

DEN HAAG VRIJDAG, 00:00

Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

Stelling

Amsterdam, Almere
ontwikkelt de stad
door de Floriade 2022

Achtergrond

Bestuurbaarheid
corporaties onderzocht

De wijk en het
waterfront

Opschalen voor
flexibiliteit in
Westpoort

Rebrand door
een merk

InBeeld

TimeMaps

Interview

Als Wibaut nu zou leven, Duurzaam
dan zou hij misschien voedselbeleid faalt
wel hetzelfde doen door verkokering

Gelderse aanpak
regionale
woningbouwverdeling

Baas in eigen BOG!

Gerard Smit en Remco Barkhuis

Opschalen voor flexibiliteit in Westpoort



Haven Amsterdam. Boven: roepende rugstreeppad (foto: Daan van der Elsken), onder: lokpoel (foto: Gerard Smit)

Haven Amsterdam moet als gebiedsbeheerder en -ontwikkelaar rekening houden met de Flora- en faunawet. Het onverwachts opduiken van pioniers als de rugstreeppad en orchideeën op plaatsen waar nieuwe bedrijvigheid wordt ontwikkeld kan leiden tot vertraging van werkzaamheden en ad-hocmaatregelen ten behoeve van een ontheffing. Sinds 2007 beschikt de haven over een generieke ontheffing voor activiteiten in het gehele havengebied: ontheffingen hoeven niet meer per project aangevraagd te worden. De generieke ontheffing geeft procedurele zekerheid én een betere waarborging van de instandhouding van strikt beschermde soorten.

De natuur in Europese kustgebieden staat sterk onder druk door uitbreiding van toerisme, industriële activiteit en verstedelijking. Op de Europese lijst van beschermde soorten, de *Habitatrichtlijn*, staan dan ook diverse soorten die kenmerkend zijn voor duinmilieu's, zoals de rugstreeppad, de zandhagedis en diverse orchideeënsoorten. Deze soorten zijn kenmerkend voor pionierhabitats. Dit zijn zandige milieus met een open begroeiing, een type milieu dat we ook op grote schaal vinden in uitbreidende zeehavens en op kleine schaal bij de ontwikkeling van industrieterreinen en andere stadsuitbreidingen. De opgespoten zandvlaktes van zeehavens als Zeebrugge, Antwerpen, Rotterdam en Amsterdam blijken een alternatieve habitat te bieden voor beschermde soorten (Stienen e.a., 2005; Smit & Boddeke, 2007; Brekelmans & Andeweg, 2006). Maar ook bedrijventerreinen met langjarige ontwikkelingen hebben duidelijk potenties (Snep, 2009).

De braakliggende terreinen in ontwikkelingsgebieden vormen geen duurzame habitat, ze zullen vroeg of laat worden omgezet in bedrijventerrein. Het omzetten van een braakliggend terrein in bedrijventerrein leidt regelmatig tot conflicten met natuurwetgeving (Smit, 2006). De onverwachte aanwezigheid van soorten als

de rugstreeppad en orchideeën kan leiden tot het tijdelijk stilleggen van werkzaamheden totdat een ontheffing is verkregen van de *Flora- en faunawet*. De rugstreeppad wordt hierdoor gevreesd door menige projectontwikkelaar.

In Westpoort is gekozen voor een generieke aanpak. Dat wil zeggen dat één ontheffing is aangevraagd voor de ontwikkeling van het gehele havengebied. Dit is mogelijk door de ontwikkeling van het gehele havengebied te beschouwen als één project. Deze aanpak is innovatief en vormt een praktische benadering voor het omgaan met beschermde planten- en diersoorten. De benadering kan model staan voor de aanpak in grote gefaseerde ontwikkelingsgebieden.

Westpoort

Westpoort is de bestuurlijke naam voor het Westelijk Havengebied in Amsterdam, een groot gebied van 2.500 hectare waarvan de bestemming is vastgelegd in zes vigerende bestemmingsplannen. Het bestaat uit haventerreinen, los- en laadkades, wegen, spoorwegen en 600 hectare vaarwater. In Westpoort ligt nog circa 200 hectare braakliggende grond die de komende jaren zal worden ingericht voor bedrijven. Haven Amsterdam is de organisatie die namens de

gemeente de Amsterdamse haven ontwikkelt en exploiteert en het beheer voert over de braakliggende terreinen en de openbare ruimte en infrastructuur.

