

Tijdelijke natuur

Concept voor een beleidslijn

Definitieve versie
Augustus 2007

Jessica Reker
Wim Braakhekke

Bureau Stroming in opdracht van Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit



LEESWIJZER

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wil de ontwikkeling van tijdelijke natuur in Nederland bevorderen. In deze beleidslijn wordt beschreven wat onder tijdelijke natuur wordt verstaan, waarom en hoe het Ministerie de ontwikkeling daarvan wil stimuleren.

In hoofdstuk 1 wordt uiteengezet wat de achtergrond van deze beleidslijn is. In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat onder tijdelijke natuur wordt verstaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 geschetst waarom de ontwikkeling van tijdelijke natuur belangrijk is en welke dier- en plantensoorten daarvan profiteren.

De essentie van tijdelijke natuur is dat in een gebied eerst ruimte wordt geboden aan de ontwikkeling van flora en fauna, in de wetenschap dat die natuurwaarden na verloop van tijd weer, actief, worden verwijderd. De natuurbeschermingswetgeving in Nederland en Europa staat dat laatste niet zomaar toe. In hoofdstuk 4 wordt daarom aandacht besteed aan de vraag welke onderdelen van de natuurbeschermingswetgeving relevant zijn bij de ontwikkeling van tijdelijke natuur.

In hoofdstuk 5 wordt aangegeven hoe het Ministerie van LNV de ontwikkeling van tijdelijke natuur stimuleert waarna tenslotte in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het belang van goede communicatie bij de ontwikkeling van tijdelijke natuur.

1. Inleiding

Verspreid over Nederland liggen vele duizenden hectares grond die zijn aangekocht voor woningbouw, wegen, bedrijventerreinen, ontgrondingen etc. Van al deze gebieden is de bestemming vastgelegd in Streek- en/of bestemmingsplannen en deze toekomstige bestemming is zeker **niet** die van natuurgebied. In afwachting van de definitieve inrichting liggen deze gebieden er vaak jarenlang desolaat en verlaten bij. Wanneer ze in deze tussentijd ter beschikking worden gesteld aan de natuur kan er zich tijdelijk een spectaculaire ontwikkeling van flora en fauna voordoen.

In de praktijk blijkt dat grondeigenaren, bouwers en projectontwikkelaars het niet aandurven om tijdelijke natuurontwikkeling op hun terreinen tijdelijk toe te staan. Want op het moment dat de natuur echt plaats moeten maken voor de geplande woningen, bedrijven e.d. , kan de initiatiefnemer in aanraking komen met de Flora- en faunawet. Beschermde planten of dieren – en de kans dat die zich op toekomstige bouwterreinen vestigen is reëel – mogen immers niet zomaar worden verwijderd. Het risico om bij aanvang van bouw, ontgroning of bedrijfsuitbreiding geconfronteerd te worden met extra procedures, voorschriften en vertragingen leidt er in de praktijk toe dat ondernemers¹ het zekere voor het onzekere nemen en de vestiging van beschermde planten en dieren op hun terreinen voorkomen. Begrijpelijk, maar zo worden plant- en diersoorten, waaronder zeldzame, onnodig in hun ontwikkelingskansen belemmerd.

Met deze beleidslijn wil het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit de ontwikkeling van tijdelijke natuur stimuleren. Hoe? Door een initiatiefnemer al voordat met de natuurontwikkeling wordt gestart toestemming te verlenen om die natuur weer te verwijderen op het moment dat hij dat wenst. Het risico op extra procedures en vertragingen bij de start van het (bouw)project wordt daarmee weggenomen. Aan dit doel wil deze beleidslijn als volgt bijdragen:

- **ondernemers en andere grondeigenaren/grondgebruikers** ondersteunen bij het ontwikkelen van tijdelijke natuur door duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop hiervoor een speciale ontheffing kan worden verkregen in het kader van de Flora- en faunawet;
- de **eigen ondersteunende diensten**, met name de Dienst Regelingen en DLG, de achtergrond verschaffen waarmee ze positief kunnen reageren op verzoeken voor het verlenen van zo'n speciale ontheffing;
- het verschaffen van informatie aan een **breder publiek**, inclusief natuur- en milieuorganisaties, over de wijze waarop het Ministerie de ontwikkeling van tijdelijke natuur wil realiseren.

¹ Dit geldt ook voor overheden die grond in eigendom hebben.

2. Wat is tijdelijke natuur?

In het kader van deze beleidslijn verstaan we onder tijdelijke natuur terreinen die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- ze hebben een andere bestemming dan die van natuurgebied; deze bestemming ligt onherroepelijk vast in een bestemmingsplan. Ook is aan eventuele compensatievoorwaarden in het kader van de Flora- en faunawet, die de bestemmingswijziging mogelijk maken, voldaan;
- die bestemming is nog niet gerealiseerd;²
- er vindt, tussen het moment van bestemmings**wijziging**³ en het moment van daadwerkelijke bestemmings**realisatie**, natuurontwikkeling plaats⁴.

Cru gezegd: het gaat om gebieden die formeel en definitief zijn “opgegeven” voor de natuur, maar waarin zich tijdelijk nog wel dieren en planten kunnen vestigen. Het kan dan onder andere gaan om braakliggende landbouwgebieden, opgespoten haventerreinen, toekomstige industriegebieden, woningbouwlocaties etc. In de periode tussen het vaststellen van het bestemmingsplan en het realiseren van de eindbestemming liggen dergelijke gebieden vaak jarenlang braak. Wanneer ze in de tussentijd ter beschikking van de natuur worden gesteld, is sprake van *tijdelijke natuur*.

² Natuurwaarden die zich ontwikkelen in een bestaande woonwijk of in een bestaand agrarisch gebied, worden dus niet gezien als “tijdelijke natuur”. Ook terreinen waarvan de toekomstige bestemming nog ter discussie staat vallen niet onder deze beleidslijn.

