voor handen is, is de noodzaak voor ingrepen in beschermde natuur gering (aanwezigheid van alternatieve locaties). In Nederland speelt stedelijke druk een belangrijke rol ten aanzien van compensatie. Een ander belangrijk aspect wordt gevormd door cultuur en traditie van een land. In een land als Engeland bijvoorbeeld ligt het niet in de aard om ingrepen te plegen in beschermde natuurgebieden.

Alle EU-staten hebben met de Habitatrictlijn te maken en in die zin ook met natuurcompensatie. Landen als Zweden en Denemarken kennen (afgezien van een herplantplicht in Denemarken) geen aanvullende regelingen. De overige landen wel.

In alle landen is sprake van natuurbeleid, dat neergelegd is in natuurwetgeving en/of ruimtelijke ordeningswetgeving. Behoud van aanwezige natuurwaarden is over het algemeen het belangrijkste uitgangspunt voor natuurbeleid. Dit uitgangspunt geldt ook voor het opnemen van een natuurcompensatieregeling in wetgeving en/of beleid, waarbij deze soms als uiterste stap kan worden gezien omdat 'vermijden' het basisprincipe is. Dit geldt onder andere voor Engeland en Vlaanderen. Aan de andere kant heeft het principe ook een ontwikkelingsgericht aspect omdat het ontwikkelingen in beschermde natuur mogelijk maakt en daarbij als onderhandelingsinstrument kan worden ingezet. Dit speelt in Duitsland, en met het uitkomen van de Nota Ruimte is dit ook in Nederland aan de orde. Binnen de Europese landen maakt compensatie veelal deel uit van gebiedsgericht beleid.

In de meeste landen is er (nog) geen sprake van specifiek beleid ten aanzien van een ecologisch netwerk. Het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) vormt daarop een belangrijke uitzondering. De opzet en doelstelling van het VEN komen overeen met die van de EHS.

Op basis van de gevonden informatie vielen Denemarken en Zweden af, omdat daar geen expliciete regeling is die vergelijkbaar is met de Nederlandse. De Vlaamse regeling is wel te vergelijken met de Nederlandse, maar heeft nog geen uitwerking in de praktijk.

Duitsland bleek het land te zijn waar een duidelijke compensatieregeling is en waar de meeste en langste ervaring is met natuurcompensatie. Dit werd de eerste keus voor een casestudie. Omdat het beginsel daar per deelstaat wordt ingevuld, is tevens een deelstaat geselecteerd om verder te bekijken: Noordrijn-Westfalen. Deze deelstaat is wat betreft stedelijke druk vergelijkbaar met Nederland. Echter meerdere deelstaten bleken interessant te kunnen zijn voor verdere analyse.

Als tweede case is Engeland geselecteerd. De Engelse situatie vertoont veel overeenkomsten met de Nederlandse wat betreft implementatie via het ruimtelijke ordeningsspoor. Maar ook vanuit taaltechnisch oogpunt (ten opzichte van bijvoorbeeld Frankrijk) en logistiek oogpunt (ten opzichte van de Verenigde Staten, waar compensatie ook in veel opzichten te veel afwijkt van de Nederlandse situatie) is Engeland een goede keus. Tevens is Oost-Engeland wat betreft stedelijke druk te vergelijken met Nederland.

## 5. Natuurcompensatie in Engeland en Duitsland

### 5.1 Inleiding

Om de twee centrale vragen te kunnen beantwoorden, zijn twee casestudies uitgevoerd. Het betreffen landenstudies waarbij is geanalyseerd hoe het systeem van compensatie is ingericht en hoe de bijbehorende mechanismen werken. Daarbij is ingezoomd op bestuurlijke niveaus en is geen aandacht besteed aan de fysieke compensatie (met andere woorden: er is niet naar de ecologische resultaten gekeken). In dit hoofdstuk staan de resultaten van de casestudies beschreven.

Voor de casestudies is gebruik gemaakt van geschreven bronnen en er zijn gesprekken (telefonisch en op locatie) gevoerd met sleutelpersonen. De leidraad van deze gesprekken betrof een aantal hoofdvragen dat van tevoren naar de respondenten is verstuurd. Deze hoofdvragen zijn ten behoeve van de gesprekken met verschillende organisaties en op verschillend niveau expliciet gemaakt, (zie bijlage 3 voor een aantal verschillende vragenlijsten).

De Duitse casestudie is gedetailleerder dan de Engelse. In Duitsland is er namelijk langer ervaring met natuurcompensatie en het wordt vaker toegepast. Daardoor is er meer informatie en deskundigheid voor handen. Bij de Duitse landenstudie is er bovendien voor gekozen om sterk op deelstaatniveau (Noordrijn-Westfalen en lagere niveaus) te focussen. De federale structuur maakt dat deelstaten het principe van natuurcompensatie voor een deel zelf kunnen invullen.

### 5.2 Engeland<sup>1</sup>

#### 5.2.1 Wetgeving Engeland

Engeland heeft een lange traditie van natuurbescherming en een groot aantal beschermde natuurgebieden en landschappen. Deze kunnen in een aantal ca-

---

<sup>1</sup> Deze tekst is gebaseerd op de interviews met de Engelse sleutelpersonen en de volgende rapporten: Office of the Deputy Prime Minister, 2005a, 2005b en 2006, Defra, 2003, [www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk) en [www.english-nature.org.uk](http://www.english-nature.org.uk).

tegorieën worden verdeeld, welke veelal een verschillende beschermingsstatus hebben:

- De internationaal aangewezen gebieden: Special Areas of Conservation en Special Protection Areas (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) en Ramsargebieden. Een deel hiervan was ook al in nationaal verband aangewezen als beschermd gebied, bijvoorbeeld als Site of Special Scientific Interest (SSSI) of als National Nature Reserve. Deze internationaal beschermde gebieden kennen het hoogste beschermingsregime;
- Sites of Special Scientific Interest en National Nature Reserves;
- Overige beschermde natuurgebieden zoals Local Nature Reserves;
- Belangrijke landschappen: National Parks, Areas of Outstanding Beauty, Greenbelts.

Natuurbescherming kent in Engeland twee sporen; via de ruimtelijke ordeningswetgeving (belangrijkste wet: Town and Countryplanning Act 1990, aangevuld door de Planning and Compensation Act) en via natuurbeschermingswetgeving (belangrijkste wetten: Wildlife and Countryside Act 1981, aangevuld door de Countryside and Rights of Way act 2000). Tevens is de Natural Environment and Rural Communities Act van belang). De Countryside and Rights of Way Act regelt onder andere de toegankelijkheid van beschermde gebieden, verplicht overheden om biodiversiteit in stand te houden, verplicht beheerplannen en biedt beschermingsmaatregelen (waaronder strafmaatregelen) voor SSSI's. De verantwoordelijke ministeries zijn het Department for Environment, Food and Rural Affairs en het Department of Communities and Local Government.

### 5.2.2 Natuurcompensatieregeling in Engeland

De natuurwetgeving kent geen natuurcompensatieregeling. Natuurcompensatie wordt wel voor uitzonderingen via het ruimtelijke ordeningsspoor ingezet in SSSI's (en soms ook in National Nature Reserves). Over het algemeen is het landgebruiksplan (land use plan) leidend. In dit ruimtelijke plan, dat een regelmatige update kent, worden beschermde natuurgebieden gevrijwaard van schadelijke ingrepen. Interessant om te melden is het feit dat landbouw en bosbouw buiten het landgebruiksplan vallen.

Net als in Nederland, is het voorkomen van schade aan beschermde natuur uitgangspunt in Engeland. Ruimtelijke ingrepen hebben een bouwvergunning (planning permission) nodig. Indien een ingreep (signifi-

cant)<sup>1</sup> schadelijke effecten op natuur kan hebben, mag een vergunning niet worden afgegeven, tenzij het om een ingreep van groot openbaar belang gaat en er geen alternatieven beschikbaar zijn. In Engeland wordt woningbouw over het algemeen niet (meer) tot groot openbaar belang gerekend omdat er voldoende ruimte is voor woningbouw buiten de beschermde natuurgebieden. De ingrepen met overige redenen van groot openbaar belang kunnen, bij uitzondering, doorgang vinden, waarbij natuurcompensatie een onderdeel kan zijn van de eisen die door de vergunningverlener worden gesteld. De ruimtelijke ordeningsbeleidslijn van de nationale overheid op gebied van bescherming van biodiversiteit en aardkundige waarden (Planning Policy Statement 9: Biodiversity and Geological Conservation) vormt hiervoor een leidraad. Voordat een vergunning in een dergelijk geval wordt afgegeven moet zeker worden gesteld dat schadelijke effecten worden gemitigeerd. Indien dat onvoldoende effect zal hebben, moet compensatie plaatsvinden. Mitigatie- en compensatie-eisen worden dan aan de vergunning gekoppelde voorwaardelijke eisen (Office of the Deputy Prime Minister, 2005). Compensatie is onderdeel van een onderhandelingsproces tussen initiatiefnemer, bevoegd gezag en Natural England (zie de volgende paragraaf voor informatie over Natural England).

Er is geen officiële leidraad voor compensatie ten aanzien van kwantiteit, kwaliteit, locatie en tijdstip van uitvoering. Ook financiële compensatie is mogelijk. Doel is dat compensatie zo gelijkwaardig mogelijk moet zijn aan de oorspronkelijke natuurwaarden. Overcompensatie is een vuistregel. Er is echter geen verplichting dat de compensatienatuur in kwaliteit en kwantiteit overeen moet komen met de oorspronkelijke natuur. Dit is vooral afhankelijk van het onderhandelingsproces.

### 5.2.3 Organisatie Engeland

Een belangrijke overheidsorganisatie in het kader van natuurbescherming is Natural England.<sup>2</sup> Dit is een onafhankelijk overheidsorgaan (geen onderdeel van een ministerie), verantwoordelijk voor de natuurbescherming, natuur-

---

<sup>1</sup> In het kader van SSSI's wordt over compensatieplicht bij nadelige gevolgen voor de aangegeven specifieke belangen en kenmerken van de SSSI gesproken. Bij de key principles die in PPS9 worden beschreven, wordt gesproken over compensatieplicht bij significante schade aan biodiversiteits- en geologische natuurbehoudsbelangen.

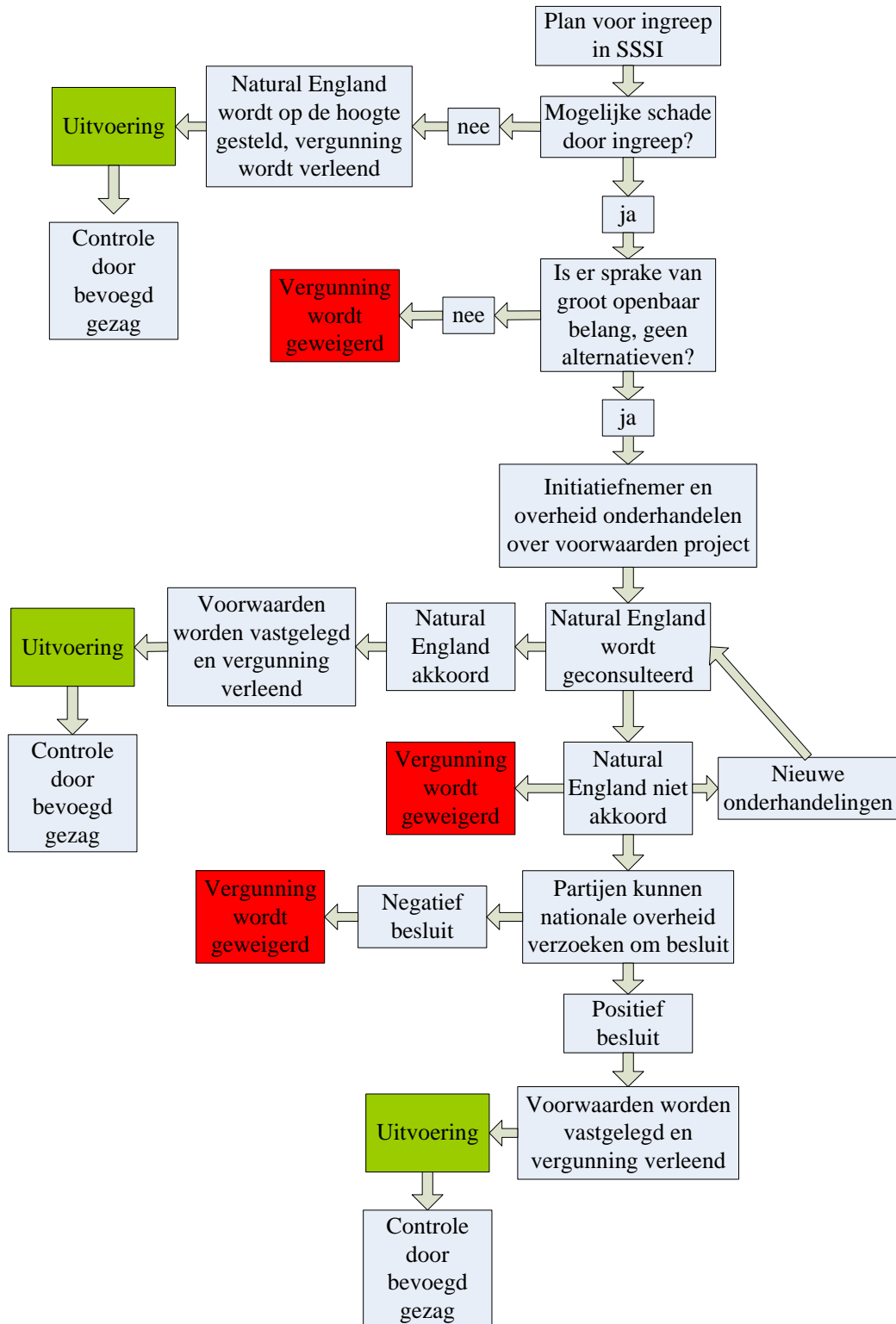
<sup>2</sup> Voorheen English Nature en onderdelen van de Countryside Agency (landscape, access and recreation elements) en DEFRA (environmental land management functions van de Rural Development Service). In de andere deelstaten zijn equivalenten van Natural England aanwezig: the Countryside Council for Wales (Wales), Scottish Natural Heritage (Schotland) en the Environment and Heritage Service (Noord-Ierland).

toegankelijkheid en -recreatie en het agrarische natuurbeheer in Engeland. De instrumenten die zij hiervoor tot haar beschikking heeft, zijn: advies, advocatuur, stimuleringsmaatregelen, regelgeving en eigen beheerpraktijk. Ook heeft de organisatie zelf gebieden in eigendom.

De lokale overheid neemt een centrale rol in bij de bescherming van beschermde natuurgebieden, vooral SSSI's. Zij is onder andere verantwoordelijk voor het voorkómen van schade door ingrepen. Het bevoegde gezag (local planning authority) beoordeelt de aanvragen voor bouwvergunningen. Bij ingrepen in of bij beschermde natuurgebieden, moet, volgens de wet, Natural England op de hoogte worden gesteld. Als een ingreep de natuurwaarden in het beschermde gebied kan aantasten, moet Natural England van tevoren op de hoogte worden gesteld en om advies worden gevraagd. Natural England geeft aan of een bouwvergunning wel of niet moet worden afgegeven en onder welke condities. Als Natural England de ingreep afkeurt, mag de vergunning niet worden afgegeven. Hiertegen kan in (hoger) beroep worden gegaan bij de rechtbank. Ook als een overheid zelf initiatiefnemer is, moet zij Natural England consulteren. Zij moet het advies van Natural England in acht nemen. Wil zij een ingreep toch uitvoeren, dan moet zij opnieuw advies aanvragen bij Natural England (in het bijzonder over mogelijkheden over beperken van schade). Wanneer de partijen er niet uitkomen, zal de rijksoverheid de beslissing nemen.

Verplicht ecologisch onderzoek is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, evenals de uitwerking en uitvoering van de mitigatie- en compensatiemaatregelen. De noodzakelijk geachte compensatiemaatregelen worden vastgelegd via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen vergunningverlener en aanvrager en/of door voorwaardelijke opname in de vergunningovereenkomst. Het bevoegde gezag beschikt over handhavingsmechanismen, waaronder sancties en bouwstop. Het hanteren van handhavingsmaatregelen is vrijwillig, er is geen wettelijke verplichting om daadwerkelijk in te grijpen. Natural England kan echter de nationale overheid verzoeken om in te grijpen als de lokale overheid niet handhaaft. Controle en monitoring zijn de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag en in principe wel verplicht.

Figuur 5.1 geeft een schematisch overzicht van de werking van de Engelse natuurcompensatieregeling.



*Figuur 5.1 Natuurcompensatieregeling in Engeland*

#### 5.2.4 Praktijk Engeland

Voor 1996 waren SSSI's niet goed beschermd. In dat jaar werd de Planning Policy Guidance van kracht (voorganger van de Planning Policy Statement 9) welke gemeenten verplicht stelde om hun SSSI planologisch te beschermen. Vanaf dat moment, en vooral na de invoering van de Countryside and Rights of Way Act in 2000, die consultatie bij Natural England verplichtte, zijn SSSI's goed beschermd. Natuur (en landschap) met een lagere of helemaal geen beschermingsstatus worden daarentegen volgens een respondent niet goed beschermd tegen ruimtelijke ingrepen.

In de praktijk komt compensatie in Engeland relatief weinig voor en het neemt verder af. Er is meer besef gekomen dat bepaalde natuurwaarden niet kunnen worden gecompenseerd. De ruimtelijke ordening plant ingrepen over het algemeen buiten de beschermde gebieden, waarbij ook rekening wordt gehouden met externe werking (effecten op afstand). Meestal zijn er voldoende alternatieven voor handen.<sup>1</sup> Daardoor is het uitgangspunt van vermijden over het algemeen goed toepasbaar. In de gemeente Peterborough is bijvoorbeeld de laatste jaren geen compensatie aan de orde geweest. In de regio Greater Manchester, waar veel stedelijke druk is, zijn twee compensatieprojecten aan de orde geweest. Daarbij ging het om een uitbreiding van de luchthaven en de ontwikkeling van een windmolenpark. In Cardiff (Wales) is de compensatie voor de aanleg van de Cardiff Barrier Dam bekend. Verder komen ook daar maar weinig voorgenomen projecten in of bij SSSI's voor. Dit zijn echter wel regio's waar sprake is van grote stedelijke druk. Mitigatie wordt wel hier en daar toegepast, zoals in de vorm van faunatunnels. Ook worden er wel eens natuurcompensatie-eisen gesteld aan projecten die niets met een SSSI te maken hebben, met als doel de woonomgeving te verbeteren. De gemeenten hebben de vrijheid om dergelijke condities op te leggen.