De ontwikkeling van Westpoort zal binnen vijftientig jaar voltooid zijn. Deze ontwikkeling is echter afhankelijk van de markt en niet op voorhand te faseren. Braakliggende terreinen kunnen dan ook nog jaren ongestoord blijven liggen. Op deze terreinen hebben zich in de loop der jaren allerlei beschermde planten en dieren gevestigd, waaronder broedvogels en orchideeën. De rugstreeppad voelt zich er prima thuis en maakt gebruik van greppels en tijdelijke plassen die op de terreinen ontstaan.

Procedurele onzekerheid

Bij de ontwikkeling van de terreinen zal met beschermde soorten rekening moeten worden gehouden. In het verleden werd per project bekeken of en zo ja hoe met de Flora- en faunawet moest worden omgegaan. Maar hoewel bekend is welke beschermde soorten in Westpoort voorkomen, kan hun aanwezigheid lokaal van jaar tot jaar sterk variëren. Rugstreeppadden zijn opportunistisch en kunnen zich goed verplaatsen. In de zomer, na zware regenval, profiteren ze van tijdelijke plassen op locaties waar ze in droge perioden niet of nauwelijks worden aangetroffen (Stephan e.a., 2001). Ook van orchideeën is bekend dat de waargenomen aantallen jaarlijks sterk kunnen variëren en onder andere afhankelijk zijn van de weersomstandigheden. De planten kunnen meerdere jaren ondergronds in slapende toestand overleven (Kull & Arditti, 2002). Op het schaalniveau van een afzonderlijk in te richten bedrijfsterein is de aan- of afwezigheid van soorten dan ook lastig te voorspellen. Dit betekent dat als een beschermde soort bij een inventarisatie niet is aangetroffen, dit nog geen garantie geeft dat bij de uitvoering van werkzaamheden niet met deze soort rekening hoeft te worden gehouden.

Een pionier als de rugstreeppad kan in het havengebied op allerlei plaatsen onverwachts opduiken. Zo dook de rugstreeppad enkele jaren geleden op bij recent gegraven greppels in een deel van het havengebied waar ze niet eerder gehoord waren. De dichtstbijzijnde bekende voortplantingsplek lag op enkele kilometers afstand. In natte jaren worden ze in allerlei waterafvoerende greppels gehoord en kunnen ze eisnoeren afzetten in tijdelijke plassen op braakliggend terrein, terwijl hun activiteit zich in drogere perioden met name tot gegraven poelen beperkt. In Westpoort komen ook orchideeën voor, waaronder de bijenorchis, moeraswespenorchis en rietorchis. De aantallen bloeiende bijenorchissen variëren jaarlijks van enkele exemplaren in het gehele havengebied tot enkele honderden verspreid over diverse terreinen. Ook de andere soorten orchideeën variëren jaarlijks sterk in aantallen exemplaren en vindplaatsen.

Voor de ontwikkeling van afzonderlijke terreinen is dit jaarlijks sterk wisselende terreingebruik een bron van onzekerheid voor procedures. Voor het vergraven van terreinen met plassen of greppels met eisnoeren of larven van rugstreeppadden moet bijvoorbeeld een ontheffing van de Flora- en faunawet worden verkregen. Hiervoor geldt een uitgebreide toets. Zo moet er sprake zijn van een bij de wet genoemd belang- en alternatievenonderzoek. Ook groeiplaatsen van orchideeën mogen niet zonder een ontheffing worden aangetast. In de praktijk is er bij elk project een redelijke kans dat een specifieke, locatiegebonden ontheffing moet worden aangevraagd. Aan zo'n ontheffing zijn vooral voorwaarden verbonden voor uitvoering van de werkzaamheden. Werkzaamheden mogen bijvoorbeeld alleen in bepaalde perioden worden uitgevoerd om schade aan beschermde soorten te beperken. Zo kunnen grondwerkzaamheden niet in de winter plaatsvinden als er overwinterende rugstreeppadden aanwezig zijn. De aanwe-

zigheid van broedvogels op braakliggende grond kan het werken in het broedseizoen weer beperken.