³ Niet altijd zal sprake zijn van bestemmingswijziging. Zie bestaande, vervallen industrieterreinen die weer worden opgeknapt.

⁴ Hoewel tijdelijke natuur zich al binnen enkele weken kan ontwikkelen, hanteert het Ministerie van LNV een vuistregel dat een terrein minimaal een voortplantingsseizoen voor tijdelijke natuur beschikbaar moet zijn om een beroep te kunnen doen op de speciale ontheffing voor tijdelijke natuur. Zie hoofdstuk 5.

Het ene gebied is het andere niet

Tijdelijke natuur kan ontstaan op verschillende typen terreinen, die elk hun eigen aantrekkingskracht hebben op dier- en plantensoorten.

Kaal zand/kale grond. *Pas opgespoten of opgehoogde terreinen, zoals voor de tweede fase IJburg, Tweede Maasvlakte en nieuwbouw woonwijken, vallen hieronder maar ook tijdelijke gronddepots, voorbelastingen en gebieden waar net zand of grindwinning heeft plaatsgevonden. Vooral aan de kust, waar de zoute zeewind een handje meehelpt, kunnen deze gebieden lang kaal blijven. Door ongelijk inklinken van de grond kunnen ondiepe plasjes en poelen ontstaan waarin zich regenwater verzamelt. Vooral pioniersoorten, zoals sterns en plevieren, die snel kunnen profiteren van de geboden kansen, zullen opduiken in deze terreinen.*

Weiland. *Omdat weilanden reeds volledig begroeid zijn, zal er in eerste instantie vooral sprake blijven van grasland. Onder invloed van natuurlijke begrazing kunnen deze gebieden in de zomer ruiger worden. In de winter trekken ze grazende watervogels als eenden, ganzen en zwanen aan. Wanneer de drainage niet wordt onderhouden, kan er water op blijven staan, met in het uiterste geval ondiepe moerassen en poelen.*

Akkerland. *Akkers worden na de laatste oogst kaal achtergelaten en vormen daarmee een uitstekend kiembed voor zaden die erop terecht komen. Ook is de kale of schaars begroeide grond een prima broedplaats voor pioniersoorten en akkervogels. De ondergrond kan bestaan uit zowel zandig als kleiig substraat. Op de vaak sterk bemeste grond groeien planten weelderig waardoor de akker vaak na één groeiseizoen al een ruig karakter heeft gekregen.*

Bebouwde terreinen. *Op sommige plaatsen in Nederland worden bedrijventerreinen afgebroken en krijgen een nieuwe invulling – opnieuw als bedrijventerrein of als woongebied. In de periode dat de oude gebouwen leeg staan en/of deels al zijn gesloopt, kunnen er zich (beschermde) soorten vestigen, bijv. de zwarte roodstaart die van nature op rotsen broedt of diverse soorten vleermuizen.*

3. Waarom is tijdelijke natuur belangrijk ?

Voor planten, dieren en mensen

De Nederlandse overheid heeft de verantwoordelijkheid om flora en fauna op haar grondgebied, in een “gunstige staat van instandhouding” te houden. Tijdelijke natuur kan hieraan een bijdrage leveren want tijdelijke natuur biedt planten en dieren, waaronder zeldzame en beschermde, een tijdelijk leef- en voortplantingsgebied. Die tijdelijkheid lijkt misschien een bezwaar, maar voor veel soorten, zoals sterns, rugstreeppadden en diverse orchideeën is het dat niet. Integendeel, zij gedijen juist in gebieden met sterk wisselende omstandigheden. Zeker voor dit soort “specialisten van de dynamiek” vormen terreinen met tijdelijke natuur een welkome aanvulling op (permanente) natuurgebieden waarin het beheer meestal is gericht op stabiliteit en het tegengaan van plotselinge veranderingen.

Tijdelijke natuur kan de volgende functies hebben:

- soorten kunnen zich er vestigen, reproduceren, voedsel zoeken, rusten, overnachten of overwinteren;
- ze kunnen fungeren als stepping stone c.q. ecologische verbinding, zodat andere tijdelijke en permanente natuurgebieden beter bereikt kunnen worden.

Terreinen met tijdelijke natuur kunnen ook belangrijk zijn voor mensen. Ze liggen vaak dicht tegen bebouwing aan, omdat hier de meeste ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Bovendien is tijdelijke natuur vaak ruig en robuust waardoor deze meestal tegen een stootje kan. Vroeger waren er in Nederland volop mogelijkheden om rond te zwerven in de omgeving van stad en dorp, door weilanden en stukjes natuur of plekjes die geen duidelijke bestemming leken te hebben. Ook nu is er nog een duidelijk behoefte aan dit soort terreintjes, zeker bij kinderen. Tijdelijke natuur kan dus de volgende betekenis hebben voor mensen:

- ze kunnen een vorm van recreatie bieden, zoals struinen en boomhutten bouwen, die in de meeste (permanente) natuurgebieden niet is toegestaan;
- door de ligging, dicht bij de eigen woonomgeving, kunnen mensen meer verbonden raken met de natuur in hun omgeving en (ver) daarbuiten.

In principe is tijdelijke natuur toegankelijk voor mensen. Voor betreding van het terrein kan wel toestemming van de eigenaar nodig zijn. In sommige gevallen echter, bij voorbeeld als tijdelijke natuur zich bevindt temidden van gevaarlijke installaties of als er sprake is van drijfzand, kan afsluiten van het terrein noodzakelijk zijn.

Welke soorten profiteren er van tijdelijke natuur?

Bij de ontwikkeling van tijdelijke natuur is meestal sprake van een zeer soortenarme uitgangssituatie. Planten en dieren moeten het gebied nog koloniseren. De mate waarin soorten profiteren van tijdelijke natuur, hangt vooral af van hun kolonisatie- en concurrentievermogen en van de milieuomstandigheden in het betreffende gebied.

