



NATURA 2000 IN NEDERLAND

**JURIDISCHE RUIMTE, NATUURDOELEN
EN BEHEERPLANPROCESSEN**

Natura 2000 in Nederland

Natura 2000 in Nederland

Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen

C.W. Backes

M.P. van Veen

B.A. Beijen

A.A. Freriks

D.C.J. van der Hoek

A.L. Gerritsen

**Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte,
natuurdoelen en beheerplanprocessen**

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Den Haag, 2011

ISBN: 978-90-78645-60-3

PBL-publicatienummer: 555084001

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Universiteit Maastricht

Met medewerking van

Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Universiteit Utrecht

Contact

mark.vanveen@pbl.nl

chris.backes@maastrichtuniversity.nl

Auteurs

C.W. Backes, M.P. van Veen, B.A. Beijen, A.A. Freriks,

D.C.J. van der Hoek, A.L. Gerritsen

Redactie figuren

S. van Tol, M.J.L.C Abels-van Overveld, J. de Ruiter

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl, of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer of het ISBN-nummer en uw postadres. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Auteurs, de titel van de publicatie en het jaartal.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Natura 2000 in Nederland

Samenvatting

De Natura 2000-gebieden in Nederland bevatten natuur van Europese betekenis, met een groot aantal Europees beschermde soorten en habitats. De zogenoemde staat van instandhouding van veel van deze soorten en habitats is echter ongunstig en Nederland heeft de plicht die te verbeteren. Het beschermingsregime in en rond de Natura 2000-gebieden brengt activiteiten als landbouw, recreatie en wonen regelmatig in conflict met de te beschermen natuurwaarden. Onzekerheid over de verplichtingen in en rond de Natura 2000-gebieden voedt de maatschappelijke weerstand tegen het beschermingsregime.

De Habitatrichtlijn verplicht Nederland tot het nemen van maatregelen om een verdere verslechtering van de habitats in de Natura 2000-gebieden te stoppen. Indien de genomen maatregelen onvoldoende effect hebben, bestaat het risico dat de Natura 2000-gebieden weinig veerkrachtig blijven. Activiteiten in en om de gebieden kunnen dan eerder een negatief effect hebben op de te beschermen soorten en habitats. In deze situatie zullen vergunningaanvragen voor nieuwe activiteiten in het gebied kritischer worden beoordeeld en minder snel worden verleend.

Uitgangspunten van het Natura 2000-beleid zijn dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats in de gebieden te voorkomen, en om op den duur een gunstige staat van

instandhouding te bereiken van de te beschermen habitats en soorten in het netwerk. Volgens het Europees recht mogen de budgetten voor beheer niet beperkend zijn voor het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen, die nodig zijn om in het netwerk een gunstige staat van instandhouding tot stand te brengen. Wel is toegestaan dat Nederland door beperkte budgetten pas later zijn bijdrage levert aan een gunstige staat van instandhouding.

Europese samenwerking en goede, met alle betrokkenen gedeelde, afspraken in de beheerplannen kunnen ruimte geven bij de invulling van de Natura 2000-verplichtingen. In de beheerplannen komen namelijk de spanningen in de Natura 2000-gebieden bij elkaar, waarbij vooral spanningen spelen over de stikstof- en verdrogingsdossiers, onzekerheid over de toepassing van de Natuurbeschermingswet en onzekerheid over het voortzetten van activiteiten in en rond de Natura 2000-gebieden. Worden deze spanningen opgelost, dan verdwijnen veel onzekerheden over toegestane activiteiten in de Natura 2000-gebieden. Daarnaast geeft Europese samenwerking soms ruimte omdat de gunstige staat van instandhouding op Europees netwerkniveau bereikt moet worden. Door de instandhoudingsdoelen en beheermaatregelen van Natura 2000-gebieden internationaal af te stemmen, kunnen deze instandhoudingsdoelen efficiënter worden bereikt.

Inleiding

De Natura 2000-gebieden in Nederland bevatten natuur van Europese betekenis en ze kennen een strikt beschermingsregime. Het Europese netwerk van Natura 2000-gebieden is ingesteld naar aanleiding van de Habitatrictlijn (1992) en de Vogelrichtlijn (1979). Het gaat om gebieden waarin veel habitattypen en soorten voorkomen die Europees moeten worden beschermd. Door het beschermingsregime voor deze gebieden raken verschillende functies, zoals wonen, recreatie en bedrijvigheid, er regelmatig in conflict met de te beschermen natuurwaarden. Bij de betrokkenen komen vragen naar voren over de doelen en maatregelen waartoe de Vogel- en Habitatrictlijnen verplichten en de mogelijkheden die opgelaten worden voor allerlei activiteiten.

Uitgangspunten van de Vogel- en Habitatrictlijnen zijn dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de gebieden te voorkomen en die op den duur de gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitattypen herstellen en behouden. Het naleven van deze richtlijnen is een grote opgave, aangezien veel habitattypen en soorten in Nederland een ongunstige staat van instandhouding hebben en Nederland een dichtbevolkt en economisch actief land is. Vervolgens kan gekeken worden welke budgetten daarvoor nodig zijn. Een beroep doen op beperkte budgetten als argument om geen maatregelen te nemen wordt door het Hof van Justitie van de Europese Unie echter niet geaccepteerd.

Bij de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijnen en de aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden in Nederland doen zich maatschappelijke, juridische en ecologische spanningen voor. In de beheerplanprocessen worden deze spanningen duidelijk en bespreekbaar gemaakt. Daarnaast heeft de in maart 2010 van kracht geworden Crisis- en herstelwet nieuwe juridische vragen opgeworpen.

In (naar verwachting) 2011 wordt een wetsvoorstel ingediend om tot één natuurwet te komen. Mede ter voorbereiding op dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer besloten om onderzoek te laten verrichten naar een aantal knelpunten in de huidige wetgeving. Daarmee wordt de motie-Van der Ham/Jacobi (32 123 XIV, nr. 112) uitgevoerd.

Bij veel vragen en spanningen hangen juridische en ecologische argumenten met elkaar samen. In deze

Bevindingen bespreken we die vragen en spanningen dan ook in onderling verband.

In het inleidende Verdiepingshoofdstuk 1 wordt de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijnen in Nederland afgezet tegen die in de andere lidstaten. Hoofdstuk 2 richt zich vervolgens op de juridische vragen, hoofdstuk 3 op de natuur- en milieuaspecten en hoofdstuk 4 op de beheerplanprocessen.

Neerwaartse trend van staat van instandhouding maakt herstelmaatregelen urgent

Hoofddoel van de Vogel- en Habitatrictlijnen is de instandhouding van soorten, en habitattypen in gunstige staat te brengen en te houden. In Nederland heeft afgerond 80 procent van die soorten en habitattypen een zogenoemde ongunstige staat van instandhouding. Bovendien verslechtert de staat van instandhouding van een aantal habitats en soorten nog verder, omdat de populaties van het merendeel van de onder de Vogel- en Habitatrictlijnen beschermde soorten in omvang afnemen.

De Habitatrictlijn verplicht de Europese lidstaten om maatregelen te treffen die de verslechtering in Natura 2000-gebieden stoppen. De nog steeds optredende verslechtering in Nederland maakt het urgent om maatregelen te treffen die de ecologische knelpunten aanpakken.

De belangrijkste ecologische knelpunten bij de instandhouding zijn milieudruk (door vermessing en verdroging) en ruimedruk (door versnippering en onvoldoende grote leefgebieden). Daarnaast komen verstoring door recreatie en intensieve bodemberoerende visserij als knelpunten naar voren. Een extra knelpunt kan ontstaan wanneer geld voor gebiedsbeheer weg gaat vallen, want ongeveer de helft van de habitattypen is van middelmatig tot veel beheer afhankelijk. Het veranderende klimaat vormt een additionele factor, die mede tot gevolg heeft dat effecten van milieu- en ruimedruk sterker worden gevoeld. Als de verslechtering voortduurt dan beperkt dat bovendien de ontwikkelingsmogelijkheden die Nederland binnen en rondom de Natura 2000-gebieden heeft. De ongunstige staat van instandhouding en de verdergaande verslechtering leiden namelijk tot een kritische toets op effecten van maatschappelijke activiteiten. Bij vergunningaanvragen zullen naar verwachting eerder significante effecten tevoorschijn komen die kunnen leiden tot het weigeren van de vergunning.

Verplichtingen hebben betrekking op het netwerk, niet op elk gebied

De verplichting van de Habitatrichtlijn om de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden, heeft betrekking op het netwerk van habitats als geheel en niet op iedere habitat en iedere soort in ieder gebied. Door de bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten op Europees netwerkniveau te waarborgen, kan de gunstige staat van instandhouding efficiënter worden bereikt. In elk geval moeten op grond van artikel 6 lid 2 actief maatregelen worden genomen om een verdere achteruitgang van de kwaliteit van de habitats van soorten en de habitattypen in elk gebied te voorkómen. Bovendien is het berusten in een matige of ongunstige staat van instandhouding van een soort of habitat in een bepaald gebied alleen aanvaardbaar als kan worden gemotiveerd hoe uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding van de soort of habitat in het hele netwerk zal worden bereikt. Gezien de feitelijke (ongunstige) staat van instandhouding van de meeste habitattypen en soorten levert dat thans een zware bewijslast op.

De staat van instandhouding op netwerkschaal, en op landelijke schaal, is ecologisch echter niet los te zien van de situatie in de afzonderlijke gebieden, die de basiseenheden van het netwerk vormen. Ten eerste vertalen ontwikkelingen in de gebieden zich direct naar hogere schaalniveaus. Dit kunnen positieve ontwikkelingen zijn als de verbetering en uitbreiding van habitats in een gebied, maar het kunnen ook negatieve ontwikkelingen zijn als het wegvallen van habitats in een gebied. Ten tweede functioneert een deel van de soorten en habitattypen op landschapsniveau. Voorbeelden zijn trekvogels of roofvogels die meerdere Natura 2000-gebieden gebruiken, en grondwaterafhankelijke habitattypen, die over kilometers gekoppeld kunnen zijn aan gebieden waar regen ingevangen wordt. Als gebieden elkaar aanvullen wat betreft bescherming van de soorten en habitattypen, treden problemen in de afzonderlijke gebieden minder snel op en zijn speciale maatregelen minder snel nodig. Gebieden functioneren beter op netwerkniveau wanneer ze onderling verbonden zijn en wanneer ze beter met de omliggende natuur zijn verbonden.

