

Beheerplannen Natura 2000: Sociaal-economische gevolgen en ontwikkelingsruimte

Aanleiding

De komende tijd wordt er gewerkt aan het opstellen van de ontwerpbeheerplannen. Het is daarbij van belang dat deze kwalitatief goed en volledig zijn. Bovendien moeten de beheerplannen kunnen rekenen op een breed draagvlak. In de Intentieverklaring Beheerplannen Natura 2000 (september 2008), die door betrokken departementen, provincies en maatschappelijke organisaties is ondertekend, zijn de belangrijkste elementen daarvoor geformuleerd (bijlage).

De minister heeft, tijdens een eind vorig jaar in de Tweede Kamer gehouden wetgevingsoverleg natuur, één van deze elementen duidelijk aan de orde gesteld. Het betreft hier de constatering dat in veel (concept-) beheerplannen, zoals tot dan toe bekend, de sociaal-economische toetsing van de maatregelen niet, of onvoldoende is meegenomen. Ook ontbreekt in veel gevallen een duidelijk toetsingskader of set van criteria waaraan toekomstige ontwikkelingen getoetst kunnen worden, zodat er inzicht ontstaat welke ontwikkelingen mogelijk zijn in en rondom een Natura 2000-gebied, en welke niet. De minister verzoekt de beheerplanopstellers bij de verdere uitwerking van de beheerplannen, de plannen die nog onvoldoende ingaan op het sociaaleconomisch perspectief daarop aan te vullen (zie brief van minister Verburg aan de Tweede Kamer van 26 januari 2010 over Natura 2000). Dit sluit aan bij de oproep van de maatschappelijke organisaties in het bestuurlijk overleg met de minister van 26 oktober 2009 over de conceptbeheersplannen.

Doel

Kwaliteit en draagvlak van een beheerplan zijn pas gegarandeerd als de sociaal-economische toetsing meegenomen en afgewogen is, bij het opstellen van de beheerplannen. Het Regiebureau en de betrokken maatschappelijke organisaties¹ willen via deze notitie bijdragen aan de realisatie daarvan. Dit initiatief laat zien dat er synergie kan zijn tussen de economie en ecologie. Aan de hand van enkele voorbeelden willen de maatschappelijke organisaties laten zien hoe in de beheerplannen ruimte voor sociaal-economische ontwikkeling een plaats kan krijgen. Daarbij wordt uitgegaan van de bovengenoemde Intentieverklaring. Daar aan voorafgaande wordt de functie van het beheerplan geëxpliciteerd, opdat duidelijk wordt waar en hoe de sociaal-economische aspecten daarin een plaats behoren te krijgen.

Functie beheerplan

Een beheerplan heeft twee functies die rekening moeten houden met de sociaal-economische gevolgen:

1. Inzicht geven in het benodigde maatregelenpakket om de doelen te behalen.
2. Toetsingskader voor de vergunningverlening (inclusief bestaand gebruik).

