

ONGESCHIKTE BASIS VOOR ECOLOGISCH EFFECTENONDERZOEK

VERGEET DE EFFECTENINDICATOR

De effectenindicator (E.I.) van het ministerie van Economische Zaken is een laagdrempelig en veelgebruikt instrument waarmee bij ecologische toetsing een eerste indruk verkregen kan worden van de belangrijkste aandachtspunten bij het opstellen van een voortoets of passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet. De indicator pretendeert niet meer te zijn dan wat de naam aangeeft, maar wordt door gebruikers vaak als leidraad voor een ecologische effectbeschrijving beschouwd. In die gevallen wreken zich de grove versimpelingen en regelrechte fouten in de E.I., dit alles met grote gevolgen voor de kwaliteit van de ecologische toetsing. In dit artikel worden enkele zwakke plekken in de E.I. benoemd.

[Eric van der Aa](#)



Algemeen

In opdracht van de Directie Natuur van het toenmalige ministerie van LNV ontwikkelde Alterra In 2005 een indicator als hulpmiddel voor initiatiefnemers tijdens de voortoets van een vergunningverlening Natuurbeschermingswet. De indicator is geschikt voor het op voorhand en op generiek niveau inschatten van effecten van diverse activiteiten via storende factoren. De basis van dit systeem bestaat uit een matrix waarin de Natura 2000-soorten en -habitattypen uitgezet zijn tegen effectparameters waarbij de gevoeligheid van soorten en habitattypen voor bepaalde effecten, behorende bij bepaalde ingrepen, wordt aangegeven. De effectenindicator is sinds 2006 online te raadplegen op de website van het ministerie van EZ.

Onzorgvuldigheden

De effectenindicator wordt veelvuldig geraadpleegd ten behoeve van ecologische effectstudies, zoals voortoetsen, verslechteringsstoetsen en passende

beoordelingen. De gevoeligheden die de E.I. aangeeft worden daarbij vrijwel zonder uitzondering als absolute waarheid aangenomen, wat soms leidt tot veel overbodig onderzoek, maar ook – erger nog – tot het negeren van de werkelijke gevoeligheden. Ecologische dosis-effectrelaties zijn vaak zeer complex, waarbij nog veel onbekend is. De E.I. is een veel te grof instrument om deze complexiteit in enkele simpele tabellen te verwerken. De opstellers van de E.I. zijn zich hiervan bewust en stellen op meerdere plaatsen dat vervolgonderzoek nodig is voor een onderbouwd oordeel over de daadwerkelijke effecten. Dergelijke nuanceringen worden echter slecht gelezen en in de toetsingspraktijk wordt de effectenindicator vaak beschouwd als eindoordeel van een ecologisch effectenonderzoek. Daarnaast wordt de E.I. vaak gezien als een volledig overzicht van de gevoeligheden en bedreigingen per soort en habitat, waarbij de rode blokjes in de tabel als de grootste bedreigingen worden beschouwd. Nog kwalijker is dat de E.I. op sommige punten in lijnrechte tegenspraak is met de soorten- en habitatprofielen (te vinden op de website van hetzelfde ministerie) die al sinds 2009 beschikbaar zijn. In de E.I. kan voor alle habitats en soorten weliswaar worden doorgelinkt naar deze profielen, maar deze links werken al een tijdje niet meer. Uit de vele verkeerde conclusies uit de E.I. die mij onder ogen komen maak ik bovendien op dat die documenten (ten onrechte) gewoon slecht of zelfs niet gelezen worden.

Hieronder worden enkele voorbeelden van onnauwkeurigheden en fouten in de E.I. aangegeven. Dit overzicht is zeker niet volledig.

Duinhabitats

De effectenindicator geeft aan dat verschillende droge duinhabitats (zeer) gevoelig zijn voor vernatting en verzilting. Beide factoren zijn in deze habitats echter zelden een relevante bedreiging. Voor bijvoorbeeld witte en grijze duinen is *salt spray* zelfs een zeer belangrijke omgevingsfactor voor behoud en herstel, hetgeen in de betreffende habitatprofielen ook wordt aangegeven.

Grauwe klauwier

Met betrekking tot de grauwe klauwier meldt de effectenindicator dat deze soort zeer gevoelig is voor areaalverlies en versnippering. De grauwe klauwier is samen met de roerdomp de enige vogelsoort die zeer gevoelig is voor beide omgevingsfactoren zonder dat duidelijk is waarom (een literatuurverwijzing ontbreekt, zoals bij de meeste beoordelingen). Tegelijkertijd geeft de E.I. aan dat de grauwe klauwier ongevoelig is voor verdroging. Als bron wordt verwezen naar het rapport “Beschermingsplan Duin- en kustvogels” (Winden, J., van der, et al. 2008). Het moge duidelijk zijn dat een dergelijk rapport maar beperkt bruikbaar is om de gevoeligheden van vogels in een hoogveengebied te beschrijven. Zo is in het Bargerveen de populatie grauwe klauwieren sterk gegroeid sinds het waterpeil in het gebied sinds de tachtiger jaren sterk verhoogd werd. Dit leverde een groot aanbod aan grote insecten op waar de klauwieren van profiteerden. Waarschijnlijk is het waterpeil dus wel degelijk een zeer relevante omgevingsfactor voor deze soort in dit soort gebieden.