Een locatiegebonden ontheffing wordt afgegeven als de aanwezigheid van een specifieke soort recent daadwerkelijk is aangetoond. Maar juist door de grondwerkzaamheden kunnen terreinen echter ook tijdelijk geschikt worden voor andere soorten uit de omgeving. Zo kan bijvoorbeeld plasvorming optreden in de zomer die door rugstreeppadden uit de wijde omgeving ontdekt wordt als voortplantingswater. Zo kan een eerder niet in een terrein aangetroffen soort altijd nog bij uitvoering van de werkzaamheden opduiken zodat er alsnog rekening mee moet worden gehouden. Dit brengt het risico met zich mee dat werkzaamheden moeten worden stilgelegd en voor deze soort alsnog ontheffing moet worden aangevraagd.

Voor rugstreeppadden en orchideeën moesten de maatregelen in het kader van een locatiegebonden ontheffing vaak buiten de projectomgeving worden ingevuld. In de praktijk betekende dit dat dieren (eisnoeren, larven en volgroeide exemplaren) moesten worden weggevangen of orchideeën uitgegraven en verplaatst naar geschikte plekken in de directe omgeving. Hoewel dergelijke ad-hocmaatregelen in het verleden op zich succesvol zijn toegepast, bieden ze geen oplossing op langere termijn. De locaties waar de dieren of planten werden uitgezet komen immers te zijner tijd ook weer in aanmerking om te worden ingericht. Dit betekent dat bij maatregelen het probleem vooruit geschoven werd.

De locatiegebonden ontheffing bood in de praktijk onvoldoende procedurele zekerheid. Ook boden de in het kader van de ontheffing genomen maatregelen geen structurele oplossing voor de betreffende soorten. Kansen voor soortgerichte maatregelen, zoals het graven van een poel voor amfibieën, doen zich vaak voor zonder dat

er in de omgeving sprake is van specifieke inrichtingsprojecten. Deze maatregelen zijn in de praktijk moeilijk aan een locatiegebonden ontheffing te koppelen.

Duurzame aanpak

Haven Amsterdam onderkent dat beschermde soorten binnen haar beheergebied duurzaam kunnen voorkomen. Ze heeft daarom in overleg met de stadsecoloog van Amsterdam een aantal succesvolle oplossingen gevonden om beter op de genoemde problemen in te kunnen spelen. Zo zijn op geschikte locaties in het openbaar groen poelen voor rugstreeppadden aangelegd waar de dieren permanent gebruik van kunnen maken. Bij een nieuw te ontwikkelen locatie wordt op braakliggend terrein in de directe omgeving een tijdelijke lokpoel gegraven. Dergelijke nieuw gegraven poelen zijn met hun kale oevers zeer in trek bij de dieren en worden in de praktijk ook snel door de dieren gevonden. Het aanbieden van een aantrekkelijke voortplantingspoel op nabijgelegen terrein zorgt ervoor dat ze weg blijven bij de ontwikkellocatie. Ook voor de orchideeën zijn er locaties die voorzien zijn van permanent geschikte groeiomstandigheden, zoals op de kabel- en leidingenstroken waar de begroeiing moet worden kortgehouden en in wegbermen. Daar waar soorten onverwacht opduiken zijn er korte lijntjes met deskundigen die ad-hocmaatregelen kunnen nemen, zoals het verplaatsen naar permanent geschikte locaties die voor dat doel zijn aangelegd.

In 2007 besloot Haven Amsterdam tot een integrale aanpak voor Westpoort en vroeg, op basis van de duurzame aanpak, een generieke ontheffing aan voor de ontwikkeling van haar gehele beheersgebied. Deze ontheffing is in 2008 afgegeven. De generieke ontheffing blijkt in de praktijk procedurele zekerheid te bieden. Van tevoren is bekend welke maatregelen moeten worden toegepast als een soort onverwachts opduikt. Er is geen risico op

tijdelijk stilleggen van werkzaamheden omdat de maatregelen reeds in de generieke ontheffing zijn opgenomen.

