



## Themanummer

### Bieden nieuwe technologieën en innovatieve concepten de oplossing voor biodiversiteitsbehoud?



**Drones** en natuurbeheer • **eDNA** barcoding • Citizen science • Herintroducties  
Bedrijven en biodiversiteit • Natuurcompensaties

# Natuurcompensaties als imperfect antwoord op de biodiversiteitscrisis

Is perfectie de vijand van het goede?

---

Hendrik Schoukens

---

Natuurcompensatie is de voorbije jaren uitgegroeid tot de nieuwe mantra van het natuurbeleid. Waar ‘klassieke’ natuurbescherming werd afgedaan als een achterhaalde command & control-benadering, leek met het instrument van de natuurcompensaties de weg open te liggen naar een meer verzoenende benadering van natuurbehoud. Een pragmatische, minder confronterende approach, waarbij de focus vooral zou liggen op win-win situaties, met zowel de natuur als de economie als winnaar, maakte school. Ook natuurverenigingen gingen voor een deel mee in die benadering. Het leek vaak zinvoller dan achterhoedegevechten over bedreigde natuursnippers. Sommigen droomden al luidop over een handel in biodiversiteitsrechten, naar analogie met de CO<sub>2</sub> emissiehandel. De voorbije jaren is echter duidelijk geworden dat al te vaak sprake is van ‘papiercompensaties’, met alle gevolgen van dien voor de biodiversiteit.

Met de weinig verkwikkelijke Essers-episode als onverwacht breekijzer, is recent ook binnen Vlaanderen het debat omtrent natuurcompensaties in volle hevigheid losgebarsten, zodat het interessant is te kijken waar het instrument ‘natuurcompensatie’ juist vandaan komt en waar Vlaanderen juridisch staat op dit punt. Over boscompensaties is al veel (maar nog niet alles) gezegd, maar hoe zit het met de overige biodiversiteit binnen Vlaanderen? Geldt er een strikte compensatieplicht voor alle waardevolle natuur en, zo neen, welke randvoorwaarden neemt men best in acht bij het uittekenen van een ‘no net loss’-beleid?

## Inleiding

Dat natuurcompensaties hot zijn, ook in Vlaanderen, heeft veel te maken met de gewijzigde maatschappelijke en ideologische context waarbinnen natuurbeschermingswetten functioneren (Coralie et al. 2015). In deze tijden van deregulering en flexibiliteit zouden we haast vergeten waar het de eerste generatie van natuurbeschermingswetten net om te doen was. Het ging om de intrinsieke waarde van de natuur, die moest beschermd worden tegen verdere verstedelijking en industrialisering. Op die manier zouden ook de toekomstige generaties nog kunnen genieten van tot de verbeelding sprekende stukken natuur en bedreigde soorten. In de EU natuurrichtlijnen wordt aangenomen dat de te beschermen natuur het natuurlijk erfgoed van de EU vormt, een soort ‘public trust’. Daarom wordt vertrokken van een zogenaamde ‘command & control’-benadering, waarbij in eerste instantie het behoud van de resterende natuur het dwingend uitgangspunt is. Dit leek zinvol nu ongebreidelde economische

ontwikkelingen en de ermee gepaard gaande habitatdestructie, versnippering en vervuiling de voornaamste oorzaken waren en zijn van de achteruitgang van de natuur (Mikkelson 2013).

De strikte behoudsbenadering leidde echter al snel tot problemen bij grootschalige projectontwikkelingen binnen de beschermde gebieden. Toen bleek dat rechters geneigd waren om de preventiebenadering naar de letter van de wet strikt toe te passen, wat leidde tot ‘deadlocks’ voor grote infrastructuurprojecten, greep de wetgever in (Schoukens 2016b). Het leek niet wenselijk dat economische projecten geen doorgang konden vinden omwille van de aanwezigheid van een paar beschermde visjes of enkele ‘verdwaalde’ hamsters. Om enige flexibiliteit toe te laten, werd voorzien in derogatieclausules. Hoewel de exacte formulering kan verschillen, hanteren ze vaak dezelfde principes: een afwijking van het beschadigingsverbod kan pas worden toegestaan indien er zich geen minder schadelijke alternatieven aandienen en wanneer er meer zwaarwegende



Om de aanleg van het Saeftinghedok mogelijk te maken, is de aanleg voorzien van robuuste natuurkernen in het noorden van het Antwerpse havengebied, vlak bij de Nederlandse grens. Men weigerde echter te spreken over 'compensaties', hetgeen de juridische houdbaarheid van de natuurontwikkeling op de helling zette. (© Vilda/Yves Adams)

maatschappelijke of economische belangen in het geding zijn. In dat geval moet via natuurcompensaties worden gegarandeerd dat zich geen nettoverlies voor de natuur zal voordoen. Met andere woorden, ook binnen de grenzen van een beschermd natuurgebied, zoals Natura 2000, was economische ontwikkelingen niet langer uitgesloten.

### Natuurcompensatie in de lift

In de Engelstalige vakterminologie worden natuurcompensaties aangeduid met de term 'biodiversity offsetting' (BBOP 2013). Natuurcompensatie omvat maatregelen die de vrijwaring, het beheer of het herstel van de natuur tot doel hebben in de context van schadelijke projectontwikkelingen. Langzaam maar zeker groeide 'natuurcompensatie' uit tot een belangrijk instrument van het 21ste-eeuwse natuurbeleid, vooral omdat het de brug leek te slaan tussen de klassieke preventiebenadering en de standstill-benadering (no net loss). Het tegenhouden van verder biodiversiteitsverlies vormt op heden één van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de Europese biodiversiteitsstrategie (Europese Commissie 2011).