Bouwvergunningaanvragen in of bij beschermde gebieden worden zo goed als altijd gemeld bij Natural England. Natural England adviseert als zij dat noodzakelijk acht. Het advies wordt over het algemeen in acht genomen. Mede hierdoor is de compensatie op papier accuraat.

Doordat de eisen die aan de vergunningverlening worden gekoppeld via een contract worden vastgelegd, is er een stevige wettelijke verankering. Respondenten hebben het idee dat compensatie over het algemeen volgens de afspraken wordt uitgevoerd.

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van ondermeer lucht- en zeehavenontwikkelingen.

Controle is de verantwoordelijkheid van het bevoegde gezag en in principe verplicht. In de praktijk is er alleen sprake van compensatie bij grote projecten met een nationaal of regionaal belang. Deze projecten, waaronder ook de compensatie, worden over het algemeen goed gecontroleerd. Vaak zijn ook natuurorganisaties betrokken bij de compensatie-activiteiten.

Controle van mitigatieprojecten wordt echter niet systematisch en gestructureerd uitgevoerd en blijven soms geheel achterwege. Controle en handhaving van natuurcompensatie en -mitigatie vormen geen officiële doelstelling binnen de gemeentelijke ruimtelijke ordening en het is niet duidelijk vastgesteld wie (afdeling/individuen) er verantwoordelijk voor is. Over het algemeen wordt het aan de ambtenaren van de ruimtelijke ordening overgelaten. Doordat zij veel andere taken hebben of doordat het bij de lokale overheden aan mankracht ontbreekt, vormen controle en monitoring van natuurcompensatie en -mitigatie geen prioriteit. Deze taak zou volgens een geïnterviewde beter passen bij het 'planning handhavingsteam'. Veelal wordt er in dit kader reactief gecontroleerd in plaats van proactief, bijvoorbeeld als burgers aangeven dat de zaken niet goed verlopen.

Het bevoegde gezag beschikt, zoals eerder gesteld, over diverse handhavingmechanismen. Het hanteren ervan is echter vrijwillig en gebeurt, voorzover bekend, nauwelijks. Zolang er geen sterke politieke wil is om te controleren, is deze er ook niet voor handhaving. Natural England kan de nationale overheid verzoeken om in te grijpen als de lokale overheid niet handhaaft.

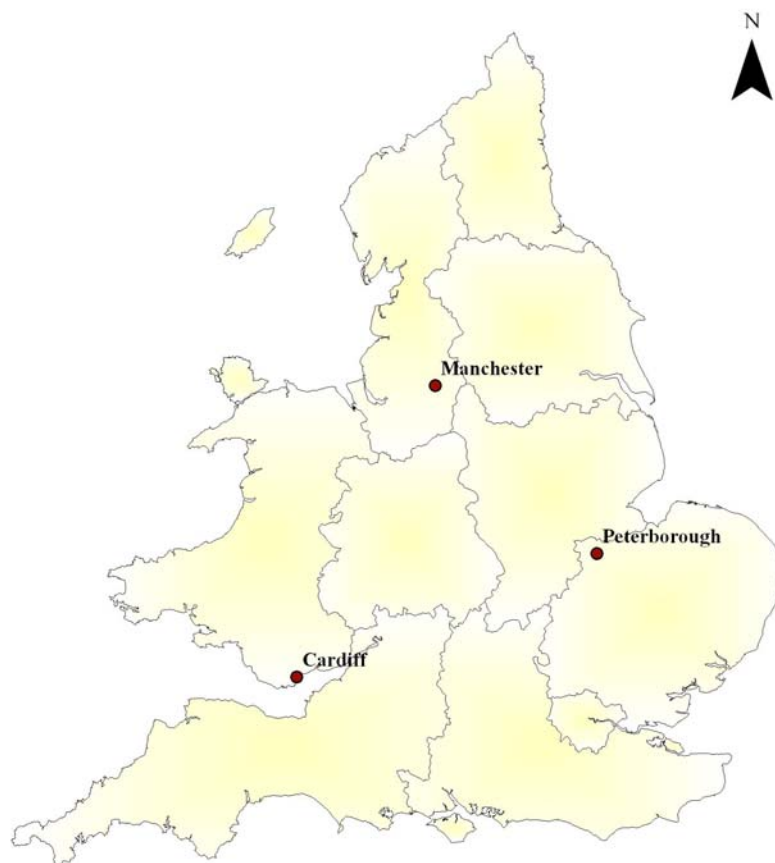
Er is geen nationaal overzicht van het totale aantal compensatieplichtige ingrepen en geplande en uitgevoerde compensatieprojecten. De registratie verloopt via de vergunningendossiers, waardoor een totaalbeeld ontbreekt. De respondenten durven geen schatting te maken van het aantal op nationaal niveau. De gemeenteambtenaren met wie is gesproken hebben wel goed zicht op de compensatieprojecten in hun gemeente. Tevens is er in het Verenigd Koninkrijk een organisatie van gemeentelijke ecologen (Association of Local Government Ecologists). Door intensieve contacten brengen zij elkaar op de hoogte van welke kwesties er in hun gemeente spelen. Tevens onderhouden zij een forum waarin informatie, ideeën en problemen rondom natuurbescherming worden besproken. Natuurcompensatie is niet één van de belangrijke kwesties die op gemeentelijk niveau spelen. De focus ligt vooral op het soortenbeleid.

### 5.2.5 Conclusies Engeland

In Engeland is het uitgangspunt dat er geen schadelijke ingrepen mogen plaatsvinden in beschermd natuurgebieden. Het ruimtelijke ordeningsbeleid dat gebruik maakt van landgebruiksplannen geeft weinig ruimte voor ingrepen in beschermd natuurgebieden. Net als in Nederland kunnen uitzonderingen worden toegestaan. Dit komt volgens de respondenten echter weinig voor, omdat er vrijwel altijd alternatieve locaties te vinden zijn.

De compensatieregeling verloopt via het ruimtelijke ordeningsproces en de regeling zelf is weinig uitgewerkt. Natuurcompensatie is in Engeland vooral onderdeel van de onderhandeling rondom de bouwvergunning. De verplichte tussenkomst van Natural England zorgt ervoor dat er vanuit ecologisch oogpunt objectieve afwegingen kunnen worden gemaakt en accurate compensatieafspraken kunnen worden vastgelegd. Door de privaatrechtelijke overeenkomst en/of de voorwaardelijke eisen in de vergunningovereenkomst heeft de uitvoering van compensatie in principe een juridische zekerheid.

Compensatie speelt over het algemeen alleen bij grootschalige projecten. Deze projecten worden, om diverse redenen, al goed in de gaten gehouden, zo ook de compensatieverplichtingen. Controle van mitigatie is een groter probleem. Hoewel er voldoende handhavingmechanismen voorhanden zijn, lijkt dit de zwakke schakel in de keten. Hier lijken verschillende oorzaken aan ten grondslag te liggen, zoals gebrek aan duidelijke taakstelling, personeelsdruk en het ontbreken van politieke wil. Zie figuur 5.2 voor de interviewlocaties in Engeland.



*Figuur 5.2 Interviewlocaties Engeland (en Wales)*

## **5.3 Duitsland<sup>1</sup>**

### **5.3.1 Wetgeving Duitsland**

Duitsland kent verschillende nationale categorieën beschermde gebieden, naast de Europese Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (Natura 2000-gebieden). De categorieën (met verschillende beschermingsstatussen) zijn gedefinieerd in het Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, 2002), een zogenaamde raamwet en op federaal niveau de belangrijkste wet op het

---

<sup>1</sup> Deze tekst is grotendeels gebaseerd op interviews met sleutelpersonen (zie bijlage 1). De standpunten van de sleutelpersonen kunnen afwijken van de standpunten die in dit rapport worden ingenomen.

terrein van natuurbescherming.<sup>1</sup> De belangrijkste categorieën beschermde gebieden zijn:

- Naturschutzgebiete, de categorie met de meest strenge bescherming (art. 23 BNatSchG);
- Nationalparke (art. 24 BNatSchG);
- Biosphärenreservate (art. 25 BNatSchG);
- Landschaftsschutzgebiete (art. 26 BNatSchG); en
- Naturparke (art. 27 BNatSchG).

Deze gebieden kunnen elkaar overlappen en zijn in sommige gevallen ook gelijk qua dekking. Verder worden de Nationalparke, Biosphärenreservate en Naturparke vanwege hun grootte ook wel als Großschutzgebiete bestempeld (niet vastgelegd in het Bundesnaturschutzgesetz). Naast de eerder genoemde vijf categorieën zijn er nog Naturdenkmale (art. 28 BNatSchG), geschützte Landschaftsbestandteile (art. 29 BNatSchG) en gesetzlich geschützte Biotope (art. 30 BNatSchG).

Sinds de herziening van het Bundesnaturschutzgesetz in 2002 is er ook het zogenaamde Biotopverbund(system) (art. 3 BNatSchG). Het Biotopverbundsystem, dat minstens 10% van het landsoppervlak moet gaan omvatten, is Länder-overstijgend en moet dus door de Bundesländer worden ingevuld. Het Biotopverbundsystem is een soort ecologisch netwerk, en bestaat uit verschillende componenten: kernzones, verbindingszones en verbindings-elementen. De volgende natuurbeschermingsgebieden kunnen onderdeel uitmaken van het Biotopverbund: Nationalparke, gesetzlich geschützte Biotope, Naturschutzgebiete, (delen van) Biosphärenreservate en Natura 2000-gebieden (zie art. 32 BNatSchG).

Het Biotopverbund heeft als doel het waarborgen van de inheemse dier- en plantensoorten en hun populaties, met inbegrip van de leefgebieden en leefgemeenschappen van deze populaties. Daarnaast heeft het Biotopverbund tot doel om de goed functionerende, ecologische relaties tussen soorten te behouden, te herstellen en te ontwikkelen (vrij naar art.3:2 BNatSchG). Net als bij de Ecologische Hoofdstructuur in Nederland gaat het dus om het behouden, herstellen en ontwikkelen van natuur. De regeringen van de verschillende deelstaten hebben de opdracht gekregen om het Biotopverbund in hun deelstaat te realiseren. De 'Werkgroep Biotopverbund', bestaande uit vertegenwoordigers van alle deelstaten en geleid door Rijnland-Palts, is opgericht om meer coherentie tussen de deelstaten te bewerkstelligen. In de praktijk blijkt het echter lastig om de verschillende netwerken goed op elkaar te laten aansluiten.

---

<sup>1</sup> Meer informatie over het Duitse natuurbeschermingsrecht: [www.naturschutzrecht.net](http://www.naturschutzrecht.net)

De federale structuur is ook aanleiding geweest om natuurcompensatie in Duitsland voornamelijk op deelstaatniveau te bekijken. Het Bundesnaturschutzgesetz heeft namelijk (met uitzondering van enkele artikelen) geen directe werking, en daarom moet de regelgeving door de deelstaten omgezet worden. Vanaf de ingangsdatum van de vernieuwde wet (4 april 2002) hebben de deelstaten drie jaar de tijd gehad om de richtlijnen uit het Bundesnaturschutzgesetz om te zetten in eigen wetten. Zo zijn de bepalingen in Noordrijn-Westfalen geïmplementeerd in het Landschaftsgesetz (LG NRW, 2002).<sup>1</sup> Deze wet heeft wel directe werking. De deelstaten zijn dan ook verantwoordelijk voor de aanwijzing van beschermde gebieden, vaak gebeurt dit ook op regionaal niveau. De Bezirksregierung (regionaal niveau) stelt bijvoorbeeld de verordening op voor een nieuw Naturschutzgebiet.

### 5.3.2 Natuurcompensatieregeling Duitsland

Het natuurcompensatiebeginsel is in Duitsland al in 1976 (dus voor de totstandkoming van de VHR) opgenomen in de Eingriffsregelung (onderdeel van het Bundesnaturschutzgesetz). Dit is hét instrument in het Duitse natuurbeschermingsrecht waarmee negatieve gevolgen van ingrepen in natuur en landschap vermeden en verminderd moeten worden. Het belangrijkste verschil met de Nederlandse compensatiepraktijk is dat de Duitse Eingriffsregelung van toepassing is op alle bestanddelen van natuur en landschap. Een ingreep in een beschermd natuurgebied behoeft eerst een vrijstelling (Befreiung) voordat de stappen van de Eingriffsregelung kunnen worden doorlopen. Het belangrijkste doel van de Eingriffsregelung is het behouden van het landschap buiten de beschermde natuurgebieden. De reikwijdte van het compensatiebeginsel is dus niet beperkt tot beschermde natuurgebieden, zoals in Nederland.<sup>2</sup>

De belangrijkste rechtsgrondslagen op federaal niveau zijn art. 18-21 BNatSchG en art. 1a en 135a van het Baugesetzbuch (BauGB). Het onderscheid tussen beide is belangrijk, omdat in Duitsland onderscheid wordt gemaakt tussen de Fachplanung (bijvoorbeeld de planning van (snel)wegen) en de Bauleitplanung (bouwwetgeving). Over het algemeen geldt dat binnen en aan de rand van de bebouwde kom de bouwwetgeving van toepassing is. In het buitengebied is de Fachplanung van toepassing. In de Fachplanung wordt de Eingriffsregelung meegenomen (het zogenoemde Huckepack-

---

<sup>1</sup> Het Landschaftsgesetz van Noordrijn-Westfalen is op 5 juli 2007 herzien, deze herziening is echter niet meegenomen in dit rapport.

<sup>2</sup> Voor een goede inleiding in de theorie en praktijk van de Duitse Eingriffsregelung, zie Koppel et al. (2004) en Lau (2004).

Verfahren) in het besluitvormingsproces. Dit zorgt ervoor dat de verplichtingen uit het Bundesnaturschutzgesetz direct worden meegenomen in de besluitvorming. Het Baugesetzbuch heeft de beginsels uit de Eingriffsregelung echter al geïntegreerd. Hierbij heeft de afweging met andere verplichtingen dus al plaatsgevonden. In Noordrijn-Westfalen zijn de bepalingen betreffende de Eingriffsregelung vastgelegd in art. 4-7 van het Landschaftsgesetz.

De belangrijkste stappen van de Eingriffsregelung die moeten worden gevolgd als men een ingreep wil plegen, zijn achtereenvolgens (zie ook figuur 5.5):

1. vermijding: alle vermijdbare ingrepen moeten achterwege worden gelaten;
2. gelijksoortige compensatie (Ausgleich): compensatie op of dichtbij dezelfde plaats;
3. gelijkwaardige compensatie (Ersatz): compensatie op een andere plaats, wanneer Ausgleich niet mogelijk is;
4. financiële compensatie (Ersatzgeldzahlung): betaling van geld wanneer fysieke compensatie (zowel Ausgleich als Ersatz) niet mogelijk is.

In de laatste jaren heeft er met name in Noordrijn-Westfalen een flexibilisering van de Eingriffsregelung plaatsgevonden, waarbij er een verschuiving in de focus van 'kwantiteit' naar 'kwaliteit' is opgetreden. Er wordt op verschillende wijzen getracht om de natuurcompensatieregeling soepeler en minder belemmerend voor ontwikkelingen te laten functioneren. De federale overheid streeft daarnaast voortdurend verbetering en precisering van de procedures na, waarbij kwalitatieve verbetering van de compensatieverplichtingen veel aandacht krijgen. Vermindering van het grondgebruik voor compensatie en creatieve oplossingen ten aanzien van de kwaliteitsverbetering van compensatie worden hierbij nagestreefd (zie ook Thum (2005) en Uhlenberg (2006)).



*Figuur 5.3 In Naturschutzgebiete geldt een strenger beschermingsregime dan in het 'Normallandschaft'*

### 5.3.3 Organisatie Duitsland

Op federaal niveau is het Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van natuurbescherming en natuurcompensatie. In Noordrijn-Westfalen is het Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) als Oberste Landschaftsbehörde het hoogst bevoegde gezag. De goedkeuring van ingrepen en compensatieplannen vindt plaats op het niveau van het district (Kreis) of gemeente. Dit komt ook doordat de Eingriffsregelung niet alleen in beschermde gebieden van toepassing is. Grote projecten worden door de regio's (Bezirke) goedgekeurd.