De maatregelen tezamen streven naar een eindbeeld dat een duurzame toekomst voor de soorten in Westpoort mogelijk maakt. Hiervoor is een integrale visie opgesteld (Smit & Boddeke, 2007) die een belangrijk onderdeel van de aangevraagde ontheffing vormt. Deze geeft de aanpak voor beschermde soorten bij inrichtingswerkzaamheden en een eindbeeld dat op lange termijn de instandhouding van populaties binnen Westpoort moet waarborgen. Dit eindbeeld betreft onder andere een poelenplan in en bij terreinen die een geschikt landbiotoop vormen. Dit zijn bijvoorbeeld de eerder genoemde kabel- en leidingenstroken maar ook de zandige kades met een korte grasbegroeiing rond olieterminals. Deze aanpak waarbij gestreefd wordt naar optimalisering van leefgebied binnen de uiteindelijke groenstructuur is vergelijkbaar met de *habitat backbone*-strategie in de Antwerpse Haven (Sneep & Ottburg 2008) en is ook eerder toegepast voor de ontwikkeling van bedrijventerrein zoals de Boekelermeer bij Alkmaar (Adrichem, 2005; Boddeke & Smit, 2011).

Evaluatie en controle

De voortgang van uitgevoerde maatregelen en staat van instandhouding van de rugstreeppad en orchideeën wordt jaarlijks gevolgd en gerapporteerd aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Smit & Melchers, 2011). De jaarrapportage is een voorwaarde bij de ontheffing en omvat onder andere de verspreiding en aantallen van beschermde soorten, locaties van nieuw aangelegde poelen, noodzakelijke ad-hocmaatregelen zoals het verplaatsen van dieren en planten en eventuele calamiteiten. Het succes van de maatregelen is uiteindelijk afhankelijk van het succesvol functioneren van nieuw aangelegde poelen voor de rugstreeppad en nieuw aangelegde groeiplaatsen voor

orchideeën. De jaarrapportage geeft verantwoording voor de ontwikkeling in Westpoort, waardoor bijsturing mogelijk is. Dit moet leiden tot het instandhouden van duurzame populaties.

Met de generieke ontheffing is het niet meer nodig voor afzonderlijke projecten een ontheffing aan te vragen. Bij uitvoering van werkzaamheden is nu op voorhand duidelijk welke mitigerende maatregelen nodig zijn om rekening te houden met beschermde soorten. Bij het beheer en onderhoud van het openbare groen wordt nu rekening gehouden met maatregelen ten behoeve van beschermde soorten. Zo worden de noodzakelijke nieuwe poelen aangelegd waar en wanneer zich daarvoor kansen voordoen. Projectrisico's als gevolg van natuurwetgeving en de kosten voor maatregelen zijn beheersbaar. Daarnaast draagt het werken aan een eindbeeld waarin plaats is voor strikt beschermde soorten bij aan een groen imago voor Haven Amsterdam.

Bredere toepasbaarheid

Een generieke ontheffing kan ook een oplossing bieden voor projecten op het gebied van stadsontwikkeling en -renovatie. In de praktijk wordt vaak per te slopen of renoveren bouwblok bekeken of met beschermde soorten rekening moet worden gehouden. Vleermuizen, mussen en gierzwaluwen vormen hier vaak procedurele knelpunten. Ook bij dergelijke langjarige, gefaseerde projecten kan opschalen tot het niveau van de gehele wijk of stadsdeel meer flexibiliteit en zekerheid bieden.

Een nieuwe aanpak die met name geschikt is voor projecten met gronden die lang braak liggen is een ontheffing voor Tijdelijke Natuur (Reker & Braakhekke, 2007). Dit betekent dat op voorhand een ontheffing wordt verleend voor het ontwikkelen van een braakliggend terrein voor de soorten die zich kunnen gaan vestigen. Het terrein mag geen natuurbestemming

hebben. De procedurele voordelen zijn vergelijkbaar met die van een generieke ontheffing. Ook Tijdelijke Natuur kan echter locatiegebonden zijn en hoeft daarmee niet bij te dragen aan een eindbeeld voor natuur. Een recente uitspraak van de Raad van State geeft bovendien aan dat een ontheffing voor Tijdelijke Natuur, net zoals de generieke ontheffing, alleen mogelijk is voor die soorten die zich er naar redelijkheid zouden kunnen gaan vestigen (Uitspraak 201107589/1/A3 dd. 25 juli 2012).