Ad 1. Maatregelenpakket

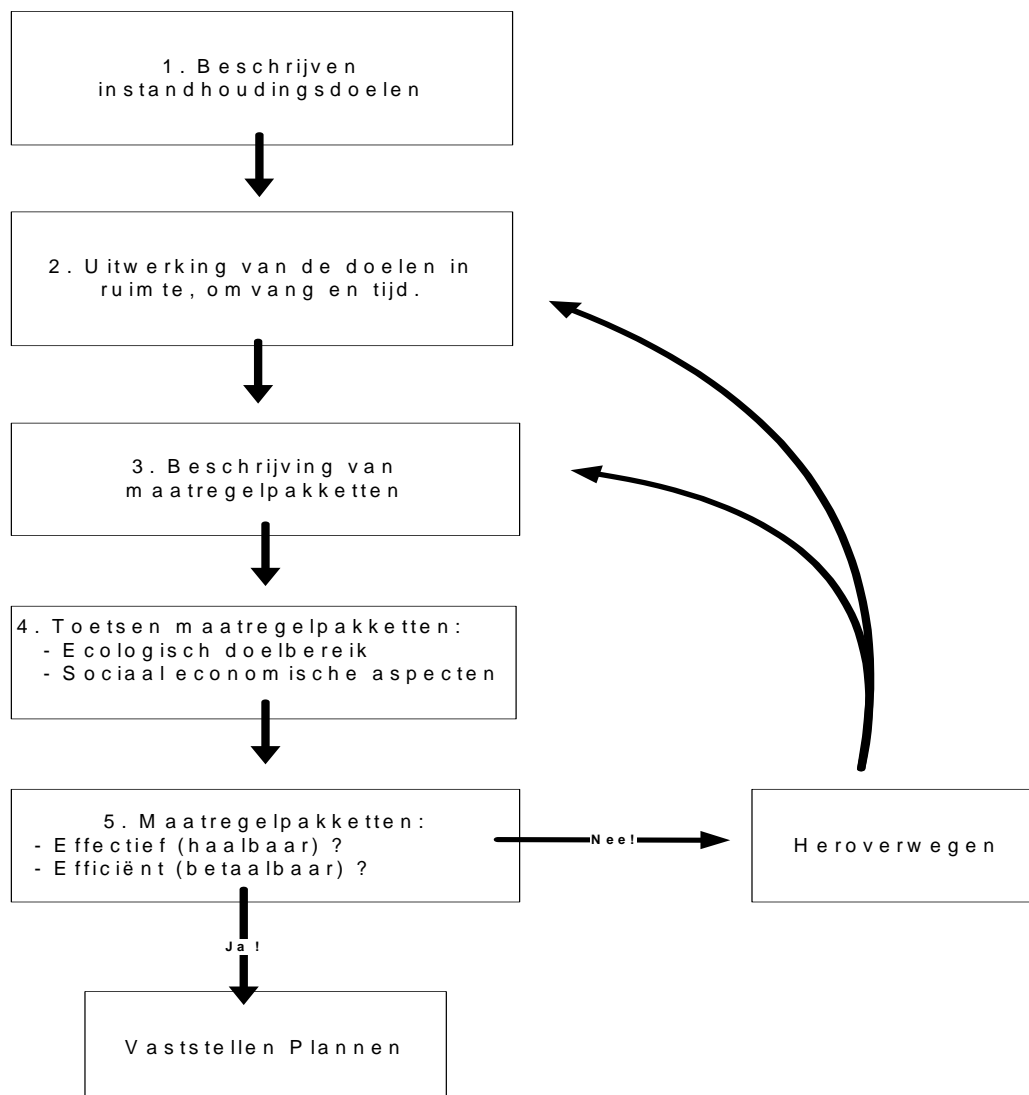
Om de maatregelen in beeld te krijgen moeten de natuurdoelen en hun ecologische vereisten uitgewerkt zijn (stap 1, 2 en 3). Daarna moet onderzocht worden wat de financiële consequenties en sociaal-economische gevolgen (bestaande activiteiten en ontwikkelruimte) van genoemde maatregelen zijn (stap 4 en stap 5). Een volgende stap is, dat er een afweging plaatsvindt op basis van een iteratief (cyclisch herhalend) proces (stap 6), tussen het realiseren van het natuurdoel en de financiële en sociaal-economische gevolgen. Vaak blijkt het mogelijk te zijn om binnen de kaders van het Aanwijzingsbesluit te schuiven in oppervlakte, tijd of maatregelenpakketten, zonder dat het natuurdoel veranderd hoeft te worden. Er is overigens een aantal momenten waarop de natuurdoelen herijkt en zonodig bijgesteld kunnen worden (zie brief van minister Verburg aan de Tweede Kamer van 26 januari 2010 over Natura 2000). Het is mogelijk dat het realiseren van een natuurdoel geen sociaal-economische gevolgen of extra

¹ Deze notitie is opgesteld in overleg met LTO, Natuurmonumenten, VNO-NCW en MKB-Nederland, de Vogelbescherming Nederland en De12Landschappen.

financiële consequentie heeft. Dan kan de toetsing snel worden afgerond.