Als ervoor wordt gekozen om een gunstige staat van instandhouding na te streven op het schaalniveau van het netwerk, kan het zinvol zijn om beleid internationaal nog sterker op elkaar af te stemmen en een internationale werkverdeling te maken. Het verdient bijvoorbeeld aanbeveling de instandhoudingsdoelstellingen voor grensoverschrijdende gebieden gezamenlijk vast te

stellen en de beheerplannen op elkaar af te stemmen. Internationale verbindingen behoren ook tot het netwerkkarakter van de Natura 2000. Zo komt een aantal soorten in Nederland voor als uitloper van hun Europees verspreidingsgebied (zoals de hamster, geelbuikvuurpad en vroedmeesterpad). Is de staat van instandhouding van een soort of habitat in de biogeografische zone (nog) niet gunstig, dan bestaat er ruimte om rekening te houden met de verbeterdoelstelling voor andere binnen- of buitenlandse gebieden. Een lidstaat kan echter het verlies van kwaliteit van een gebied en een verdere significante verstoring van de te beschermen soorten in beginsel niet rechtvaardigen met het argument dat het met de desbetreffende soort of habitat in andere gebieden in het binnen- of buitenland wel goed gaat en een gunstige staat van instandhouding in het hele netwerk is verzekerd. Dat zou in strijd zijn met artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Wanneer is achteruitgang van de staat van instandhouding wel toegestaan?

Mag een verspreidingsgebied en/of populatie krimpen als de betreffende soort of habitat in een gunstige staat van instandhouding verkeert? Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn verbiedt niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied, maar alleen de achteruitgang die de gunstige staat van instandhouding aantast of de kansen tot een mogelijk herstel van een gunstige staat vermindert. Het is dus bijvoorbeeld toegestaan dat een aantal soorten of de omvang van een habitat afneemt, als die afname niets afdoet aan de gunstige staat van instandhouding in het gebied. Geheel onomstreden is deze opvatting overigens niet. Is sprake van een negatieve verandering van de kwaliteit van een gebied, dan heeft de lidstaat de bewijslast dat deze verslechtering niet mogelijk leidt tot een minder gunstige staat van instandhouding en dus geen verslechtering is in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

Bovengeschetste situatie doet zich, gezien de thans heersende ecologische feiten en trends, waarschijnlijk niet vaak voor. Het zou wel op kunnen gaan voor soorten die zich momenteel in Nederland uitbreiden, zoals de brandgans en de grote en kleine zilverreiger (broedvogels op annex 1 van de Vogelrichtlijn). Dit zijn echter uitzonderingen, veel van de onder de Vogelrichtlijn te beschermen broedvogels hebben een beperkte verspreiding in Nederland en de helft van deze broedvogels heeft een zeer ongunstige staat van instandhouding.

Haalbaar en betaalbaar of ecologisch noodzakelijk?

Uitgangspunt in de Vogel- en Habitatrichtlijnen is dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de gebieden te voorkomen en, op den duur, een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten in het netwerk te bereiken. Vervolgens kan gekeken worden welke budgetten daarvoor nodig zijn en hoe de doelen worden bereikt met zo min mogelijk nadelen voor burgers en economische sectoren. Een beperkt budget wordt door het Europese Hof van Justitie echter niet geaccepteerd als argument om geen maatregelen te nemen. Bepalend bij het vrijmaken van nationale budgetten is de bijdrage die Nederland in de Atlantische biogeografische regio moet leveren om de betrokken soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding te brengen. De grootte van de uit het oogpunt van natuurbeleid benodigde budgetten kan wel beperkt worden door temporisering van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Dit leidt dan tevens tot onderbouwing van de noodzaak van bepaalde budgetten in de toekomst. Indien het bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen niet leidt tot een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats van een gebied of een (extra) verstoring van de te beschermen soorten, dan heeft elk land een vrij ruime bevoegdheid om de instandhoudingsdoelstellingen aan te passen, mits het kan aantonen dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.

In het nationale doelendocument voor de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen staat het voorbehoud dat er geen disproportionele maatregelen zullen worden genomen om de doelen te halen. Dit lijkt een vanzelfsprekendheid. Evident disproportionele maatregelen worden door het EU-recht inderdaad niet geëist, maar de rechtspraak over wat disproportionele maatregelen zijn is zeer streng. Het Hof van Justitie heeft een beroep op onmogelijkheid of op het feit dat een lidstaat alles gedaan had wat redelijkerwijs mogelijk was, nog nooit aanvaard.

Een nadere bezinning en bijstelling van (de invulling van) het adagium 'haalbaar en betaalbaar' lijkt daarom nodig. Dat bij de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen 'zal worden uitgegaan van bestaande budgetten voor beheer', zoals de contourennotitie uit 2005 meldt, is in strijd met het Europees recht. Niet het budget bepaalt namelijk welke inhoud en grens de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn hebben. De instandhoudingsdoelstellingen zijn niet afhankelijk van

de budgetten die thans ter beschikking staan. Het zijn langetermijndoelstellingen.

Om de doelstellingen van de Habitatrichtlijn te verwezenlijken is bescherming van alleen de Natura 2000-gebieden onvoldoende

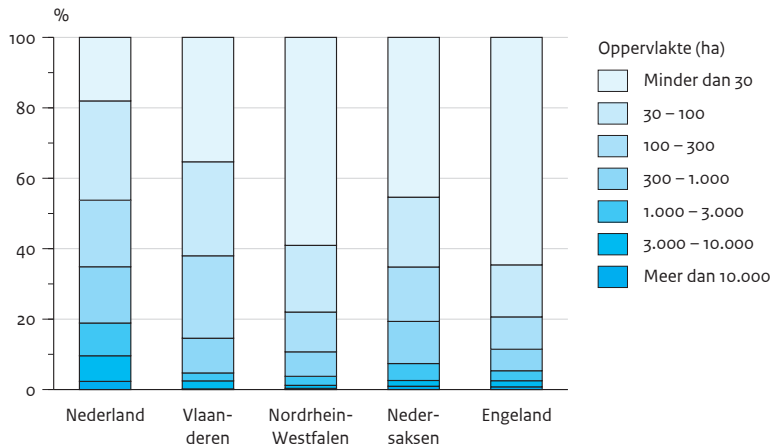
De Natura 2000-gebieden zijn deels afhankelijk van andere natuurgebieden en delen van het agrarisch gebied. Belangrijke populaties van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en groeiplaatsen van habitattypen komen namelijk ook voor in de Ecologische Hoofdstructuur en delen van het agrarisch gebied. Artikel 10 van de Habitatrichtlijn erkent deze afhankelijkheid. Wel zijn in het aanwijzings- en aanmeldingsproces van de Natura 2000-gebieden de belangrijkste gebieden waar te beschermen soorten en habitattypen voorkomen als Natura 2000-gebied aangemerkt. Op uitdrukkelijk verzoek van de Europese Commissie zijn in de 2e en 3e tranche van de aanmelding gebieden toegevoegd om belangrijkste habitats afdoende te dekken.

De populaties en habitats buiten het Natura 2000-netwerk worden niet betrokken in de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden, maar ze tellen wel mee in de bepaling van de landelijke staat van instandhouding. Daarmee zijn ze van belang voor het behalen van de doelstelling van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Voldoen aan deze doelstelling, het in gunstige staat van instandhouding brengen of houden, vergt daarmee ook buiten de Natura 2000 een soort- en habitatafhankelijke beleidsinspanning. Deze inspanning kan er tevens toe leiden dat de staat van instandhouding van bijlage II-soorten en bijlage I-habitattypen in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert, omdat populaties of habitats buiten het Natura 2000-gebied de populaties of habitats in het gebied kunnen versterken. De wijze waarop is soort- en situatiespecifiek. Zo zullen delen van het agrarisch gebied voor soorten die daar in kleine wateren voorkomen, bijvoorbeeld de Kamsalamander en Bittervoorn, een versterking vormen voor de populaties in de Natura 2000-gebieden.

Thans zijn de juridische verplichtingen, met name de uit EU-recht voortvloeiende verplichtingen, bijna uitsluitend gericht op de Natura 2000-gebieden. Doordat Nederland uitdrukkelijk geen verdergaande verplichtingen wil accepteren dan Europees rechtelijk als minimum voorgeschreven, is ook het Nederlandse natuurbeleid en natuurbeschermingsrecht steeds sterker gefocust op de

Figuur 1

Grootteverdeling aaneengesloten delen Natura 2000-gebieden, 2008



Bron: Bouwma et al. (2008)

Natura 2000-gebieden. De te realiseren doelstelling van de Vogel- en de Habitatrichtlijnen kunnen echter niet alleen met het instrument van de Natura 2000-gebieden worden gehaald. Er bestaat dus een Europeesrechtelijke noodzaak om voor de doelen relevante natuur ook buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen en te herstellen, met name in de EHS. Die noodzaak is voor de verschillende soorten en habitattypen in meer of mindere mate aanwezig, maar hij is er wel.

Het doel van de Habitatrichtlijn, het verzekeren van een gunstige staat van instandhouding, is niet per se van toepassing op elk afzonderlijk Natura 2000-gebied, maar op het netwerk als geheel. Dit heeft enerzijds de al genoemde flexibilisering tot gevolg: niet overal moet voor alle habitats en soorten de staat van instandhouding gunstig zijn of worden, mits maar verzekerd is dat de kwaliteit binnen het Natura 2000-gebied niet achteruitgaat. Anderzijds heeft dit tot gevolg dat het beleid en ook het juridisch instrumentarium niet beperkt kunnen blijven tot de Natura 2000-gebieden. Die Natura 2000-gebieden zijn immers onvoldoende om voor alle soorten en habitats waarvoor Nederland een verantwoordelijkheid draagt, te komen tot een gunstige staat van instandhouding.