Initiatieven als TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) en BBOP (Business Biodiversity Programme) vullen de compensatieverplichting iets soepeler in door te stellen dat natuurcompensatie ook op andere locaties en door een derde partij kan worden uitgevoerd ('biodiversity banking'). Zo kunnen natuurherstelmaatregelen proactief worden uitgevoerd en

zorgen ze voor 'biodiversity credits' (biodiversiteitskredieten), die door projectontwikkelaars kunnen worden gebruikt voor toekomstige projecten. Als men een vergunning voor een schadelijk project wil bekomen, volstaat het om voldoende kredieten aan te schaffen. Daardoor vermindert de 'time to permit' sterk en wordt een proactieve aanpak mogelijk gemaakt (Schoukens 2015a). Het is een benadering die ook in Vlaanderen opgang maakt, zonder dat daarbij al sprake is van een echte handel in biodiversiteitsrechten. Zo is het de bedoeling om de bouw van het Saeftinghedok op proactieve manier te 'compenseren' door de inrichting van hoog kwalitatieve, robuuste natuur in het noorden van het havengebied (Deliège 2016). Ook de Europese Commissie lijkt een meer gestroomlijnde aanpak van de compensatieverplichting genegen.

### Natuurcompensaties binnen Vlaanderen: waar ging het mis?

Een systeem van biodiversity banking bestaat (nog) niet in Vlaanderen, wel de standstill-benadering, waarbij natuurcompensaties een rol spelen. De bekendste compensatieregeling is deze van het Bosdecreet. Alle regelingen vertonen evenwel grote tekorten.

#### 1. Algemene biodiversiteit

Dagelijks verdwijnt er in Vlaanderen zo'n 6 hectare aan open ruimte voor verharding en bebouwing, waarvan zo'n 20% natuurgroen is (Poelmans & Engelen 2016). Nochtans stelt



Bij de aanleg van het Deurganck eind jaren negentig verplichtte de Europese Commissie Vlaanderen werk te maken van een compensatieplan. Het natuurgebied Doelpolder Noord, een nieuw aangelegd vogelweidegebied, vormt een van die natuurcompensatiegebieden. (© Vilda/Yves Adams)

artikel 8 van het Natuurdecreet het standstill-beginsel voorop als dwingend uitgangspunt van het Vlaamse natuurbeleid. Van deze bepaling gaat echter een te beperkte sturende werking uit. Rechters zien het als een beginselbepaling, die de nodige marge laat. Zo stelt de Raad van State dat er slechts een schending van het standstill-beginsel voorligt als er sprake is van een ‘aanzienlijke achteruitgang’ van de natuurwaarden (RvS 2004). Tot op heden is geen enkele rechter tot het besluit gekomen dat bij het vaststellen van een ruimtelijk bestemmingsplan in Vlaanderen het standstill-beginsel geschonden zou zijn (Schoukens 2012). De weinig hoopgevende cijfers omtrent de toestand van de Vlaamse natuur tonen echter aan dat de praktijk wel eens durft te verschillen van hetgeen in een rechtbank wordt beslist.

Voor vergunningen en meldingen voorziet artikel 16 van het Natuurdecreet in een specifieke natuurtoets. Deze bepaling heeft een ruim toepassingsbereik en maakt het opleggen van compensatieverplichtingen mogelijk. Maar de juridische inhoud van de natuurtoets laat te wensen over. Zo blijft ‘onvermijdbare schade’ buiten het vizier. De vermijdbaarheid van schade kan er niet in bestaan simpelweg een vergunning te weigeren voor een schadelijke activiteit, zo bleek uit een zaak omtrent het vergunnen van een serrecomplex in weidevogelgebied. Dat de Grutto’s schade zouden ondervinden bij de bebouwing van het perceel viel nu eenmaal niet

te vermijden en moest maar elders worden gecompenseerd (RvS 2006). Daarnaast vertrekt de natuurtoets van een trapsgewijze beoordeling, waarbij niet noodzakelijkerwijs voorrang moet worden gegeven aan behoud boven compensatie (Schoukens 2014). En zelfs als compensatie aan de orde is, beschikt men over heel wat marge. De rechters toetsen dit slechts ‘marginaal’. In de zaak omtrent de aanleg van een nieuwe verbindingsweg bij het Gentse Sint-Pietersstation stelden de rechters dat het feit dat er, op kwantitatief niveau, sprake was van een nettoverlies aan natuur, niet problematisch is wanneer er sprake is van een kwalitatieve herinrichting van de overblijvende natuur (RvS 2010). Als resultaat werd het natuurpark Overmeers ingericht. Dat is op zich uiteraard bemoedigend, al zeker in vergelijking met een scenario waarbij géén kwalitatieve compensatie wordt voorzien. Het neemt echter niet weg dat er nog steeds sprake is van een verder kwantitatief natuurverlies.

Er gaat vandaag echter te weinig aandacht naar de algemene natuurtoets. Deze speelt bovendien niet op het niveau van ruimtelijke bestemmingsplannen, waardoor de sturende werking erg beperkt blijft. Het feit dat heel wat plannen een plan-MER moeten doorlopen, in het licht waarvan de effecten op de natuur ook moeten worden bestudeerd, ondervangt deze tekortkoming enigszins. Maar de resultaten van een MER zijn strikt genomen niet bindend. In de uitvoeringsfase van een project is het vaak erg moeilijk om nog te voorzien in robuuste compensatiezones (Schoukens 2014).