Door Ark Natuurontwikkeling is onderzocht welke soorten wel en niet kunnen profiteren van tijdelijke natuur (Innovatienetwerk 2006). Hierbij zijn soorten op basis

van hun kolonisatievermogen ingedeeld in vijf categorieën: pioniers, vroege soorten, late soorten, doortrekkers en overwinteraars.

Pioniers. Deze verschijnen snel als de omstandigheden goed zijn en verdwijnen na verloop van tijd weer door natuurlijke successie. Ze hebben een groot reproductie- en verspreidingsvermogen, wat hen goed in staat stelt om geschikte gebieden snel te vinden en te koloniseren. Voorbeelden van pioniers: strandplevier, dwergstern, rugstreeppad, smal vlieszaad en kandelaar.

Voorals sprake is van kale bodems en ruige omstandigheden zal tijdelijke natuur een weelde aan pionierssoorten aantrekken, die weer zullen verdwijnen door natuurlijke successie of doordat de terreinen definitief bebouwd of ontgrond worden.

Vroege soorten. Deze zijn gebonden aan jonge successiestadia maar reageren niet zo snel als pioniers. Ze zijn afhankelijk van grootschalige, natuurlijke dynamiek, maar de gebieden moeten wel al enige jaren bestaan. Voorbeelden van vroege soorten: alle orchideeën, porseleinhoen, zwarte stern en zwartkopmeeuw.

Pioniers en vroege soorten hebben het relatief moeilijk in Nederland, door het ontbreken van grootschalige, natuurlijke processen. Tijdelijke natuur kan vooral voor deze groepen een welkome aanvulling betekenen.

Late soorten. Deze zijn minder mobiel en gebonden aan latere successiestadia. Ze arriveren daarom meestal pas na enkele jaren en gaan dan langzamerhand domineren. Door het grotendeels ontbreken van natuurlijke dynamiek in het Nederlandse landschap zijn er veel stabiele milieus en zijn late soorten over het algemeen niet zeldzaam. Voorbeelden van late soorten: alle soorten bomen, bosvogels en bosplanten.

Late soorten zullen vooral van tijdelijke natuur profiteren als een terrein vele jaren de tijd krijgt om zich te ontwikkelen. Omdat late soorten ook op veel andere plaatsen in het Nederlandse landschap kunnen leven, zal de bijdrage die tijdelijke natuur levert aan hun voortbestaan beperkt zijn.

Doortrekkers en overwinteraars. Voormalige, voedselrijke akkers en weilanden die plasdras staan, oefenen een grote aantrekkingskracht uit op doortrekkende en overwinterende watervogels en steltlopers. Voor deze doortrekkers biedt tijdelijke natuur een extra, tijdelijk foerageergebied.

Vergeleken bij de gebieden die zijn aangewezen als natuurgebied, gaat het bij tijdelijke natuur meestal om relatief kleine oppervlaktes. Daarom zal het effect van tijdelijke natuur op de populaties van doortrekkers en overwinteraars relatief beperkt zijn.

Is tijdelijke natuur iets in de marge ?

Nee, in tegendeel. In Nederland zijn jaarlijks vele hectares geschikt voor tijdelijke natuur. Uit CBS gegevens voor 1996–2000 blijkt dat er jaarlijks mogelijk 38.000 ha in aanmerking komt voor tijdelijke natuur: een welkome aanvulling op de EHS en andere bestaande natuur in Nederland (InnovatieNetwerk 2006).

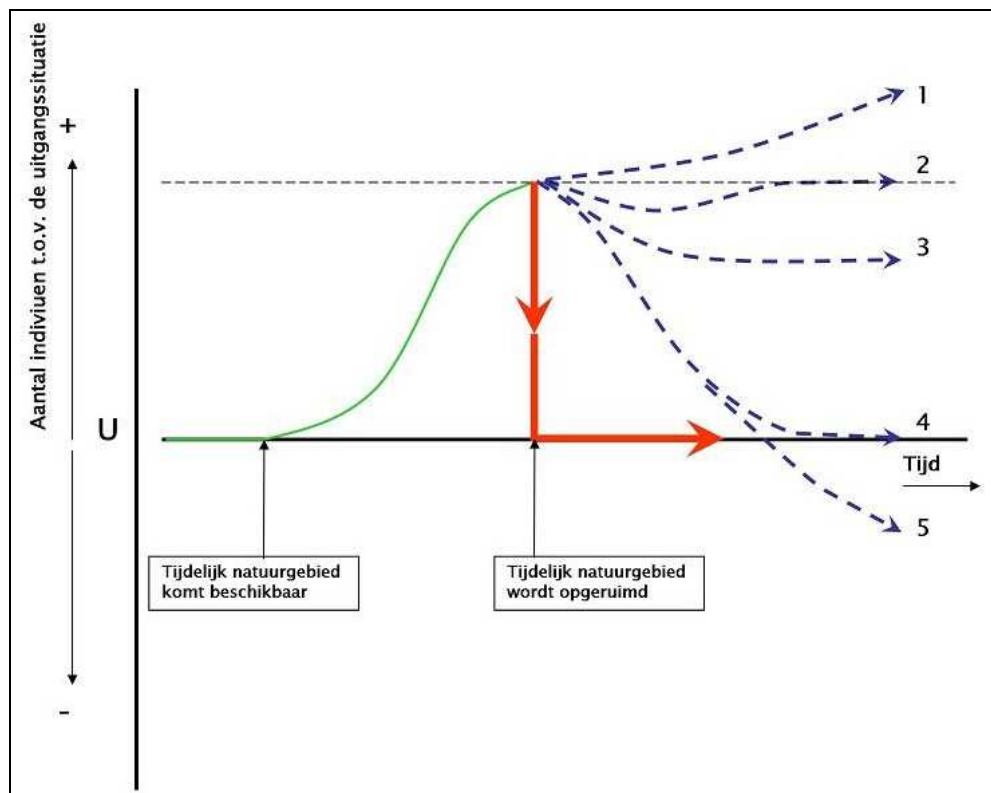
Heeft tijdelijke natuur ook negatieve effecten ?