In het Landschaftsgesetz van Noordrijn-Westfalen is vastgelegd dat plannen, die een vergunning (bijvoorbeeld een bouwvergunning) nodig hebben, worden getoetst door het bevoegde gezag (Genehmigungsbehörde = vergunningverlener) in ruggespraak met de verantwoordelijke natuurbeschermingsinstantie (Landschaftsbehörde).<sup>1</sup> De Genehmigungsbehörde en de Landschaftsbehörde maken vaak deel uit van dezelfde overheidsorganisatie, waarbij de feitelijke macht ligt bij het organisatieonderdeel dat daadwerkelijk de vergunning verleent (afdeling bouw of wegebouw). Bij de planning van bouwactiviteiten maakt de Eingriffsregelung deel uit van

---

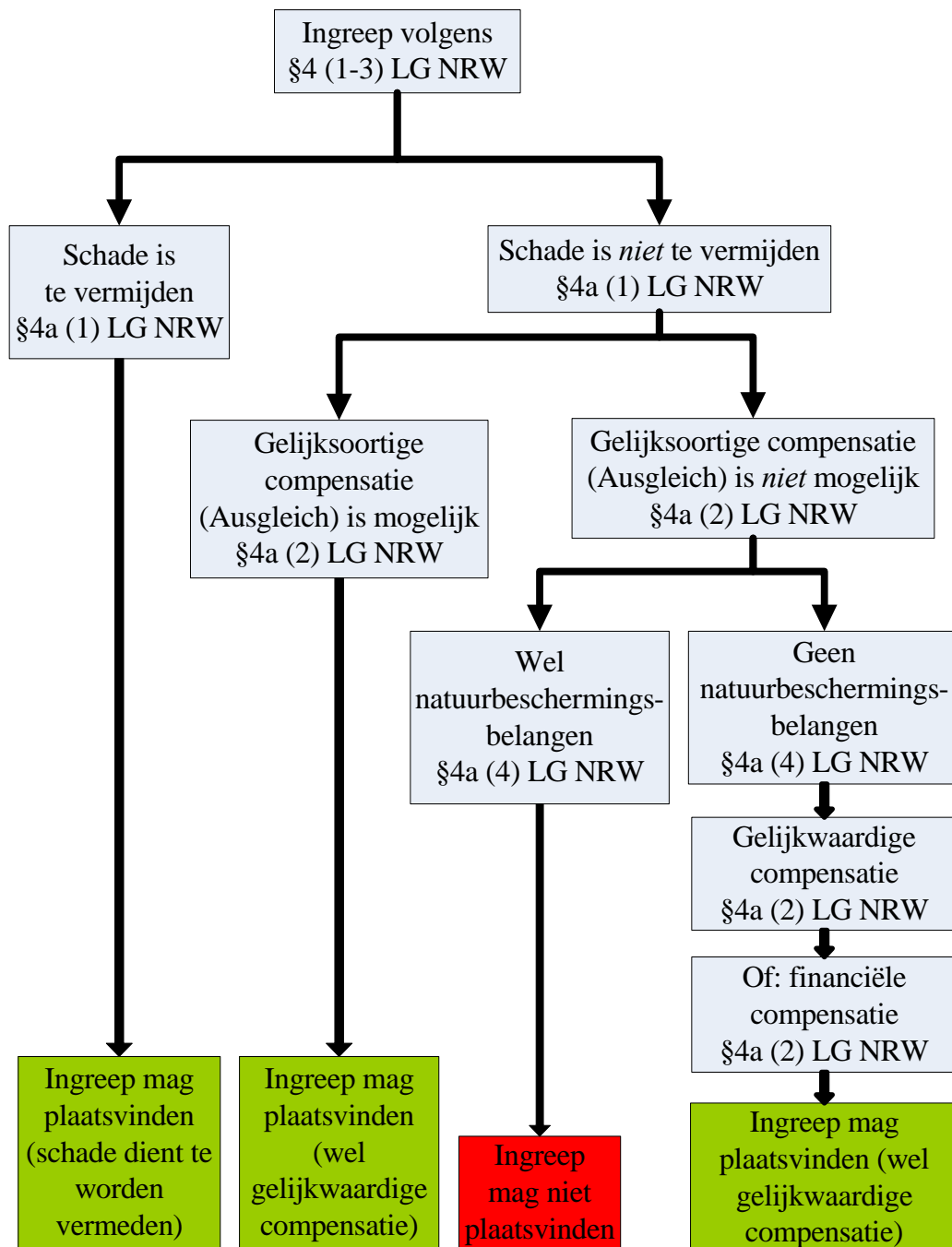
<sup>1</sup> In andere deelstaten gebruikt men de term Naturschutzbehörde.

een gezamenlijke afweging door de bouwkundige instanties. Op deze manier worden ingreep en compensatie in een vroeg stadium samengenomen. Bij sommige ingrepen buiten de bebouwde kom kan het voorkomen dat alleen de Landschaftsbehörde over de compensatie mag beslissen, maar als er ook andere procedures van toepassing zijn, heeft men slechts een adviserende rol. Figuur 5.4 en figuur 5.5 vatten samen hoe het compensatiebeginsel in Noordrijn-Westfalen is geregeld.

| <i>Bestuurlijk/ambtelijk niveau</i>   | <i>Rol in natuurbescherming</i>  | <i>Taken en verantwoordelijkheden</i>   |
|---|--|---|
| Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) | Oberste Landschaftsbehörde   | Ontwikkelen van wetgeving en beleid ten aanzien van natuurbeleid en compensatieregeling   |
| Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) <sup>1</sup>                          | Fachbehörde des Landes NRW für den Naturschutz und die Landschaftspflege | Dataverzameling over natuurbeschermingsgebieden, informatievoorziening, advies en consultatie (stellingname) over ingrepen in natuurgebieden                              |
| Bezirksregierungen (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln en Münster)   | Höhere Landschaftsbehörde (HLB)  | Aanwijzen van beschermde gebieden, advies en consultatie (stellingname) over ingrepen in het kader van de Eingriffsregelung   |
| Kreise und Kreisfreie Städte  | Untere Landschaftsbehörde (ULB)  | Omzetting van Landschapsplänen, aanwijzen van beschermde gebieden, uiteindelijke besluitvorming en vergunningverlening bij ingrepen in het kader van de Eingriffsregelung |

*Figuur 5.4 Bestuurlijke organisatie natuurbescherming in Noordrijn-Westfalen*

<sup>1</sup> Tot 1 januari 2007 was de Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) de Fachbehörde. LANUV is de opvolger van LÖBF.



Figuur 5.5 Natuurcompensatieregeling in Duitsland (specifiek: Noordrijn-Westfalen)

#### 5.3.4 Praktijk Duitsland

De Eingriffsregelung en het principe van natuurcompensatie zijn in Duitsland sterk aan veranderingen onderhevig, vooral vanwege het feit dat in de meeste gevallen andere belangen een belangrijker rol spelen dan natuurbelangen (met name economische belangen) en door politieke verschuivingen (regeringswisselingen). Momenteel vindt - zoals eerder genoemd - een flexibilisering van de Eingriffsregelung plaats. Enerzijds lijkt men met de flexibilisering te streven naar een meer efficiënte en effectieve aanpak. Anderzijds moet gemeld worden dat dit instrument van de grond af is opgebouwd in een relatief korte periode van dertig jaar en dat veranderingen nu eenmaal nodig zijn om het landschap te kunnen blijven beschermen.

Noordrijn-Westfalen kent een vergelijkbare problematiek als Nederland. Er is sprake van toenemende stedelijke druk, een confrontatie tussen economische en natuurbelangen, en het is steeds moeilijker om geschikte compensatielocaties te vinden. In het verleden voerde Noordrijn-Westfalen een actief beschermingsbeleid, waarbij het areaal aan beschermde gebieden groeide. De nadruk lag hierbij op de kwantiteit van natuur en het was relatief eenvoudig om het areaal uit te breiden. In de laatste jaren is er echter steeds minder geld beschikbaar voor actieve natuurbescherming en daardoor heeft de Eingriffsregelung meer betekenis gekregen. De regeling heeft een remmende werking op nieuwe ontwikkelingen die natuur en landschap negatief kunnen beïnvloeden en is daardoor het belangrijkste instrument voor natuurbescherming geworden.

Verder is de focus in Noordrijn-Westfalen verschoven van kwantiteit naar kwaliteit (zie ook paragraaf 5.3.2). Het streven is om minder 'nieuwe' stukken grond te gebruiken voor compensatie, maar meer stukken grond met een lagere ecologische waarde en deze dan op te waarderen (Aufwertung). Hierbij wordt de ecologische kwaliteit van het gebied verhoogd. In die zin kan worden gesproken van 'recycling' van bestaande stukken natuur. Ook wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van maatregelen waarbij de grond de bestemming, bijvoorbeeld landbouw, houdt, maar toch meer ruimte wordt gegeven aan natuur, bijvoorbeeld door extensivering. Bij deze nutzungsintegrierte Aufwertung of nutzungsintegrierte Maßnahmen (geïntegreerde natuurbeschermingsmaatregelen waarbij de functie niet verandert) worden de kosten van compensatie zo laag mogelijk gehouden. Deze vorm van compensatie is echter nog steeds controversieel, onder meer omdat het moeilijk is om controle uit te oefenen op de uitvoering. Agrarisch natuurbeheer (als in Programma Beheer) mag in Noordrijn-Westfalen niet ingezet worden als compensatiemaatregel, omdat de compensatieverplichting ge-

koppeld wordt aan het stuk grond waar de compensatie plaatsvindt. Agrarisch natuurbeheer gebeurt op vrijwillige basis, waarbij de grond in principe de bestemming landbouw houdt en de natuurfunctie niet gekoppeld wordt aan het perceel.

Binnen Noordrijn-Westfalen, maar ook in andere deelstaten, wordt in toenemende mate geëxperimenteerd met nieuwe concepten, zoals Flächenpools (compensatiebanken).<sup>1</sup> Bij Flächenpools wordt er door een publieke of private instantie een gemeenschappelijk 'reservoir' van compensatielocaties aangelegd ten behoeve van meerdere (toekomstige) ingrepen. De Flächenpools worden over het algemeen op het niveau van een gemeente (Kommune of Gemeinde) ingesteld, maar er zijn ook voorbeelden waarbij een Kreis als een soort makelaar Flächenpools voor meerdere gemeenten beheert. Zo heeft Kreis Unna van vier van zijn tien gemeenten het management van de compensatiemaatregelen overgenomen. Op Kreis-niveau worden de gronden aangekocht en de maatregelen uitgevoerd en begeleid, terwijl de gemeenten de kosten dragen. Daarnaast streeft Kreis Unna ernaar om compensatiemaatregelen van tevoren en in grotere ruimtelijke samenhang uit te voeren. Hiertoe worden er Ökokonten opgericht, beheerd door een private actor of een gemeente, waarbij voor meerdere, in de toekomst uit te voeren projecten natuurbeschermingsmaatregelen worden doorgevoerd. Door het aanleggen van de Flächenpools en Ökokonten kan bovendien worden gestreefd naar een meer coherent netwerk van compensatielocaties. Nu vormen de compensatielocaties min of meer eilandjes. Daarnaast wordt de kwaliteit van natuurcompensatie ermee verhoogd.

Wanneer een private of publieke initiatiefnemer (Verursacher) een ingreep wil plegen en daarbij compensatie moet toepassen, kan de initiatiefnemer terecht bij de Flächenpool en hoeft hij dus niet zelf op zoek te gaan naar een geschikte compensatielocatie. De initiatiefnemer betaalt vervolgens een bedrag aan de beheerder van de Flächenpool voor het stuk grond dat voor de compensatie kan worden gebruikt. Vaak wordt ook betaald voor de noodzakelijke compensatiemaatregelen, die dan door de beheerder van de Flächenpool worden uitgevoerd. Op deze manier vindt dus wel fysieke compensatie plaats, terwijl de initiatiefnemer slechts een financiële compensatie hoeft te betalen. Momenteel blijft echter de initiatiefnemer verantwoordelijk voor de fysieke compensatie. In nieuwe wetgeving wil men opnemen dat de verantwoordelijkheid voor de compensatie kan worden overgedragen aan de beheerder van de Flächenpool.

---

<sup>1</sup> Voor meer informatie over Flächenpools, zie Böhme et al (2005), Jessel (2006) en Louis (2004).

Registratie van compensatieplichtige ingrepen vindt plaats op verschillende niveaus. De Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten Noordrijn-Westfalen (LÖBF) publiceert eens in de drie jaar een overzicht van de uitwerking van de Eingriffsregelung in de praktijk (Flächenbilanzen en Ergebnisse der Effizienzkontrollen). Verder moet er door de districten (Kreise) in Noordrijn-Westfalen sinds 2000 een Kompensationskataster bijgehouden worden, waarin de compensatiemaatregelen en -gebieden worden opgenomen. De Kreise moeten jaarlijks rapporteren aan de Bezirksregierung. Daarnaast is er nog het Grundbuch dat door de gemeenten (Kommunen) wordt bijgehouden en waarin van elk stuk grond wordt bijgehouden wie de eigenaar is, wat de bestemming is en of er een compensatieplicht op rust. Wanneer het betreffende stuk grond van eigenaar wisselt, dient de nieuwe eigenaar de compensatieverplichting over te nemen. In de praktijk komt de verankering in het Grundbuch minder vaak voor dan verankering in het Kompensationskataster.

Controle van de uitvoering van natuurcompensatie op het niveau van de regio's (Bezirke) verloopt relatief goed, omdat het hier vaak om grote publieke projecten gaat (aanleg van (snel)wegen) en omdat de natuurbeschermingsorganisaties (Naturschutzverbände) er vaak bovenop zitten. Controle van de uitvoering van compensatie bij projecten op het district- en gemeenteniveau is moeilijker te realiseren, vaak vanwege een gebrek aan personele capaciteit. Het gaat per jaar vaak om grote aantallen projecten (bijvoorbeeld 410 in Kreis Unna, 1000 in Kreis Wesel). Het is ondoenlijk voor het bevoegd gezag om voor alle kleine ingrepen (bijvoorbeeld. bouw van een schuur) te controleren of de vereiste compensatie goed is uitgevoerd. Wanneer het concept van de Flächenpools wordt ingevoerd, zal dit de controle vergemakkelijken, omdat dan nog maar één actor hoeft te worden gecontroleerd (de beheerder van de Flächenpool). Controle dient plaats te vinden door de vergunningverlenende instantie (bijvoorbeeld afdeling Wegenbouw) en die heeft natuurbescherming vaak niet hoog op het prioriteitenlijstje staan.

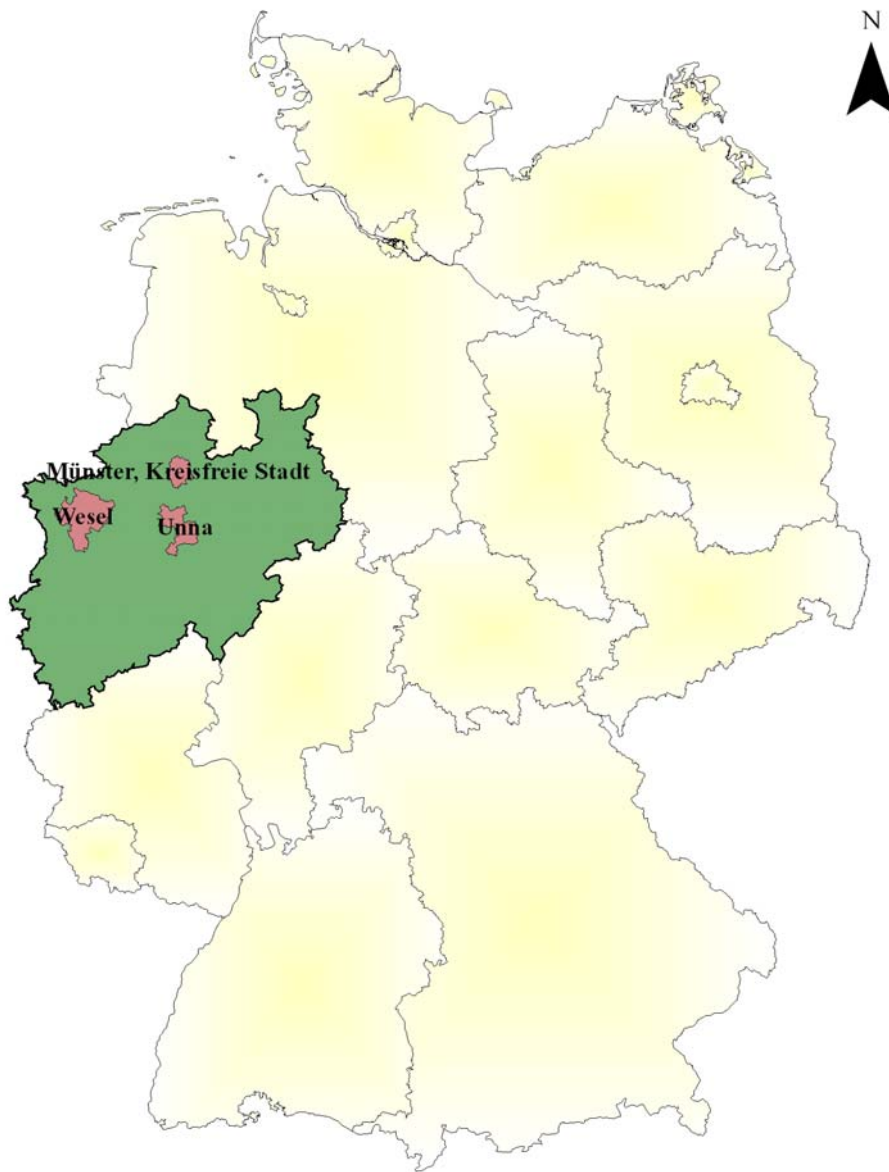
### 5.3.5 Conclusies Duitsland

Het uitgangspunt in Duitsland, net als in Engeland, is dat er geen schadelijke ingrepen mogen plaatsvinden in beschermde natuurgebieden, waarbij de Naturschutzgebiete de zwaarste beschermingsstatus hebben (na de Natura 2000-gebieden). In deze gevallen bepaalt de verordening voor het desbetreffende gebied of en wanneer ingrepen zijn toegestaan. In de praktijk zijn ingrepen in natuur en landschap vaak wel degelijk mogelijk, ook omdat in

Duitsland het principe van natuurcompensatie in het gehele land van toepassing is, waardoor er niet meteen alternatieve locaties beschikbaar zijn, omdat de Eingriffsregelung ook voor deze alternatieve locaties geldt. Wel moet er worden aangetoond dat de ingreep een (zwaarwegend) openbaar belang heeft (dit wordt op deelstaatniveau vastgelegd). De weging van belangen verschilt per beschermingscategorie.

Als sterk punt van de Duitse compensatiepraktijk wordt vaak de reikwijdte van het compensatiebeginsel genoemd. Doordat de Eingriffsregelung geldt voor heel Duitsland, wordt het beschouwd als een sterk instrument van natuurbescherming. Hiertegenover staat echter weer dat er in Duitsland relatief minder actieve natuurbescherming is dan in Nederland (er zijn bijvoorbeeld relatief minder beschermde gebieden). In Duitsland is natuurbescherming vooral een zaak voor de overheden op federaal en deelstaatniveau, terwijl natuurbescherming in Nederland in sterkere mate wordt gestimuleerd door belangenorganisaties en de burgers.

Een zwak punt van de Duitse compensatiepraktijk is de gebrekkige controle op de uitvoering van compensatie, vooral op gemeentelijk niveau. In Duitsland heeft men op dit punt dus met dezelfde problematiek te maken als in Nederland en Engeland. Theoretisch zijn er voldoende mogelijkheden voor controle, toezicht en handhaving, alleen rust deze taak vaak op één of twee personen binnen een district, die ook andere werkzaamheden hebben. Capaciteitsproblemen binnen lokale ambtelijke organisaties spelen in Duitsland dan ook een cruciale rol. Daarnaast hebben de Untere Landschaftsbehörden in Noordrijn-Westfalen te maken met politieke druk om minder compensatiemaatregelen door te voeren en minder streng te handhaven. Verder worden soms reeds voorziene maatregelen voor natuurbescherming achteraf als compensatiemaatregelen aangemerkt. Zie figuur 5.6 voor de interviewlocaties in Noordrijn-Westfalen.