## 2. Bos

Anders dan het Natuurdecreet bevat het Bosdecreet wel een meer uitgewerkte standstill-benadering. Ontbossing is alleen toegestaan in welomschreven gevallen en na een gemotiveerde beslissing van de vergunningverlenende overheid. En, meest belangrijk is dat de vergunningverlener de vergunning voor ontbossing alleen mag afleveren als de ontbossing wordt gecompenseerd. Deze compensatie kan bestaan uit het betalen van een geldsom of het aanleggen van een nieuw bos. Voor compensaties groter dan 3 hectare is altijd een compensatie in natura vereist. Interessant is dat uit recente cijfers van het Rekenhof blijkt dat 78% van de ontbossers kiest voor een financiële compensatie in het Vlaamse boscompensatiefonds (Rekenhof 2016).

In theorie genieten bossen in Vlaanderen van een striktere bescherming dan de algemene biodiversiteit. Niettemin is de bescherming verre van ideaal, zoals het voorbije jaar ook is gebleken uit de bij wijlen erg heftige discussie tussen Wouter Deprez en minister Schauvliege. De decretale bescherming heeft immers niet verhinderd dat Vlaanderen nog steeds een netto-ontbosser is (Anseeuw 2016). Meest zorgwekkend is echter de historische achterstand bij de tenuitvoerlegging van het boscompensatiefonds. Waar voor de periode 2000-2014 de bebossingsopdracht zo’n 2.340 hectare bedroeg, blijkt het ANB in dezelfde periode slechts zo’n 637 hectare te hebben aangekocht om de verliezen te compenseren. Aangezien 54% van de middelen in het compensatiefonds reeds zijn aangewend voor de aankoop, is het beschikbare saldo manifest onvoldoende voor de volledige uitvoering van de bebossingsopdracht. Er zijn verschillende redenen voor het beperkte resultaat: de

hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, het voorafgaandelijk akkoord van pachters en de beperkte machtiging om middelen van het fonds aan te wenden (Rekenhof 2016).

### 3. Natura 2000 en VEN

Vlaanderen heeft in uitvoering van de EU natuurrichtlijnen een rist beschermingsregels uitgevaardigd voor de vogel- en habitatrictlijngebieden (Natura 2000). De bij projectontwikkelaars ondertussen beruchte 'habitattoets' zag in Vlaanderen het licht in 2002. Deze bijzondere natuurtoets verplicht overheden plannen en projecten te weigeren die significante effecten op Natura 2000 kunnen teweegbrengen. Men moet daarbij rekening houden met het voorzorgsbeginsel. Bij twijfel moet men het belang van de beschermde natuur vooropstellen (HvJ 2004). Ook cumulatieve effecten moeten worden bekeken in het natuureffectenrapport (passende beoordeling). Bij hoge uitzondering kunnen schadelijke projecten bij Natura 2000 toch worden toegestaan. Maar dan moet men wel aantonen dat er geen minder schadelijke alternatieven voorliggen en er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. Bovendien moet de teloorgegane natuur ook op voorhand worden gecompenseerd. Bij de toepassing van deze derogatieprocedure primeert het behoud van de Europees beschermde natuur en mogen economische criteria géén leidende rol spelen binnen het uiteindelijke besluitvormingsproces.

Zoals de andere beschermingsregels uit het Natuurdecreet is deze habitattoets in de eerste jaren erg spaarzaam toegepast. Als er bij de besluitvorming al rekening mee werd gehouden, ging het meestal om een standaardmotivering waarbij economische motieven al dan niet op expliciete wijze de bovenhand haalden. Natuurcompensaties waren er wel, maar vaak enkel om economische ontwikkelingen binnen deze Europese topnatuur toe te kunnen staan. Het dossier Essers vormt een pijnlijke illustratie van de tekortkomingen van het Vlaamse Natura 2000-beleid en het gemak waarmee aan compensatieverplichtingen wordt voorbijgegaan (Schoukens 2015b). In 2009 verkreeg Essers nog een toelating om uit te breiden binnen Natura 2000-gebied, op voorwaarde dat het de laatste uitbreiding zou zijn en werk zou worden gemaakt van 10 hectare natuurcompensatie in het aangrenzende Natura 2000-gebied. Een in april 2016 door de Vlaamse Regering goedgekeurd bestemmingsplan voorziet een tweede uitbreiding met 10 hectare binnen hetzelfde Natura 2000-gebied, net op die plaats die als 'natuurcompensatiezone' had moeten ingericht zijn. Van de beoogde kwalitatieve opwaardering van deze zone was weinig tot niets in huis gekomen. De bedenkelijke ecologische toestand van het gebied werd in de nieuwe beoordeling uit 2015 zelfs een argument om te stellen dat ook de tweede uitbreiding kon plaatsvinden buiten de uitzonderingsprocedure om (Schoukens 2016a).