Het effect dat aan tijdelijke natuur wordt toegekend, hangt samen met de schaal waarop wordt gekeken. In het projectgebied/op het terrein zelf zullen planten en dieren zich eerst vestigen en in aantal toenemen (de groene lijn in onderstaande figuur) en weer verdwijnen op het moment dat het daar geplande project start (de dikke rode lijn). *Op die plek* is het effect dus tijdelijk. Op een groter schaalniveau is het effect echter permanent, omdat jonge dieren of plantenzaden zich vanuit dit tijdelijke habitat verspreiden naar de omgeving. Dit vindt niet alleen plaats op het moment dat het projectgebied wordt opgeruimd, maar ook al daarvoor.

Het functioneren als kolonisatiekern betekent dat tijdelijke natuur een permanent effect heeft op de populaties van planten en dieren in de wijde omgeving.

Dit kan in theorie 5 verschillende vormen aannemen (blauwe stippellijnen in de figuur). Na het opruimen van het projectgebied kan de populatie van een soort:

- 1) verder doorgroeien;
- 2) op hetzelfde niveau blijven;
- 3) iets terugvallen maar nog wel naar een niveau dat hoger ligt dan op het moment dat met de ontwikkeling van het tijdelijke natuurgebied werd begonnen;
- 4) terugvallen naar het niveau van voor het tijdelijke natuurgebied;
- 5) terugvallen naar een niveau dat ligt onder de uitgangssituatie.



Bron: Innovatienetwerk 2006.

De mogelijke effecten van tijdelijke natuur op verschillende schaalniveaus. Lokaal is het effect tijdelijk: na een periode van ontwikkeling (opgaande groene lijn) storten de aantallen planten en dieren in het projectgebied weer in op het moment dat "de schop de grond in gaat". Een gebied met tijdelijke natuur is echter ook een kolonisatiekern, van waaruit jonge dieren en plantenzaden zich verspreiden naar de omgeving. Daardoor heeft tijdelijke natuur een permanent effect op de populaties van planten en dieren. Uit onderzoek blijkt dat de kans op negatieve effecten op een populatie, curve 5, verwaarloosbaar klein is.

De verwachting is dat pioniers en vroege soorten veel profiteren (curve 1-3). Doortrekkers en overwintelaars profiteren minder (curve 2-4) en late soorten profiteren weinig (curve 4).

Het risico dat sommige soorten door de ontwikkeling van tijdelijke natuur uiteindelijk in aantal achteruitgaan (curve 5) is verwaarloosbaar klein. Dit is alleen zeer lokaal en op zeer beperkte schaal mogelijk, wanneer de leefomgeving van die soort *buiten* het terrein met tijdelijke natuur eigenlijk al niet (meer) geschikt is voor die soort. In dat geval is niet de ontwikkeling van een tijdelijk natuurterrein de boosdoener, maar de slechte staat van instandhouding en/of negatieve ontwikkelingen in het "permanente" leefgebied.

Conclusies

- Tijdelijke natuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan natuurbehoud en -ontwikkeling in Nederland. Soorten die afhankelijk zijn van dynamische milieuomstandigheden hebben het in Nederland moeilijk en juist die soorten – het gaat dan om pioniers en ook een aantal vroege soorten – zullen profiteren van tijdelijke natuur. Positieve effecten op late soorten, doortrekkers en overwintelaars zullen er zeker zijn, maar de kans dat deze effecten een significante invloed hebben op de populatiegrootte van deze soorten, is naar verwachting klein.
- Tijdelijke natuur biedt zowel beschermde als niet-beschermde soorten extra kansen;
- Terreinen met tijdelijke natuur kunnen, mits ze zijn opengesteld, ook voor mensen aantrekkelijk zijn, om doorheen te struinen, in te spelen of te wandelen;
- Kort gezegd: tijdelijke natuur kent alleen winnaars, geen verliezers.

4. Tijdelijke natuur en natuurwetgeving

Een belangrijk kenmerk van tijdelijke natuur is dat de flora en fauna die zich gedurende een bepaalde tijd ontwikkelt, na verloop van tijd weer actief wordt verwijderd, omdat de grondeigenaar/initiatiefnemer de eindbestemming gaat realiseren. Op het moment dat de schop de grond in moet, kan de initiatiefnemer in aanraking komen met de natuurbeschermingswetgeving als er beschermde soorten op het terrein zijn afgekomen. Om beschermde soorten te mogen verwijderen is toestemming nodig van het Ministerie van LNV.

Om welke natuurwetgeving gaat het ?

De natuurwetgeving kent grofweg drie onderdelen: gebiedsbescherming, soortenbescherming en een algemene zorgplicht.

Het onderdeel *gebiedsbescherming* zal weinig betekenis hebben bij de ontwikkeling van tijdelijke natuur, aangezien deze tijdelijke natuur per definitie wordt gerealiseerd op gronden die een andere dan natuurbestemming hebben. Dit betekent dat tijdelijke natuur buiten bestaande natuurgebieden, beschermde natuurmonumenten of speciale beschermingszones ligt.

Tijdelijke natuurontwikkeling op een terrein dat in de *nabijheid* van een beschermd natuurgebied ligt, kan effect hebben op de natuurwaarden in dat beschermde natuurgebied (*externe werking*). Indien dit effect negatief zou zijn, is een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig. Echter tijdelijke natuur heeft vrijwel altijd een positief effect op de natuurontwikkeling in de omgeving, hooguit is het effect neutraal (zie vorige hoofdstuk). Daarom zal er in de praktijk geen sprake zijn van gebiedsbescherming door externe werking en zal er *voor tijdelijke natuur* in de buurt van beschermde natuurgebieden geen vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig zijn.

Het onderdeel *soortenbescherming* is wel aan de orde, aangezien de kans bestaat dat er beschermde soorten op tijdelijke natuurgebieden afkomen. Zodra er beschermde soorten worden verwijderd of negatief worden beïnvloed, komt men in aanraking met de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn en/of Flora- en faunawet ⁵.