*Figuur 5.6 Interviewlocaties Duitsland (Noordrijn-Westfalen): Stadt Münster (inwoners: 271.000, oppervlakte: 303 km<sup>2</sup>), Kreis Unna (inwoners: 424.000, oppervlakte: 543 km<sup>2</sup>) en Kreis Wesel (inwoners: 476.000, oppervlakte: 1.042 km<sup>2</sup>)*

## 6. Conclusies, aanbevelingen en perspectieven

### 6.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de verzamelde casestudie-informatie voor Engeland en Duitsland uiteen gezet. Het onderliggende hoofdstuk geeft antwoord op de twee vragen die binnen deze studie centraal staan (paragraaf 6.2 en 6.3). Dit wordt mede gedaan aan de hand van een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de twee landen onderling en in vergelijking met de Nederlandse situatie. Paragraaf 6.4 geeft een opsomming van de leerpunten en aanbevelingen aan de hand van de ervaringen in Engeland en Duitsland. Hiermee wordt getracht om een directe koppeling te maken tussen de aanbevelingen uit het rapport van de VROM-inspectie en het Beleidskader EHS dat momenteel door de ministeries van LNV en VROM en de provincies wordt ontwikkeld. Er wordt een aantal mogelijke oplossingen genoemd voor de knelpunten uit het rapport van de VROM-inspectie (vinden van een geschikte locatie, complexiteit van de regeling, gebrek aan controle en hoge kosten van compensatie). Paragraaf 6.5 beziet compensatie vanuit de optiek van veranderende RO-wetgeving en paragraaf 6.6 geeft ten slotte een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek.

### 6.2 Hoe is in andere landen het systeem van natuurcompensatie ingericht?

Uit de quickscan bleek dat er niet in alle landen een nationaal systeem van natuurcompensatie aanwezig is. In de casestudielanden Duitsland en Engeland is er wel een dergelijk systeem en wordt er ook uitvoering aan gegeven.

#### 6.2.1 Onderdeel van wetgeving en beleid

In Duitsland verloopt compensatie zowel via de ruimtelijke ordeningswetgeving als via het natuurbeschermingsrecht. In Engeland is de regeling geen onderdeel van nationale wetgeving, maar onderdeel van een beleidslijn binnen de ruimtelijke ordening. In Nederland is de EHS-compensatieregeling, net als in de Engelse situatie onderdeel van het ruimtelijke ordeningsbeleid.

De bescherming verloopt via verschillende ruimtelijke plannen (planologische kernbeslissing, streekplan en bestemmingsplan).

### 6.2.2 Invulling van de regeling

Duitsland en Nederland kennen (door de betrokken 'natuurministeries') geschreven compensatierichtlijnen, die concreet zijn uitgewerkt door de regionale overheden (deelstaten en provincies). Deze regionale richtlijnen vormen officiële leidraden voor toepassing in de praktijk. In Engeland is er 'slechts' sprake van passages in een nationale beleidslijn (Planning Policy Statement 9, opgesteld door het betrokken ruimtelijke ordeningsministerie), een circulaire en een 'good practice guide'. De betrokken lokale overheid gebruikt deze informatie bij de ontwikkeling van haar 'planning document'. De theoretische invulling is redelijk in overeenstemming met de Duitse en Nederlandse invulling omdat dezelfde afwegingen worden gehanteerd:

1. vermijdingsplicht, waarbij het uitgangspunt is dat er geen schadelijke ingrepen mogen plaatsvinden in beschermde natuurgebieden;
2. alleen ingrepen van groot openbaar belang, waarvoor geen alternatieve locaties te vinden zijn (hierbij hanteert Engeland strengere voorwaarden dan Nederland, en Duitsland voor sommige gebieden minder strenge);
3. mitigatie;
4. compensatie in natura op locatie (in Engeland is men van mening dat dit vaak moeilijk te realiseren is);
5. compensatie in natura elders;
6. financiële compensatie.

In Engeland zijn er geen officiële richtlijnen voor wat betreft kwalitatieve en kwantitatieve compensatie. De Engelse aanpak lijkt meer interpretatie- en onderhandelingsruimte te bieden dan de Nederlandse en Duitse ten aanzien van het soort compensatie. Overcompensatie is zowel aan de Britse als Duitse kant een vuistregel, hoewel men daar nu in Duitsland op terugkomt. In Duitsland is er weinig ruimte voor onderhandeling, ook omdat daar minder problemen met definities bestaan. In Nederland moeten de begrippen 'significantie' en 'groot openbaar belang' worden gedefinieerd, terwijl dit in Duitsland alleen speelt bij de beschermde gebieden.

In Nederland is er sprake van compensatieplicht bij significant negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, in Engeland (bij Sites of Special Scientific Interest) bij negatieve effecten op

de waarden en kenmerken van een SSSI<sup>1</sup> en in Duitsland bij negatieve effecten. De Duitse regeling lijkt in dat kader het strengst en zorgt ervoor dat ook relatief kleine ingrepen beoordeeld moeten worden. De regeling is in Duitsland in geografische zin ook verstrekkender dan in de andere landen, omdat ze op alle, aangewezen en niet aangewezen, natuurgebieden en cultuurlandschappen van toepassing is.

### 6.2.3 Organisatie

In alle drie landen vereisen ingrepen in beschermde natuurgebieden een vergunning. Over het algemeen gaat het daarbij om een bouwvergunning. Voor de meeste projecten is de lokale overheid (gemeente) het bevoegd gezag. Grotere projecten hebben in Duitsland goedkeuring op regionaal niveau nodig (in Noordrijn-Westfalen in ruggespraak met de verantwoordelijke natuurbeschermingsorganisatie). In Nederland kan dit spelen als er een bestemmingsplanwijziging nodig is, die door de provincie moet worden goedgekeurd of bij grote ingrepen zoals de Tweede Maasvlakte, waarvoor een planologische kernbeslissing moet worden gemaakt. In Engeland moet een tussenpartij, Natural England, op de hoogte worden gesteld en, in geval van een schadelijke ingreep worden geconsulteerd. De beslissing over de vergunning en de bijbehorende compensatie moeten tegelijkertijd vallen.

In Engeland is er ruimte voor onderhandeling over de compensatie tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. De afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst en/of worden als voorwaarden opgenomen in de vergunningovereenkomst. Ook in Nederland zal dit de regel worden.<sup>2</sup> Handhaving van de afspraken is in alle landen een zaak voor het bevoegd gezag, meestal de instantie die de vergunning heeft verleend.

Overall is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het ecologisch onderzoek en de onderbouwing in het kader van de belangenafweging en, na vergunningverlening, voor de uitvoering van de compensatie.

---

<sup>1</sup> In het kader van SSSI's wordt over compensatieplicht bij nadelige gevolgen voor de aangegeven specifieke belangen en kenmerken van de SSSI gesproken. Bij de key principles die in PPS9 worden beschreven, wordt gesproken over compensatieplicht bij significante schade aan biodiversiteits- en geologische natuurbehoudsbelangen.

<sup>2</sup> Met daarin onder andere opgenomen: een bankgarantie, uiterste realisatietermijn en boetedoening bij overschrijding van de termijn. In een aantal Nederlandse provincies is de privaatrechtelijke overeenkomst reeds opgenomen in de compensatierichtlijn.

## 6.3 Hoe werken de bijbehorende mechanismen van natuurcompensatie in andere landen?

### 6.3.1 Doorwerking, planologische verankering en uitvoering

Zowel Duitsland als Engeland kennen geen nationaal ruimtelijk beleidsplan, zoals de Nederlandse *Nota Ruimte*. In beide landen worden de ruimtelijke plannen op regionaal niveau ontwikkeld en verder geconcretiseerd op lokaal niveau. In de ruimtelijke plannen ligt vast welke natuur wel en niet als beschermd is aangewezen en welke ontwikkelingen er wel en niet gewenst zijn.

Hoewel er geen totaaloverzicht is, is het duidelijk dat er gebouwd wordt in de Nederlandse EHS. Besluitvorming, planologische verankering en fysieke uitvoering verlopen daarbij relatief vaak niet naar behoren, waarbij in het ergste geval de fysieke uitvoering achterwege blijft. In Engeland worden de SSSI's sinds halverwege jaren negentig goed gevrijwaard van ruimtelijke ingrepen. Over het algemeen is er voldoende alternatieve ruimte waar ontwikkelingen mogelijk zijn. Uitzonderingen worden gevormd door activiteiten die locatiegebonden zijn, zoals uitbreidingen van bestaande zee- en luchthavens. Dergelijke gebeurtenissen komen echter weinig voor. Compensatie is dan ook niet iets dat vaak voorkomt in Engeland. Daar waar het gebeurt, verloopt het volgens de geïnterviewden in bestuurlijke en planologische zin<sup>1</sup> goed.

In Duitsland worden ingrepen in beschermde (natuur)gebieden over het algemeen vermeden. Net als in Engeland dienen ingrepen in principe buiten de beschermde gebieden plaats te vinden. In de praktijk blijken echter uitzonderingen te worden gemaakt. Bij de Duitse afweging tussen het belang van de ingreep en het natuurbelang en het verlenen van de benodigde ontheffing kan geen duidelijke lijn worden waargenomen. Vaak wordt de ingreep uiteindelijk wel toegestaan, en wordt er dus soepel omgegaan met de beperkingen die de wetgeving stelt ten aanzien van ingrepen in beschermde gebieden. Planologische verankering kan plaatsvinden in het Flächennutzungsplan of het Landschaftsplan, ook van toekomstige compensatiemaatregelen. Daarnaast moet de compensatieverplichting en de wijze waarop de compensatie moet worden uitgevoerd, worden vastgelegd in het Grundbuch (op gemeenteniveau) of in het compensatiekadaster (op district-niveau).

---

<sup>1</sup> We kijken binnen dit onderzoek niet naar de ecologische gevolgen.

Alle landen kennen een centralistisch planningssysteem. In Engeland hebben de lokale overheden meer bevoegdheden, maar dienen zij zich wel te houden aan de nationale planningsrichtlijnen en circulaires. Tot voor kort was er in Duitsland en Nederland sprake van een toelatingsplanologie ('stellen van beperkingen'). In Engeland kan de planologie meer als ontwikkelingsplanologie ('stimuleren van ontwikkelingen') worden bestempeld. Er is ruimte voor onderhandeling, waardoor er ontwikkelingen mogelijk zijn die van een ruimtelijk plan afwijken (Van Ravesteyn et al., 2005). Tevens vallen landbouw en bosbouw buiten de ruimtelijke plannen. In Duitsland, maar ook in Nederland is er een voorzichtige verschuiving gaande richting ontwikkelingsplanologie.

Ook natuurcompensatie is een instrument dat zowel vanuit een meer toelatende, als vanuit een ontwikkelingsgerichte visie kan worden beschouwd. Bescherming van natuur vormt echter altijd de basis. In Engeland is compensatie onderdeel van de vergunningonderhandeling, waarbij Natural England als een belangrijk klankbord kan worden beschouwd. Het is in Engeland echter geen instrument dat ingezet kan worden om ontwikkelingen in beschermdde natuur mogelijk te maken. Vermijden blijft uitgangspunt, waardoor het vooral als een toelatingsinstrument kan worden gezien. In Duitsland, en ook steeds meer in Nederland, lijkt natuurcompensatie een meer ontwikkelingsgerichte rol te gaan spelen: een instrument dat ontwikkelingen in beschermdde natuur mogelijk maakt. De voorwaarde dat de natuurwaarden als geheel moeten verbeteren, wordt daar echter duidelijk aan vastgekoppeld. De maakbaarheid van natuur speelt in Nederland en Duitsland dan ook een centralere rol dan in Engeland.

De Engelse respondenten zijn weinig positief over de uitvoering van mitigatie-maatregelen. Aan de compensatieverplichtingen wordt vaak wel uitvoering gegeven. Er worden echter geen evaluaties uitgevoerd. In Nederland blijkt uit de onderzoeken van de VROM-inspectie en de Algemene Rekenkamer dat er onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eisen. De situatie in Duitsland is min of meer vergelijkbaar met die in Nederland. Ook daar wordt er onvoldoende uitvoering gegeven aan compensatie-eisen, vooral bij de kleinere, moeilijk te controleren projecten.

### 6.3.2 Toezicht en handhaving, registratie en administratie

Handhaving is in alle drie de landen zaak van het bevoegd gezag. In Engeland is monitoring verplicht, maar dit geldt niet voor verdere handhaving. In Engeland is dit taak van de gemeente, maar binnen de gemeente is het niet altijd duidelijk wie daarvoor verantwoordelijk is. Natuurcompensatie speelt

alleen bij grote projecten, welke op alle fronten goed worden gecontroleerd. De handhaving verloopt daardoor naar zeggen van de respondenten goed. Dit geldt niet voor mitigatie. Monitoring en handhaving daarvan laten te wensen over.

In Nederland waren er tot nog toe weinig handhavingsmechanismen en werden er weinig controles uitgevoerd. Dit laatste wordt door de VROM-inspectie gedaan. Daarbij wordt er alleen naar de ruimtelijke uitvoering gekeken en niet naar de ecologische. In Duitsland is het toezicht zaak van de gemeente. Er bestaan geen voorschriften ten aanzien van de wijze en intensiteit van toezicht, waardoor het momenteel eerder uitzondering dan regel is. Dit is overigens taak van de gemeente. Handhaving van compensatie is in Duitsland in principe wettelijk vastgelegd. In de praktijk blijkt echter vaak dat het bevoegd gezag dat de vergunning heeft verleend, weinig interesse toont in handhaving wanneer de compensatie niet (goed) is uitgevoerd, omdat de bevoegde instantie weinig geïnteresseerd is in natuurbescherming.

Registratie wordt in Nederland verplicht op provinciaal niveau. In Duitsland verloopt dit via een Grundbuch (op gemeentelijk niveau) en in Noordrijn-Westfalen ook via een compensatiekadaster op het niveau van de districten (Kreise). Dit compensatiekadaster is de basis voor monitoring en toezicht. In Engeland worden compensatieverplichtingen alleen in de vergunningen vastgelegd.

### 6.3.3 Praktijkproblemen

Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, is er in Nederland een aantal knelpunten geïdentificeerd (Gjaltema en Burgering, 2006). De belangrijkste betreffen het vinden van een geschikte locatie, de complexiteit van de regeling, gebrek aan controle en handhaving en de hoge kosten die natuurcompensatie met zich meebrengt.

#### *Controle en handhaving*

In Nederland zijn er op het punt van controle en handhaving diverse problemen. Zo ontbreekt het momenteel aan een goed registratiesysteem. Mede daardoor vindt controle niet structureel plaats. Maatschappelijke controle ontbreekt vrijwel, doordat de burger niet op de hoogte is van het compensatiebeginsel. Als een compensatieplicht planologisch is verankerd, ontbreekt het bevoegd gezag aan dwangmaatregelen om de compensatie uit te laten voeren. Een initiatiefnemer kan veelal niet worden gedwongen om de fysieke compensatie uit te voeren. Ook in Engeland, op gebied van mitigatie, en Duitsland speelt het probleem van controle, vooral doordat er te weinig

menskracht voor is. Handhavingsmechanismen zijn hier meer aanwezig, maar worden niet altijd gebruikt. Soms is dat een kwestie van het ontbreken van politieke wil.

#### *Locatie en kosten*

Het vinden van een geschikte locatie is in Noordrijn-Westfalen een groot probleem en aanleiding om meer nadruk te leggen op kwalitatieve compensatie en minder op kwantiteit. Het principe van de Flächenpool is ook hieruit ontstaan. Het vinden van een geschikte compensatielocatie wordt nog eens extra bemoeilijkt doordat alle grond in Duitsland beschermd is. Hoge kosten hebben met beide elementen te maken.

In Engeland lijken beide problemen minder te spelen. Compensatie komt hier natuurlijk minder vaak voor, waardoor de problemen minder urgent zijn. Tevens kan meespelen dat landbouwgrond en bosbouwgrond niet onderhevig zijn aan de ruimtelijke plannen. Dergelijke gronden zijn daarvoor makkelijker in te zetten als compensatiegrond.

#### *Complexiteit*

De compensatieregeling wordt in Nederland als complex ervaren. Niet alle overheden zijn goed op de hoogte wat wel en niet mag en wat moet. In Engeland is niet zozeer de complexiteit van de regeling aangegeven als probleem, maar de complexiteit van de gehele projectorganisatie bij ruimtelijke ingrepen waar compensatie speelt. Daarbij gaat het dan vooral om het grote aantal partijen dat binnen een dergelijk project betrokken is en dat verschillende doelen kan nastreven, waardoor de politieke druk hoog kan oplopen. Ook in Nederland wordt dit zo ervaren. In Duitsland is de regeling zelfs nog ingewikkelder dan in Nederland. Hier heeft men binnen de bebouwde kom met bouwwetgeving te maken, terwijl buiten de bebouwde kom de natuurwetgeving van toepassing is. De reikwijdte van de bescherming maakt het geheel nog complexer.

## **6.4 Leerpunten en aanbevelingen**

De Nederlandse organisatie van natuurcompensatie blijkt opvallend veel overeenkomsten te hebben met die in Engeland en Duitsland, maar kent ook verschillen. Hetzelfde geldt voor de problematiek. Het zicht op het buitenland biedt voor het Nederlandse beleid zowel bevestiging van handhaven van delen van de compensatieregeling als punten voor verbetering en/of verandering. De belangrijkste worden in deze paragraaf beschreven.

Het lijkt aannemelijk dat een goed beleid afhankelijk is van een sterk en breed draagvlak, en dat de betrokkenen alle aspecten van het beleid in hun vingers hebben. De concepten en de procedures dienen in de loop van de tijd steeds meer in de praktijk ingebed te worden. Daarnaast moeten de benodigde competenties bij de betrokkenen steeds verder ontwikkeld worden. Op dit moment is het compensatiebeginsel in Europa nog niet voldoende 'ingeburgerd'. In de onderzochte landen spelen tal van praktijkproblemen die op het eerste gezicht op een weinig ontwikkeld compensatiebeleid duiden. Hiermee wordt bedoeld dat er te veel problemen zijn in de hele keten van besluitvorming tot aan uitvoering, controle en handhaving om van een volgroeid beleid te kunnen spreken. In Nederland hebben de provincies aangegeven dat de toepassing van het compensatiebeginsel in de laatste jaren echter al is verbeterd als gevolg van provinciale maatregelen (Gjaltema en Burgering, 2006). Tijd en ervaring zeggen echter niet alles, gezien het feit dat er in Duitsland al 30 jaar wordt gecompenseerd en ook daar nog sprake is van knelpunten.