De zes stappen zijn als volgt kort samen te vatten:

1. Beschrijving van instandhoudingsdoelen in samenhang met het aangewezen gebied:
 - Doelstellingen in oppervlakte en kwaliteit
 - wat is de actuele toestand
 - trend (omvang en kwaliteit)
2. Uitwerking van de doelen in ruimte, tijd en omvang.
 - wat zijn de potenties voor de natuurdoelen (uitwerking in ruimte en omvang = gunstige staat van instandhouding)
3. Maatregelen voor realiseren natuurdoelen
4. Financiële consequenties van de maatregelen:
 - wat zijn de kosten
 - dekking van de kosten
5. Sociaal- economische consequenties:
 - wat zijn de gevolgen voor huidige sociaal-economische activiteiten
 - wat zijn de gevolgen (kosten en baten) voor de toekomstige sociaal-economische activiteiten
 - wat wordt vervolgens met de uitkomsten van deze toetsing gedaan en welke oplossingen zijn mogelijk
6. Iteratief proces zoals beschreven in onderstaande figuur.



De bovengenoemde stappen dienen te worden opgevat als een modelbeschrijving die in het gebiedsproces gehanteerd kan worden. In de praktijk zal er sprake zijn van een aantal situaties. Bij voorbeeld; als bij een gebiedsproces er overeenstemming is tussen alle partners dat er geen sociaal economische gevolgen zijn, dan wordt dat beschreven in het beheerplan.

Er kan ook een situatie (een activiteit of maatregel) zijn waarmee dusdanige economische gevolgen zijn dat partijen het er over eens zijn dat een zorgvuldige analyse noodzakelijk is om duidelijkheid te krijgen. De focus ligt daarbij op concrete knelpunten. Het is van belang bij de beschrijving van sociaal economische aspecten in te gaan op die aspecten die Natura 2000 toevoegt aan het bestaande beleid.

Op basis van die analyse, worden maatregelen voorgesteld en voorgelegd ter besluitvorming aan de bevoegde gezagen met daarbij - indien aan de orde in verband met verschillende opvattingen - de standpunten over die voorstellen van alle betrokken partijen.

Tussen deze uitersten kunnen zich vele varianten voordoen waarin door het in meer of mindere mate toepassen van mitigerende maatregelen en/ of maatwerk men het in het gebiedsproces eens wordt over die maatregelen. Een zware analyse is dan niet aan de orde. In een naar verwachting beperkt aantal gevallen kan een (beperkte) toetsing van de sociaaleconomische gevolgen van de voorgestelde maatregelen nodig zijn. Het is van belang dat goede voorbeelden van mitigerende maatregelen, maatwerk en zorgvuldige analyses worden verspreid en gedeeld.

Ad 2. Toetsingskader voor de vergunningverlening

Het beheerplan moet duidelijkheid geven over welke bestaande activiteiten wel en niet meer plaats kunnen vinden in en om het Natura 2000-gebied. Daarnaast moet het fungeren als toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen. De sociaal-economische ontwikkelingsmogelijkheden worden mede bepaald door de invulling van het maatregelenpakket. Er zijn mogelijkheden om dit pakket bij te stellen of om de samenstelling in de tijd op te schuiven (zie ook de punten 4 en 5 van het stappenplan). Een volledig toetsingskader gaat in op:

- De factoren (ecologische vereisten) die van belang zijn voor de instandhouding van het natuurdoel.
- Wanneer een nieuwe of bestaande activiteit niet strijdig is met de ecologische vereisten, afzonderlijk of in combinatie met andere activiteiten, is geen vergunning nodig.
- Een initiatiefnemer moet redelijkerwijs in het beheerplan kunnen lezen aan welke randvoorwaarden zijn activiteit moet voldoen om zonder vergunning doorgezet te kunnen worden.
- Het beheerplan geeft een antwoord op de vraag: hoe ga je om met onduidelijkheid over dosis-effect-relatie. Daarmee wil je voorkomen dat de initiatiefnemer met een onredelijke bewijslast (na het vaststellen van een beheerplan) wordt belast.
- De invulling van het voorzorgbeginsel hoeft niet tot een nultolerantie te leiden. Het halen van de instandhoudingsdoelen geeft de meeste zekerheid dat je niet tegen het voorzorgbeginsel aanloopt. In de tussenperiode is het zaak om in het beheerplanproces hier samen oplossingen voor aan te dragen. Te denken valt aan het ontwikkelen van faciliterende toetsen (naar analogie van PAS), 'hand aan de kraan' principe, 'robuuste natuurontwikkeling' en beschrijven wat er aan ontwikkelingen mogelijk zijn. Uitvoering wordt hieraan gezamenlijk gegeven in beheerplanprocessen en bij processen in of naast deze beheerplanprocessen.