DE AUTEUR

Eric van der Aa (010-2018640, eric.vanderaa@rho.nl) is werkzaam bij Rho adviseurs Rotterdam. Hij is tevens redacteur van *Toets*.

Soort	Gevoeligheden volgens de soort-/habitatprofielen	Gevoeligheden volgens de effectenindicator										
		Oppervlakteverlies	Versnippering	Verzuring	Vermesting	Verontreiniging	Verdroging	Verstoring door geluid	Verstoring door licht	Verstoring door trilling	Optische verstoring	Verstoring door mechanische
Bittervoorn	Intensief slootbeheer, verzuring	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kleine modderkruiper	Geen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Meervleermuis	Verlichting, versnippering van beplantingspatronen	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gewone zeehond	verstoring, vervuiling, beperkt leefgebied, zeehondenvirus	■	■	...	■	■	■	■	■	■	■	■
Paapje	Verdroging en vermesting, intensief beheer, factoren in Afrika	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	...
Tapuit	Verzuring, vermesting, vervuiling, predatie, achteruitgang konijnenpopulatie, factoren in Afrika	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	...
Roerdomp	Strenge winters, vermesting, onnatuurlijk peilbeheer, gebrek aan natuurlijke dynamiek, verdroging, intensieve rietexploitatie en verstoring	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Purperreiger	Vermesting, verdroging, gebrek aan natuurlijke peildynamiek, intensieve rietexploitatie, verstoring, overmatige predatie, droogte in Afrika	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

- zeer gevoelig
- gevoelig
- niet gevoelig
- ... onbekend

Haringvliet, Hollands Diep, Biesbosch

Voor deze drie samenhangende Natura 2000-gebieden wordt aangegeven dat veel kwalificerende habitats en soorten (zeer) gevoelig zijn voor verzuring, verandering in stroomsnelheid en verandering van overstromingsfrequentie. Het is echter juist het verdwijnen van de dynamiek en de verzoeting van deze gebieden die voor grote ecologische problemen hebben gezorgd sinds de afsluiting van het Haringvliet in 1970. De factoren die door de effectenindicator op het eerste gezicht als problemen worden geïdentificeerd, zijn juist de oplossingen voor deze gebieden. Wanneer ver genoeg wordt doorgedrukt naar achterliggende toelichtingen en bronnenmateriaal worden deze nuances geleidelijk wel duidelijk, maar in de praktijk blijken

ecologen, plantoetsers en bezwaarmakers die moeite vaak niet te nemen.

Bovenstaande tabel geeft nog een aantal voorbeelden van verschillen tussen de gevoeligheden van de E.I. en de sleutelfactoren voor behoud en herstel die de profieldocumenten noemen. Deze tabel roept verschillende vragen op ten aanzien van de betrouwbaarheid van de effectenindicator, zoals:

- De sleutelfactoren voor behoud en herstel van populaties zoals de profieldocumenten die benoemen, zijn vaak heel anders dan de factoren die in de E.I. worden behandeld. Hierin ontbreken factoren als intensiteit van het beheer, tegennatuurlijk peilbeheer, ontbreken van peildynamiek, etc.
- Soorten die het redelijk tot goed doen (gewone zeehond, kleine modder-



Zoute zeewind is een onmisbare omgevingskwaliteit voor behoud en herstel van grijze duinvegetaties (H2130). De effectenindicator geeft echter aan dat dergelijke habitats zeer gevoelig zijn voor verzilting.

kruiper) zijn volgens de E.I. uiterst kwetsbaar voor van alles en nog wat. Indien de tabel wordt uitgebreid met andere vissoorten (rivierprik, zee-prik, fint, grote modderkruiper, rivierdonderpad) dan blijken alle vissoorten kwetsbare kneusjes.

- De bittervoorn is volgens de E.I. ongevoelig voor verzuring, maar het soortprofiel noemt verzuring juist wel als bedreiging.
- Onduidelijk is waarom de tapuit volgens de E.I. ongevoelig is voor verzuring. De E.I. geeft hiervoor, bij wijze van uitzondering, wel een literatuurreferentie, maar de betreffende bron (Bescherminingsplan Duin- en kustvogels) noemt verzuring wel degelijk als bedreiging voor deze en andere duinvogels. De vermeende gevoeligheid van de tapuit voor optische verstoring (lees: recreatie) is recent ontzenuwd in het rapport Toevlucht voor de tapuit van SOVON en Vogelbescherming.
- Onduidelijk is waarom de purperreiger ongevoelig is voor vermesting in tegenstelling tot alle andere vogels van veenmoerassen. Een literatuurreferentie ontbreekt.