Heeft Nederland veel kleine gebieden aangewezen?

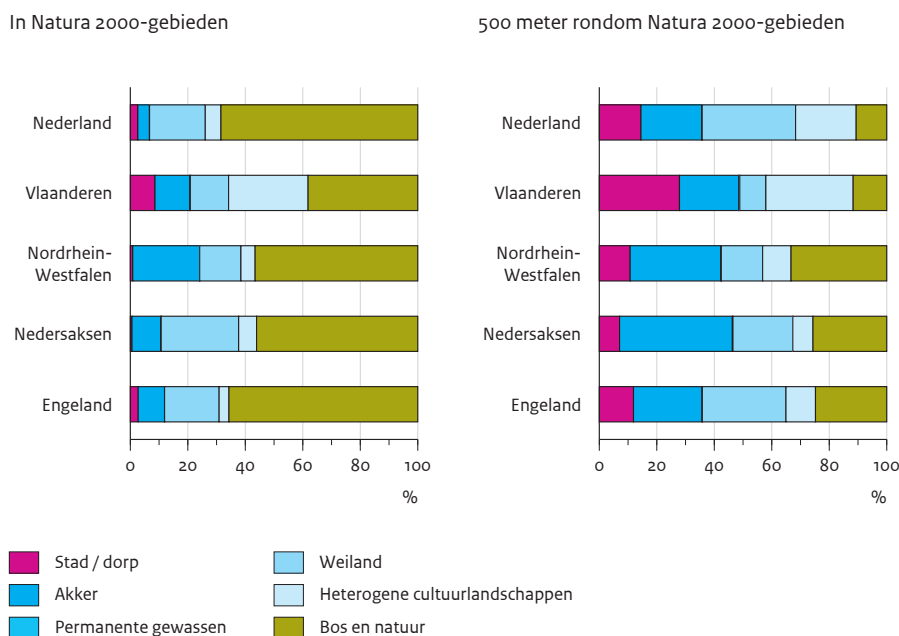
Heeft Nederland nu, in vergelijking met andere lidstaten, veel kleine gebieden aangewezen? Is bescherming van die kleine gebieden eigenlijk wel zinvol? In vergelijking met

buurregio's heeft Nederland juist relatief grote gebieden aangewezen (zie figuur 1), terwijl Nederland gemiddeld scoort wat betreft aantal gebieden in verhouding tot het landoppervlakte (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.2). In eerste instantie wilde Nederland alleen grotere gebieden aanmelden. Op aandringen van de Europese Commissie heeft Nederland in de 3e tranche van de aanmelding ook een aantal kleine gebieden opgenomen waar belangrijke te beschermen soorten en habitattypen voorkomen.

De aanwijzing van enkele kleinere gebieden is dus niet zomaar gebeurd. Indien het beheer van bepaalde kleine gebieden of de externe werking op deze gebieden in de praktijk problematisch is, is het schrappen van (de beschermingsstatus van) die gebieden alleen mogelijk als de ecologische functie van die gebieden in het netwerk op andere wijze kan worden overgenomen en ook wordt overgenomen, bijvoorbeeld door uitbreiding van andere gebieden. Een andere reactie op mogelijke problemen van bepaalde kleine gebieden zou, hun functie in aanmerking nemend, ook een versterking van deze gebieden kunnen zijn, bijvoorbeeld door uitbreiding, bufferzones of andere mogelijkheden om conflicten met het omliggende landgebruik op te lossen.

Een aantal landen heeft ervoor gekozen om de Natura 2000-opgave via een relatief groot aantal kleine gebieden in te vullen, met name Tsjechië, Duitsland, Estland en Slovenië. Deze landen betrekken de omgeving van de Natura 2000-gebieden bij het uitvoeren van de doelen van de Habitatrichtlijn, via het instrument van de externe werking. Externe werking betekent dat activiteiten buiten het gebied een (negatieve) uitwerking kunnen hebben binnen het gebied. In de meeste in het

Figuur 2
Landgebruik in en rondom Natura 2000-gebieden op het land, 2008



Bron: Bouwma et al. (2008)

onderzoek betrokken landen is de externe werking onbeperkt. Wel hanteert Duitsland een ‘wezenlijkheidsgrens’, die aangeeft wanneer een activiteit geen significant effect heeft op een aangewezen gebied. Het is de vraag of de Duitse regeling in overeenstemming is met het EU-recht. In Denemarken zijn, uitsluitend voor veehouderijen, zeer lage drempelwaarden vastgesteld, aangevuld met bepalingen die moeten voorkomen dat de uitstoot vanuit verschillende bronnen opstapelt in Natura 2000-gebieden.

Nederland heeft ingezet op relatief grote gebieden waar de habitats van soorten en de habitattypen in een groter geheel opgenomen zijn. Het voordeel van een dergelijke strategie is dat binnen het Natura 2000-gebied maatregelen genomen kunnen worden om kwetsbare habitats te beschermen en waar nodig te herstellen of uit te breiden. Doordat er in Nederland relatief veel landbouwgrond aan de Natura 2000-gebieden grenst (figuur 2) en de landbouw in Nederland intensief is, speelt de externe werking in Nederland toch een belangrijke rol.

Over het algemeen geldt dat grotere natuurgebieden robuuster zijn dan kleinere; ze zijn beter bestand tegen negatieve invloeden van buiten. Het MNP (2007) presenteerde daarom in de verkenning *Nederland Later* een kijkrichting ‘Robuuste Natuur’ waarin de Natura 2000-gebieden versterkt worden met de nog aan te leggen nieuwe natuur. Deze versterking leidt tot het

halen van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Een drietal aspecten kwam daarbij naar voren:

1. door grondwaterbeïnvloedingsgebieden als uitgangspunt voor natuuruitbreiding te nemen worden ruimtelijke relaties die aan grondwaterstromen gebonden zijn meegenomen.
2. door grond voor natuur aan te kopen direct langs de Natura 2000-gebieden worden deze versterkt. Het oppervlak aaneengesloten natuur wordt groter waardoor aan de ruimtelijke eisen van soorten wordt voldaan en grondwatermaatregelen in de kern van het Natura 2000-gebied minder uitstralen naar omliggende landbouwgebieden
3. door agrarisch natuurbeheer ook rond Natura 2000-gebieden in te voeren, kan een geleidelijke overgang tussen Natura 2000 en het omliggende landbouwgebied worden bewerkstelligd.

Deze kijkrichting is in de recente *IBO Natuur* en de *Brede Heroverwegingen* meegenomen. Hierin is de kijkrichting aangevuld met een kijkrichting Deltanatuur. Deze benadrukt het deltakarakter van Nederland, door vooral in te zetten op de natuur in de kustzone, het rivierengebied, de grote wateren en de laagveengebieden, met daarnaast aandacht voor de grote heidegebieden in Nederland. Ook de kijkrichting Deltanatuur streeft naar het vergroten en verbinden van natuurgebieden.

Welke mogelijkheden zijn er tot wijziging van aanwijzingen of instandhoudingsdoelstellingen?

Een (gedeeltelijke) intrekking van een aanwijzing is alleen mogelijk als er ecologische redenen voor zijn, namelijk wanneer het gebied feitelijk niet (meer) tot de meest geschikte gebieden behoort. Volgens de Europese Commissie en de Advocaat Generaal bij het Europese Hof van Justitie is intrekking alleen mogelijk als de lidstaat zich bij de aanwijzing aantoonbaar heeft vergist, of als een in de tussentijd ingetreden kwaliteitsverlies berust op door de lidstaat niet te beïnvloeden omstandigheden. Ons inziens is wijziging of intrekking van een gebied echter ook mogelijk als een lidstaat onvoldoende maatregelen heeft genomen om kwaliteitsverlies te voorkomen, maar daardoor een situatie is ontstaan waarin een herstel van de kwaliteit objectief onmogelijk is geworden. Dat neemt niet weg dat de lidstaat dan artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn heeft overtreden en daarvoor veroordeeld kan worden.

De lidstaten kunnen zelf bepalen wanneer en hoe ze de aanwijzing van een op grond van de *Vogelrichtlijn* aangewezen gebied (gedeeltelijk) intrekken of de begrenzing ervan wijzigen. Intrekking of wezenlijke wijziging van een op grond van de *Habitatrictlijn* aangewezen gebied geschiedt daarentegen via dezelfde procedure als de oorspronkelijke aanwijzing (artikel 4 Habitatrictlijn). Voorts kunnen lidstaten wijzigingen doorgeven aan de Europese Commissie om zo de database van Natura 2000 te actualiseren. Die kunnen ook de inhoud van een aanwijzingsbesluit of de grenzen van het aangewezen gebied betreffen, mits dat is overlegd met de Europese Commissie en mits vergissingen ten tijde van de aanwijzing of natuurlijke veranderingen hiervoor de reden zijn. Deze niet op een wettelijke grondslag berustende wijzigingsprocedure is in overeenstemming met het recht.

Een lidstaat kan de instandhoudingsdoelstellingen voor de Vogelrichtlijngebieden en Habitatrictlijngebieden wijzigen, zonder toedoen of goedkeuring van de Commissie of inbreng van andere lidstaten. Volgens artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998, die de Vogel- en Habitatrictlijnen in Nederland implementeert, moet het aanwijzingsbesluit, conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dan gewijzigd worden. Als een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen materieel betekent dat de functie van het gebied binnen Natura 2000 een wezenlijk andere wordt, dan gelden echter de procedurele eisen voor een wijziging of intrekking van de aanwijzing. De instandhoudingsdoelstellingen kunnen en moeten door

een lidstaat worden gewijzigd indien het bereiken van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen onhaalbaar is. Dat neemt niet weg dat de lidstaat mogelijk zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn heeft geschonden indien hij had kunnen voorkomen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet meer haalbaar zijn.