Ook de *algemene zorgplicht* uit de Flora- en faunawet is van toepassing bij tijdelijke natuur. Deze zorgplicht houdt in dat iedereen 'voldoende zorg' in acht moet nemen voor alle in het wild voorkomende dieren en planten, dus ook niet-beschermde soorten, en hun leefomgeving. Dit is een algemene fatsoenseis die voor iedereen geldt. Voor tijdelijke natuur betekent dit bijvoorbeeld dat er niet onnodig dieren en planten worden gedood, wanneer er redelijkerwijs een andere oplossing voor is, bijvoorbeeld het verplaatsen naar een ander gebied.

Soortenbescherming Flora- en faunawet en het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (verder: het Vrijstellingsbesluit)

⁵ Overigens zijn de twee Europese richtlijnen opgenomen in de Flora- en faunawet. In de praktijk gaat het dus vooral om de Nederlandse Flora- en faunawet.

De Flora- en faunawet beschermt ongeveer 500 van de 36.000 planten- en diersoorten die in Nederland voorkomen. De wet is bedoeld om kwetsbare soorten te beschermen, zodat het voortbestaan van deze soorten in Nederland niet in gevaar komt. De Flora- en faunawet bevat een aantal verbodsbepalingen, zoals het verbod op het doden of verontrusten van dieren of het verbod om planten te plukken. De Flora- en faunawet en het Vrijstellingsbesluit Flora- en faunawet bieden een aantal uitzonderingsmogelijkheden op de verbodsbepalingen. Zo kan er voor individuele gevallen ontheffing op de Flora- en faunawet worden aangevraagd of gebruik worden gemaakt van algemene vrijstelling conform het Vrijstellingsbesluit.

In het Vrijstellingsbesluit Ffwet zijn de beschermde soorten uit de Flora- en faunawet in drie categorieën opgedeeld. Voor elk van deze categorieën geldt een ander beschermingsregime:

- categorie 1: algemene soorten;
- categorie 2: overige soorten;
- categorie 3: strikt beschermde soorten waaronder soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn.

Komen er in een projectgebied alleen algemene soorten voor (cat. 1), dan kan de initiatiefnemer gebruik maken van de algemene vrijstelling. Deze geldt voor de volgende activiteiten: bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. In het geval van tijdelijke natuur zal het vooral om de laatste activiteit gaan. Mits hij zich aan de algemene fatsoensnormen (zorgplicht) houdt, hoeft de initiatiefnemer in principe niets te doen (niets aan te vragen) en kan hij deze soorten verwijderen. Komen er (ook) soorten voor uit categorie 2, dan kan de initiatiefnemer zich aan een tevoren vastgestelde gedragscode houden, waarin is geregeld hoe hij met deze planten en dieren moet omgaan. Is zo'n door het Ministerie van LNV goedgekeurde gedragscode er niet, dan moet alsnog een ontheffing van de Flora- en faunawet worden aangevraagd. Zo'n ontheffing is in ieder geval nodig voor het verwijderen van soorten uit categorie 3.

Vogelsoorten vallen buiten de bovenstaande categorieën. Alle vogels in Nederland zijn in principe beschermd. Werkzaamheden waarbij vogels worden gedood of verontrust, of waardoor hun nesten of rust- en verblijfsplaatsen worden verstoord, zijn verboden. Voor bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting kan er, net als bij overige soorten uit categorie 2, gebruik worden gemaakt van een goedgekeurde gedragscode. Voor alle andere activiteiten moet een ontheffing worden aangevraagd. Voor vogels geldt in de praktijk dat wanneer ze in het broedseizoen worden ontzien, er in de regel geen probleem zal ontstaan met de Flora- en faunawet.

Tijdelijke natuur en strikt beschermde soorten (categorie 3)

Door Ark Natuurontwikkeling is onderzocht welke *beschermd* soorten er mogelijk zullen verschijnen in terreinen met tijdelijke natuur (Innovatienetwerk 2006). Daarbij is vooral gekeken naar de strikt beschermde soorten, aangezien hier het strengste beschermingsregime geldt. In deze categorie 3 vallen 104 soorten: 67 soorten uit bijlage IV van de Habitatrichtlijn en de 37 soorten van bijlage I van het Vrijstellingsbesluit.

Habitatrichtlijn bijlage IV

Van de 67 soorten die in bijlage IV van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen, bestaat voor 20 soorten een (lokaal) reële tot grote kans dat ze verschijnen in terreinen met tijdelijke natuur. Een bekend voorbeeld is de Rugstreeppad, maar ook vleermuizen en soorten als de Noordse Woelmuis, Zandhagedis, Vroedmeesterpad, Poelkikker, Drijvende waterweegbree en Groenknolorchis kunnen regionaal van tijdelijke natuur profiteren. Van 24 soorten is de kans op verschijnen klein tot zeer klein, voor de overige 23 soorten is die kans nihil. In die laatste categorie gaat het vaak om soorten die dusdanig specifieke eisen stellen aan hun leefomgeving dat een terrein met tijdelijke natuur hieraan nooit zal voldoen.

Vrijstellingsbesluit

De lijst met strikt beschermde soorten (categorie 3) van de Flora- en faunawet bestaat naast HR bijlage IV soorten (zie hierboven) ook uit 37 soorten die zijn opgenomen in bijlage I van het Vrijstellingsbesluit. Deze lijst bestaat voor de helft uit dagvlinders. Van deze 37 soorten bestaat voor 9 soorten een reële tot grote kans dat ze in tijdelijke natuur zullen verschijnen, vooral waar dit grenst aan bestaand leefgebied. Voorbeelden zijn: Heideblauwtje, Ringslang, Vinpootsalamander en Das.