Hieronder worden voorbeelden genoemd uit conceptbeheerplannen die invulling geven aan het toetsingskader zoals hierboven beschreven.

Voorbeeld: uit specifiek advies Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen

Op korte termijn kunnen geen aanvullende maatregelen worden genomen om richting het instandhoudingsdoel te gaan, omdat dit fors ingrijpen in de hydrologie vereist, wat nadelig werkt voor het omliggende gebruik. Dergelijke ingrepen zijn nu maatschappelijk nog onhaalbaar. Omdat het habitatype in de huidige situatie duurzaam voorkomt en door huidig beheer een gunstige ontwikkeling laat zien, zowel in kwaliteit als in oppervlakte, zijn maatregelen in de eerste beheerplanperiode niet nodig om uiteindelijk de instandhoudingsdoelen te behalen.

Op de langere termijn (uiterlijk 2018 – realisatie EHS) zal het inrichtingsplan voor Natte Natuurparel De Brand worden gerealiseerd, waarbij de oppervlaktewaterkwaliteit binnen het gebied wordt verbeterd en waarbij het gebied vernat zal worden. Grondverwerving volgens vaststaand beleid blijft hierbij een aandachtspunt. De vernatting is zeer gunstig voor dit habitatype en heeft dan ook een uitbreiding en een kwaliteitsverbetering tot gevolg. Hiermee wordt op de langere termijn voldaan aan de instandhoudingsdoelstellingen.

Voorbeeld: Wieden Weerribben, Veehouderij, verdroging,

Voor de landbouwsector in zijn geheel geldt de voorwaarde dat nieuwe activiteiten niet mogen leiden tot een vermindering van het areaal geschikt foerageergebied voor zwanen, ganzen en eenden binnen een afstand van 5 kilometer van De Wieden. Het op grote schaal omzetten van grasland naar akkers is ongunstig omdat hiermee minder voedsel beschikbaar is voor ganzen. Op dit moment is de verhouding grasland en akkerland in een straal van 5 kilometer rond De Wieden geen knelpunt voor de ganzen. De verwachting is dat de komende zes jaar de verhouding niet zal wijzigen. Via monitoring zal bekeken worden of deze verwachting juist is. Tot die tijd kunnen individuele boeren zonder toetsing aan de Natuurbeschermingswet grasland scheuren. Daarmee gelden er geen voorwaarden voor de dagelijkse werkzaamheden of beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van deze gronden. Bij toepassing van deze voorwaarden worden negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen voorkomen.

Wateronttrekkingen ten behoeve van de landbouw

Zoals eerder aangehaald is peilbeheer geen onderwerp van deze paragraaf. Wel onderwerp van deze paragraaf zijn beregeningen en (buis)drainage. Voor zover bekend is dit nauwelijks aan de orde in het gebied. Uit het gebiedsproces is gebleken dat wateronttrekkingen ten behoeve van landbouwkundig gebruik, geen effecten hebben op de ontwerp-instandhoudingsdoelstellingen. Daarom kan dit vergunningsvrij worden opgenomen in het beheerplan.

Voorbeeld met betrekking tot Recreatie: "Loonse en Drunense Duinen, De Brand & Leemkuilen"

De Loonse en Drunense Duinen worden zeer intensief gebruikt ten behoeve van recreatie (hoofdstuk 3). Recreatie in de Brand en rond de Leemkuilen is veel extensiever van aard en in de wintermaanden nauwelijks aan de orde. Wandelen, fietsen en paardrijden zijn in het gebied alleen toegestaan op wegen en paden. Paardrijden is bovendien aan een vergunningstelsel gebonden, waardoor deze activiteit goed te sturen valt, wat in de praktijk ook gebeurt. Er zijn drie losloopgebieden aangewezen, wat binnen de zoning van het gebied past, waardoor kwetsbare natuurwaarden zoveel mogelijk worden ontzien. De recreatiezoning zoals die door Pardoen (2007) is voorgesteld, is tijdens het gebiedsproces als passend en voldoende beoordeeld. Onder de huidige voorwaarden kan deze activiteit in het gebied blijven plaatsvinden.

Afsluitend

Het Regiebureau en de genoemde maatschappelijke organisaties roepen de beheerplanopstellers en voortouwnemers nadrukkelijk op, om de sociaal-economische gevolgen mee te nemen bij het opstellen van de beheerplannen, zoals dit in de 'Intentieverklaring Beheerplannen Natura 2000' (van september 2008) is afgesproken. Dit maakt het beheerplanproces transparanter, beperkt de onduidelijkheid voor bestaande en toekomstige sociaal-economische activiteiten en zorgt voor versterking van het gewenste draagvlak.

03-06-2010

Partijen:

- de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- de Staatssecretaris van Defensie
- de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat
- de voorzitter van de Adviescommissie Landelijk Gebied van het Interprovinciaal Overleg, in overleg met de portefeuillehouders Landelijk Gebied van de Provincies
- de directeur van de vereniging Natuurmonumenten
- de directeur van Vogelbescherming Nederland
- de voorzitter van het bestuur van De Landschappen
- de directeur van de Vereniging voor Waterbedrijven in Nederland
- de directeur van de Stichting Reinwater
- de voorzitter van de Nederlandse Wind Energie Associatie
- de voorzitter van de Regiegroep Recreatie & Toerisme in Natura 2000, namens RECRON, HISWA Vereniging, ANWB, Nederlands Platform voor Waterrecreatie, Koninklijke Sportvisserij Nederland en Koninklijk Horeca Nederland
- de voorzitter van het Netwerk Groene Bureaus
- de voorzitter van MKB-Nederland
- de voorzitter van het VNO-NCW
- de directeur van de Stichting Beheer en Natuur Landelijk Gebied
- de voorzitter van LTO Nederland
- de directeur van Staatsbosbeheer
- de directeur van de Federatie Particulier Grondbezit
- de algemeen directeur van NOC*NSF
- de directeur van de Koninklijke Nederlandse Jagers Vereniging

Overwegende dat:

- het een maatschappelijk belang is de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen;
- het een maatschappelijk belang is in de beheerplannen² zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over het medegebruik en bestaand gebruik in en nabij de Natura 2000-gebieden;
- het van belang is goede procedurele afspraken te maken over de betrokkenheid bij de totstandkoming van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden;
- de vaststelling van de beheerplannen geschiedt na overleg met de eigenaren, gebruikers, andere belanghebbenden en de besturen van gemeenten en waterschappen;
- meerdere overheden samen bevoegd kunnen zijn een beheerplan vast te stellen.

² Voor de rijkswateren het BPRW

Spreken de intentie uit om:

zich vanuit eigen verantwoordelijkheid in te zetten bij het opstellen van de beheerplannen waarbij de volgende doelen worden gesteld:

1. Het verkrijgen van representatieve participatie bij het opstellen van de Natura-2000 beheerplannen, zodat alle belangen goed kunnen worden afgewogen.
2. Het vergroten van het collectieve draagvlak voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de beheerplannen, en aandacht voor sociaal-economische en culturele activiteiten.
3. Het verkrijgen van maximale duidelijkheid op welke termijn, hoe en door wie de instandhoudingsdoelen verwezenlijkt worden.
4. Het verkrijgen van maximale duidelijkheid van de gevolgen van de Natura-2000 gebiedsaanwijzingen voor (bestaand) gebruik in en nabij de gebieden.

Spreken af te werken aan:

1. een procesarchitectuur op gebiedsniveau, gebaseerd op een transparante werkwijze, die borgt dat alle relevante belangen voldoende worden meegewogen;
2. een open planproces op gebiedsniveau dat alle partijen stimuleert hun bijdrage aan de uitvoering van de Natura 2000 te maximaliseren en dat de samenwerking tussen partijen bevordert;
3. gebiedsgerichte planvorming met de (ontwerp) aanwijzingsbesluiten als uitgangspunt en als resultaat een breed gedragen maatregelenpakket;
4. de tijdige totstandkoming van beheerplannen.

Hier toe maken partijen procesafspraken die in de bijlage I van de intentieverklaring zijn opgenomen.

Ondertekening door partijen laat onverlet de wettelijke rechten van ondertekenende partijen en de bij hun aangesloten leden.

Bijlage I

De partijen werken samen aan het opstellen van de beheerplannen. Zij spannen zich in om alle belanghebbenden zo goed mogelijk te betrekken bij het opstellen van de beheerplannen³. De wettelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen en het vaststellen van de beheerplannen ligt bij het bevoegd gezag, dat onder regie van de voortouwnemer de beheerplannen voorbereidt.

Definities

- Partijen: alle ondertekenaars van deze intentieverklaring.
- Bevoegd gezag: het samenwerkende bevoegd gezag voor het vaststellen van een beheerplan: de ministeries van LNV en V&W, Defensie en de provincies.
- Voortouwnemer: bevoegd gezag dat procesverantwoordelijk is voor het opstellen van een beheerplan.
- Belanghebbenden: de afzonderlijke belanghebbenden bij het opstellen van een beheerplan.
- Belangenorganisaties: vertegenwoordigende organisaties die groepen belanghebbenden en/of eigenaren van Natura 2000 gebieden vertegenwoordigen en grote terreinbeherende organisaties.

Proces

1. Het bevoegd gezag stelt een planning op voor alle beheerplannen en maakt deze openbaar.
2. Voor elk beheerplan heeft één bevoegd gezag het voortouw. Onder leiding van deze voortouwnemer, die het frontofficie vormt, stelt het bevoegd gezag het beheerplan op. De voortouwnemer is procesverantwoordelijk en organiseert de communicatie met belanghebbenden. Deze voortouwnemer is het aanspreekpunt voor alle belanghebbenden.
3. Elk beheerplanproces doorloopt de volgende stappen: 1). Bevoegd gezag werkt de instandhoudingdoelstellingen uit het (ontwerp) aanwijzingsbesluit in omvang, ruimte en tijd verder uit. 2). Bevoegd gezag beschrijft vervolgens de maatregelen. 3). Daarna toetsen zij dit maatregelenpakket op ecologisch doelbereik en sociaal economische gevolgen. Bij elk van deze drie stappen betrekken zij de belangenorganisaties voor advies. 4). Bevoegd gezag stelt vast of het maatregelenpakket voldoende effectief (haalbaar) en efficiënt (betaalbaar) is en besluit, wanneer dit niet het geval blijkt of een heroverweging noodzakelijk is.

Betrokkenheid en samenwerking

1. De voortouwnemers dragen er zorg voor dat belanghebbenden, direct of via belangenorganisaties, inhoudelijk inbreng en advies kunnen leveren. Meestal zal hiertoe een overlegorgaan opgezet worden; de vorm daarvan wordt per gebied door de bevoegde gezagen bepaald. Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande structuren, bijvoorbeeld een klankbordgroep voor de Kaderrichtlijn Water, een landinrichtingscommissie of een gebiedscommissie.
2. De voortouwnemers dragen er zorg voor dat alle belangenorganisaties op een zelfde niveau vertegenwoordigd zijn.

¹ Voor de rijkswateren het BPRW

3. Partijen zorgen voor een structuur van vertegenwoordiging waardoor in een overlegorgaan een zo breed mogelijke maatschappelijk inbreng wordt gerealiseerd. Belangenorganisaties geven vooraf duidelijk aan hoe en door welke achterban zij zijn gemandateerd en hoe zij met de individuele belanghebbenden in de achterban communiceren.
4. De voortouwnemer draagt er zorg voor dat belanghebbenden tijdig de gelegenheid krijgen om inhoudelijke inbreng of advies te leveren.
5. Partijen inventariseren per gebied gezamenlijk de noodzakelijke kennisinbreng over ecologie, gebiedskenmerken, beheer en sociaal- economische activiteiten in en nabij de afzonderlijke Natura-2000 gebieden en maken hierover concrete werkafspraken.
6. Partijen kunnen door de voortouwnemer gevraagd worden om kennis/informatie ter beschikking te stellen voor het opstellen van het beheerplan. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een transparant proces door gebruikte informatie zo mogelijk op aanvraag aan partijen beschikbaar te stellen.