Beheerplannen lopen achter bij de planning

Het opstellen van beheerplannen en de procedure voor aanwijzingsbesluiten van de 166 Nederlandse Natura 2000-gebieden loopt sterk achter bij de geplande oplevering in 2010. Slechts twee beheerplannen zijn definitief, namelijk voor de Voordelta en het Oudeland van Strijen. Verwacht wordt dat eind 2012 voor alle Natura 2000-gebieden minimaal ontwerpbeheerplannen zijn opgesteld.

In een derde van de gebieden zijn geen knelpunten binnen de lopende beheerplanprocessen gemeld aan het Regiebureau Natura 2000, dat de beheerplanprocessen landelijk ondersteunt. In de overige twee derde van de gebieden worden als belangrijkste vraagstukken genoemd: de onzekerheid over gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden binnen en rondom Natura 2000-gebieden (inclusief bestaand gebruik), de stikstof- en verdrogingsdossiers, onzekerheden over de toepassing van de Natuurbeschermingswet en onzekerheden over de financiering van maatregelen. Wanneer deze onzekerheden worden aangepakt, komt het opstellen van de beheerplannen een stap dichterbij. Bij die aanpak moet goed rekening worden gehouden met de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrictlijnen. Oplossingen binnen de stikstof- en verdrogingsdossiers zijn noodzakelijk om stagnatie bij beheerplannen te doorbreken. Een hoopgevende ontwikkeling is die op de Veluwe, waar in 2007 het beleid rond verblijfsrecreatie stagneerde, maar waar sindsdien in de praktijk toch ruimte bleek om te investeren in die verblijfsrecreatie. De vraag is of het zinvol is dat er in de wet richtlijnen staan over het proces van beheerplannen. Het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft al richtlijnen voor de beheerplannen uitgebracht. Bovendien zijn juist de gebiedsspecifieke knelpunten hardnekkig en niet op te lossen met nationale richtlijnen, en vereist de oplossing van stikstof- en verdrogingsdossiers een andere aanpak dan standaardrichtlijnen.

De Habitatrictlijn stelt het gebruik van beheerplannen niet verplicht, maar noemt dit als een mogelijkheid om instandhoudingsmaatregelen vast te leggen. In de

lidstaten wordt hier dan ook op verschillende manieren mee omgegaan. Vrijwel alle lidstaten hebben het beheer van de Natura 2000-gebieden via een vorm van beheerplannen (*site management plans*) geregeld. De lidstaten stemmen de plannen af op de nationale historie en gebiedsspecifieke oplossingen. In grofweg de helft van de lidstaten zijn de beheerplannen verplicht, en waar de beheerplannen verplicht zijn, zijn deze in veel gevallen ook wettelijk bindend. Veel lidstaten combineren de beheerplannen met bestaande gebiedsprocessen en gebruiksregulering, bijvoorbeeld op gebied van jacht of bosbouw. Daarbij worden onder meer met particulieren contracten afgesloten over de uitvoering van beheer in het gebied.

Nederlandse beheerplannen bevatten zowel instandhoudingsdoelen en instandhoudingsmaatregelen als beschrijvingen van bestaand gebruik en voorziene handelingen en ontwikkelingen, indien nodig met bijbehorende voorwaarden en beperkingen. Juist deze wisselwerking tussen gebruik en instandhoudingsmaatregelen geeft het Nederlandse beheerplan toegevoegde waarde in de gebiedsprocessen. Dit gebruik van beheerplannen is in overeenstemming met de Europeesrechtelijke verplichtingen en randvoorwaarden. Voor de doeltreffendheid van deze aanpak is de uiteindelijke invulling en het gebruik van beheerplannen doorslaggevend.

Het beheerplan is het centrale instrument om aan de verplichtingen van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn te voldoen. Het kan echter nodig zijn om, naast de in het beheerplan voorziene maatregelen, extra maatregelen te nemen als de kwaliteit van het gebied achteruitgaat of soorten significant verstoord worden (artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998). Dat is niet ondenkbaar, aangezien het ingewikkeld kan zijn om bij het maken van een passende beoordeling voor een beheerplan met een looptijd van zes jaar alle ecologische gevolgen te overzien. Het beheerplan is dus niet het enige kader voor het beheer van Natura 2000-gebieden.

Thans zijn er nog maar weinig plannen uitgewerkt. Een studie aan de hand van een steekproef aan conceptbeheerplannen laat zien dat de opstellers van een groot deel van die beheerplannen nog niet zijn toegekomen aan een systematische uitwerking van doelen, probleemanalyse en maatregelen. Zo is niet duidelijk in welk tempo de bestaande beheerplannen worden uitgevoerd, hoe bij de uit te werken plannen wordt omgegaan met meten, monitoring, evaluatie en financiering, hoe de bestaande plannen doorwerken in volgende beheerplannen, en hoe het verslechteringsverbod wordt nageleefd.

Spanningen rond bestaand gebruik

De bestaande functies in en rond de Natura 2000-gebieden zorgen voor de grootste spanningen in het beheerplanproces. De stikstof- en verdrogingsproblematiek, bijvoorbeeld, is zo een bestaande spanning tussen landbouw en natuur die terugkomt in de beheerplanprocessen. Andere belangrijke spanningen rondom bestaand gebruik zijn zorgen over de gevolgen van het Natura 2000-beleid voor eigendommen en investeringen van bedrijven en burgers, zorgen over de mogelijkheid activiteiten in of rondom het gebied te kunnen voortzetten en zorgen van bewoners over de veranderingen in hun leefomgeving. Om de instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen na te streven zijn bijvoorbeeld watermaatregelen nodig, zoals het verhogen van de grondwaterstand. Een dergelijke ingreep kan de recente investeringen van agrariërs in dat gebied tenietdoen. Dergelijke spanningen worden versterkt door de onzekerheden over de verplichtingen van de Natura 2000 en de reikwijdte van de externe werking. Ook is bij de verschillende partijen weerstand ontstaan door wisselingen in de sturingsstrategie van het Rijk en het gebrek aan een positieve communicatie over Natura 2000.

Naast bovengenoemde spanningen kampt het beheerplanproces ook met de gevolgen van beleidswijzigingen. Het primaire doel van enkele recente wetswijzigingen was om het vergunningvereiste te beperken tot datgene wat Europeesrechtelijk noodzakelijk is. Door elkaar opvolgende wetswijzigingen is echter de implementatie van artikel 6 lid 2 en deels ook van artikel 6 lid 3 onnodig diffuus en gecompliceerd geworden. Een herziening en vereenvoudiging van deze systematiek is aan te bevelen. Daarbij zou ook de ongelukkige redactie van artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 moeten worden bekeken.

Sinds de inwerkingtreding van de (gewijzigde) Natuurbeschermingswet 1998 per 1 oktober 2005 is met name de regulering van bestaand gebruik meerdere malen herzien. Deze herzieningen zijn ingegeven door jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar ook onder politiek-bestuurlijke invloed. Het begrip bestaand gebruik is gewijzigd en de aanvankelijke vergaande vergunningplicht voor bestaand gebruik is sinds inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet definitief losgelaten (hoofdstuk 2, paragraaf 2.7.2). Deze regeling is nog steeds diffuus, bijvoorbeeld door de afwijkende peildata in artikel 1 Natuurbeschermingswet 1998 en artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998.

Deze onduidelijkheden veroorzaken, samen met de inhoudelijke beleidswijzigingen, een rem op het beheerplanproces. Op dit moment is nog niet te overzien welke invloed het beheerplanproces zal ondergaan door de sinds 31 maart 2010 geldende bepaling, op grond waarvan bestaand gebruik is vrijgesteld van de vergunningplicht, ongeacht de vraag of dit gebruik in het beheerplan is of zal worden opgenomen. In Hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de Nederlandse 'bestaand gebruik'-regeling op Europeesrechtelijke bezwaren stuit. De peildatum van 1 oktober 2005 sluit niet aan bij het Europese recht. De Natuurbeschermingswet 1998 zou beter moeten aansluiten bij de interpretatie van het Europese Hof van Justitie over de toepasselijkheid van de richtlijnbevestigingen (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.7.2 en 2.7.3)

Uiteraard lopen andere lidstaten ook aan tegen bestaand gebruik in de Natura 2000-gebieden. Er is echter geen eenduidige definitie van bestaand gebruik bij andere lidstaten te vinden. Verschillende lidstaten hebben lijsten gemaakt met welke activiteiten wel en welke activiteiten niet zijn toegestaan in de Natura 2000-gebieden. Aan het toestaan van activiteiten is een vergunningplicht verbonden. Slechts een aantal landen heeft al zijn Natura 2000-gebieden gescreend op bestaand gebruik. De mogelijke verschillen in aanpak tussen lidstaten zijn in het geval van de Waddenzee onderzocht door de Raad van de Wadden. Deze concludeert: 'Het onderzoek naar de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Trilaterale Waddengebied heeft geen verschillen aan het licht gebracht die volgens de Raad afbreuk doen aan het gelijke speelveld'. De implementatie van de Natura 2000 in Nederland, Duitsland en Denemarken is in de Waddenzee vergelijkbaar wat betreft de beoordeling van gebruik.

Programmatische Aanpak Stikstof: stikstofdepositiedaling blijft nodig

De Programmatische Aanpak Stikstof is erop gericht het stikstofknelpunt in Natura 2000-gebieden op te lossen en eveneens economische ontwikkelruimte te creëren. Het Programma als zodanig kan nog niet als een volwaardige implementatie van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn worden aangemerkt. Om te bewerkstelligen dat de beoogde passende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is de inzet van andere instrumenten noodzakelijk, zoals provinciale verordeningen, vergunningen en aanschrijvingen.

De organieke wetgeving en de Natuurbeschermingswet 1998 bevatten al voldoende instrumenten om de

doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen en de nakoming van het maatregelenpakket uit beheerplannen te kunnen verzekeren. Dit conglomeraat kan dan ook als passende maatregel(en) als bedoeld in artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn worden aangemerkt. Van artikel 19kh, lid 5 Natuurbeschermingswet 1998 mag, zoals deze bepaling ook eist, alleen gebruik worden gemaakt als op grond van de feitelijke depositiewaarde ter plaatse en de gevolgen van beheer- en herstelmaatregelen, kan worden aangetoond dat de (tijdelijke) toename van de depositie met zekerheid geen significante gevolgen heeft voor de habitats in het desbetreffende gebied.