#### *Nederland als gidsland*

De vraag wat Nederland kan leren van de compensatiepraktijk in andere landen kan ook worden omgedraaid. Andere landen kunnen ook leren van Nederland over de compensatieregeling. Uit de quickscan komt duidelijk naar voren dat in Nederland een goed besef bestaat dat areaal en kwaliteit van natuur moeten worden behouden en dat compensatie een noodzakelijk instrument is om dat mede te kunnen bewerkstelligen. Het principe van compensatie is dan ook al meer dan tien jaar geleden uitgewerkt en geïmplementeerd. Beleidsmakers zijn zich ervan bewust dat het toepassen van de theorie in de praktijk beter kan, en werken aan verbetering, onder andere door de ontwikkeling van het beleidskader EHS. Instanties als de VROM-inspectie leveren hierbij een belangrijke bijdrage. In veel andere landen is het principe nog niet zo ver uitgewerkt en soms (nog) helemaal niet aanwezig. In het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn krijgen alle EU-lidstaten vroeg of laat te maken met compensatie en Nederland kan dan wellicht als gidsland dienen.

#### *Ontwikkeling versus toelating*

Compensatie kan verschillende oriëntaties hebben: gericht op ontwikkeling en gericht op toelating. Hierbij kan het begrip ontwikkeling op meerdere manieren worden opgevat. In de Engelse situatie is het compensatiebeginsel opgenomen in de beleidslijn, maar het is niet verder uitgewerkt. Het wordt aan de lokale overheden overgelaten om dit principe zo goed mogelijk toe te

passen. Onderhandeling speelt daarbij een belangrijke rol. Er wordt bijvoorbeeld ook wel eens natuurcompensatie geëist terwijl dat vanuit ecologisch oogpunt niet nodig zou zijn (een soort rood-voor-groen-regeling). Andersom kan ook, maar het toezicht van Natural England zal dit in de meeste gevallen voorkomen. Compensatie wordt dus vrijer ingezet dan in Nederland en Duitsland. Je zou dit systeem daarom ontwikkelingsgericht kunnen noemen.

Aan de andere kant kan de Engelse situatie ook als toelatingsgericht worden beschouwd. Ingrepen in beschermde natuur zijn in principe niet toegestaan en de praktijk handelt daar over het algemeen naar. Dit gebeurt strikter dan in Nederland en Duitsland.

In Noordrijn-Westfalen en Nederland lijkt men van een meer toelatingsgeoriënteerde naar een meer ontwikkelingsgerichte planologie te gaan. Het compensatiebeginsel lijkt deze lijn te volgen. Bij ruimtedruk wordt het principe vaker dan voorheen ingezet voor ontwikkelingsgeoriënteerde doelen. De introductie van de saldobenadering en herbegrenzing onderschrijven dit. In Noordrijn-Westfalen speelt de ruimtedruk een grote rol bij de toepassing van de Eingriffsregelung in de praktijk.

Het is niet zaak om één van beide oriëntaties kiezen, want geen van beide is goed of slecht. Het bewustzijn dat beide er zijn en de afweging welke wanneer het beste kan worden ingezet, is in dit kader meer van belang. Daarbij is het belangrijk om goed voorbereid te zijn op de ontwikkelingen die gaan komen waar compensatie een rol kan spelen, zoals de realisering van Natura 2000 en verstedelijking, maar ook de ontwikkelingen in de landbouw. Daarbij geldt ook dat natuurcompensatie in Nederland door gemeenten, zeker na implementatie van de Grondexploitatiewet<sup>1</sup> breder ingezet kan worden, zoals in Engeland wel eens gebeurt. Sommige provincies hanteren al bredere compensatie-eisen zoals kwaliteits-toeslagen of compensatie op niet EHS-natuurgronden.

#### *Privaatrechtelijke overeenkomsten: grotere uitvoeringskans*

Met het vastleggen van de compensatieverplichting (en de financiële onderbouwing daarvan) in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag kan er meer juridische zekerheid worden gecreëerd. In Engeland worden de privaatrechtelijke overeenkomst en de voorwaardelijke eis binnen de vergunning al als handhavinginstrument ge-

---

<sup>1</sup> Dit houdt in dat gemeenten aan ontwikkelaars voorwaarden kunnen stellen onder andere ten aanzien van het kostenverhaal waaronder bovenwijkse voorzieningen zoals natuur. Het wetsvoorstel voor de wet inzake grondexploitatie is op 1 september 2005 bij de Tweede Kamer ingediend en in 2006 gewijzigd ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)).

bruikt. In de praktijk blijkt de compensatie volgens vastgestelde voorwaarden te verlopen. Bij mitigatie blijkt dat kan worden gecontroleerd of de overeenkomst wordt nagekomen, als er een goed systeem van controle is. Dit ontbreekt veelal, waardoor het wordt betwijfeld of mitigatie goed wordt uitgevoerd. Ook de VROM-inspectie concludeert dat privaatrechtelijke overeenkomsten, in combinatie met bankgaranties de uitvoering kunnen bevorderen. Hiermee heeft het bevoegd gezag een bruikbaar handhavingsmiddel. In het nieuwe EHS-beleidskader is deze stap opgenomen. Dit garandeert echter niet de uitvoering. Het bevoegd gezag moet ook de politieke wil tonen om te handhaven en daarvoor voldoende personeel in kunnen zetten. Hetzelfde geldt voor de bankgarantie. Hierdoor kan het geld dat nodig is voor de uitvoering van de compensatie zeker zijn gesteld, maar dit biedt niet de zekerheid dat het wordt uitgegeven. De voor compensatie gelabelde bedragen die nu in het Groenfonds zitten en voor alsnog niet zijn besteed, zijn hier een voorbeeld van.

Tevens bieden bestemmingsplannen en bouwvergunningen mogelijkheden voor het opnemen van verplichtingen tot compensatie. Zo kan worden geëist dat een maatregel is getroffen voordat een bouwvergunning wordt afgegeven. In Engeland wordt gebruik gemaakt van dergelijke voorwaardelijke eisen.

#### *Compensatiekadaster*

De onderzoeken van de VROM-inspectie en de Algemene Rekenkamer tonen aan dat registratie van compensatieplichtige projecten en compensatieverplichtingen te wensen overlaat. Het nieuwe EHS-beleidskader eist een jaarlijkse rapportage door de provincie over de stand van zaken van de uitvoering van compensatie. In Noordrijn-Westfalen heeft men een compensatiekadaster, dat als grondslag dient voor monitoring. Met een geografisch informatiesysteem met achterliggende databank kan op overzichtelijke en snelle wijze gecontroleerd worden of de compensatiemaatregelen gerealiseerd zijn. Tevens is een dergelijk kadaster belangrijk voor de grondmarkt. Een (potentieel) nieuwe eigenaar kan daarmee duidelijk zien welke bestemming en verplichtingen er op een perceel rusten. Een dergelijke kadasteropzet zou ook voor de Nederlandse provincies kunnen werken.

Daarbij zou tevens een overzicht toegevoegd kunnen worden van waar beschermde gebieden liggen en welk beschermingsregime daar heerst. Het kadaster zou voor een goede werking openbaar toegankelijk moeten zijn. Tevens kan een dergelijk kadaster initiatiefnemers helpen om vergelijkbare compensatieprojecten te vinden waaruit zij leerervaringen kunnen opdoen.

In de aanbiedingsbrief van het VROM-inspectie rapport wordt ook al gewezen op het nut van een 'openbare boekhouding van natuurverlies en compensatie op internet' en op het belang van het aangeven van 'concrete locaties voor compensatie in een bestemmingsplan' (ministerie van VROM, 2006).

#### *Opzetten van een compensatiebank beheerd door een 'makelaar'*

Bovengenoemd compensatiekadaster kan worden uitgebreid met een overzicht van gronden die geschikt zijn voor compensatie. In de praktijk heeft men vaak moeite om geschikte compensatielocaties te vinden, die zowel kwalitatief goed zijn als ook betaalbaar.

Dit kan verder efficiënter (in economische en ecologische zin) worden gemaakt door het opzetten van compensatiebanken, die worden beheerd door een 'makelaar'. Deze banken kunnen van te voren kwalitatief goede compensatielocaties relatief voordelig aankopen. Er kan dan gestreefd worden naar een coherent netwerk van compensatielocaties. Een bijkomend effect is dat versnippering kan worden tegengegaan.

Dergelijke compensatiebanken (Flächenpools) vormen een nieuw concept in enkele Duitse deelstaten. Men anticipeert als het ware op toekomstige ontwikkelingen. Nu nog is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het compensatieproces, waaronder ook de uitvoering. De 'makelaar' wordt als intermediair ingezet. De 'makelaar', als zijnde een compensatiespecialist, zou ook de gehele verantwoordelijkheid over kunnen nemen.

Een potentieel probleem is dat je van tevoren niet exact weet wat voor type compensatiegrond er in de toekomst nodig is. Speculatie door middel van analyse van mogelijke ontwikkelingen en risicospreiding (aankoop van verschillende typen grond) kan de risico's verkleinen.

#### *Toezicht op de uitvoering*

Toezicht op de uitvoering van compensatiemaatregelen is over het algemeen de verantwoordelijkheid van de instantie die de vergunning heeft afgegeven. Dit kunnen verschillende overheden zijn. In Engeland en Duitsland gaat het hoofdzakelijk om gemeenten. In Nederland is de provincie verantwoordelijk voor de uitvoering van het EHS-beleid, en niet de afzonderlijke gemeenten. Deze hebben wel de verantwoordelijkheid om de EHS vast te leggen in bestemmingsplannen en ook compensatie moet door hen planologisch worden verankerd. Kleinere overheden, zoals gemeenten, ontbreekt het vaak aan kennis en mankracht om uitvoering van compensatie goed te controleren. Ook zijn er andere belangen, die soms meer prioriteit krijgen. Dergelijke problemen spelen ook in Duitsland en Engeland. Toezicht en controle door

de provinciale overheid kan dit risico ondervangen. De stap monitoring en jaarlijkse rapportage naar rijk zijn stappen die in het nieuwe EHS-beleidskader zijn toegevoegd. Ook hier geldt dat er op personeelsgebied ruimte voor vrij gemaakt moet worden. Controle zou ook door een derde partij kunnen worden uitgevoerd.

#### *Tussenkomsst van een objectieve derde partij*

Uit de onderzoeken van de VROM-inspectie en de Algemene Rekenkamer is gebleken dat er in Nederland geen centrale organisatie is die zich verantwoordelijk voelt voor de uitvoering van compensatie. Er kan worden overwogen om een objectieve derde partij te betrekken bij geplande ingrepen in de EHS, zoals Natural England in Engeland. Maar ook Duitsland kent tussenkomsst van derde partij (Untere Naturschutzbehörde), al heeft deze minder bevoegdheden dan Natural England. In Duitsland, maar ook in Nederland komt veel neer op de aanwezige competenties en capaciteiten van lokale en regionale overheden en betrokken maatschappelijke organisaties. Een 'natuurautoriteit' of wellicht 'compensatieautoriteit', waar veel kennis wordt verzameld en die actief wordt ingezet, kan voor een kwaliteits-sprong zorgen. Bij de oprichting van een dergelijke instantie dienen alle actoren vanaf het eerste uur betrokken te zijn, zodat geen vervreemding optreedt. De natuurautoriteit moet erop toezien dat bij vergunningverlening goede compensatie-eisen worden gesteld en dat deze goed worden vastgelegd. Tevens zou een dergelijke organisatie de controle op zich kunnen nemen. In Nederland ontbreekt het vooralsnog aan een vergelijkbare organisatie als Natural England. De dualiteit van de EU-richtlijnen (hiërarchie en tegelijkertijd autonomie) vragen ook om een onafhankelijke organisatie (bijvoorbeeld in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo)), die zich als onafhankelijke intermediair kan opstellen tussen het rijk, de lagere overheden en ngo's (Kistenkas en Schmidt, 2006). Ook op EU-niveau zou een compensatieautoriteit kunnen worden opgericht, omdat ook andere Europese landen te maken krijgen met compensatie, maar dan in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

#### *Natuurcompensatie kan ook worden ingezet voor gebieden zonder beschermde status*

De Duitse Eingriffsregelung leert dat natuurcompensatie niet beperkt hoeft te blijven tot beschermde gebieden en aantasting die significant is, maar ook voor het hele buitengebied kan worden toegepast. In Nederland biedt dit wellicht kansen voor de Nationale Landschappen. In de praktijk betekent dit dat ingrepen in de Nationale Landschappen wel mogelijk blijven, maar dat

de compensatieverplichting een extra barrière opwerpt. Wel moet men daarbij in ogenschouw nemen dat bepaalde typen cultuurlandschap niet compenseerbaar zijn en dat een brede inzet ook problemen kan geven zoals administratieve rompslomp, het vinden van locaties en de vraag of de compensatielocatie ook weer moet worden gecompenseerd.

Natuurcompensatie kan ook in het spoor van verevening en het roodvoor-groen-principe worden bekeken. Gemeenten zouden binnen hun vergunningenbeleid het compensatie-instrument meer kunnen inzetten, als vorm van verevening, waarbij de ontwikkelaar betaalt voor de aanleg van extra natuur. In Engeland gebeurt dit in een enkel geval.

#### *Agrarisch natuurbeheer als compensatie*

Het is het waard om de kansen van agrarisch natuurbeheer als compensatie-instrument te onderzoeken, zoals ook al werd geopperd in Gijsen et al. (2003). In Noordrijn-Westfalen heeft men al ervaring met de inzet van bepaalde maatregelen die meer ruimte aan natuur geven, zonder dat de grond hierbij de bestemming landbouw verliest. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse beheergebieden. Het voordeel is dat er meer compensatiepotentieel aanwezig is en dat de kosten van compensatie laag kunnen worden gehouden.

Een praktijkprobleem is dat de bestemming van de grond agrarisch blijft. De huidige vormen van agrarisch natuurbeheer (Programma Beheer) betreffen kortlopende contracten waarbij de agrariër vrij is om na de beëindiging van het contract het natuurbeheer te stoppen. In Duitsland lost men dit op door de verplichting van natuurbeheer aan de bestemming te hangen. Bij overname van de grond is de nieuwe eigenaar verplicht om het natuurbeheer voort te zetten. Daarnaast zal agrarisch natuurbeheer slechts voor specifieke compensatiemaatregelen kunnen worden gebruikt, afhankelijk van de functies, soorten en biotopen die getroffen worden door de ingreep.

Een ander probleem betreft de financiering van het natuurbeheer. Dit is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Via een privaatrechtelijke overeenkomst kan de financiering worden overeengekomen. Dit kan bijvoorbeeld via een eenmalige betaling of een storting in een fonds. De transactiekosten kunnen bij een dergelijk nieuw concept echter hoog zijn. Dit kan het eerder genoemde kostenvoordeel, zeker in het begin, (gedeeltelijk) teniet doen.

## 6.5 Perspectieven op compensatie

De Nota Ruimte, en op termijn de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Grondexploitatiewet, zullen de ruimtelijke ordening in Nederland veranderen. Het is de vraag welke rol het instrument natuurcompensatie daarin zal (kunnen) spelen.

### *Nota Ruimte: van toelating naar ontwikkeling*

Om vitaliteit op het platteland te behouden en/of te versterken kunnen ontwikkelingen in de EHS wenselijk zijn, ondanks dat ze strijdig zijn met het beschermingsregime. Het ruimtelijke beleid in de Nota Ruimte is ontwikkelingsgericht. Compensatie kan, samen met de instrumenten saldobenadering en herbegrenzen, worden ingezet om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. In Duitsland wordt compensatie vaak als een middel gezien dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk moet maken (ontwikkelingsplanologie).

Hierbij moet men zich uiteraard wel realiseren dat niet alle soorten natuur (en landschap) kunnen worden gecompenseerd. Voor niet te compenseren typen zal een toelatingsgeoriënteerde aanpak, zoals in Engeland, noodzakelijk blijven.

Een actieve overheid is zich ervan bewust dat beide principes bestaan en noodzakelijk zijn. Het kunnen anticiperen op toekomstige stedelijke druk is daarbij een belangrijke vaardigheid. De inzet van compensatiebanken en -makelaars kan daarbij zowel vanuit ecologisch als sociaaleconomisch oogpunt voordelen bieden. In dat kader is het nuttig om de Duitse ervaringen met haar meer proactieve natuurbeleid te blijven volgen.

Het motto van de *Nota Ruimte* is: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet.' Ten aanzien van natuurcompensatie lijkt de provincie het beste niveau te zijn. Natuurcompensatie vereist een gebiedsgericht beleid, mede om eilandvorming van compensatienatuur te voorkomen, maar ook omdat de provincie kennis heeft van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, hun samenhang en hun mogelijke invloed en tevens de verantwoording heeft voor de realisatie en werking van de EHS. Voor belangrijke EHS-gebieden kunnen provincies of rijk in de toekomst zelf bestemmingsplannen opstellen.

Het bestemmingsplan zal een centralere rol gaan spelen in de ruimtelijke ordening. Dit heeft gunstige en ongunstige gevolgen voor het compensatiebeginsel. Volgens de nieuwe WRO worden gemeenten verplicht om een bestemmingsplan voor het gehele gemeentelijke grondgebied op te stellen. De plannen moeten om de tien jaar worden geactualiseerd. Nu

dateren veel bestemmingsplannen nog van voor de introductie van de EHS. Dit brengt problemen met zich mee omdat vergunningaanvragen daardoor niet altijd juist worden beoordeeld (delen van de EHS hebben bijvoorbeeld de bestemming industrie). Actualisatie zal een goede uitwerking op het compensatiebeleid kunnen hebben. Bestemmingsplannen hoeven straks echter niet meer te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Dit kan een risico vormen voor de naleving en uitvoering van de compensatieregeling, omdat er een beoordelingskader wegvalt. Buitenplanse vrijstellingen (art. 19 huidige WRO) worden tegelijkertijd drastisch beperkt tot een 'krummelijst', waardoor er minder mogelijkheden zullen zijn voor verspreide ontwikkelingen. Gemeenten krijgen betere handhavingsmechanismen omdat ze straks een dwangsom en boetes kunnen opleggen of bestuursdwang kunnen toepassen, als dat nodig is om activiteiten in strijd met het bestemmingsplan tegen te gaan. Ook dit kan de uitvoering van het compensatiebeleid vergemakkelijken.

De wet Grondexploitatie zal gemeenten meer mogelijkheden bieden voor verevening. Dit betekent dat ontwikkelaars verplicht kunnen worden gesteld om te investeren in voorzieningen. In natura compensatie in de vorm van natuur kan daarbij een van de dergelijke gewenste ontwikkelingen zijn.