Meer zekerheid

De generieke ontheffing wordt mogelijk door procedures voor afzonderlijke deelprojecten voor inrichting van bedrijventerrein op te schalen tot een niveau dat de gehele gebiedsontwikkeling omvat. Bij de grote, gefaseerde gebiedsontwikkeling biedt de generieke ontheffing een praktisch instrument voor omgang met beschermde planten- en diersoorten. Bij dergelijke langjarige projecten is het niet uitgesloten dat er zich nieuwe strikt beschermde soorten in het gebied vestigen. In dat geval kan het nodig zijn de lopende ontheffing uit te breiden en aanvullende maatregelen op te nemen.

De generieke ontheffing biedt niet alleen procedurele zekerheid, maar ook de mogelijkheid om noodzakelijke werkzaamheden op voorhand goed in te plannen. Er wordt gewerkt naar een eindbeeld en de monitoring maakt bijsturing mogelijk. Indien nodig kunnen aanvullende maatregelen worden getroffen of op andere locaties worden uitgevoerd dan eerder voorzien. Hiermee is ook het rendement van beschermende maatregelen en daarmee de bescherming van soorten beter gewaarborgd.

Gerard Smit (g.f.j.smit@buwa.nl) is adviseur bij Bureau Waardenburg. Remco Barkhuis (remco.barkhuis@portofamsterdam.nl) werkt bij Haven Amsterdam, Sector Infrastructuur en Milieu.

Literatuur

- Adrichem, M. (2005) 'Rugstreeppadden op het bedrijventerrein Boekelermeer Zuid te Alkmaar', *Groen*, nr. 6, p. 22-26
- Boddeke, P. H. N. & G. F. J. Smit (2011) 'Boekelermeer-Zuid, compensatie tussen de bedrijven door', *RAVON*, jg. 13, nr. 2, p. 38-43
- Brekelmans, F. L. A. & R. W. G. Andeweg (2006) *Beschermde soorten en muurplanten in de haven van Rotterdam 2005*, Bureau Stadsnatuur Rotterdam, Rotterdam
- Kull T. & J. Arditti (red.) (2002) *Orchid biology: Reviews and perspectives VIII*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Reker J. & W. Braakhekke (2007) *Tijdelijke natuur - Concept voor een beleidslijn*, Bureau Strooming in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Smit, G. F. J. & P. H. N. Boddeke (2007) *Ruimte voor de rugstreeppad. Omgang met rugstreeppad en orchideeën in Westpoort*. Rapport 07-082, Bureau Waardenburg, Culemborg
- Smit G. F. J. (2006) 'Urban development and the natterjack toad (*Bufo calamita*) - implementation of the Habitats Directive in The Netherlands', M. Vences, J. Köhler, T. Ziegler & W. Böhme (red.) *Herpetologia Bonnensis II Proceedings of the 13th Congress of the Societas Europaea Herpetologica*, SEH, Bonn, p. 167-170
- Smit, G. F. J. & M. Melchers (2011) *Monitoring beschermde flora en fauna Westpoort. Resultaten situatie 2011*. Rapport 11-199, Bureau Waardenburg, Culemborg
- Snep R. P. H. & F. G. W. A. Ottburg (2008) 'The "habitat backbone" as strategy to conserve pioneer species in dynamic port habitats: lessons from the natterjack toad (*Bufo calamita*) in the Port of Antwerp (Belgium)', *Landscape Ecology*, jg. 23, nr. 10, p. 1277-1289
- Snep, R. P. H., (2009) *Biodiversity conservation at business sites, options and opportunities*, Proefschrift, Wageningen Universiteit
- Stephan, T., K. Ulbrich, W.-R. Grosse & F. Meyer (2001) 'Modelling the extinction risk of isolated populations of natterjack toad *Bufo calamita*', *Web Ecology*, nr. 2, p. 47-56
- Stienen, E. W. M., W. Courtens, M. van de Walle, J. Waeyenberge & E. Kuijken (2005) 'Harbouring nature: port development and dynamic birds provide clues for conservation.' J.-L. Herrier, J. Mees, A. Salman, J. Seys, H. van Nieuwenhuysse & I. Dobbelaere (red.) *Proceedings of 'Dunes and Estuaries 2005': International conference on nature restoration practices in European coastal habitats*, Vlaams Instituut voor de Zee, Oostende