In de Natura 2000-gebieden is veel aandacht voor stikstofdepositie, vanwege de negatieve invloed van stikstof op habitats. Aan de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 19kd eerste lid) ligt de premisse ten grondslag dat een gelijkblijvende of afnemende stikstofdepositie (ook in een overbelaste situatie) met zich brengt dat er geen *significante* effecten optreden op gevoelige habitattypen. Deze aanname is juist, blijkt uit onze analyse (zie hoofdstuk 2). Artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 is in beginsel dan ook niet in strijd met artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Wel kan veelvuldige toepassing van dit artikel uit de Natuurbeschermingswet een probleem scheppen in het kader van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Om een verdere achteruitgang van de gevoelige habitats te voorkomen moet de depositie in veel Natura 2000-gebieden aanzienlijk worden teruggebracht om binnen een redelijke termijn de kritische depositiewaarde te kunnen halen of zijn andere effectgerichte maatregelen als ecologische of hydrologische maatregelen nodig. Deze doelen zijn veel moeilijker te halen als – zoals op grond van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 is toegestaan – de depositiedaling door technische vernieuwingen of de beëindiging van bestaande activiteiten volledig mag worden benut voor een uitbreiding van de veestapel elders. Het wordt dan veel moeilijker en in bepaalde gebieden waarschijnlijk onmogelijk om nog aan de verplichtingen van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn te voldoen.

Ook anderszins kleven aan artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 mogelijk Europeesrechtelijke complicaties. De Raad van State en in navolging daarvan verschillende auteurs in de juridische literatuur hebben aangegeven dat de toets op grond van artikel 6 Habitatrichtlijn een integrale beoordeling van de gevolgen van een activiteit vereist.

VERDIEPING

VERDIEPING

Inleiding

De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin is aangegeven welke vogels, andere diersoorten en habitats beschermd moeten worden. Voor de bescherming zijn gebieden aangewezen die een Europees netwerk van natuurgebieden vormen: de Natura 2000-gebieden. In Nederland zijn 166 Natura 2000-gebieden.

De implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijnen en de aanwijzing en bescherming van Natura 2000-gebieden in Nederland verloopt niet zonder problemen. Zo doen zich bij de uitvoering ecologische en juridische knelpunten voor. Daarnaast heeft het in maart 2010 van kracht worden van de Crisis- en herstelwet nieuwe juridische vragen opgeworpen.

In (naar verwachting) het voorjaar van 2011 wordt een wetsvoorstel ingediend om de vigerende Nederlandse natuurwetten – de Flora- en Faunawet, de Boswet en Natuurbeschermingswet 1998 – samen te voegen. Mede ter voorbereiding op dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer besloten om onderzoek te laten verrichten naar een aantal knelpunten in de huidige wetgeving. Daarmee wordt de motie-Van der Ham/Jacobi (32 123 XIV, nr. 112) uitgevoerd. In Bijlage 5 staat de opdrachtbrief van de Tweede Kamer aan het Planbureau voor de Leefomgeving, en een uitleg over de doelstelling en hoofdvragen van het onderzoek.

Deze rapportage is het resultaat van twee separate onderzoeken, namelijk één naar de juridische aspecten

en één naar de natuur- en milieuaspecten en de beheerplanprocessen. In deze Verdieping wordt in vier hoofdstukken uitgebreid ingegaan op elk aspect en proces.

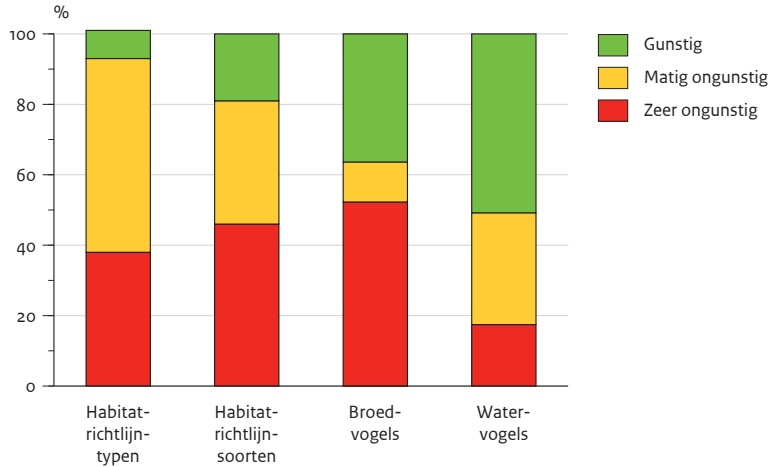
In Verdiepingshoofdstuk 2 behandelen we de juridische vraagstukken rond de uitvoering van de doelen en verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en het Natura 2000-netwerk. Hierin komen onder meer de reikwijdte van de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, het bestaand gebruik en de gevolgen van de Crisis- en herstelwet aan de orde.

In hoofdstuk 3 bespreken we de natuur- en milieuknelpunten die in en rond de Natura 2000-gebieden spelen vanuit ecologisch perspectief. Hierin komen de milieu-, water- en ruimtecondities aan de orde en gaan we in op het definiëren en meten van de staat van instandhouding en verslechtering van de Natura 2000-gebieden. Ook de invloed van klimaatverandering op de doelen en de visies op de ontwikkeling van natuur uit de IBO natuur komen aan de orde.

Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de beheerplanprocessen, en onderzoekt de knelpunten en spanningsvelden die in de gebiedsprocessen van de Natura 2000-gebieden naar voren komen. Hierin wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de beheerplannen.

In deze inleiding beginnen we met de positie van Nederland te bepalen in het Europese Natura 2000-netwerk.

Figuur 1.1
Staat van instandhouding, 2006

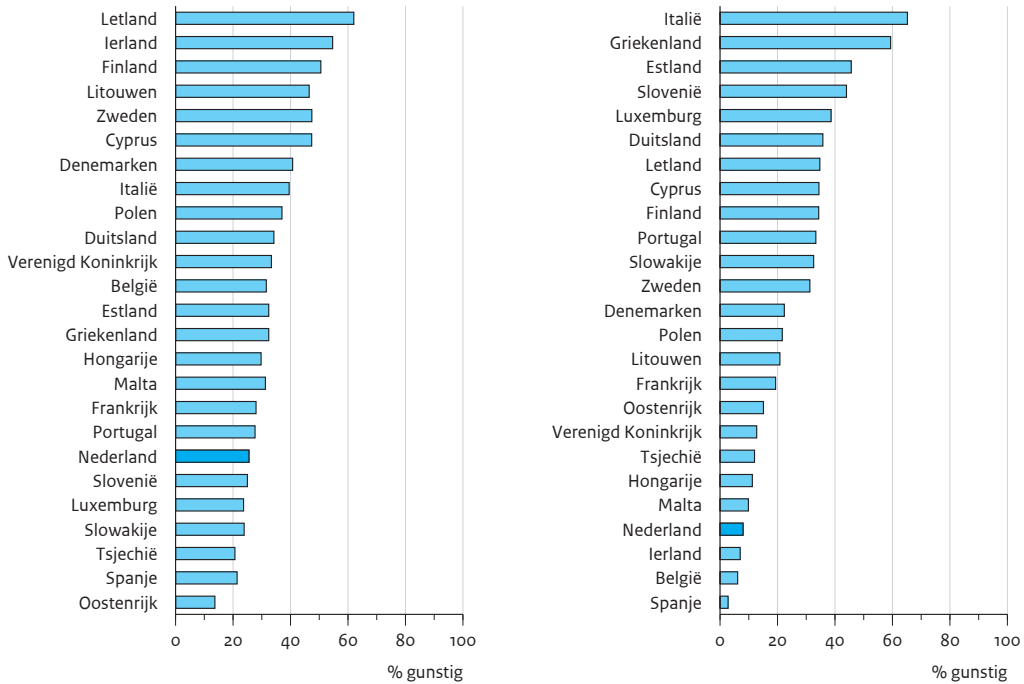


Bron: Ministerie van LNV (2006)

Figuur 1.2
Gunstige staat van instandhouding Habitatrichtlijn, 2006

Soorten bijlage II en IV

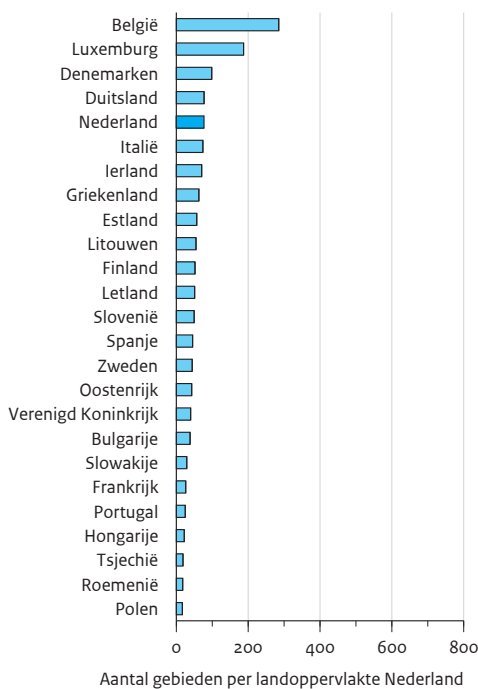
Habitattypen



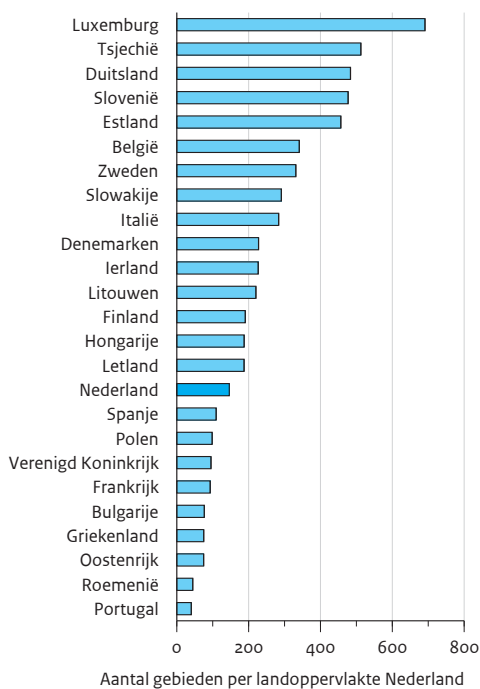
Bron: Europese Commissie, Natura 2000-barometer¹

Figuur 1.3
Aantal Natura 2000-gebieden in Europa, 2006

Vogelrichtlijn



Habitatrichtlijn



Bron: Europese Commissie, Natura 2000-barometer

Door het kleine oppervlak staat Luxemburg met een gering aantal gebieden hoog op de lijst. Daar sommige gebieden zowel Vogel- als Habitatrichtlijngebied zijn, laten de aantallen zich niet optellen.

1.1 Wat is de huidige staat van instandhouding?

Hoofddoel van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is om de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen te herstellen en te behouden. In Nederland blijkt de staat van instandhouding van meer dan 80 procent van de Habitatrichtlijnsoorten en -habitattypen ongunstig te zijn, ongeveer gelijk verdeeld tussen matig ongunstig en zeer ongunstig (figuur 1.1). Voor de broedvogels en niet-broedende watervogels die onder de Vogelrichtlijn worden beschermd, is de situatie beter: hier heeft 50 tot 65 procent een ongunstige staat van instandhouding. Echter, ongeveer de helft van de broedvogels verkeert in een zeer ongunstige staat van instandhouding (LNV 2006).

In vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie heeft Nederland een relatief klein aantal soorten en habitats in een gunstige staat van instandhouding, met een zevende respectievelijk vierde positie van onder (figuur 1.2).

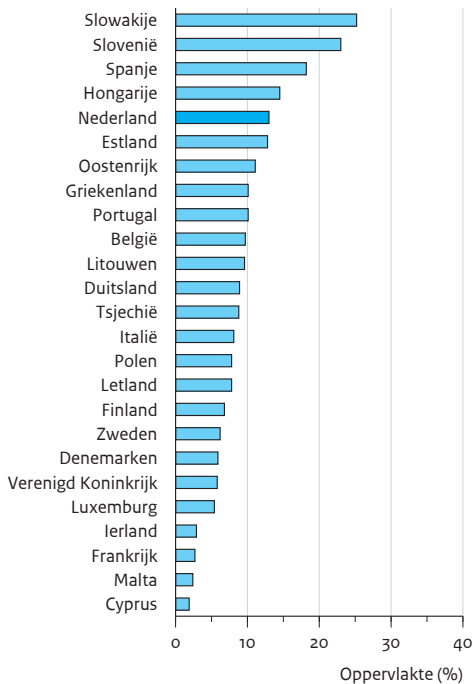
1.2 Natura 2000 in Europa

De Natura 2000-gebieden bestaan uit gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn beschermd. In Nederland heerst de gedachte dat er veel gebieden zijn aangewezen. Echter, vergeleken met andere Europese landen heeft Nederland een gemiddeld aantal Natura 2000-gebieden aangewezen, waarbij de aantallen zijn gecorrigeerd voor het oppervlak van de verschillende landen (figuur 1.3). Er is wel een relatief groot aantal Vogelrichtlijngebieden in Nederland, wat de belangrijke positie van de Nederlandse delta voor trekvogels onderstreept. Het aantal Habitatrichtlijngebieden ligt net onder het gemiddelde. Tsjechië, Duitsland, Slovenië en Estland hebben relatief veel Habitatrichtlijngebieden aangemeld. Opvallend is de koppositie van België in het aantal Vogelrichtlijngebieden.

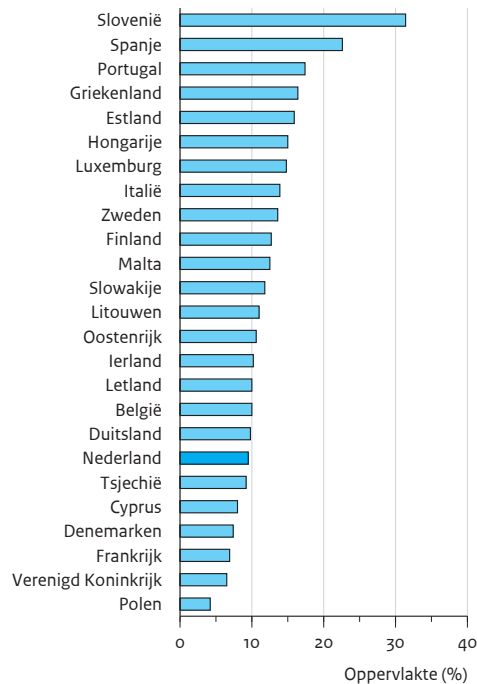
De Habitatrichtlijngebieden maken in Nederland ten opzichte van de andere lidstaten een relatief klein deel van Nederland uit, terwijl de Vogelrichtlijngebieden juist een relatief groot deel van het oppervlak uitmaken (figuur 1.4). In Nederland beslaan de Natura

Figuur 1.4
Natura 2000-gebieden in Europa, 2006

Vogelrichtlijn



Habitatrichtlijn



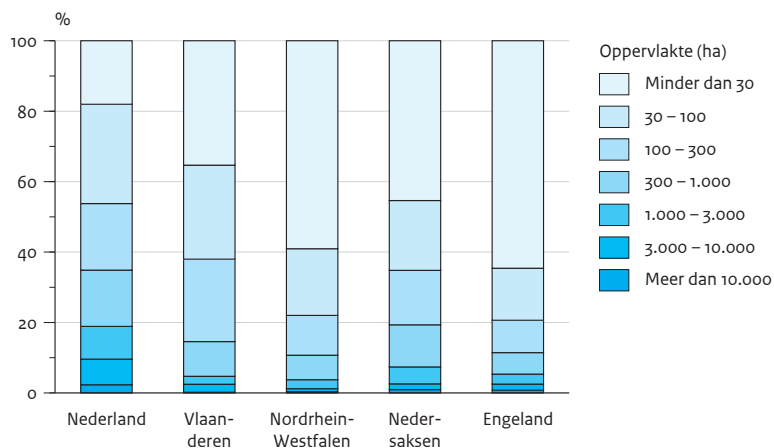
Bron: Europese Commissie, Natura 2000-barometer

2000-gebieden ongeveer 13 procent van het oppervlak land, getijdenwateren en zoete wateren. Het WWF (2006) schat dat ongeveer 18 procent van het oppervlak van de Europese Unie aangewezen is als Natura 2000-gebied. Het relatief grote oppervlakteaandeel van Vogelrichtlijngebieden is wederom een weerslag van de belangrijke rol van Nederland in de trekroutes van vogels en komt vooral op conto van de grote wateren als IJsselmeer en Markermeer, de kustzone van de Noordzee, de Wadden en de wateren van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse delta. De Vogelrichtlijngebieden kunnen overlappen met Habitatrichtlijngebieden, daarom vallen de aantallen van figuur 1.3 en de percentages in figuur 1.4 niet op te tellen tot een totaal.

In een studie naar de implementatie van de Natura 2000 in de buurregio's van Nederland, te weten Vlaanderen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen en Engeland, laten Bouwma et al. (2008) een aantal verschillen zien, die vooral betrekking hebben op de omgrenzing van de Natura 2000-gebieden en het type landgebruik dat binnen en net buiten die gebieden valt.

In vergelijking met de buurlanden valt op dat Nederland relatief grote Natura 2000-gebieden heeft aangewezen (figuur 1.5), waarbij de helft van de aaneengesloten delen van Natura 2000-gebieden 100 hectare of groter is. De grootste gebieden zijn de grote zoete wateren en de getijdengebieden, en ook de Veluwe is een groot Natura 2000-gebied. Tevens heeft Nederland het grootste aandeel 'bos en natuur' in de Natura 2000-gebieden, nipt gevolgd door Engeland (figuur 1.6). In de zone om de Natura 2000-gebieden heen heeft Nederland juist het minste aandeel 'bos en natuur' van de buurlanden en juist een groot aandeel landbouwgronden (figuur 1.6), wat de isolatie van de Natura 2000-gebieden tekent. Door de nabijheid van landbouwgronden en Natura 2000-gebieden, is de onderlinge beïnvloeding hoog in Nederland. Vlaanderen kent juist het minste aandeel 'bos en natuur' in de Natura 2000-gebieden, terwijl net als in Nederland er ook weinig natuur direct tegen de Natura 2000-gebieden aanligt. Ook in Vlaanderen is het moeilijk om natuur en landbouw op elkaar af te stemmen. In Vlaanderen liggen de Natura 2000-gebieden het dichtst bij bebouwd gebied, er is zelfs bebouwd gebied in de Natura 2000 opgenomen.

Figuur 1.5
Grootteverdeling aaneengesloten delen Natura 2000-gebieden, 2008



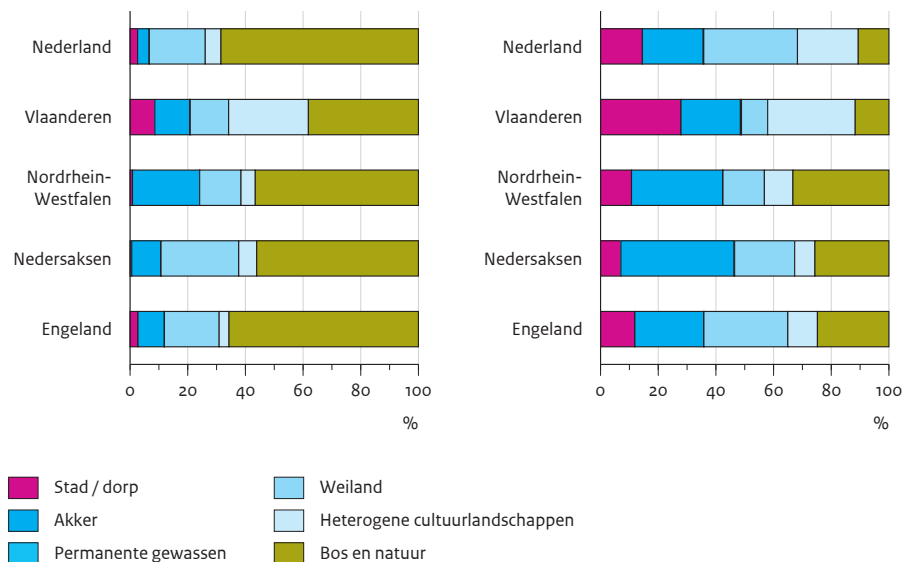
Bron: Bouwma et al. (2008)

Nederland heeft ten opzichte van de buurregio's relatief grote aaneengesloten delen van Natura 2000-gebieden. Valt een gebied in meerdere aaneengesloten delen uiteen, dan staan deze apart in de figuur.