De tabel is slechts een kleine selectie van onzorgvuldigheden en kan nog met vele soorten en ook habitats worden uitgebreid.

Update

In 2009 is een update van de effectenindicator gepubliceerd in verband met geconstateerde omissies. In dat kader is onder meer een groep gebruikers geëngquêteerd. Het oordeel over de indicator lijkt afhankelijk van de mate

van ecologische deskundigheid van de gebruiker, zo concludeert het rapport. Hoe meer ecologische kennis, hoe kritischer. De volgende opmerkingen zijn daarbij onder meer gemaakt:

- De effectindicator is geen vervanging van de passende beoordeling.
- De effectindicator bevat veel beoordelingen waarover twijfels zijn.
- De activiteiten en storende factoren van de effectenindicator komen niet altijd overeen met de daadwerkelijke situatie.
- Indirecte effecten van activiteiten zitten er niet in.
- De effectenindicator levert nauwelijks een bijdrage aan ecologische inzichten.

Geconcludeerd wordt: “De meeste van bovenstaande opmerkingen zijn terecht en benadrukken in feite het doel, en dus ook de beperkingen, van de effectenindicator: een generiek hulpmiddel bij het vaststellen van mogelijke negatieve effecten. De resultaten kunnen niet gebruikt worden om uitspraken te doen over specifieke gebieden of activiteiten.” Maar dat is nu juist wel de manier waarop de E.I. vaak wordt gebruikt!

Juridische hardheid

Recent heeft ook de Raad van State zich enige malen uitgesproken over de bruikbaarheid van de effectenindicator. Duidelijk is dat de Afdeling alleen kijkt naar de kwaliteit van het onderliggende, gebiedspecifieke onderzoek. Een simpele verwijzing naar de E.I. ter bestrijding of juist ter onderbou-



Volgens de effectenindicator is de purperreiger gevoelig voor allerlei vormen van verstoring (geluid, licht, optisch) en vooral in de broedtijd. De combinatie van een bedrijventerrein nabij een Natura 2000-gebied met broedende purperreigers is daarom een onzalig idee, zo zullen velen concluderen op grond van de indicator.

De reigers denken daar zelf heel anders over. Zo ligt nabij Steenwijk een kolonie purperreigers (inmiddels 60 paar) aan de rand van het Natura 2000-gebied de Wieden, op 600 meter afstand van een bedrijventerrein categorie 4.2. In het tussenliggende gebied wordt door de reigers gefoerageerd. De kolonie werd in 2004 aangevuld met broedende lepelaars (eveneens verstoringsgevoelig maar nog altijd in aantal stijgend). Op het bedrijventerrein zelf tenslotte bevindt zich een kraamverblijf van de kwalificerende soort meervleermuis die volgens de effectenindicator zo ongeveer dood uit de lucht zou moeten vallen bij het naderen van een bedrijventerrein.

wing van een besluit volstaat niet. Zo stelt de Afdeling in een uitspraak van 18 december 2013: "Volgens RBOI geeft de effectenindicator geen informatie over de daadwerkelijke schadelijke effecten van een activiteit of over de significantie daarvan en is daarom deze indicator niet toepasbaar op de vraag of voor de uitvoering van het plan een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is, en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend. Den Alerdinck II heeft dit onvoldoende bestreden."

Conclusies

Het idee om ecologische dosis-effectrelaties in tabelvorm zichtbaar te maken voor alle Natura 2000-habitats en soorten en 28 soorten ingrepen is sympathiek maar veel te ambitieus. Dergelijke relaties zijn veel te complex om in een paar simpele tabellen samen te vatten. De opstellers van de E.I. pretenderen ook geen volledigheid, maar hadden kunnen voorzien dat hun product wel als zodanig wordt beschouwd. Het ontbreken van nuances en vele regelrechte onwaarheden maken dat te veel ecologische effectonderzoeken al bij de start op het verkeerde been worden gezet. Met het beschikbaar komen van (concept)beheerplannen voor alle Natura 2000-gebieden is veel hoogwaardige en gebiedspecifieke informatie beschikbaar,

waardoor de E.I. feitelijk overbodig is geworden. Het ministerie van EZ doet er daarom verstandig aan om de E.I. van de website te verwijderen.

Bronnen

Ministerie van Economische Zaken, Effectenindicator: www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicatorappl.aspx?subj=effectenmatrix&tab=

Ministerie van Economische Zaken, Soorten- en habitatprofielen: www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen.

Provincie Overijssel (2009), 'Werkdocument Natura 2000 De Wieden & De Weerribben', versie 12 augustus 2009.

Raad van State, uitspraak van 18 december 2013: www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=77076&summary_only=&q=alerdinck.

Vogelbescherming Nederland (2014), 'Toevlucht voor de tapuit': www.sovon.nl/sites/default/files/doc/PDF-jes/LR%20Digitaal_Brochure%20tapuit.pdf. ■