De voorbije jaren is duidelijk geworden dat, eerder dan het behoud van waardevolle natuur als dwingend uitgangspunt te hanteren, men al te soepel omspringt met de beschermingsregels en natuurcompensatie vaak misbruikt als handige tool om de toepassing van de lastige uitzonderingsprocedures te vermijden. Dit was onder meer het geval bij de Limburgse Noord-zuidverbinding, die om die reden gesneuveld is bij de



Ondanks meer dan twintig jaar Bosdecreet blijft Vlaanderen nog steeds een netto-ontbosser. (© Vilda/Yves Adams)

Raad van State (RvS 2013). Maar ook de Saeftinghedok-saga is tekenend voor het te grote gemak waarmee men waardevolle bestaande natuur opoffert voor 'robuuste natuur'. Men duidt deze innovatieve natuurontwikkelingstechniek soms aan als 'natuurinclusief ontwerpen' (Woldendorp 2013). Het spreekt voor zich dat het niet evident is om een natuurgebied als Putten Weide, waar zeldzame zilte graslanden voorkomen die de resultante zijn van een totstandkomingsproces dat eeuwen in beslag heeft genomen, zomaar elders te gaan recreëren. De Vlaamse Regering zag dit anders en sprake over 'instandhoudingsmaatregelen', die parallel aan de beoogde projectontwikkelingen konden worden doorgevoerd. Deze benadering is recent nog, op 21 juli 2016, teruggefloten door het Europese Hof van Justitie (HvJ 2016, Schoukens 2016c). Het Hof was van oordeel dat Vlaanderen niet de juiste procedure had gevolgd. Natuurcompensatie is enkel aan de orde wanneer toepassing wordt gemaakt van de derogatieprocedure. Er moet onder meer worden aangetoond dat sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, die verantwoordt dat beschermde natuur wordt vernietigd. Dit had Vlaanderen nagelaten.

De focus op het instandhoudingsbeleid voor onze Europese topnatuur mag niet doen vergeten dat er ook nog zoiets bestaat als het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) binnen Vlaanderen. De afbakening van het VEN is echter nog altijd niet voltooid. Slechts 74% van de voorziene 125.000 ha VEN is afgebakend. Voor de reeds afgebakende VEN-gebieden geldt in theorie een even strikte bescherming als voor Natura 2000-gebieden. Maar in de



De Essers-zaak toont aan dat het toezicht op de uitvoering van natuurherstelverplichtingen vaak te wensen overlaat. (© Vilda/Bert Willaert)

praktijk valt op hoe bij het toepassen van de compensatieregels al te vaak beheermaatregelen in bestaande natuurgebieden worden gehanteerd als compensatie van definitief verloren gegane VEN-natuur. Ook hier lijkt de natuur nog al te vaak de verliezer bij natuurcompensaties.

#### 4. Beschermde soorten en vegetaties

Vlaanderen beschikt over specifieke regels voor de bescherming van bedreigde soorten en regionaal belangrijke vegetaties. Zo bestond er reeds sinds het begin van de jaren '80 een verbod om het leefgebied van beschermde soorten, waaronder de Wilde hamster, de Kamsalamander en het Vliegend hert, te beschadigen. Tot in 2009, bij de totstandkoming van het Soortenbesluit, werd dit verbod erg uiteenlopend gehandhaafd. De voorbije jaren is een en ander voorzichtig gekeerd, waardoor natuurcompensaties voor beschermde soorten meer op de voorgrond treden. Maar ook hier valt op dat natuurherstel al te vaak een handige techniek is om niet te hoeven argumenteren waarom de beoogde projectontwikkeling voorrang moet krijgen op het behoud van het betrokken leefgebied (Schoukens & De Smedt 2014).

Een gelijkaardige conclusie dringt zich op voor het instrument van de natuurvergunning, het instrument bij uitstek voor de bescherming van specifieke vegetaties en kleine landschapselementen. Het is niet duidelijk of dit instrument, dat in 2015 nog is verstrengd voor een deel van de zogenaamde 'kustpoldergraslanden', overal even strikt wordt toegepast. Reeds in 2005

werd vastgesteld dat het de gewestelijke overheid ontbreekt aan relevante beleidsinformatie omtrent het Vlaamse natuurvergunningenbeleid (Van Reeth 2005). Deze informatielacune lijkt ondertussen nog niet verbeterd, laat staan dat er meer informatie zou voorliggen over de specifieke rol en de handhaving van de natuurcompensaties die in dat geval zouden spelen.

#### Lessen voor de toekomst: echte natuurwinst?

Een eenduidige kijk op het instrument van de natuurcompensaties is binnen Vlaanderen vooralsnog afwezig. De verschillende beschermingsregimes overlappen mekaar en zijn al te soepel geformuleerd om het verlies aan biodiversiteit werkelijk te voorkomen. Ook ontbreekt een coherente visie op de rol van natuurcompensaties. Hierna geef ik een aantal uitgangspunten weer die Vlaanderen in acht zou moeten nemen om effectief werk te maken van zijn 'no net loss'-beleidsdoel.

##### 1. Het doel van natuurcompensaties: geen netto verlies of netto winst?

In de meeste gevallen is het doel van natuurcompensaties een 'no net loss': het verdere natuurverlies proberen te stoppen (ten Kate et al. 2014). In gebieden waar de biodiversiteit al erg te lijden heeft gehad onder ongebreidelde stedenbouwkundige ontwikkelingen, zou men kunnen overwegen om een 'net gain'-doelstelling voorop te stellen. In Vlaanderen valt hier wel wat voor te zeggen, zeker nu de EU biodiversiteitsstrategie het herstel van 15% van de aangetaste ecosystemen vooropstelt. Dat



Voor mobiele soorten kunnen natuurcompensaties vaak erg nuttig zijn. Beschermde habitats, zoals vennen en oude bossen, vallen echter minder makkelijk te compenseren. (© Vilda/Yves Adams, Putten West)

heeft dan logischerwijs ook gevolgen voor de vormgeving van de compensatiemechanismen. Men zal progressieve compensatieratio's moeten hanteren, waardoor er meer nieuwe natuur bijkomt dan er verloren gaat. Het vergt uiteraard ook dat er strikt wordt toegezien op de effectieve toepassing én instandhouding van de compensaties.