Figuur 1.6
Landgebruik in en rondom Natura 2000-gebieden op het land, 2008

In Natura 2000-gebieden

500 meter rondom Natura 2000-gebieden



Bron: Bouwma et al. (2008)

Bovendien blijkt dat in Nederland ongeveer 50 procent van het land in de Natura 2000-gebieden in bezit is van natuurbeheerders, zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Provinciale Landschappen, dat is het grootste percentage van alle regio's om ons heen. De andere 50 procent is in bezit van boeren, particulieren, waterleidingbedrijven en overheidsorganen als waterschappen, gemeenten en provincies (Van Veen & Bouwma 2007).

Noot

- 1 Beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

Juridische ruimte in de implementatie van Natura 2000

Ch.W. Backes (Universiteit Maastricht), A.A. Freriks en B.A. Beijen (Universiteit Utrecht)

2.1 Juridische ruimte voor de bijstelling instandhoudingsdoelen per gebied

Welke juridische ruimte bestaat er bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijnen in de nationale wetgeving om instandhoudingsdoelen per gebied bij te stellen indien na één of meer beheerplanperiode(s) blijkt dat deze niet haalbaar zijn?

De ruimte voor de lidstaten om de instandhoudingsdoelstellingen, nadat deze voor het eerst zijn vastgesteld, aan te passen kan alleen duidelijk worden indien ook wordt ingegaan op de vraag welke ruimte de lidstaten hebben om de aanmelding of aanwijzing van gebieden te wijzigen. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en gebieden die zijn aangewezen op grond van de Habitatrictlijn.

De vraag of de instandhoudingsdoelen per gebied mogen worden bijgesteld en ook de vraag of de aanwijzing van gebieden mag worden gewijzigd of gedeeltelijk ingetrokken is weer afhankelijk van de, onderling samenhangende, vragen waarop de instandhoudingsdoelstellingen in de gebieden moeten zijn gericht en wat de inhoud van de, aan de instandhoudingsdoelstellingen gerelateerde, verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn is. Het beantwoorden van deze voorvragen, die op zich geen door de opdrachtgevers gestelde vragen zijn, is essentieel

om uiteindelijk de hier aan de orde zijnde onderzoeksvraag naar mogelijkheden tot aanpassing van de instandhoudingsdoelen te kunnen beantwoorden. Deze twee voorvragen zijn echter ook van belang voor de beantwoording van andere onderzoeksvragen, zoals voor de vraag of een grensoverschrijdende taakverdeling bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen en de beheermaatregelen mogelijk is (zie paragraaf 2.4.2). Daarom wordt met het beantwoorden van deze voorvragen begonnen.

2.1.1 Eis van een gunstige staat van instandhouding – per gebied of voor het netwerk als geheel?

Niet alle habitats en populaties van soorten in elk gebied hoeven ons inziens in een gunstige staat te worden gebracht. Volstaan kan worden aan te geven welke bijdrage een gebied levert aan het in gunstige staat van instandhouding houden of brengen van een soort of habitatype in het Natura 2000-netwerk. Streeft een lidstaat voor bepaalde habitats of soorten in een bepaald gebied niet naar een gunstige staat van instandhouding, dan zal deze lidstaat wel actief maatregelen moeten nemen om een verdere achteruitgang van de kwaliteit van het gebied te voorkomen. Bovendien is het berusten in een matige of ongunstige staat van instandhouding slechts aanvaardbaar indien kan worden gemotiveerd hoe uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding van de soort of habitat in het hele netwerk zal worden bereikt. Gezien de feitelijke staat van instandhouding van

de meeste habitattypen en soorten levert dat thans een zware bewijslast op.

Zijn de lidstaten verplicht om, op termijn, voor de te beschermen soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding te verzekeren in elk gebied binnen hun lidstaat of bij te dragen aan een gunstige staat van instandhouding van de soort of het habitatype in het Natura 2000-netwerk, respectievelijk de desbetreffende biogeografische regio('s)?

Voor gebieden waarin de staat van instandhouding van de habitats en soorten gunstig is, speelt deze vraag in beginsel niet. Daar mag het immers niet komen tot een vermindering van de kwaliteit (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn). Op de vraag wat dit betekent zal hierna in paragraaf 2.1.2 worden ingegaan. Onafhankelijk van de nadere invulling van het begrip 'kwaliteitsverslechtering' geldt hoe dan ook dat de gunstige staat van instandhouding in dergelijke gebieden gewaarborgd moet blijven. De hier behandelde vraag speelt dus alleen indien de staat van instandhouding ten tijde van de aanwijzing van een gebied niet gunstig is.

Over het antwoord op deze essentiële vraag bestaat geen duidelijkheid. Uit de achtste overweging in de considerans van de Vogelrichtlijn, alsmede artikel 2 en 3 Vogelrichtlijn enerzijds en de zesde tot achtste overweging in de considerans van de Habitatrichtlijn, alsmede artikel 2 lid 1 en artikel 3 lid 1 Habitatrichtlijn anderzijds volgt dat *het netwerk* ervoor zorgt dat de te beschermen habitats en soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding worden behouden of een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt.¹ Bij de aanwijzing van de gebieden ingevolge artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn moeten de lidstaten prioriteiten vaststellen 'gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat... of van een soort... alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging'. In fase twee van de selectie van de gebieden (artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn) is voor de vraag of een gebied op de 'communauteaire lijst' wordt opgenomen ingevolge bijlage III hoofdzakelijk van belang 'de bijdrage die zij (de gebieden, auteurs) leveren tot het in een gunstige staat van instandhouding behoud of herstellen van een natuurlijke habitat... of de coherentie van Natura 2000...'. Ingevolge artikel 1 is sprake van een gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat wanneer 'het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen,...'. Met 'binnen dat gebied' lijkt hier bedoeld te zijn binnen het natuurlijke

verspreidingsgebied en niet binnen elk aangewezen gebied.

Het behouden of bereiken van een gunstige staat van instandhouding lijkt dus ingevolge deze bepalingen een doel te zijn dat betrekking heeft op het hele Natura 2000-netwerk. Doel en maatstaf van de verplichtingen tot bescherming van individueel aangewezen gebieden lijkt het realiseren van een instandhoudingsdoelstelling te zijn die aan het netwerk en het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten in het netwerk bijdraagt.

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn relateren de eis van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten daarentegen niet aan de lidstaat. Voor de stelling dat de lidstaten verplicht zouden zijn om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten in hun lidstaat hebben wij geen aanknopingspunten kunnen vinden. Ook artikel 17 Habitatrichtlijn, waarin de lidstaten worden verplicht om periodiek verslag te doen over de toepassing van de in het kader van de richtlijn (binnen de lidstaat) genomen maatregelen en de effecten van die maatregelen op de staat van instandhouding van de habitats en soorten maakt dit niet anders. Uiteraard kunnen de lidstaten slechts berichten over maatregelen die zij zelf nemen. Ingevolge de letter van artikel 17 Habitatrichtlijn moeten zij echter aangeven welke gevolgen deze maatregelen hebben voor de staat van instandhouding van een habitat of soort. Artikel 17 bepaalt niet waarop deze laatstgenoemde inschatting betrekking moet hebben (gebied, land of netwerk). Wij achten de opvatting dat de vereisten van een gunstige staat van instandhouding betrekking zouden hebben op elke lidstaat afzonderlijk dan ook niet juist.

De richtlijn zelf lijkt dus de eis van een gunstige staat van instandhouding te relateren aan het netwerk, niet aan het gebied. In de juridische vakliteratuur wordt, voor zover op deze vraag wordt ingegaan, geen duidelijk antwoord gegeven. Bastmeijer et al. lijken impliciet van opvatting te zijn dat in alle gebieden een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt.² Even later wordt in hetzelfde rapport echter gesteld dat, indien een soort om natuurlijke redenen in een gebied achteruit gaat en de staat van instandhouding in dat gebied verslechtert, er 'uit een andere SBZ een extra bijdrage moet komen' omdat 'de betreffende soort ...wel in een gunstige staat van instandhouding (moet) blijven/zijn' en concluderen de auteurs dat het 'uiteindelijk gaat om het waarborgen van een goede bijdrage van een bepaald gebied aan de landelijke doelstellingen' en dat 'de landelijke instandhoudingsdoelstellingen maatgevend' zouden moeten zijn.³ In een eerder, eveneens voor de

Vogelbescherming geschreven, rapport komen deze auteurs tot de conclusie dat de gunstige staat van instandhouding zowel in elk gebied als op landelijk niveau moet worden bereikt.⁴

De Commissie heeft in haar handleiding uit 2000 betoogd dat een gunstige staat van instandhouding in eerste instantie in het netwerk moet worden bereikt, maar dat een toets aan de eis van een gunstige staat van instandhouding ook op gebiedsniveau nodig is 'omdat de ecologische samenhang van het netwerk afhangt van de bijdrage van elk gebied'.⁵ Ook het Duitse Bundesverwaltungsgericht gaat er vanuit dat in ieder gebied een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats moet worden bereikt.⁶

Het Hof van Justitie heeft zich ons inziens nog niet over deze vraag uitgelaten. Bastmeijer et al. leiden uit het arrest over de 'Bodensee-snelweg S 18' (Oostenrijk) af dat in alle gebieden een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt.⁷ Dat heeft het Hof echter in dat arrest niet gezegd. In deze uitspraak ging het om de vraag of Oostenrijk bepaalde kleinere gebieden, die door al uitgevoerde en voorgenomen activiteiten onder economische druk stonden, had moeten aanwijzen als vogelbeschermingszone. Het argument van Oostenrijk dat voor de desbetreffende soorten al grotere en beter geschikte gebieden waren aangewezen werd door het Hof verworpen omdat uit telcijfers bleek dat ook in de bestreden gebieden – ondanks de daar plaatsvindende economische activiteiten, de reeds bestaande belasting en de minder gunstige toestand en kwaliteit – toch aantallen van de te beschermen vogels feitelijk voorkwamen die vergelijkbaar waren met de grotere gebieden die in een gunstigere staat van instandhouding verkeerden. De bestreden gebieden behoren dus feitelijk tot de meest geschikte gebieden en hadden moeten worden aangewezen.⁸ Het Hof zegt daarmee echter niets over de vraag of het vervolgens noodzakelijk is om de soorten en habitats in deze gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Het arrest is ons inziens, voor zover hier relevant, alleen van betekenis voor de vraag hoe groot de beoordelingsruimte is van de lidstaten bij de vraag welke gebieden nu de meest geschikte gebieden zijn. Wat de vogelbeschermingszones betreft, blijken daarbij bijna uitsluitend telgegevens de doorslag te geven en mag geen rekening worden gehouden met bestaand gebruik, voorbelastingen, economische activiteiten of andere niet-ornithologische factoren. Het feit dat een gebied volgens de lidstaat 'niet geschikt' is voor de instandhouding van een soort, mag niet leiden tot het achterwege laten van de aanwijzing indien het gebied feitelijk wel veel exemplaren van deze soort herbergt en dus tot de meest geschikte gebieden behoort, aldus het Hof.

Voor gebieden waarvan de kwaliteit sinds het ingaan van de rechtsgevolgen van artikel 6 Habitatrichtlijn zijn verslechterd geldt een herstelopgave en is het vereist dat de lidstaat actieve beheermaatregelen neemt om dit herstel van de ingetreden schade te verzekeren.⁹ Op het eerste gezicht lijkt er veel voor te pleiten dat uiteindelijk in beginsel in elk gebied een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten moet worden bereikt. Immers, het begrip gunstige staat van instandhouding is in artikel 1 Habitatrichtlijn aldus gedefinieerd dat bij een gunstige staat van instandhouding het natuurlijke verspreidingsgebied van een soort of habitat en de oppervlakte van die habitat niet afnemen en de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies alsmede een voor de soorten voldoende grote habitat blijven bestaan. Als een gebied niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert, dan nemen de oppervlakte habitat of het natuurlijke verspreidingsgebied van een soort dus af. Zou men dus accepteren dat een gebied alleen een bepaalde bijdrage moet leveren aan een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort of habitat binnen het netwerk en dat ook op den duur de staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats niet in elk gebied gunstig moet worden, dan lijkt dit te betekenen dat in bepaalde gebieden het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort op den duur kleiner wordt en er geen voldoende groot habitat bestaat om de populaties van de desbetreffende soorten op lange termijn in stand te houden. Op den duur wordt dan dus de kwaliteit van het gebied slechter en wordt ook de bijdrage aan de landelijke doelstelling of de doelstelling voor het Natura 2000-netwerk kleiner. Het gebied kan dan zijn functie binnen het netwerk Natura 2000 niet duurzaam vervullen. Dit zou er dus voor pleiten dat artikel 3 Habitatrichtlijn van de lidstaten eist dat de habitats en soorten in elk gebied op den duur in een gunstige staat van instandhouding moeten worden gebracht.

Dwingend is deze interpretatie echter niet. Neemt men als vertrekpunt dat het de uiteindelijke doelstelling van de Habitatrichtlijn is om biodiversiteitsverlies tegen te gaan door het behoud van habitats en soorten binnen een samenhangend netwerk in een duurzame, gunstige staat van instandhouding te brengen (zie artikel 2 van de richtlijn), dan kan dit doel soms ook worden bereikt als de staat van instandhouding van een habitat of soort niet in elk gebied gunstig is, mits maar een beperkte bijdrage van een dergelijk gebied nodig is om in het hele netwerk een gunstige, stabiele staat van instandhouding te verzekeren. Indien bijvoorbeeld in een biogeografische zone tien gebieden van een bepaalde grootte, kwaliteit, geografische spreiding en gunstige staat van instandhouding alsmede twee gebieden met een matige

ongunstige staat van instandhouding van de desbetreffende habitat of soort nodig zijn om de habitat of soort in het hele netwerk duurzaam in een gunstige staat van instandhouding te laten verkeren, dan wordt het doel dat in het netwerk een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats wordt verzekerd ook bereikt als de kwaliteit in die twee gebieden op den duur niet verbetert en in een matige ongunstige staat blijft. Dan is het niet nodig om in het elfde en twaalfde gebied een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Indien in een dergelijke situatie maatregelen worden genomen om de, niet gunstige, staat van instandhouding van de habitats en soorten niet verder te laten verslechteren (zie nog hierna paragraaf 2.1.2), dan lijkt ons uit de richtlijn geen verplichting te kunnen worden afgeleid om de habitats en soorten in die gebieden in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Omdat bij de melding van de gebieden geen rekening is gehouden met de vraag in welke toestand een gebied zich bevindt en de aanwijzing ook niet beperkt mocht blijven tot gebieden waarvan vaststaat dat alle te beschermen habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding kunnen worden gebracht, moet het de lidstaat mogelijk zijn om later vast te stellen dat het ook uiteindelijk niet mogelijk is om voor een bepaalde soort of habitat in een bepaald gebied een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Daarvoor kunnen een aantal redenen zijn. Een eerste groep van gevallen is die waarin ecologische redenen het nastreven van een gunstige staat van instandhouding onmogelijk of niet wenselijk maken. Dat kan zich voordoen als maatregelen die ten behoeve van de ene soort of habitatype worden genomen ten koste gaan van een andere type soort of habitatype. Dan moeten en kunnen (gemotiveerde) keuzes worden gemaakt. Klimatologische ontwikkelingen die door de lidstaat niet zijn te beheersen of andere ecologische factoren kunnen het bereiken van een goede staat van instandhouding voor een bepaalde habitatype in een bepaald gebied onmogelijk of nagenoeg onmogelijk maken. Het doelendocument noemt hier het voorbeeld van de exoot van het Engels slijkgras dat een herstel van inheems klein slijkgras op alle plaatsen waar dit voorkwam of voorkomt nagenoeg onmogelijk maakt. Ten slotte lijkt het ons tot op zekere hoogte ook mogelijk om op grond van sociale en economische overwegingen te besluiten om bepaalde habitatypes op bepaalde locaties niet meer in een goede staat van instandhouding te herstellen. Juist daar waar de richtlijn een herstelverplichting uitdrukkelijk noemt (artikel 2 lid 2), is ook vastgelegd dat de op grond van de richtlijn te nemen maatregelen rekening moeten houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied (artikel 2 lid 3). In geen van de lidstaten zijn de personele, zakelijke en

financiële budgetten ten behoeve van het Natura 2000-beleid oneindig. Het is zaak om deze budgetten doelmatig in te zetten en daarbij prioriteiten aan te brengen.

Indien het ecologisch geheel onmogelijk, onwenselijk of slechts met volstrekt disproportionele middelen mogelijk is om ooit een gunstige staat van instandhouding van een habitat of soort in een gebied te bereiken, kan de lidstaat dus ons inziens afzien van het (willen) bereiken van een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitat in dat gebied. Er moeten dan echter wel maatregelen worden genomen om een verder kwaliteitsverlies te voorkomen. Bovendien moet aangetoond worden hoe een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort of habitat in het hele netwerk wel wordt bereikt.

De vraag is of zich zelfs gevallen kunnen voordoen waarin, om de uiteindelijke doelstelling van de richtlijn te bereiken, een achteruitgang van de staat van instandhouding van bepaalde (soorten en habitats in bepaalde) gebieden kan worden geaccepteerd. Indien in het voorgaande geval slechts tien gebieden met een gunstige staat van instandhouding nodig zijn om de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats in het hele netwerk te verzekeren, dan kan, zo zou men kunnen argumenteren, de bijdrage van het elfde en twaalfde gebied, waarin zich de desbetreffende soort of habitat ten tijde van de aanwijzing in een ongunstige staat van instandhouding bevindt, worden gemist en zou, vanuit de doelstelling van de richtlijn beargumenteerd, kunnen worden geaccepteerd dat de soort of habitat in die twee gebieden achteruit gaat en uiteindelijk zelfs geheel verdwijnt. Nog afgezien van de procedurele implicaties van een dergelijke situatie en de vraag of een dergelijke benadering met artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn verenigbaar zou zijn, lijkt ons een dergelijke zienswijze echter niet te verenigen met artikel 4 lid 1 en lid 2 Vogelrichtlijn en artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn. Ingevolge artikel 4 Vogelrichtlijn hebben de lidstaten immers de gebieden aangewezen die voor het behoud van een vogelsoort de meest geschikte gebieden zijn. Ingevolge artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn heeft de Commissie, samen met de lidstaten, die gebieden op de communautaire lijst geplaatst, die, kort samengevat, van belang zijn voor de (gunstige staat van) instandhouding van de betrokken soorten en habitats (zie de criteria in bijlage III Habitatrichtlijn). Behoudens een, door de advocaat-generaal voor mogelijk gehouden,¹⁰ kennelijke vergissing, impliceert dit dat een wezenlijke achteruitgang van een soort of habitat in de ten behoeve van deze soorten en habitats aangewezen gebieden in beginsel niet kan worden aanvaard. Anders uitgedrukt: een situatie waarin

slechts 10 van de 12 ten behoeve van een bepaalde habitat of soort aangewezen gebieden nodig zijn om het netwerk als geheel duurzaam in een gunstige staat van instandhouding te laten verkeren, zou zich eigenlijk niet moeten kunnen voordoen. