

Aan Provinciale Staten van Fryslân
Tweebaksmarkt 52 8911 KZ Leeuwarden

Betreft: rapportage rekenkameronderzoek Natuurcompensatie

Assen, 22 maart 2023.

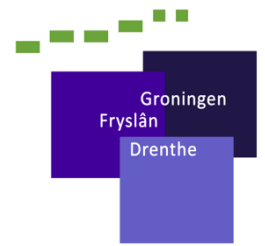
Geachte leden van Provinciale Staten,

Eén van de projecten in het onderzoeksprogramma 2021-2022 van de Noordelijke Rekenkamer betreft natuurcompensatie. Daarbij stond de volgende onderzoeksvraag centraal: “Hoe dragen de noordelijke provincies zorg voor het behoud van natuurwaarden bij activiteiten in natuurgebieden waarbij natuurcompensatie moet plaatsvinden?” In de loop van het onderzoek is gebleken dat in Fryslân, naar opgave van de provincie, geen sprake is geweest van natuurcompensatie, omdat er, wederom naar opgave van de provincie, geen ruimtelijke ingrepen voorkwamen waarvoor natuurcompensatie nodig was. Dat is voor de rekenkamer reden geweest om in dit geval geen regulier rapport te schrijven, maar uw Staten een brief te sturen met een rapportage van de bevindingen. De rekenkamer heeft wel uw beleid geanalyseerd en daar enkele suggesties voor.

Wanneer natuurcompensatie

Natuurcompensatie moet plaatsvinden wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen zijn die negatieve gevolgen hebben op het Natuurnetwerk Nederland (NNN) of Natura 2000-gebieden. Het Natuurnetwerk Nederland is een landelijk netwerk van natuur- en agrarische gebieden met een speciale natuurkwaliteit. Binnen het NNN liggen Natura 2000-gebieden, in totaal 20 in Fryslân.¹ Natura 2000-

¹ Dit zijn de Alde Feanen, de Bakkeveense duinen, Deelen, het Drents-Friese Wold & Leggelderveld, de Duinen van Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling, Vlieland, het Fochteloërveen, de Groote Wielen, het IJsselmeer, het Lauwersmeer, de Noordzeekustzone, de Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving, Rottige Meenthe & Brandemeer, het Sneekermeergebied, Van Oordt's Mersken, de Waddenzee, de Wijnjeterper Schar, de Witte en Zwarte Brekken.



gebieden hebben bijzondere natuurwaarden en er geldt een hoger beschermingsniveau dan in de overige NNN-gebieden. Voor een overzicht van het NNN inclusief de Natura 2000-gebieden, zie figuur 1. De wet- en regelgeving is erop gericht om aantasting van het NNN (en Natura 2000-gebieden in het bijzonder) zoveel mogelijk te voorkomen. In beginsel mogen er geen ruimtelijke ingrepen plaatsvinden die negatieve gevolgen hebben voor de omvang en de kwaliteit van deze gebieden.² Een ruimtelijk plan binnen een gebied dat behoort tot het NNN kan voorzien in nieuwe activiteiten of wijziging van bestaande activiteiten als sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.³ Er is sprake van een nee, tenzij-principe.

Stand van zaken, 2014 t/m 2021

Binnen de onderzoeksperiode, die liep van 2014 tot en met 2021, waren er volgens de provincie in Fryslân geen ruimtelijke ingrepen waarvoor natuurcompensatie nodig was.⁴ In de andere Noordelijke provincies kwam natuurcompensatie wel voor, al is het aantal gevallen van natuurcompensatie beperkt: in Groningen kwamen in deze periode zeven projecten met natuurcompensatie voor en in Drenthe ook zeven. Dit is opvallend omdat natuurcompensatie in andere delen van het land (in het Westen en Zuiden) veelvuldiger wordt toegepast.⁵ Door het ontbreken van natuurcompensatieprojecten in Fryslân heeft de Noordelijke Rekenkamer niet kunnen controleren of de systemen van de provincie op orde zijn.