#### *Compensatieregeling en uitvoering veranderen in de tijd*

Onderhavig onderzoek maakt duidelijk dat de compensatieregeling en de uitvoering daarvan in Engeland en vooral Duitsland onderhevig is aan verandering. Bij het opstellen van een beleidskader moet rekening worden gehouden met het feit dat dergelijke regelingen te maken hebben met een dynamische context en dus een zekere mate van flexibiliteit nodig hebben. In Duitsland/Noordrijn-Westfalen spelen vooral de politieke ontwikkelingen een bepalende rol. Bij de verkiezingen in 2005 is de CDU de grootste partij geworden en dit heeft duidelijke gevolgen gehad voor het natuurbeleid. Er is meer aandacht voor economische ontwikkeling (verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie), waarbij in het natuurbeleid de nadruk is komen te liggen op kwaliteit in plaats van kwantiteit. In de Leitbilder voor ruimtelijke ordening op federaal niveau is dit terug te zien. Zo moet de ruimtelijke ordening bijdragen aan economisch groei en aan een beter management van het grondgebruik.

Maar er zijn ook andere ontwikkelingen die een belangrijke rol spelen zoals het mondiger worden van de burger. Een laagdrempelige rechtsgang zoals in Nederland, heeft zijn invloed op de naleving van het natuurbeleid. In Engeland gebeurt het regelmatig dat de gemeente door burgers op de hoogte wordt gesteld van de voortgang (of het ontbreken ervan) van mitiga-

tiemaatregelen. In Duitsland (Noordrijn-Westfalen) hadden natuurbeschermingsinstanties tot 2002 een 'klaagrecht', waardoor ze invloed konden uitoefenen ten tijde van de vergunningverlening. In het nieuwe Landschaftsgesetz is dit klaagrecht echter aanmerkelijk ingeperkt, omdat het de ontwikkeling van projecten danig belemmerde. In Nederland is er volgens de VROM-inspectie weinig maatschappelijke controle specifiek op de uitvoering van compensatie, vooral omdat de regelgeving complex en vrij onbekend is bij de burger.

## **6.6 Aanbevelingen voor verder onderzoek**

Dit onderzoek geeft een interessante kijk op de praktijk van natuurcompensatie in andere West-Europese landen, en werpt tegelijkertijd nieuwe vragen op. Tot slot volgt dan ook een aantal suggesties voor vervolgonderzoek:

- onderzoek naar de relatie tussen natuurcompensatie en gebiedsgerichte processen (bijvoorbeeld mogelijkheden van compensatie in Nationale Landschappen);
- vergelijkend onderzoek op casusniveau met casussen uit Nederland, Duitsland en Engeland;
- conceptuele studie naar de verdere ontwikkeling van een dialoogmodel voor natuurcompensatie (voor gebiedsgerichte processen, maar ook breder);
- vervolgonderzoek gericht op een aantal genoemde instrumenten, bijvoorbeeld compensatiebank.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Nota van Bevindingen; Bescherming van natuurgebieden*. Den Haag, 2007 (concept).

Backes, Ch.W., A.A. Freriks en A.G.A. Nijmeijer, *Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn: Landesbericht Deutschland*. Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid / NILOS, Utrecht, 2006.

Böhme, C. et al., *Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland*. Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 6, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, 2005.

Department for Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), *Sites of Special Scientific interest: Encouraging positive partnerships; Code of guidance*. London, 2003.

Gaaff, A. en J. Vader, *Rendeert natuurcompensatie?* Rapport 6.05.19. LEI, Den Haag, 2005.

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege - Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), 25-03-2002.

Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft - Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (LG NRW), in Kraft getreten am 10.01.2006.

Gjaltema, D. en M.A.J. Burgering, *De uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur*. VROM-inspectie, Arnhem, 2006.

Gijsen, J.J.C., R.I. van Dam, A.H. Prins, *Natuurcompensatie; Hoe werkt het in de praktijk?* Werkdocument 2003/13, Alterra, Research instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003.

Jessel, B. e.a., *Flächenpools in der Eingriffsregelung und regionales Landschaftswassermanagement als Beiträge zu einer integrierten Landschaftsentwicklung am Beispiel der Mittleren Havel*. Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 33, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, 2006.

Kistenkas, F. en A. Schmidt, 'Een Nationale Natuurautoriteit?' In: *Openbaar Bestuur* 16 (2006), 11: 38-40.

Köppel, J., W. Peters en W. Wende, *Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung, FFH Verträglichkeitsprüfung*. Ulmer UTB, Stuttgart, 2004.

Lau, M., *Praxis und Perspektiven der Eingriffsregelung; Ein Tagungsbericht*. Leipzig.

Louis, H. W., 'Rechtliche Grenzen der räumlichen, funktionalen und zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Kompensation (Flächenpool und Ökokonto)'. In: *Natur und Recht*, Heft 11: 714-719, 2004.

Ministerie van LNV, Directie Groene Ruimte en Recreatie, *Uitwerking compensatiebeginsel SGR*. Ministerie van LNV, Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, *EHS-uitwerkingen Nota Ruimte*. Kamerstuk kenmerk DN. 2006/1761, 27 juni 2006.

Ministerie van LNV, ministerie van VROM en IPO, *Spelregels EHS; Beleidskader betreffende uitwerking compensatiebeginsel, saldobenadering en herbegrenzen EHS*. Ministerie van VROM, Den Haag, 2007 (concept).

Ministerie van VROM, *Aanbieding van het rapport 'De uitvoering van het compensatiebeginsel bij ruimtelijke ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur'*. Kamerstuk kenmerk 2006274282/MBU/JUM, 20 juni 2006.

Ministerie van VROM, LNV, VenW, EZ, *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, Deel 4: tekst na parlementaire instemming*. Den Haag, 2006.

Monnikhof, R., 'Compensatie: een gouden greep? Over de opkomst van het beleidsinstrument compensatie'. In: *Bestuurswetenschappen* 1999 (6): 478-503.

Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 9: Biodiversity and Geological Conservation*. London, 2005a.

Office of the Deputy Prime Minister, *Government circular: Biodiversity and geological conservation; Statutory obligations and their impact within the planning system*. London, 2005b.

Office of the Deputy Prime Minister, DEFRA, English Nature, *Planning for Biodiversity and Geological Conservation: A Guide to Good Practice*. 2006.

Ravesteyn, van, N., W. Hornis, F. Verwest, H. Thorborg, *Het gras bij de burens; De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2005.

Thum, R., 'Die Eingriffsregelung zur Verringerung des Flächenverbrauchs'. In: *Natur und Recht*, Heft 12: 762-768, 2005.

Uhlenberg, E., *Qualität statt Quantität; Entwurf der Landesregierung für ein neues Landschaftsgesetz*. Pressekonferenz, Minister für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 4 juli 2006.

**Bezochte websites:**

[www.alge.org.uk](http://www.alge.org.uk)

[www.bfn.de](http://www.bfn.de)

[www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk)

[www.english-nature.org.uk](http://www.english-nature.org.uk)

[www.kreis-unna.de](http://www.kreis-unna.de)

[www.kreis-wesel.de](http://www.kreis-wesel.de)

[www.lanuv.nrw.de](http://www.lanuv.nrw.de)

[www.manchesterairport.co.uk](http://www.manchesterairport.co.uk)

[www.muenster.de](http://www.muenster.de)

[www.munlv.nrw.de](http://www.munlv.nrw.de)

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)



## Bijlage 1. Geïnterviewden casestudies en gesprekspartners landenquickscan

### *Geïnterviewden Engeland*

- Brian Armstrong, Wildlife Officer, Peterborough City Council
- Peter Clement, Head of International Site Designation for English Nature
- Wyn Jones, Head of habitats advice, The Joint Nature Conservation Committee
- Vaughan Grantham, Team leader for environmental advice, Cardiff City Council (Wales)
- David Harrison, National advisor Bird and Habitat Directive, Natural England
- Jonathan Price, Planning advisor, Natural England
- Suzanne Waymont, Ecologist, Greater Manchester Ecology Unit
- Defra Helpline

### *Geïnterviewden Duitsland*

- Ulrike Biedermann, Referendarin Eingriffsregelung, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), Recklinghausen
- Peter Driesch, Fachbereich Natur und Umwelt, Kreis Unna
- Andreas Haubrok, Dezernat 51 (Landschaft, Fischerei), Bezirksregierung Düsseldorf
- Ing. Matthias Herbert, Marita Böttcher en Ines Scheibler, Abteilung II 3 (Landschaftsplanung- und gestaltung, Bundesamt für Naturschutz (BfN), Leipzig
- Prof. Dr. iur. Wolfgang Köck, Leiter des Department Umwelt- und Planungsrecht, UFZ - Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, Leipzig
- Jutta Oechelhaeuser en Dietlind Rubow, Referat III-8 (Fachliche Angelegenheiten der Eingriffsregelung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung, Abgrabungen), Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV), Düsseldorf
- Achim Sailer, Amt für Grünflächen und Umweltschutz, Stadt Münster
- Dipl.-Ing. Joachim Wittebrock, Landschaftsarchitekt, Fachkoordinator Eingriffsregelung / Landschaftsplanrealisierung, Kreis Wesel

*Telefoongesprekken Vlaanderen*

- Dirk Bogaert, Universiteit van Gent, Maritiem Instituut
- Kris Decler, Vlaams Instituut voor natuur en bosonderzoek

*Telefoongesprekken Zweden*

- Helene Lindahl, Naturvardverket, coördinator Natura 2000
- Ingrid Espemark, Linda Kirsten en Anna Lind (allen van Naturvårdsverket)

*Telefoongesprekken Denemarken*

- Lars Olfeld, ministerie van Milieu, Directie Bos en Natuur
- Michael Stolte, Danmarks Naturfredningsforening (Deense natuurbeschermingsinstantie)

## Bijlage 2. Landenquickscan

### B2.1 Quickscan Vlaanderen

|  | <b>Vlaanderen</b>  |
|--|--|
| <b>Typen beschermde natuur</b>                 | Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN), Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON), Speciale beschermingszones (VHR), bos- en natuurreservaten |
| Ecologisch netwerk?                            | Ja: VEN en IVON  |
| Relevante wetgeving                            | Natuurbehoudsdecreet   |
| Natuurcompensatiebeginsel?                     | Artikel 26, paragraaf 3 van het Natuurbehoudsdecreet   |
| Compensatie in de praktijk?                    | Nee, alleen boscompensatie (herplantplicht)  |
| Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus | Vlaamse ministerie van leefmilieu en natuur, provincies  |

De quickscan Vlaanderen is op de volgende informatiebronnen gebaseerd:

#### *Literatuur*

- Ch. W. Backes, A.A. Freriks, A.G.A. Nijmeijer, *Article 6 Habitats Directive - A comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states; Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn*, March 2006, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS/Centre for Environmental Law and Policy/NILOS;
- D. Bogaert, *Natuurbeleid in Vlaanderen; Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen?* Universiteit van Nijmegen, 2004.

#### *Gesprekken (telefonisch)*

Dirk Bogaert, Universiteit van Gent, Maritiem Instituut

Kris Decler van het Vlaams Instituut voor natuur en bosonderzoek

#### *Websites*

[www.mina.be](http://www.mina.be), [www.natuur.be](http://www.natuur.be)

*1. Is er beleid aanwezig ten behoeve van behoud en/of ontwikkeling van een nationale Natura 2000 (ecologisch netwerk) met vergelijkbare doelstellingen als de EHS? (werktitel van het ecologisch netwerk/types beschermde natuur)?*

Vlaanderen heeft een ecologisch netwerk dat vergelijkbaar is met de Nederlandse EHS: het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN). Dit netwerk bestaat uit bestaande waardevolle natuurgebieden. Het beleid daarbinnen is gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en het natuurlijk milieu. Het netwerk bestaat tevens uit natuurverwevingsgebieden en natuurverbindingsgebieden. Deze worden het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk (IVON) genoemd. De opzet is dezelfde als in Nederland, grote bestaande eenheden natuur worden met elkaar verbonden via de natuurverbindingsgebieden en de 'ruime jas'gebieden (de natuurverwevingsgebieden) eromheen vormen een beschermende buffer. Door de verbindingen blijft uitwisseling van soorten mogelijk en blijft hun behoud gegarandeerd. Er is 85.000 ha VEN afgebakend. Na de tweede fase zal in totaal 750.000 a landbouwgebied, de resterende 35.000 a VEN (van de in totaal 125.000 a) en 150.000 a natuurverwevingsgebied, dat overlapt met bos, natuur of landbouwgebied, afgebakend zijn.

In natuurverwevingsgebieden kan de natuur duurzaam in stand gehouden worden zonder dat dit zware gevolgen heeft voor andere functies zoals landbouw, bosbouw of recreatie. Deze functies verdringen op hun beurt de bestaande natuurwaarden niet. In deze gebieden is de natuur dus evenwaardig aan de andere functies. Er wordt geen specifiek beleid met gebods- of verbodsbepalingen gevoerd. De afbakening en invulling van de natuurverbindingsgebieden is de verantwoordelijkheid van de provincies.

*2. Is het beleid vertaald naar nationale en decentrale wetgeving?*

Het 'Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu' (Natuurbehoudsdecreet) van 21 oktober 1997 legt de fundamentele basis voor het natuurbeleid in Vlaanderen. De Vlaamse regering heeft het gewijzigde decreet bekrachtigd op 19 juli 2002. Er is echter nog geen uitvoeringsbesluit genomen.

Het Natuurbehoudsdecreet kan in de terminologie van het Nederlandse recht worden gekwalificeerd als een wet in formele zin. België is een federale staat en een decreet is een wetgevende akte van de gewesten of gemeenschappen, in casu het Vlaamse Gewest. Het is vastgesteld door het Vlaams Parlement. Op verschillende plaatsen bevat het decreet de bevoegdheid voor de Vlaamse regering tot het vaststellen van nadere regels (dit zijn

in de Nederlandse terminologie algemeen verbindende voorschriften). Het kan dan gaan om procedurele voorschriften alsook om inhoudelijke voorschriften waarmee het decreet nader invulling wordt gegeven.

Naast algemeen verbindende voorschriften bevat het decreet organieke voorschriften omtrent de instituties die binnen het Vlaamse natuurbeschermingsrecht een rol spelen. Tevens zijn regels opgenomen inzake de uitvoering van het toezicht evenals een opsomming van de instanties die tot de uitvoering van het toezicht op het decreet bevoegd zijn.

De regering stelt het natuurdecreet vast. Het verantwoordelijke ministerie is het Vlaamse ministerie van Leefmilieu en Natuur. De Hoge Raad voor Natuurbehoud adviseert de Vlaamse regering. Daarnaast is er het Instituut voor Natuurbehoud. Dit is een soort van wetenschappelijk bureau dat eveneens ten dienste staat van de Vlaamse regering. Het Instituut is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van zogenaamde natuurrapporten (art. 10 ) en heeft een ondersteunende taak bij het opstellen van het natuurbeleidsplan door de Vlaamse regering. Tevens ondersteunt het Instituut de Hoge Raad (art. 5).

*3. Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid/de wetgeving, vergelijkbaar met de EHS-compensatie-eis in Nederland?*

Het compensatiebeginsel is opgenomen in artikel 26, paragraaf 3 van het Natuurdecreet:

'In afwijking van § 1 kan een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken, bij afwezigheid van een alternatief, toch worden toegelaten of uitgevoerd om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. In dat geval dienen alle schadebeperkende en compenserende maatregelen genomen te worden. Degene die de aanvraag, de kennisgeving of de melding bedoeld in § 1 gedaan heeft en die respectievelijk een weigering of een bericht zoals bedoeld in § 1, tweede lid van de betrokken overheid heeft ontvangen, richt tot deze overheid een verzoek tot het toepassen van de in deze paragraaf bedoelde afwijkingsmogelijkheid.'

De Vlaamse regering bepaalt de procedure voor deze aanvragen en voor het behandelen ervan. De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. (ing. decr.19 juli 2002, art. 16, I: 10 september 2002).

#### *4. Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast?*

In VEN-gebieden wordt, met uitzondering van VHR-gebieden, geen compensatie toegepast. Het uitvoeringsbesluit ten aanzien van het Natuurbehoudsdecreet is nog niet genomen. Daarom is het niet verplicht om te compenseren. Overheden doen het nog wel eens op vrijwillige basis. In Vlaanderen wil men met 'ruimtebalansen' gaan werken. Er is echter geen totaalbeeld van deze ruimtebalansen.

#### *5. Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus: hoe werkt het compensatiebeginsel door in decentrale wetgeving? Is het bestuurlijke systeem enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse? Welke elementen zijn interessant voor Nederland?*

Voor de toepassing van het Natuurbehoudsdecreet is primair de Vlaamse regering verantwoordelijk. De maatregelen die ter bevordering van het natuurbehoud nodig zijn, worden in alle gevallen door de Vlaamse regering genomen. De regering wordt ondersteund door de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud en het Instituut voor Natuurbehoud (Backes et al., 2006).

Om de kwaliteit van het VEN te behouden, te ontwikkelen en te versterken, zijn algemene beschermingsmaatregelen en specifieke maatregelen per gebied noodzakelijk. Totdat het natuurrichtplan van kracht wordt, geniet elk VEN-gebied van een basisbescherming. Deze bescherming is erop gericht om de bestaande natuurwaarden te behouden. De beschermingsvoorschriften in het VEN hebben tot doel de natuur maximaal te beschermen. In bepaalde uitzonderingsgevallen kan men ontheffing krijgen van de verschillende beschermingsvoorschriften. Schade aan de natuur van het VEN moet overal in de mate van het mogelijke vermeden worden.

Wordt voor een activiteit, binnen of buiten het VEN, een vergunning aangevraagd, dan mag de overheid deze niet toestaan als deze activiteit onvermijdbare en onherstelbare schade kan aanrichten aan de natuur van het VEN. Een gemeente of provincie vraagt in zulke gevallen (bijvoorbeeld in kader van bouwvergunning of een milieuvergunning) steeds advies aan de Afdeling Natuur. Er kunnen voorwaarden worden opgelegd om de werken te kunnen toestaan of vergunnen. Onvermijdbare schade die wel herstelbaar is, mag dus wel worden veroorzaakt.

Als er geen alternatieven zijn voor de activiteit én als het gaat om een activiteit met dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van economische en sociale aard, dan kan de activiteit toch worden toegestaan. In dat geval moeten wel alle schadebeperkende en compenserende maatregelen worden genomen. De vraag tot afwijking moet

worden ingediend bij de overheid die de vergunning heeft geweigerd omwille van de onvermijdbare en onherstelbare schade.

Er mag geen alternatief bestaan voor de activiteit die dergelijke gevolgen niet of in mindere mate met zich brengt. Dit betekent dat er geen alternatief is dat minder schadelijk is voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Hierbij kunnen economische en andere evaluatiecriteria (kosten!) geen voorrang krijgen op ecologische criteria.

Met dwingende redenen van groot openbaar belang wordt bedoeld dat het gaat om op lange termijn blijvende openbare belangen. Deze zijn onontbeerlijk voor de bescherming van het leven van de burger en van fundamentele waarden of voor fundamentele beleidsmaatregelen voor de staat en de samenleving of voor de uitvoering van activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen (www.mina.be).

## B2.2 Quicksan Zweden

| <b>Zweden</b>              |  |
|----------------------------|--|
| Typen beschermd natuur     | Nationale Parken, Naturreservat, Naturvårdsområden. Daarnaast ook Naturminnen (natuurmonumenten) en Djuurskyddområden (dierenbeschermingsgebieden) |
| Ecologisch netwerk?        | Bovenstaande gebieden vormen 'samenhangende' gebieden, maar er is geen officiële verwijzing naar 'ecologisch netwerk'.                             |
| Natuurcompensatiebeginsel? | Nee  |
| Relevante wetgeving        | Miljøbalken (milieuwet); en de Plan- en Bouwwet. EU-bepalingen worden hierin verwerkt.   |
| Compensatie in praktijk?   | Nee  |
| Bestuurlijk niveaus        | - Regering, Miljøministeriet<br>- Län (provincie)<br>- Kommune (gemeente)  |

De quickscan Zweden is op de volgende informatiebronnen gebaseerd:

### *Literatuur*

- Backes, Ch. W., A.A. Freriks en A.G.A. Nijmeijer (2006), Landenrapport Zweden, in: *Article 6 Habitats Directive A comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states. Rechtsvergelijkend onderzoek mplementatie artikel 6 Habitatrictlijn*, 2006 Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS/Centre for Environmental, Law and Policy/NILOS.
- Dagens Nyheter, artikelen in de pers, sept/oct 2003.
- Ebbeson, Jonas (2006), *Nature 2000 in Sweden*, Avosetta Meeting Krakow, January 13-14 2006.
- Miljøbalk (milieuwet), 1998
- Naturvårdsverket, Riksintresse for naturvård och friluftsliv, Handbok 2005.
- Naturvårdsverket, brief aan de Minister President van 9 sept. 2003, over Sveaskog.
- Naturvårdsverket, *Värna, Vårda, Visa, ett program för bättre förvaltning och nyttjande av naturskyddade områden 2005-2015*, rapport 541- oktober 2004.
- Deense regeringscommissie Regionplanudvalg, regionplanlegging i Finland, Island, Norge og Sverige, februari 2004.

### *Gesprekken (telefonisch)*

- Helene Lindahl, Naturvårdsverket, coördinator Natura 2000
- Ingrid Espemark, Linda Kirsten en Anna Lind (allen van Naturvårdsverket)

### *Websites*

[www.skogssverige.se](http://www.skogssverige.se), [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), [www.notisum.nl](http://www.notisum.nl)

*1. Is er beleid aanwezig ten behoeve van behoud en/of ontwikkeling van een nationale Natura 2000 (ecologisch netwerk) met vergelijkbare doelstellingen als de EHS? (werktitel van het ecologisch netwerk/typen beschermde natuur)*

Zweden heeft in het beleid geen directe verwijzing naar een 'ecologisch netwerk', maar de geest van het netwerkdenken is aanwezig. Met Natura 2000 wordt dat steeds sterker en nadrukkelijker benadrukt, aldus Lindahl. Zweden heeft wel beleid gericht op een samenhangende natuur in het land. In 2004 lanceerde de regering een nieuw natuurprogramma voor de periode 2005-2015, om het natuurbeleid meer samenhang en slagkracht te geven (*Värna, Vårda, Visa*). Het plan wordt noodzakelijk geacht om de volgende

redenen: a) de lokale en publieke betrokkenheid te versterken, b) beschermingsplannen te ontwikkelen voor hoe om te gaan met natuur, c) een milieugerichte recreatie te stimuleren, d) informatie te verbeteren, e) verschillende typen natuur goed te kunnen beschermen, f) de opvolging en evaluatie te versterken.

In totaal heeft Zweden circa 4.100 Natura 2000-gebieden met een totale oppervlakte van ca 6.4 miljoen hectare. Circa 60% van de gebieden was al beschermd natuurgebied; als reservaat of als nationaal park of iets dergelijks. Er zijn 28 nationale parken (630.000 hectare) in Zweden. Nationale Parken bestaan sinds 1909 en ze zijn in eigendom van de staat en er geldt een algehele bescherming. Daarnaast zijn er 2.611 *naturreservat* (3.5 miljoen hectare). 85% van de beschermde gebieden is natuurreservaat. Dit is de meest benutte beschermingsvorm. Er zijn ook 143 Naturvårdsområden. Dat zijn natuurbeschermingsgebieden die in vroegere tijden door de *länsstyrelsen* eller *kommunen* werden aangewezen. Tevens zijn er zogenaamde 'natuurminnen' (natuurmonumenten: 1.433 stuk) en 'djurskyddområden' (beschermd gebieden voor bedreigde diersoorten, 1.040). Daarnaast kent men sinds 1999 ook *Kulturreseptat*, waar meer landschappelijke waarden in agrarische gebieden beschermd worden. Tot 2015 zal de oppervlakte beschermde gebieden met ca 300.000 hectare toenemen.

Natuurbescherming heeft een lange traditie in Zweden, en het vindt meestal plaats in de bergachtige gebieden. Steeds vaker komt het ook voor in de bossen en moerassen en de randen van de bergen. Het heeft ook veel steun. 40% van de bevolking wil dat meer gebieden beschermd worden en 90% wil dat de natuur ingericht moet blijven voor de natuur zelf. Toch is het thema steeds meer een bron van conflicten.

Sinds de jaren tachtig zijn oerbossen bij berggebieden beschermd. Dit is in de loop van de jaren negentig steeds verder verruimd. De laatste drie jaren is er door de Naturvårdsverket heftig kritiek geweest op Sveaskog. Het bijzondere is dat allebei rijksorganisaties zijn. Naturvårdsverket voert het natuurbeleid uit van de Zweedse regering. Het is een onderdeel van het ministerie van milieu. Sveaskog is een bosbedrijf, verzelfstandigd maar niettemin in eigendom van het rijk. De inzet is of de bescherming wel of niet te ver gaat.

Veel bos in Zweden is in eigendom van private bedrijven/personen. Daar geldt geen compensatiebeleid. Zweden bestaat uit 41,1 miljoen hectare, en daarvan is 22,7 miljoen hectare bos. Boskap is een miljardenindustrie. Volgens natuurbeschermers is de bescherming onvoldoende. Anderen wijzen meer op het economische belang. De regering wil tot 2010 nog 320.000 ha bos beschermen, juist vooral aan de randen van de bergen.

## 2. *Is het beleid vertaald naar nationale en decentrale wetgeving?*

Op dit punt is er een en ander in beweging in Zweden. De natuurbescherming gaat nu een nieuwe fase in. Er moeten plannen komen om de natuur beter te beschermen. Het provincieniveau (Länsstyrelserna) moet dat regelen met de grondeigenaren en andere belanghebbende partijen, zoals de gemeenten. Er is geen nationale ruimtelijke nota, ofwel plan, in Zweden. Maar het rijk heeft toch een dikke vinger in de pap. Dat geldt vooral voor de belangrijkste natuurgebieden. Volgens de studie van Backes, Freriks en Nijmeijer (2006:309) zijn er geen nationale (ruimtelijke) plannen in Zweden. De regering staat volgens hen vooral voor de nationale wetgeving, of de invoering van EU-regelgeving. Op regionaal niveau is ruimtelijk planning wel belangrijk. Voor het natuurbeleid geldt echter, zoals ook eerder aangegeven, dat de regering een programma heeft opgesteld voor de periode 2005-2015. Dit heeft wel veel weg van een nationaal plan. Typerend is dat de planvorming tot stand is gekomen door middel van bezoeken aan de provincies.

De regering zelf is sterk betrokken bij de aanwijzing van gebieden met rijksbelangen. Dit vindt plaats in een proces waar zowel rijk, provincie als gemeente aan deelneemt. In totaal worden 1.999 beschermde natuurgebieden gedefinieerd als een rijksbelang. Daar staat de regering als collectief achter, niet alleen een vakminister. Het uitvoerende orgaan is de Naturvårdsverket. Dit is een onderdeel van het ministerie van Milieu, en coördineert onder andere het werk van de Natura 2000-gebieden. Het plansysteem werkt verder als volgt (bron: Naturvårdsverket, Handbok 2005:20): elke gemeente moet een overzichtsplanning maken, van alle ruimtelijke activiteiten in de gemeente. Dit is niet juridisch bindend, maar het rijk mag niet hierin veranderingen aanbrengen tenzij het rijk kan aantonen dat er sprake is van aanzienlijke rijksbelangen. Bij meningsverschillen tussen rijk en gemeente moet de provincie bemiddelen. De provincie doet dat door een onderzoek in te stellen. Vervolgens worden detailplannen en gebiedsbepalingen gemaakt door de gemeente. Deze zijn wel juridisch bindend.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de provincie (Län). Het is wettelijk bepaald dat het Län initiatiefrecht heeft in kwesties rond milieueffectenrapportages en de vroege fases van de besluitvorming daaromheen. Het Län heeft in dit verband bijzondere verantwoordelijkheden voor het bewaken van rijksbelangen, en een grote invloed op de inhoud en kwaliteit van de milieueffectenrapportages. Ook heeft het Län grote invloed op de kennis die aangeleverd wordt. En kennis is macht. Dat komt tot uitdrukking in de bevoegdheid om onderzoek uit te zetten, een beleidsprogramma op te stellen en andere zaken als 'planeringsonderlag' (de

basis voor planbesluiten) te regelen. Het is hun plicht om de gemeenten te voorzien met dit soort basismateriaal voor besluiten. De gemeente is verplicht om met deze provinciale niveaus te overleggen over plannen en wijzigingen.

De gemeente blijft echter ook belangrijk. Naast detailplannen en gebiedsbepalingen houdt de gemeente ook de implementatie bij, houdt de actualiteit bij en maakt de totaaloverzichten over hun gebieden. In hun overzichtsplannen kunnen gemeenten aantonen of er wel of niet rijksbelangen zijn en argumenten aanvoeren voor het wel of niet doorvoeren van veranderingen. In de milieuwet is dat procedureel verankerd. De gemeente heeft ook de mogelijkheid om iets voor te leggen voor de andere bestuurlijke niveaus. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aangeven van wel of geen rijksbelang bij voorgestelde ingrepen.

Al met al zijn veel besluitvormingsprocessen- en procedures vastgelegd in de milieuwet, de planwet en de bouwwet. Ook de interbestuurlijke relaties zijn in grote mate in deze wetten verankerd.

*3. Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid/de wetgeving, vergelijkbaar met de compensatie-eis in Nederland?*

Compensatie zoals EHS-compensatie kent men niet in Zweden. In principe is er op dit moment toch sprake van twee soorten wettelijke beginselen die compensatie toelaten. Dat is art.6.4 van de Habitatrictlijn, in Natura 2000 dus. Een toelichting vindt men verder in art.12. Een andere vorm is het opheffen van de natuurbeschermingsstatus in een gebied door een ander gebied toe te wijzen als beschermd natuur.

*4. Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast?*

Nee. Compensatie, vergelijkbaar met EHS-compensatie wordt niet toegepast in Zweden.

*5. Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus: hoe werkt het compensatiebeginsel door in decentrale wetgeving? Is het bestuurlijke systeem enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse? Welke elementen zijn interessant voor Nederland?*

De regering besluit collectief over natuur met rijksbelangen. De Naturvårdsverket voert het uit, als deel van het Milieuministerie. Dit ministerie heeft al fysieke planning in de portfolio. Verder is het ministerie van Landbouw en Nijverheid van belang voor zowel landbouw als economie, en daarom ook voor regionale planning.

De 21 Län (provincies) spelen een belangrijke rol in de interactie tussen gemeente en rijk en hebben belangrijke bevoegdheden rond MER-initiatieven en bij de uitvoering van het nationale natuurprogramma 2005-2015. Het provincieniveau is daarom een centrale speler in het natuurbeleid. Tot 2008 krijgen de medewerkers ook bijscholing om het management van natuur beter te kunnen uitvoeren. Bovendien speelt de provincie een belangrijke maar vaak informele rol bij gemeenteverstijgende probleemstellingen. Gemeenten doen dan 'vrijwillig' mee, ze moeten dan wel motiveren waarom ze wel of niet meedoen.

In een studie naar de regionale planstructuur in Noordse landen, wordt Zweden vooral gezien als een decentraal systeem. De rol van provincie wordt niet zo sterk geacht als die van de gemeenten, aldus de studie. Dit komt omdat de vertolkingen en interpretaties op het gemeentelijke niveau plaatsvinden. Er wordt over een planningsmonopolie door de gemeenten gesproken.

Tot slot, hoewel men compensatie niet kent in Zweden, en dan vooral niet in een ander gebied, is ook hier sprake van gebiedsgerichte processen waar men breder kijkt dan alleen het niveau van een concreet project. In zekere zin vindt dan een soort 'totaalafweging' plaats, die soms een beetje in de buurt komt van een compensatiemaatregel. Relevant is misschien dat de gemeenten moeite hebben met samenwerking onderling, en dat zou een eventueel compensatiebeginsel behoorlijk in de weg kunnen staan. Dat is een zorgpunt in de discussie over de regionale planning van Zweden, aldus het onderzoek dat werd uitgevoerd voor de Deense regeringscommissie Regionplanudvalg. Volgens Ebbeson (2006:7) en ook volgens Lindhal is het nog onduidelijk wat de betekenis van compensatiebeginselen in de nieuwe EU richtlijnen voor Zweden wordt. Zweedse rechters zijn tot nu toe terughoudend geweest in kwesties rond alternatieve oplossingen voor ingrepen (Ebbeson, *ibid*). Recentelijk zijn overigens vele nieuwe aanwijzingsbesluiten voor natuurgebieden genomen zonder dat de grondeigenaar in kwestie is geraadpleegd. Dit is een trendbreuk in de Zweedse planning. Dit kan daarom een inleiding zijn op een periode met veel discussie over de inrichting en gebruik van natuurgebieden. Zowel rechters, bestuurslagen en grondeigenaren moeten dan ook naar verwachting wennen aan termen als 'grote publieke belangen' en 'compensatiemaatregelen'.

## B2.3 Quicksan Denemarken

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Denemarken</b>          |  |
| Typen beschermd natuur     | Habitatgebieden<br>Ramsargebieden<br>Nationale Parken  |
| Ecologisch netwerk?        | Er is geen 'ecologisch netwerk', maar met de Nationale Parken in wording en Miljømålsloven is dat gedachtegoed al benaderd. In het beleid van de regering voor 2007 wordt expliciet over een samenhangend netwerk gesproken. |
| Natuurcompensatiebeginsel? | Alleen in de boswet .  |
| Relevante wetgeving        | Natuurbeschermingswet (2004). Miljømålsloven (milieudoelwet, revisie 2003) is procedureel van groot belang.  |
| Compensatie in praktijk?   | Nee. Alleen boscompensatie: 1,5 keer de ingreep. Wel mitigerende maatregelen in natuurgebieden.  |
| Bestuurlijk niveaus        | 1. Nationaal: Miljøministeriet<br>2. Kommune (gemeente)  |

De quickscan Denemarken is op de volgende informatiebronnen gebaseerd:

### Literatuur

- Ravesteyn, van, N., W. Hornis, F. Verwest, H. Thorborg, *Het gras bij de burens; De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, NAI Uitgevers, Rotterdam, 2005
- Wet: Lov om Naturbeskyttelse
- Miljøministeriet, *Natur & Miljø, Danmarks natur, thema 2004*, København.
- Regering (Regjeringen), April 2004, Det Nye Danmark. En enkel offentlig sektor tæt på borgeren.
- Regering (4 oktober 2006), Fremtidens natur-vores ansvar. Regeringens naturpolitiske redegjørelse 2006.

## *Internet*

www.skovognatur.dk, www.retsinfo.dk

## *Gesprekken (telefonisch)*

- Lars Olfeld, ministerie van Milieu, Directie Bos en Natuur
- Michael Stolte, Danmarks Naturfredningsforening, Deense natuurbeschermingsorganisatie

### *1. Is er beleid aanwezig ten behoeve van behoud en/of ontwikkeling van een nationale Natura 2000 (ecologisch netwerk) met vergelijkbare doelstellingen als de EHS? (werktitel van het ecologisch netwerk/typen beschermde natuur)*

Het natuurbeleid in Denemarken is volop in ontwikkeling. Men heeft tot nu toe niet over een ecologisch netwerk gesproken in Denemarken, maar het huidige beleid nadert dit gedachtegoed. Dat komt vooral tot uitdrukking in het huidige regeringsbeleid van 4 oktober 2006. De (ecologische) netwerkgedachte is hierin expliciet genoemd. Steeds meer kijkt men naar samenhang, nationale kwaliteit en het tegenhouden van biodiversiteitsverlies. De ervaringen die men nu opdoet met 7 pilots Nationale Parken is typerend voor de ontwikkeling om steeds meer samenhang in te brengen.

De behoefte aan een actief natuurbeleid wordt gezien als een gevolg van een grote druk op de natuur in een klein land waar onder andere meer dan 90% van het land is beïnvloed door drainage en ontwatering. De druk op de natuur komt van vele maatschappelijke krachten, en daarom dient het beleid ook deze vele krachten te activeren en verplichten, aldus de regering. Sleutelwoorden zijn veelzijdigheid, verantwoordelijkheid en dialoog.

Dialoog moet leiden tot het ontwikkelen van partnerschappen. Het zal een toekomstgerichte dialoog moeten worden. Het natuurbeleid zal hiermee ook meer doelgericht worden. De regering stelt dat de natuur tot nu toe te versnipperd is geraakt, dat meer gebieden beschermd moeten worden en dat meer continuïteit in de natuurbescherming nodig is.

Op het niveau van het dagelijkse werk ligt de focus vooral op het 'leren managen' van de Natura 2000-gebieden, aldus Stolte en Olfeld.

Denemarken kent vanouds ook natuurbescherming in gebieden waar de maatschappelijke ontwikkeling veel schade aanrichtte op de natuur. In de periode 1900-2004 werden in totaal 5034 gebieden beschermd. Deze zijn deels opgegaan in andere beschermingsregimes, zoals Habitatgebieden en dergelijke.

Om een gebied goed te beschermen heeft men het middel 'fredning'. Het Ruimtelijke Planbureau noemt dat een 'unieke beschermingsmiddel'.

Het is een middel waar de (voorheen) drie overheidslagen of de Natuurbeschermingsorganisatie een gebied kunnen aandragen voor 'fredning'. Dit is een zware beschermingsstatus. Een onafhankelijke commissie krijgt het beheer van het gebied, en bepaalt alles wat er mag gebeuren in het gebied, van ingrepen tot en met de beplanting. De bescherming wordt wettelijk vastgelegd.

## 2. *Is het beleid vertaald naar nationale en decentrale wetgeving?*

In het natuurbeleid van Denemarken zijn alleen de wettelijke verplichtingen centraal geregeld. Daarnaast is er een soort programmatische strategieverklaring op regeeringsniveau. Tezamen vormen deze een raamwerk dat hiërarchisch van karakter is. De verdere uitwerking van het beleid en de uitvoering zijn echter sterk in handen van lagere overheden. Denemarken kent bijvoorbeeld geen nationaal natuurbeleidsplan, of een ruimtelijke nota. Er is wel een nationale planningswet. De sturing is vooral gebaseerd op procedurele en inhoudelijke regels, vastgelegd in wetten en richtlijnen, en niet op uitgewerkte plannen (Ravesteyn et al., 2004:106). Op het niveau van het concrete plan/projectniveau vinden de concretisering en de integratieslag plaats. Interactie en communicatie is op dit niveau cruciaal. Daarin hebben de 'lagere overheden' vele uitvoerende taken (amt=provincie; kommune=gemeente). Er loopt op dit moment echter een ingrijpend vernieuwingsproces rond decentralisatie en het organiseren van beleid (zie vraag 5). Decentrale overheden zijn wel degelijk belangrijk, juist omdat de concrete integratievraagstukken vaak op dit niveau plaatsvinden.

De Natuurbeschermingswet is traditioneel de kern geweest in Denemarken. Interessant is echter de Miljømålsloven (milieudoelwet), die procedureel van groot belang is. Tot 2009 zal men ervaring opdoen met deze wet en de wet verder ontwikkelen, zodat er in 2009 bindende afspraken gemaakt kunnen worden voor alle natuurgebieden, en dan vooral de Natura 2000-gebieden. Miljømålsloven wordt dan de basis voor de procedurele afspraken en de uitvoering van plannen/projecten. Ook voor de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een eigen programma is ontwikkeld voor de monitoring en ontwikkeling van de water- en natuurplanning tot 2009 (NOVANA).

Een interessant verschijnsel in Denemarken is dat de ruimtelijke ontwikkeling een politiek-strategische kwestie is, waardoor burgers sterk betrokken raken (Ravesteyn et al., 2005:108). Er wordt veel tijd besteed aan de democratische legitimiteit. Ravesteyn et al melden ook dat de groene ge-

bieden een positief imago genieten. Dit maakt een effectieve bescherming mogelijk, aldus de studie van Ravesteyn et al.

3. *Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid / de wetgeving, vergelijkbaar met de compensatie-eis in Nederland?*

Volgens het ministerie is er geen compensatiebeleid. De effecten van ingrepen worden per project ingebakken in het project. Daarin worden mitigerende maatregelen ingebouwd, gericht op de projectlocatie zelf. Wel is het zo dat een algemene maatregel van bestuur (executive order, zoals Olfeld dat noemt) bepaalt dat bij het indienen van projectvoorstellen men een plicht heeft om de juiste overheden in te lichten over de gevolgen. De bewijslast ligt bij de indiener.

In de Deense natuurbeschermingswet zelf is er echter wel sprake van openingen voor natuurcompensatie. Hoofdstuk 2a §19a: amtsraad (een 'provincieraad'), implementeert de maatregelen die nodig zijn volgens het Natura 2000 plan. De 'provincieraad' kan de eigenaar ook opleggen de nodige maatregelen uit te voeren om de kwaliteit van de natuur blijvend op peil te houden, zoals vastgesteld in Natura 2000 (§19b/c/d). Dit is echter niet zo expliciet op 'compensatie' gericht, maar kan de potentie hebben.

Alleen in beschermde bossen is er een expliciete compensatieregeling van toepassing. Ingrepen in deze bossen vereisen een compensatie van minstens 1.5 keer de omvang van de schadelijke ingreep.

4. *Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast?*

Er is geen toepassing van compensatie in de praktijk, buiten de eerder genoemde beschermde bossen. Er is dus daarom ook geen ervaring met compensatie.

5. *Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus: hoe werkt het compensatiebeginsel door in decentrale wetgeving? Is het bestuurlijke systeem enigszins vergelijkbaar met het Nederlandse? Welke elementen zijn interessant voor Nederland?*

Het allergrootste punt voor natuurbeheer de komende jaren is de bestuurlijke vernieuwingsoperatie in Denemarken. Per 1 januari is de amt, de provincie, afgeschaft. En tegelijk gaat het aantal gemeenten van 275 naar 98. Natuurbeheer gaat dan naar de gemeenten, evenals milieu en ruimtelijke ordening. De natuurbeschermers maken zich hierover grote zorgen, omdat de amten de ervaring en de competenties bezitten. Er is geen capaciteit hiervoor bij de gemeenten, en deze accepteren eerder een ingreep in de natuur

dan de provincie. Ze zullen de economie en niet de ecologie de prioriteit geven, aldus de natuurbeschermers.

Het ministerie benadrukt dat er met deze operatie niets met de wet gebeurt. Wetten blijven van kracht, dus ook de planbepalingen. Sterker nog, in een notitie van het ministerie van Milieu is al in 2004 aangekondigd dat de regionale planning met de nieuwe verruimd zal worden, onder andere richting biodiversiteit. Denemarken grijpt Natura 2000 als een kans om een meer pro-actief natuurbeleid te genereren. Gebieden die beschermd zijn via het instrument 'fredning' blijven onder een onafhankelijke commissie vallen. De respondenten sluiten niet uit dat compensatie op de agenda komt, vanwege de toenemende druk op de ruimte en een meer actief natuurbeleid.

## B2.4 Quickscan Frankrijk

|  |  |
|--|--|
| <b>Frankrijk</b>                               |  |
| Typen beschermde natuur                        | Parc National, Parc Regional, Nature Reserves  |
| Ecologisch netwerk?                            | ?  |
| Relevante wetgeving                            | Loi relative à la protection de la nature (1976) - art.2 milieueffectrapportage  |
| Natuurcompensatiebeginsel?                     | Nee, niet zoals in Nederland en Duitsland  |
| Compensatie in de praktijk?                    | Ja   |
| Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus | 1. Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable - Direction de la nature et des paysages (Directie voor Natuur en Landschap)<br>2. Direction régionale de l'environnement<br>3. Direction départementale de l'équipement (hier valt natuur en milieu ook onder) |

De quickscan Frankrijk is op de volgende informatiebronnen gebaseerd:

### *Literatuur*

- Backes, Ch.W., A.A. Freriks en A.G.A. Nijmeijer (2006), *Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn: Landenrapport Frankrijk*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS

- Peters, W., W. Siewert en M. Szaramowicz (2002), *Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich*, Bonn: Bundesamt für Naturschutz

1. *Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid/de wetgeving, vergelijkbaar met de EHS-compensatie-eis in Nederland?*

Frankrijk kent geen compensatiebeginsel vergelijkbaar met de compensatie in de Duitse 'Eingriffsregelung'. Echter, ook in Frankrijk geldt dat ingrepen in natuurgebieden geminimaliseerd moeten worden. De meeste ingrepen betreffen uitbreidingen van steden, dorpen en wegennetten alsmede effecten van land- en bosbouw.

De 'Wet tot versterking van de natuurbescherming' uit 1995 definieert vijf grondbeginselen van het beleid ten aanzien van het 'gemeenschappelijke nationale erfgoed':

- voorzorgsbeginsel (précaution);
- beginsel van preventieve maatregelen en sanering (action préventive et correction);
- veroorzakerbeginsel (pollueur-payeur);
- participatiebeginsel (participation);
- consensusbeginsel.

Momenteel is de Franse overheid bezig om de werking van het veroorzakerbeginsel te verbeteren. In de Franse natuurbeschermingswetgeving is een belangrijke rol weggelegd voor de milieueffectrapportage (MER), die in drie vormen kan worden uitgevoerd. De procedures zijn in 1993 aangepast aan de EU-richtlijn milieueffectrapportage. In de praktijk heeft de milieueffectrapportage geen bindende werking en hoeven er geen maatregelen tot vermindering, mitigatie of compensatie van negatieve milieueffecten te worden genomen, als de betreffende overheid hiertoe geen verplichting oplegt. Verder, aangezien de MER in Frankrijk veel wordt uitgevoerd en er ook in verschillende vormen, heeft zij aan betekenis en kwaliteit ingeboet.

Naast wetgeving spelen in Frankrijk programma's, plannen en 'onderhandelingsoplossingen' een belangrijke rol bij het afhandelen / compenseren van negatieve gevolgen van ingrepen. Het Nationale Landschapsprogramma (Plan National pour le paysage) is een van de belangrijkste voorbeelden.

2. *Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast?*

Ja, er zijn voorbeelden waarbij compensatie in de praktijk is toegepast. Zo hebben de Franse staat en Electricité de France (EDF) in 1992 een overeenkomst (voorbeeld van een onderhandelingsoplossing) gesloten binnen

het raamwerk van het actieprogramma 'Herovering van het landschap'. Deze overeenkomst moest leiden tot een betere landschapsbescherming bij het uitbreiden van het elektriciteitsleidingnet in Frankrijk. Wanneer leidingen niet ondergronds kunnen worden aangelegd, moeten er compensatiemaatregelen worden genomen, zoals boscompensatie, opruimen van oude leidingen, instelling van een fonds waarmee maatregelen voor een betere 'landschapsinbedding' van leidingen kunnen worden gefinancierd, enzovoort.

## B2.5 Quicksan Verenigde Staten

|  | Verenigde Staten  |
|--|---|
| <b>Typen beschermde natuur</b>                 |   |
| Ecologisch netwerk?                            | Nee   |
| Relevante wetgeving                            | National Environmental Policy Act (NEPA)<br>- Regulations for Implementing NEPA<br>Clean Water Act (CWA) 1972 |
| Natuurcompensatiebeginsel?                     | Ja  |
| Compensatie in de praktijk?                    | Ja  |
| Bestuurlijk systeem en administratieve niveaus | 1. U.S. Environmental Protection Agency (EPA)<br>Council on Environmental Quality (CEQ)                       |

De quickscan Verenigde Staten is op de volgende informatiebronnen gebaseerd:

### *Literatuur*

- Cuperus, R. (2004), *Ecological compensation of highway impacts: negotiated trade-off or no-net-loss?*, Dissertatie, Leiden: Universiteit Leiden
- Peters, W., W. Siewert en M. Szaramowicz (2002), *Folgenbewältigung von Eingriffen im internationalen Vergleich*, Bonn: Bundesamt für Naturschutz

*1. Is er een natuurcompensatiebeginsel opgenomen binnen het beleid/de wetgeving, vergelijkbaar met de EHS-compensatie-eis in Nederland?*

Ja, in de VS bestaat een praktijk van het vermijden en omgaan met ingrepen en daarmee samenhangende negatieve effecten.

In de NEPA zijn principes voor compensatie opgenomen. In de VS wordt het begrip mitigatie gebruikt om vermijding, mitigatie en compensatie samen te vatten. Volgens sectie 102 van NEPA moeten nationale overheden verplicht hun plannen en beslissingen toetsen aan milieucriteria en daarbij rekening houden met deze milieubelangen. Hierbij geldt eenzelfde stappenplan als in Duitsland gebruikelijk is (vermijding, mitigatie, compensatie, vervangen, financiële compensatie?)

Verder is er het zogenaamde 'no net loss'- beginsel, dat opgenomen is in sectie 404 van de Clean Water Act (1972). Dit beginsel verplicht initiatiefnemers van projecten om te compenseren voor verlies van wetlandgebieden en -functies. Het doel is dat op de korte termijn verlies en winst van wetlands in balans zijn, en dat op de lange termijn de totale oppervlakte van de wetlands groeit, door compensatieratio's groter dan 1. De ratio verschilt per staat en hangt onder ander af van de grootte van de impact. De ratio ligt meestal tussen 1:1 en 4:1. Maatregelen zijn over het algemeen gericht op herstel van hydrologische en bodemkenmerken, flora en het gebruik van wetlands door wilde dieren. Echter, er is minder aandacht voor andere negatieve effecten, zoals habitat isolatie en geluidsoverlast door infrastructuurontwikkelingen.

*2. Wordt compensatie in de praktijk (al) toegepast?*

Ja, maar er is een groot verschil tussen de theorie en de praktijk van compensatie.

## Bijlage 3 Interviewvragen

### B3.1 Duitsland: hoofdvragen

1. In welchen Gesetzen sind Naturschutz und Ausweisung von Ausgleichsflächen aufgenommen (Raumordnung, Natur, Umwelt, Landschaft, usw.)?
2. Worauf konzentriert sich die Politik des Naturschutzes und des Ausgleichs (Erhaltung, Wiederherstellung, Verbindung und/oder Entwicklung von Arten und Habitats)?
3. Wie ist das Ausgleichsprinzip im administrativen Sinn (behördlich) ausgestaltet?
4. Welches Ministerium ist in erster Linie verantwortlich und welche Behörden / Organisationen sind für die Wahrung des Ausgleichsprinzips verantwortlich? Wie ist die Rollenverteilung zwischen den beteiligten Akteuren?
5. Wie ist die Umsetzung des Ausgleichsprinzips in der Praxis (Raumordnungsverfahren) verankert: Bedingungen für Eingriffe; Aufsicht, Wahrung und Sanktionen; Abwägungsrahmen; Untersuchung; Messung und Monitoring; Art der Kompensation (physikalisch; finanziell)?
6. Wie sind die prinzipiellen Stufen (z.B. Schadensvermeidung, Schadensbegrenzung, Ausgleich, Ersatz und (falls Ersatz nicht möglich ist) Ersatzzahlung) für Naturschutz im Fall räumlicher Eingriffe ausgestaltet?
7. Wie hat sich (aus ihrer Sicht) die Umsetzung des Ausgleichsprinzips in der Praxis (im physikalischen und administrativen Sinn) bewährt?
8. Ist die Eingriffsregelung auch anwendbar auf bestimmte Schutzgebiete im Sinne des Abschnitts 4 des Bundesnaturschutzgesetzes?
9. Ist das Ausgleichsprinzip direkt anwendbar auf den Biotopverbund?

### **B3.2 Engeland: hoofdvragen**

1. Is in England the compensation principle recorded in the Countryside and Rights of Way Act? Or in an other national law? Or in policy? If in law, what article? Do you have some documentation about this?
2. How is the compensation principle arranged in England in administrative sense? (currently and in the past)
3. Which organisations, governmental institutions, people are involved with/responsible for compensation? How are they involved (tasks and duties)
4. How is the compensation principle arranged in England in practical sense (planning embedding, inspection, sanctions, conditions, etc.)
5. What types of compensation are implemented (physical, qualitative vs. quantitative, financial).
6. Is it possible to give a description of steps that need to be taken when a spatial intervention is undertaken which causes damage in a protected nature area?
7. Is there useful documentation/information about this subject (reports, handbooks, representatives)?

### **B3.3 Duitsland / Engeland: aanvullende vragen interviews op locatie**

Details interviewee

1. What is your position and what are your responsibilities for Natural England?
2. What is your role with regard to nature compensation?

System of nature policy and nature compensation

*Policy and regulation*

3. What is the main goal of national nature policy? (Recovery, connection, preservation, protection, development) Are there sub goals?

4. Which Ministries have tasks and responsibilities with regard to nature policy? Which tasks and responsibilities?
5. Which other organisations, governmental institutions are involved with nature policy/nature compensation?
6. How is the compensation principle arranged in England in administrative sense? (Currently and in the past)?
7. Since when is compensation in force? Have there been any changes during time?
8. What is the original reason for the introduction of nature compensation? (argumentation)?
9. What types of compensation are implemented? (physical, qualitative vs. quantitative, 100% or more substitution, financial)
10. Is nature compensation as part of spatial policy comparable to article 6 (4) Habitat Directive compensation?.
11. For which types of areas is compensation applied?
12. How is nature compensation converted in regional/local policy/regulation? For instance in the Netherlands: national policy, provinces develop provincial regulation, put in outlines the geographical boundaries of the protected areas, communities translate this in their zoning schemes. Municipalities are responsible for permits for interventions, changes in the zoning scheme. Provinces must approve the decisions of the municipalities. Municipalities must supervise the execution of the compensation by the initiator.

#### Compensation in practice

*Planning embedment; communication and information; tasks and responsibilities; spatial planning procedure; planning and implementation (step-by-step-plan); monitoring and inspection; enforcement and sanctions; administration*

13. Which kinds of initiators are involved with compensation? (developers, municipalities, counties, citizens.)
14. How is the information communicated to initiators, by whom? Do initiators and governments have enough knowledge about the compensation obligations, approach, etc.
15. Do initiators know whom they can contact when they want to intervene in a protected nature area? Are there information desks, contact points, help desks?

16. What are the tasks and responsibilities of the diverse governments?  
This question can be divided into a number of questions:
17. What is the spatial planning procedure for an intervention in a nature area? (Which organisation is responsible for the permits, who dictates the compensation requirement, who approves or disapproves the compensation, etc.?)
18. What are the considerations when taking a decision on nature compensation
  - a) In which cases compensation is obligated?
  - b) What are the criteria with regard to quality of compensation?
  - c) What are the criteria with regard to quantity of compensation?
  - d) What are the criteria with regard to the period when the compensations must be realised?
  - e) What are the criteria with regard to compensation location?
  - f) When is financial compensation allowed?
  - g) Is overcompensation required? If yes, under what circumstances?
19. Is nature compensation a requirement and activity that occurs on a regular basis?
20. Agreements pertaining to private law or bank guarantees are two requirements that are mobilized in the Netherlands to guarantee the compensation will be executed. Are there comparable instruments in England mobilized for this matter?
21. How and by whom is monitoring and inspection arranged?
22. How is enforcement arranged?
23. Are there compulsory measures or sanctions possible and in use?
24. Is there an overview/registration of compensation compulsory projects and executed compensation? If yes, who does the registration? What does it look like? If no, why not?
25. Does compensation obligation have an exemplary function?
26. How do you judge / assess the intentions and the practice of compensation in your country?
27. Are there any evaluations, handbooks / manuals, other written information available?
28. How is compensation arranged in the other parts of the United Kingdom?
29. What are the strong and what are the weak elements of the English compensation approach? With other words: what can the Dutch government learn from this approach?