## 2. Mitigatiehiërarchie: natuurcompensatie als laatste toevlucht?

De zogenaamde mitigatiehiërarchie (preventie/mitigatie/herstel ter plaatse/compensatie) moet het dwingend uitgangspunt vormen van elke compensatieregeling. De ecologische realiteit leert ons dat waardevolle natuur niet eenvoudig 'te creëren' valt. Het adagium 'voorkomen is beter dan genezen' lijkt hier dan ook meer dan gepast (Anseeuw 2016). De recente cijfers omtrent ontbossingen tonen aan dat in vier van de vijf gevallen alsnog een ontheffing van het ontbossingsverbod wordt verleend (Rekenhof 2016). Een vernauwing van de decretale uitzonderingsgronden op ontbossing dringt zich daarom ook op. Ook bij Natura 2000 vindt de toepassing van de derogatieclausule, die vergt dat je terdege motiveert dat er langetermijnbelangen aan je project verbonden zijn die gaan boven het behoud van de natuur, alsmar minder plaats (Schoukens 2016c). Dit terwijl er nog heel wat projecten plaatsvinden die beschermde Natura 2000-natuur wegnemen. Het toont aan dat men nog steeds weigert in te zien dat behoud van bedreigde natuur het dwingende uitgangspunt van ons natuurbeleid zou moeten vormen.

## 3. Show me the facts: in dubio pro natura!

Een ander aandachtspunt vormt de beperkte effectiviteit van natuurherstelmaatregelen. Zelfs bij strikte uitvoering blijken ecologische herstelmaatregelen er slechts zelden in te slagen om de oorspronkelijke referentietoestand te behalen (Mateos et al. 2012). Ook het herstel van graslandhabitats, waarvan wordt aangenomen dat zij tot de 'makkelijker te herstellen habitattypes' behoren, is afhankelijk van een hele reeks factoren en omstandigheden. In 2014 gepubliceerd onderzoek bevestigde dat er tot op heden geen wetenschappelijke ondersteuning bestaat voor de claim dat compensatie erin slaagt om zogenaamde zogenaamde 'old growth' habitats (bv. boshabitats) tegen te houden (Curran et al. 2014). De succesratio zou zelfs minder dan 30% zijn (Moreno Mateos et al. 2015).

Zelfs het Hof van Justitie erkent dat natuurcompensaties gepaard gaan met heel wat onzekerheden, en daarom niet als generieke oplossingspiste naar voren kan worden geschoven bij Natura 2000 (HvJ 2016, HvJ 2014). In de zeldzame gevallen dat natuurcompensatie toch mogelijk is, bijvoorbeeld bij projecten van groot algemeen belang, dan moet proactieve compensatie de algemene regel zijn (ten Kate et al. 2014). Interessant in dit verband is dat het Bosdecreet aan de ontbosser verplicht om de compenserende bebossing uit te voeren binnen een periode van twee jaar. De compensatie zelf moet ook 25 jaar in stand worden gehouden. Het lijkt zinvol om deze regels een algemenere gelding te geven, ook bij andere cases van natuurverlies.

Bij moeilijk te herstellen habitats wordt best gewerkt met overcompensatie, om tussentijdse verliezen te ondervangen. Om bijkomende onzekerheden te ondervangen, kan men ook een vorm van adaptief beheer voorschrijven, waarbij de natuurcompensaties kunnen worden bijgesteld in functie van tussentijdse monitoringresultaten.

#### 4. Niet-compenseerbare natuur: standstill voor oude habitats?

Natuurcompensaties zijn minder geschikt bij waardevolle, unieke natuurgebieden of bedreigde soorten. Sommige natuur is eenvoudigweg niet compenseerbaar. Het lijkt daarom zinvol om natuurcompensaties vooral te richten op de biodiversiteit die op vandaag weinig tot geen bescherming geniet (van Teeffelen et al. 2014). De hiervoor bestaande instrumenten, waaronder de natuurtoets uit artikel 16 van het Natuurdecreet, lijken vandaag tekort te schieten. De scope van de natuurtoets zou moeten uitgebreid worden, zodanig dat hij ook 'onvermijdbare schade' aan de natuur omvat. De recent gewijzigde MER-richtlijn (Richtlijn 2014/52/EU), die een sterke nadruk legt op het compenseren van algemeen biodiversiteitsverlies, kan hiervoor als kapstok dienen. Om de pil van strengere natuurregels enigszins te verzachten, kan men de deur voorzichtig openen voor natuurcompensaties als er sprake is van projecten waarvan het economisch of maatschappelijk belang het behoud van de algemene biodiversiteit overtreffen (Schoukens 2014). Binnen het Bosdecreet is zo'n benadering deels reeds aanwezig, maar het lijkt zinvol om ook de natuurtoets op die manier vorm te geven.

#### 5. De additionaliteitsvereiste: going beyond the status quo?

Een aspect dat tot voor kort al te weinig aan bod kwam, is de 'additionaliteitsvereiste'. In mensentaal: er moet bij natuurcompensaties sprake zijn van effectieve natuurwinst in vergelijking met een status quo-scenario. Bij natuurcompensaties moet het gaan om maatregelen die verdergaan dan algemene zorgplichten of bestaande beschermingsverplichtingen (ten Kate et al. 2014). Het risico bestaat immers dat men bestaande natuurinspanningen gaat 'dubbel boeken' als natuurcompensatie. Ook moet men op zijn hoede zijn voor benaderingen waarbij definitief biodiversiteitsverlies (bv. het betonneren van een moerasgebied) wordt hersteld door beheermaatregelen op een terrein met reeds bestaande natuurwaarden (Moreno-Mateos et al. 2015).

In Vlaanderen blijkt de toepassing van de additionaliteitsvereiste niet steeds aan de orde. Een van de gehoorde kritieken op het Vlaamse bosbeleid is dat de compensatieregeling vooral mikt op nieuwe bebossing in het buitengebied en de industrie- en woonzones buiten schot laat (Anseeuw 2016). Met alle gevolgen van dien voor de open ruimte in Vlaanderen (Grietens 2016). Bij de bouw van het Deurganckdok stelde de Raad van State reeds in 2002 dat de aanduiding van een gebied als vogelrichtlijngebied niet dienst kon doen als 'compensatie' als Vlaanderen hiertoe reeds verplicht was conform de EU natuurrichtlijnen (RvS 2002).

#### 6. Cumulatieve effecten: veel kleintjes maken een grote?

Veel kleine projecten blijven onder de radar van het natuurbeschermingsrecht. Zo gold er tot voor kort geen verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling voor werken die

vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning. Daar valt zeker iets voor te zeggen vanuit het perspectief van administratieve lastenverlaging. Echter, wanneer men ervoor opteert om kleine ingrepen volledig buiten een systeem van natuurcompensaties te houden, loert een zogenaamde 'death by a thousand cuts'-scenario om de hoek (Schoukens 2008). De totale milieudruk die gepaard gaat met kleinschalige ingrepen overschrijdt vaak de zogenaamde 'significance threshold'. Het risico van kleine, sluipende én onvergunde ontbossingen is volgens het Rekenhof reëel (Rekenhof 2016). Daarom is het wenselijk om ook kleine en indirecte natuurverliezen niet helemaal buiten een systeem van natuurcompensaties te laten. Vandaag is dit reeds het geval bij de, weliswaar niet steeds altijd even nauwgezet, algemene natuur- en VEN-toetsen. Om administratieve overlast te vermijden, zou men hier ook het betalen van een natuurbehoudsbijdrage kunnen overwegen bij kleinere projecten. Op voorwaarde natuurlijk dat men het geld dan niet jarenlang oppot, zoals bij het boscompensatiefonds.

#### 7. De prijs van de natuur: betaalt de vervuiler of de samenleving?

Als gewerkt wordt met financiële compensaties, moet men in elk geval garanderen dat het bedrag voldoende hoog ligt om alle kosten te dekken die gepaard gaan met natuurontwikkeling. Dit lijkt net een van de grote knelpunten te zijn geweest bij het boscompensatiefonds. In 2001 werd het bedrag van de bosbehoudsbijdrage vastgelegd op 1,98 euro per vierkante meter, een bedrag dat de voorbije vijftien jaar niet meer is aangepast. Volgens Anseeuw (2016) kost 1 hectare ontbossen om en bij 20.000 euro terwijl de overheid maar liefst 60.000 euro per hectare dient op te hoesten om de geleden natuurschade te compenseren. De samenleving draait op die manier voor twee derde van de kosten op waartoe de ontbossing leidt. En dan wordt nog geen rekening gehouden met de 'ecosysteemdiensten', die met het kappen van bos verloren gaan.

#### 8. Monitoring & handhaving: geen woorden maar daden?

Er is nog een hele weg af te leggen met betrekking tot de handhaving van opgelegde natuurcompensaties. Geld uittrekken voor monitoring is vaak geen politieke prioriteit. Bij de bouw van het Saefthingedok werd voor het eerst werk gemaakt van een uitgebreide monitoring van de aanlegde compensaties, maar dat is eerder uitzondering dan regel (Schoukens 2016a). De in 2014 aangenomen MER-richtlijn onderstreept nochtans het belang van een effectieve uitvoering en monitoring van opgelegde mitigerende en compenserende maatregelen (Richtlijn 2014/52/EU). Ook de handhaving van natuurcompensaties blijft een zorgenkind. Strikte monitoring en handhaving zijn een conditio sine qua non indien men werkelijk nettoverlies aan de natuur wil vermijden.

#### 9. Cijfers geven: de intrinsieke waarde van de natuur kwantificeren?

Het valt niet uit te sluiten dat er in de toekomst wordt gewerkt aan een meer economische benadering van natuurcompensaties. Systemen als 'biodiversity banking' hebben een sterke aantrekkingskracht, temeer nu zij een sterke stimulans zouden kunnen geven aan proactief natuurherstel. Een marktbenadering van natuurherstel vooronderstelt ironisch genoeg wel dat



er steeds voldoende economische ontwikkeling plaatsvindt om investeringen in proactief natuurherstel voldoende aantrekkelijk te maken (Lapeyre et al. 2014). Als men een meer economische benadering van natuurcompensaties zou overwegen, dan zal men in ieder geval met systemen op de proppen moeten komen die ecosystemen kwantificeren. Men kan uiteraard teruggrijpen naar zekere oppervlaktecriteriën, maar er zal ook rekening moeten gehouden worden met de habitatkwaliteit en de specifieke rol die de natuur speelt in het betrokken gebied. Het kwantificeren van de intrinsieke waarde van de natuur is een moeilijke oefening (Moreno-Mateos et al. 2015).

Los daarvan lijkt het sowieso wel zinvol om werk te maken van een heuse natuurboekhouding, waarbij niet alleen alle natuur in Vlaanderen eenduidig in kaart wordt gebracht, wat wellicht al deels is gebeurd in het kader van het instandhoudingsbeleid, maar ook om na te gaan of we er wel degelijk in slagen een netto-verlies tegen te houden. Op heden ontbreken de cijfers vaak nog.

#### 10. Sociale bezorgdheden: natuurcompensatie in zijn maatschappelijke context?

Een paper over natuurcompensaties zou niet volledig zijn zonder aandacht voor de maatschappelijke consequenties van natuurcompensaties. Binnen een volgebouwde regio als Vlaanderen geven natuurcompensaties vaak aanleiding tot maatschappelijke onrust. Opnieuw is de ruimtelijke planprocedure voor de bouw van het Saeftinghedok hier leerrijk. Nog los van de vraag of het zinvol is om eeuwenoude natuur op te offeren aan havenuitbreiding, rijst de vraag of het maatschappelijk gezien wel aanvaardbaar is om eeuwenoude gehuchten te laten sneuvelen voor de creatie van 'nieuwe natuur'. Minstens moet zo'n beslissing met de nodige omzichtigheid plaatsvinden, eventueel in het kader van de belangenafweging die geïntegreerd zit in de mitigatiehiërarchie (Schoukens 2015a). In het andere geval riskeert men dat de natuurbeschermingswetten de zwarte piet krijgen toegeschoven: projectontwikkelaars vinden ze te strikt, terwijl de gewone burger het gevoel krijgt dat de aanwezigheid van een koppel zwaluwen een sterker argument wordt dan economische ontwikkeling (Van Hooydonck 2016, Rogiers & Storme 2016).

#### Standpunt

Natuurcompensatie is een realiteit in het hedendaagse natuurbeleid. Dat zal in de toekomst niet gauw veranderen. Vlaanderen heeft op dit vlak echter nog een lange weg af te leggen. Natuurcompensaties zijn in het Vlaanderen van vandaag vooral populair om schadelijke projectontwikkelingen rond de lastige klip van de Natura 2000-regelgeving te loodsen. De vraag of er op het terrein echt bijkomende, extra natuur wordt gecreëerd, blijft echter al te vaak onbehandeld. Buiten Natura 2000 is compensatie vooral aan de orde bij bossen, maar daar is van de vooropgestelde standstill-benadering vooralsnog weinig in huis gekomen. De redenen hiervoor zijn divers, gaande van politieke onwil tot een schimmige bevoegdheidsverdeling en slechte afspraken tussen de verschillende bevoegde overheden.

Het instrument van de natuurcompensatie dient met de nodige omzichtigheid te worden ingezet. Als we natuurcompensatie hanteren als een argument voor een 'business as usual approach' dan zullen we er enkel in slagen de scherpe kantjes van het huidige biodiversiteitsverlies af te veilen. De slechte toestand van de natuur binnen Vlaanderen en de beperkte effectiviteit van natuurherstel vereist een strikte preventiebenadering, waarbij natuurcompensaties worden gehanteerd als 'last resort' voor projecten die kaderen in zwaarwegendere maatschappelijke belangen. Een meer gestructureerde en coherente benadering van 'natuurcompensaties' dringt zich op wanneer men echt werk wil maken van 'no net loss'. De codewoorden hierbij zijn: strikte mitigatiehiërarchie, afdoende proactiviteit, gewaarborgde additionaliteit, effectieve monitoring én maatschappelijke rechtvaardigheid.

**SUMMARY**

**Schoukens H. 2016. Nature compensation as imperfect answer to the biodiversity crisis. Is perfection the enemy of the good? *Natuur. focus* 15(3): 136-144 [in Dutch]**

Throughout the past decades, biodiversity offsetting has risen to the fore as one of the most promising policy tools in the field of environmental policy. In sharp contrast with the traditional ‘command & control’-approach to nature conservation, which predominantly relies on banning harmful activities in and around protected areas, biodiversity offsetting holds the promise of striking a reasonable balance between nature conservation and economic development. If applied with vigor, it might lead to win-win scenarios and serve as a trigger for large-scale restoration programmes. So far, however, a coherent policy-approach to biodiversity offsetting or nature compensation is lacking within the Flemish Region. The existing nature protection rules contain several, albeit poorly coordinated, offsetting regimes. Moreover, the specific wording of the compensatory clauses and their poor implementation on the ground leaves ample room for bargaining, which often leads to ‘paper compensations’ instead of effective offsetting programmes. The shrinking forest coverage in the Flemish Region probably provides the most blatant illustration thereof. This paper has demonstrated that, in order to achieve its EU no net loss-targets, the Flemish Region will have to sharpen its offsetting regulations by, among others, enforcing a strict mitigation hierarchy for generic biodiversity loss, limiting the loss of old growth habitats to exceptional cases and ensuring a clear-cut application of the precautionary principle in this regard. Among others, the offsetting rules for generic biodiversity are to be revised in view of the ambitious EU biodiversity targets. Also due regard needs to be given to the social repercussions of nature compensation. All in all, biodiversity offsetting should not be presented as a comprehensive solution to the plight of many species and habitats. Rather than being a replacement for the strict command and control-approach, biodiversity offsetting should serve as a complementary tool for those cases in which societal interests linked to a project development prevail over the preservation of protected sites.

**AUTEUR**

Hendrik Schoukens is assistent aan de vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht aan de UGent en werkzaam als advocaat bij LDR Advocaten. Hij focust zich op natuurbeschermingsrecht, milieueffectrapportage en duurzame ontwikkeling.

**CONTACT**

Hendrik Schoukens, Universiteit Gent, Vakgroep Europees, Publiek en Internationaal Recht, Universiteitsstraat 4, 9000 Gent  
E-mail: hendrik.schoukens@ugent.be

**REFERENTIES**

Anseeuw D. 2016. Compensatieplicht: de mol in het Vlaamse natuur-, milieu- en landbouwbeleid. *Oikos*: 16-21.  
Business Biodiversity Programme (BBOP). 2013. No net loss and beyond: An overview of the Business and Biodiversity Offsets Programme. Washington DC.

Coralie C., Guillaume O. & Claude N. 2015. Tracking the origins and development of biodiversity offsetting in academic research and its implications for conservation: A review. *Biological Conservation*: 492-503.  
Curran M., Hellweg S. & Beck J. 2014. Is there any empirical support for biodiversity offset policy? *Ecological Applications*: 617-632.  
Delière G. 2016. Wat valt er te winnen met natuurcompensaties? *Oikos*: 6-15.  
Europese Commissie. 2012. Richtsnoeren voor de toepassing van artikel 6 lid 4 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG). Brussel.  
Grietens E. 2015. Bossen in plaats van verkavelingen. *Bond Beter Leefmilieu, Milieublog*, 10 november 2015.  
Hof van Justitie (HvJ). 2016. Orleans et al. zaak nrs. C-387/15 en C-388/15. 21 juli 2016.  
Hof van Justitie (HvJ). 2014. Briels et al. zaak nr. C-521/14. 15 mei 2014.  
Hof van Justitie (HvJ). 2004. Landelijke Vereniging voor het Behoud van de Waddenzee. zaak nr. C-127/02.  
Lapeyre R., Froger G. & Hrabanski M. 2014. Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourse to practices. *Ecosystem practices*: doi:10.1016/j.ecoser.2014.10.010.  
Mikkelsen G.M. 2013. Growth is the problem. Equality the solution. *Sustainability*: 432-439.  
Moreno-Mateos D., Maris V., Béchet A. & Curran, M. 2015. The true loss caused by biodiversity offsets. *Biological Conservation*: 552-559.  
Moreno-Mateos D., Power M.E., Coming F.A. & Yockteng R. 2012. Structural and functional loss in restored wetland ecosystems. *Plos Biol* DOI: 10.1371/journal.pbio.1001247.  
Poelmans L. & Engelen V. 2014. Eindrapport verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. VITO. 2014/RMA/R/90.  
Rekenhof. 2016. Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.  
Raad van State (RvS). 2013. Vzw Natuurpunt Limburg. nr. 223.083.  
Raad van State (RvS). 2010. Angenon. nr. 209.868.  
Raad van State (RvS). 2007. Vzw milieuwerggroep ‘Ons Streven’. nr. 172.856.  
Raad van State (RvS). 2006. Bvba Belgicaplant. nr. 165.664.  
Raad van State (RvS). 2004. Vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter. nr. 130.211.  
Raad van State (RvS). 2002. Apers et al. nr. 109.563.  
Rogiers I. & Storme M. 2016. De haven vreet de poldermensen op. *De Standaard*, 29 juli 2016.  
Schoukens H. 2016a. Wie doet Essers wat? *De Standaard*, 19 januari 2016.  
Schoukens H. 2016b. Natuurbehoudsrecht in tijden van deregulering: een stuurloos schip of strohalm voor de bedreigde biodiversiteit? *Oikos*: 22-37.  
Schoukens H. 2015a. Biodiversity banking: voorbij de tegenstelling natuur versus economie? *Milieu- en Energierecht*: 197-215.  
Schoukens H. 2015b. Schauliege en de truc voor ontbossing. *Deredactie.be*, 18 september 2015.  
Schoukens H. 2014. Natuurbescherming binnen de lijntjes. De natuurtoets als imperfect antwoord op het biodiversiteitsverlies binnen Vlaanderen. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid*: 346-371.  
Schoukens H. 2012. Dynamiek binnen het natuurbehoudsrecht: Van worst case scenario naar the best of both worlds? In L. Lavrysen (ed.) *Natuur, water en ondernemen. Kwelling of uitdaging?* Die Keure: 63-157.  
Schoukens H. & De Smedt P. 2014. Soortenbeschermingsrecht. Toepassing bij ruimtelijke projecten. *Nieuw Juridisch Weekblad* 50-71.  
Ten Kate K. & Pilgrim J. 2014. Biodiversity Offsets Technical Study Paper. IUCN Biodiversity Technical Study Group. Gland, Zwitserland.  
Van Hooydonck E. 2016. Het is de natuur die de haven opvreet, niet andersom. *De Standaard*, 27 juli 2016.  
Van Reeth W. 2004. Natuurvergunning in M. Dumortier et al. (eds.), *Natuurrapport 2005. Toestand van de natuur in Vlaanderen. Cijfers voor het beleid*. INBO: 404-411.  
Van Teeffelen A.J.A., Opdam P., Wätzold F., Hartig F., Johst K., Dreschler M. et al. 2014. Ecological and economic conditions and associated institutional challenges for conservation banking in dynamic landscapes. *Landscape and Urban Planning*: 64-72.