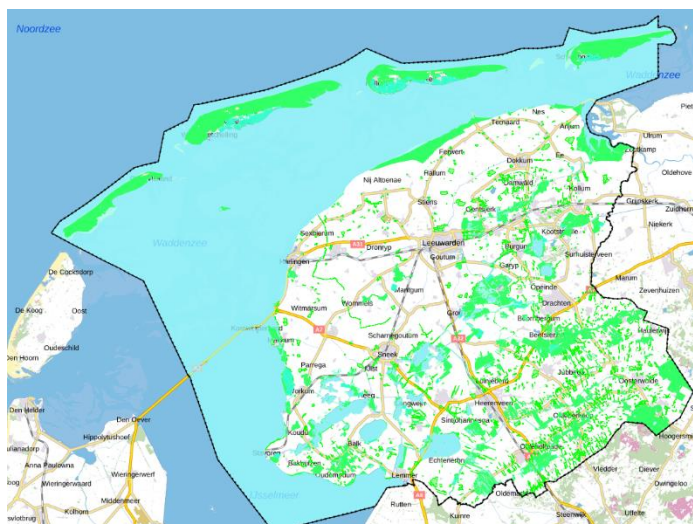
Dat binnen de onderzoeksperiode geen natuurcompensatie hoefde plaats te vinden, wil niet zeggen dat er helemaal geen ruimtelijke ingrepen in het NNN zijn geweest. De Noordelijke Rekenkamer heeft vier ingrepen binnen het NNN in Fryslân bestudeerd. Daaruit blijkt dat de provincie Fryslân ruimtelijke initiatieven die negatieve gevolgen kunnen hebben op beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en NNN) in een zo vroeg mogelijk stadium tracht te vermijden. Bij alle onderzochte ingrepen werd door een ecologisch adviesbureau geconstateerd dat het project geen significante effecten had op de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN, waardoor de ruimtelijke ingreep mocht doorgaan. Omdat er geen natuur verloren ging, hoefde de initiatiefnemer geen natuur te compenseren.

² Voor Natura 2000-gebieden geldt ook een externe werking. Ingrepen rondom een Natura 2000-gebied die negatieve effecten hebben op de natuurwaarden zijn in principe ook verboden.

³ Art. 2.10.4 Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening.

⁴ We hebben ook van de Natuur- en Milieufederatie Fryslân geen signalen ontvangen dat we ingrepen waarvoor wel natuurcompensatie nodig zou zijn hebben gemist.

⁵ Een verklaring voor deze grote verschillen is niet gevonden.



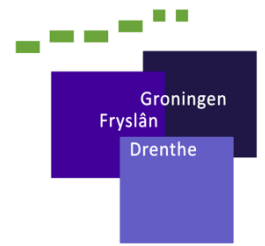
Figuur 1: NNN in Fryslân

Natuurcompensatiebeleid

Door de afwezigheid van natuurcompensatieprojecten zou het beeld kunnen ontstaan dat beleid op dit gebied in Fryslân minder relevant is. Het is echter aannemelijk dat Fryslân in de nabije toekomst vaker een beroep op de schaarse natuur zal moeten doen. We hoeven alleen maar te denken aan de grote infrastructurele projecten en ontwikkelingen op het gebied van de woningbouw die zijn aangekondigd in het Deltaplan voor het Noorden. Conflicten tussen bouwen en natuurgebieden liggen daarbij op de loer, waardoor natuurcompensatie vaker nodig zal zijn. De Noordelijke Rekenkamer vindt het gezien deze ontwikkelingen van groot belang dat de provincie haar procedures rondom natuurcompensatie op orde heeft.

Provinciale Staten van Fryslân hebben het nee, tenzij-principe voor NNN-gebied vastgelegd in de Verordening Romte. Hierin wordt dezelfde systematiek aangehouden als die van de Spelregels EHS.⁶ Dit zijn afspraken tussen de provincies en het Rijk over de uitvoering van natuurcompensatie. Deze

⁶ EHS staat voor Ecologische Hoofdstructuur. In 2013 is de naam voor de EHS gewijzigd in Natuurnetwerk Nederland (NNN).



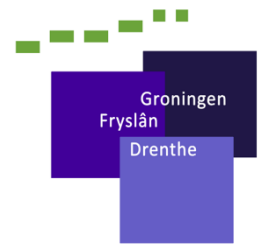
Spelregels zijn in de toelichting op de Verordening Romte van toepassing verklaard. Volgens de toelichting op de Verordening moet een initiatiefnemer in de plantoelichting een verantwoording opnemen over de wijze van compensatie, inclusief de afspraken voor realisatie. Indien voor de compensatie een wijziging van het planologische regime nodig is, zal deze wijziging gelijktijdig met het besluit over de ontwikkeling verzekerd moeten zijn. Als grondslag voor de verantwoording in de plantoelichting dient een compensatieplan, waarvan de vereiste onderdelen in de Spelregels EHS staan.

In de toelichting op de Verordening Romte staat ook dat compensatie met hetzelfde natuurdoeltype met bijbehorend kwaliteitsniveau moet worden nagestreefd en dat rekening moet worden gehouden met de betekenis van het gebied voor het NNN-kerngebied waarvan het gebied deel uitmaakt. Wanneer het niet mogelijk is om hetzelfde natuurdoeltype te realiseren als het natuurdoeltype dat verloren gaat, verdient het volgens de toelichting aanbeveling om een natuurdoeltype te realiseren waarvan de doelstelling relatief ambitieus is of in ieder geval niet minder ambitieus is. In principe wordt voor wat betreft het natuurdoeltype en het kwaliteitsniveau dus 'gelijk overgestoken'. Er bestaat ook de mogelijkheid om verloren gegane natuur financieel te compenseren. Financiële compensatie vindt volgens de toelichting op de Verordening Romte plaats wanneer zowel fysieke compensatie als compensatie door kwalitatief gelijkwaardige waarden redelijkerwijs onmogelijk is.

Aanbevelingen

De provincie Fryslân heeft veel belangrijke zaken omtrent natuurcompensatie in de Verordening Romte vastgelegd. Op papier is een kloppende regeling vastgesteld. Zoals eerder aangegeven heeft de Noordelijke Rekenkamer de uitvoering niet goed kunnen beoordelen. Toch willen wij de provincie Fryslân een paar overwegingen meegeven over zaken die kwetsbaar zijn gebleken in de uitvoering.

1. Gedeputeerde Staten moeten in het kader van het nee-tenzij-principe initiatieven binnen het NNN uitsluitend toestaan als sprake is van een groot openbaar belang. Bij de vier onderzochte cases in Fryslân (waarin natuurcompensatie ter sprake kwam, maar waarin dit uiteindelijk niet nodig bleek) ontgaat het de Noordelijke Rekenkamer dat daarin sprake zou zijn van een groot openbaar belang. Wat is het grote en tevens publieke belang van, bijvoorbeeld, de bouw van enkele recreatiewoningen? De toetsing van dit criterium vormt in Fryslân een aandachtspunt. Het overwegen van alternatieve locaties is tevens een aandachtspunt dat samenhangt met het nee-tenzij principe.
2. De provincie dient zelfstandig te controleren of een initiatief tot een significante aantasting van natuurwaarden leidt. Zij mag bij deze beoordeling niet alleen afgaan op het ecologische rapport dat een initiatiefnemer laat opstellen.



3. Het is van belang een goede onderbouwing te geven van de natuurcompensatie die de initiatiefnemer moet uitvoeren. Die onderbouwing moet in elk geval een berekening bevatten die navolgbaar is. Gedeputeerde Staten dienen dit te controleren in het desbetreffende voorgelegde bestemmingsplan.
4. Op basis van de spelregels EHS moeten gemeenten jaarlijks rapporteren aan de provincie over de voortgang van compensatieverplichtingen. Het is van belang dat de provincie erop toeziet dat gemeenten deze rapportage daadwerkelijk indienen en deze rapportage controleert en opneemt in een registratielijst natuurcompensatie. De provincie dient zicht te houden op de voortgang van de aanleg en het beheer van de compensatienatuur.

Het College van Gedeputeerde Staten geeft in zijn bestuurlijke reactie aan de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer te zullen toepassen. De resultaten daarvan ziet de rekenkamer met belangstelling tegemoet in de jaarlijkse rapportage van Gedeputeerde Staten aan uw Staten.

Tot slot

Zoals gezegd bestaat volgens de Noordelijke Rekenkamer een reële kans dat de Friese gebieden die worden beschermd door Natura 2000 en het NNN in de toekomst onder druk komen te staan. De Noordelijke Rekenkamer gaat ervan uit dat de provincie Fryslân bij toekomstige beroepen op de schaarse natuur een juiste afweging maakt over het toestaan van ruimtelijke ontwikkelingen, dat zij transparant is over haar afwegingen en dat zij goed zicht houdt op de realisatie en het beheer van de compensatienatuur.

De Noordelijke Rekenkamer is graag bereid de resultaten van het onderzoek toe te lichten. Ook beantwoorden wij aanvullende vragen graag.

Met vriendelijke groet, namens het college van de Noordelijke Rekenkamer,

Dr. Linze Schaap, Secretaris-directeur

Bijlage Nota van Bevindingen