Tabel 1: kans op verschijnen van strikt beschermde soorten in tijdelijke natuur

	HR bijlage IV	Vrijstellingsbesluit bijlage I	Totaal
Nihil	23	19	43
Zeër klein- klein	24	9	34
Lokaal reëel	18	7	23
Lokaal groot	2	2	4
Totaal	67	37	104

Tijdelijke natuur en overige beschermde soorten (categorie 2)

In categorie 2 vallen 101 soorten, waarvan het grootste deel uit vaatplanten bestaat. Van een aanzienlijk deel van deze overige, beschermde soorten is het aannemelijk dat ze in terreinen met tijdelijke natuur zullen opduiken.

Tijdelijke natuur en vogels

Aangezien vogels veel mobieler zijn dan de meeste andere diersoorten, zijn zij ook beter in staat om nieuwe gebieden te koloniseren en zullen zij in het algemeen goed kunnen profiteren van tijdelijke natuur. Aangezien één geslaagd broedseizoen al van invloed kan zijn op een soort, kan de bijdrage van tijdelijke natuur op de populaties van vogels dan ook aanzienlijk zijn. Een aantal vogelsoorten zal niet of nauwelijks profiteren van tijdelijke natuur. Het gaat dan onder andere om broedvogels van oud bos, oude cultuurlandschappen en soorten van open water en wadden. Terreinen met tijdelijke natuur zullen vrijwel zeker door vogels worden gevonden en dat betekent dat ondernemers die tijdelijke natuur ontwikkelen, vrijwel zeker in aanraking komen met de Flora- en faunawet.

Conclusies:

- wanneer tijdelijke natuur wordt opgeruimd, kan de initiatiefnemer in aanraking komen met natuurwetgeving. In de praktijk is dit vooral de Flora- en faunawet;
- het gaat met name om de soortenbescherming en de algemene zorgplicht;
- er zullen vrijwel zeker beschermde soorten (m.n. vogels) op tijdelijke natuur afkomen;
- de kans is groot dat er streng beschermde soorten op tijdelijke natuur afkomen.

5. Hoe faciliteert het Ministerie van LNV de ontwikkeling van tijdelijke natuur?

Het probleem

Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, is de kans groot dat terreinen met tijdelijke natuur, beschermde soorten aantrekken. Voor de grondeigenaar betekent dit concreet dat hij een ontheffing van de Flora- en faunawet moet aanvragen op het moment dat hij iets wil realiseren op zijn grond.

Voor een ondernemer kan dit de nodige problemen en risico's met zich meebrengen:

- vertraging en/of meerkosten doordat allerlei procedures moeten worden doorlopen;
- er bestaat een kleine kans dat de ontheffing niet wordt verleend, wordt aangevochten en/of wordt vernietigd. Dit betekent dat de eindbestemming niet kan worden gerealiseerd, vertraging ontstaat of dat de plannen moeten worden aangepast;
- de voorwaarden die worden gesteld in de ontheffing kunnen onacceptabel zijn voor de initiatiefnemer.

Of deze problemen en risico's zich voordoen en zo ja, in welke mate, wordt pas duidelijk op het moment dat de initiatiefnemer wil starten met de concrete uitvoering van zijn plannen. Dit is voor veel grondeigenaren reden om niet aan tijdelijke natuur te beginnen: ze willen niet het risico lopen om vlak voor aanvang van het project nog geconfronteerd te worden met vertragingen, extra eisen of (tijdelijk) stilleggen van de werkzaamheden. Ze kiezen er daarom voor om op hun terreinen de ontwikkeling van natuur actief te bestrijden. Als er zich geen beschermde soorten vestigen, lopen ze immers ook niet het risico om op het uur U met de Flora- en faunawet en bovengeschetste risico's in aanraking te komen.

Om tijdelijke natuur in Nederland een kans te geven zullen deze risico's dus weggenomen moeten worden. Het Ministerie van LNV werkt daar als volgt aan mee.

Het ministerie zal het mogelijk maken om via tijdelijke ontheffingen van de Flora- en faunawet in pilots het vestigen van tijdelijke natuur mogelijk te maken. In deze pilots kan worden getoetst of de hierna omschreven procedure algemeen kan worden toegepast. Als dit mogelijk is gebleken, kan het geven van ontheffingen vooraf worden doorgezet, dan wel kan worden bekeken of het mogelijk is een vrijstelling te verlenen voor tijdelijke natuur.

Met het verlenen van een ontheffing vooraf wordt een zeker juridisch risico genomen. Echter omdat het in eerste instantie gaat om een proef/pilot, kan het niet anders worden geregeld dan door een ontheffing; een proef is immers per definitie een individueel geval.

Op de langere termijn is het aanvragen van een ontheffing niet de beste oplossing. Zo lijkt een *gedragscode tijdelijke natuur* veel voordelen te bieden. Om de gedragscode werkbaar te maken, moet echter wel de huidige wet- en regelgeving worden aangepast, zodat het ook mogelijk wordt om “vrijstelling mits goedgekeurde gedragscode” voor strikt beschermde soorten van categorie 3 te krijgen. Voor het ministerie van LNV heeft een dergelijke gedragscode het grote voordeel dat ze geen afzonderlijke ontheffingen meer hoeft te verlenen voor tijdelijke natuur, wat enorm zal schelen in de werklast. Voor de initiatiefnemer heeft een gedragscode de volgende voordelen:

- hij weet van tevoren precies wat hij moet doen en aan welke voorwaarden hij zich moet houden. Deze staan namelijk verwoord in de gedragscode;
- mits hij zich aan de gedragscode houdt, hoeft hij geen ontheffing meer aan te vragen en kan meteen aan de slag met tijdelijke natuur;
- er is geen sprake meer van een beroep- en bezwaarprocedure.

Aangezien deze route binnen de huidige wet- en regelgeving, op de korte termijn nog niet mogelijk is (immers voor categorie 3 soorten kan nog geen gedragscode worden opgesteld voor ruimtelijke inrichting of ontwikkeling), wordt voor de proefprojecten vooralsnog de weg van de ontheffing bewandeld.

Ontheffing vooraf

Op het moment dat de bestemming van een gebied wordt gewijzigd, worden in de besluitvorming allerlei belangen gewogen – ook het natuurbelang. Als het besluit eenmaal genomen is om een gebied te bestemmen als woongebied, industrieterrein, e.d., dan betekent dit dat de betrokken overheden (gemeente en provincie) de natuurwaarden van het te ontwikkelen gebied al hebben betrokken in hun besluitvorming. De andere in het geding zijnde belangen hebben dan blijkbaar in het kader van de ruimtelijke orderingsprocedure zwaarder gewogen dan de natuurbelangen. Het is dan aannemelijk dat een Flora- en faunawet ontheffing (met inbegrip van mitigerende en compenserende maatregelen) voor de verwezenlijking van de plannen zou kunnen worden verleend of dat een ontheffing in het geheel niet noodzakelijk is. Een initiatiefnemer kan reeds op dat moment, dus direct nadat de bestemming(swijziging) zijn beslag heeft gekregen, contact zoeken met het Ministerie van LNV met een tweeledig verzoek:

- 1) hij geeft aan op het betreffende terrein ruimte te willen bieden aan de ontwikkeling van tijdelijke natuur, tot het moment waarop hij start met de realisatie van zijn project (= realisatie van de bestemming);
- 2) hij vraagt het Ministerie van LNV om *voordat* hij deze ruimte aan de natuur biedt, in te stemmen met het verwijderen van deze natuur (inclusief beschermde soorten die op het terrein afkomen) op het moment dat hij met de uitvoering van zijn project wil beginnen.

Het Ministerie zal deze procedure voor tijdelijke natuur zo eenvoudig mogelijk maken, zodat de administratieve last voor zowel de aanvrager als de ontheffingverlener (het Ministerie zelf) zo laag mogelijk blijft.

Het Ministerie zal toestemming verlenen indien aan elk van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- a) het gebied zal met zekerheid een andere inrichting krijgen (houden) dan die van natuurgebied;
- b) de niet natuurbestemming ligt vast in een bestemmingsplan;
- c) in het gebied kan gedurende minimaal een half jaar natuurontwikkeling plaats vinden.

Het Ministerie verleent deze ontheffing omdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het realiseren van de doelstelling van de Nederlandse en Europese natuurbeschermingswetgeving. Tijdelijke natuur draagt immers bij aan duurzame instandhouding van de inheemse flora en fauna van Nederland. Het belang op grond waarvan de ontheffing wordt verleend is de bescherming van flora en fauna (artikel 2, derde lid, onderdeel b, Vrijstellingsbesluit). Voor zover de ontheffing betrekking heeft op pilots wordt de ontheffing tevens verleend in het belang van onderzoek (artikel 75, zesde lid, onderdeel a, Flora- en faunawet).

Welke soorten worden opgenomen in de ontheffing?

In de ontheffingsaanvraag moet worden vermeld voor welke soorten de ontheffing wordt aangevraagd. Echter op het moment dat een initiatiefnemer besluit om zijn terrein open te stellen voor tijdelijke natuur, kan hij niet precies voorzien of en zo ja welke beschermde soorten (categorie 1, 2 en/of 3) er na een tijd op zijn terrein aanwezig zullen zijn. Voor de initiatiefnemer is het daarom onder de huidige wet- en regelgeving het meest efficiënt om *voor zowel soorten uit categorie 2 als 3, direct een ontheffing aan te vragen* en de stap van de gedragscode (mogelijk voor categorie 2 soorten) over te slaan. De algemene soorten waarvoor een vrijstelling geldt (categorie 1) worden buiten de ontheffing gehouden.

Vanuit juridisch oogpunt (houdbaarheid van de ontheffing) is het niet wenselijk om voor *alle* beschermde soorten van categorie 2 en 3 ontheffing aan te vragen. Echter voorkomen moet worden dat er ontheffing is aangevraagd voor bepaalde soorten, maar er toch andere of extra beschermde soorten in een terrein met tijdelijke natuur opduiken. Daarom zal vooraf een goede inschatting gemaakt moeten worden van de categorie 2 en 3 soorten die enige (reële) kans van voorkomen hebben in het betreffende gebied.

De kans bestaat dat de Vroedmeesterpad, een strikt beschermde soort (categorie 3), opduikt in tijdelijke natuur die grenst aan een leefgebied in het Limburgse Heuvelland. Echter de kans is verwaarloosbaar klein dat deze soort op natuurlijke wijze verschijnt in de rest van Nederland. Door Nederland op te delen in een aantal fysisch-geografische regio's, en vooraf te bepalen welke beschermde soorten een reële kans van voorkomen hebben per regio, kan eenvoudig in beeld worden gebracht voor welke soorten er voor een bepaald terrein in Nederland ontheffing moet worden aangevraagd. Deze manier van ontheffing aanvragen geeft grote zekerheid voor de uitvoerder.

In hoofdstuk 3 is beschreven dat vooral pionierssoorten en vroege soorten zullen profiteren van tijdelijke natuur. De meeste relevante soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn behoren daartoe. Als de normale natuurlijke successie zijn loop krijgt, verdwijnen deze soorten vanzelf weer. Dat betekent voor terreinen die voor langere tijd wachten op hun definitieve bestemming, dat die pionierssoorten en

vroege soorten weer verdwenen zijn, voordat het terrein werkelijk zijn definitieve bestemming krijgt. Het is goed dat te verlenen ontheffingen ook op die soorten betrekking hebben, maar in deze gevallen zullen die pioniersoorten en vroege soorten dus al vanzelf verdwenen zijn, voordat gebruik gemaakt gaat worden van de ontheffing.

Looptijd

De ontheffing wordt aangevraagd ten behoeve van de uitvoering van het project en heeft in beginsel een looptijd van maximaal 10 jaar. Dit komt overeen met de maximale periode dat een bestemming op een gebied kan rusten, zonder dat deze is gerealiseerd. Zoals de geldigheidsduur van een bestemming in een bestemmingsplan kan worden verlengd, kan ook de geldigheidsduur van de ontheffing worden verlengd.

Voorwaarden bij de ontheffing

Bij het opruimen van een terrein met tijdelijke natuur zullen planten en dieren worden beïnvloed, worden benadeeld of zelfs worden gedood. Deze stap maakt onlosmakelijk deel uit van het principe van tijdelijke natuur. Aangezien de positieve effecten van tijdelijke natuur opwegen tegen de negatieve effecten van het opruimen (er is geen negatieve invloed op soortniveau), wordt door het ministerie ontheffing verleend voor tijdelijke natuur. Dit ontslaat de initiatiefnemer er echter niet van om tijdens het opruimen op *zorgvuldige wijze* te werk te gaan en schade aan planten en dieren *redelijkerwijs* zoveel mogelijk te voorkomen of tot een minimum te beperken (te mitigeren, niet compenseren). Deze voorwaarden zullen dan ook bij een ontheffing voor tijdelijke natuur worden gesteld.

In de praktijk hoeft dit geen groot probleem te zijn. Als tijdelijke natuur verdwijnt en de werkzaamheden voor de definitieve inrichting gaan van start, dan is dit vaak al lang van te voren bekend. Een hele trits aan vergunningaanvragen met allemaal hun eigen doorlooptijd gaat daaraan vooraf, zodat al gauw een half jaar eerder bekend is wanneer er gewerkt gaat worden. Starten met de werkzaamheden buiten het broedseizoen lost problemen met bijvoorbeeld broedende vogels en negatieve publiciteit op, maar ook als een start daarbinnen voorzien is, dan is dit mogelijk. Het gebied kan namelijk al voor het broedseizoen ongeschikt gemaakt worden, op dezelfde wijze als dit nu ook al overal gebeurt. Pioniers onder de amfibieën, zoals rugstreeppad, kunnen weggelokt worden door een nieuwe verse poel te graven in de omgeving. Ook is te voorkomen dat vleermuizen een gebouw nog langer gebruiken om te overwinteren of als kraamkolonie. Het aanbrengen van tochtgaten voldoet hier over het algemeen. Ook het vangen en verplaatsen van dieren naar geschikte locaties buiten het terrein met tijdelijke natuur kan oplossing bieden. Dit geldt echter niet voor alle soorten; sommige soorten (bijvoorbeeld Noordse woelmuis) zijn zo stress gevoelig dat zij verplaatsing niet overleven. Ook kan de introductie van nieuwe individuen leiden tot sterke verstoring van de reeds aanwezige populatie in een gebied. Bij grote projecten is het wellicht mogelijk om leefgebied in te passen in de toekomstige groenstructuur (bermen, sloten, parken). Verplaatsen van de populatie is dan niet meer nodig.

Uiteraard is deze lijst niet uitputtend, maar geeft wel aan dat er volop eenvoudige mogelijkheden zijn om onnodig dierenleed en daarmee tevens negatieve publiciteit te voorkomen. Wat de beste oplossing is, zal per situatie en soort verschillen.

6. Communicatie

Tijdelijke natuur levert een bijdrage aan de duurzame instandhouding van populaties wilde planten en dieren. Daarom wil het Ministerie van LNV de ontwikkeling ervan stimuleren. Ook landelijke natuur- en milieuorganisaties ondersteunen dit. Dat neemt niet weg dat niemand het leuk vindt om, op het moment dat het terrein zijn definitieve invulling krijgt, het tijdelijke leefgebied van planten en dieren te zien verdwijnen. Hoofd en hart geven dan tegenstrijdige signalen af.

Het is daarom essentieel dat de tijdelijkheid van een gebied met tijdelijke natuur vanaf het begin en continue wordt gecommuniceerd:

- het Ministerie van LNV zal deze beleidslijn landelijk, breed communiceren, o.a. via een persbericht en haar website;
- Het Ministerie van LNV faciliteert de communicatie per project, beveelt ondernemers aan om het project ook zelf actief te communiceren en daarbij regionale of lokale natuur- en milieuorganisaties te betrekken;
- het Ministerie van LNV verzoekt de landelijke natuur- en milieuorganisaties om hetzelfde te doen;
- het Ministerie van LNV monitort de ontwikkeling van tijdelijke natuur;
- de initiatiefnemer is verplicht mee te werken aan de monitoring van tijdelijke natuur en biedt ook ruimte voor communicatie van de natuurwaarden op zijn terrein.

Literatuur

Tijdelijke Natuur, permanente winst. Jessica Reker, Wouter Helmer, Wim Braakhekke (Bureau Stroming), Leo Linnartz (ARK Onderzoek), augustus 2006, InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.133, ISBN 90 – 5059 – 305 – 4

Tijdelijke Natuur en beschermde soorten: permanente winst. Een ecologische onderbouwing. Bureau Stroming en Leo Linnartz (ARK Onderzoek), augustus 2006, InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.134, ISBN 90 – 5059 – 306 – 2

Tijdelijke Natuur – Advies over randvoorwaarden voor een succesvol proefproject. Hans Woldendorp (Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie te Brussel), Chris Backes (hoogleraar milieurecht aan de Universiteit van Utrecht), augustus 2006, InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.135, ISBN 90 – 5059 – 307 – 0

Tijdelijke Natuur – Advies over de juridische aspecten. Hans Woldendorp (Instituut voor Infrastructuur, Milieu en Innovatie te Brussel), Chris Backes (hoogleraar milieurecht aan de Universiteit van Utrecht), augustus 2006, InnovatieNetwerk rapportnr. 06.2.136, ISBN 90 – 5059 – 308 – 9

Tijdelijke natuur en stenige milieus. Een aanvullende inventarisatie van beschermde soorten. Leo Linnartz (Ark Onderzoek) in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, augustus 2007.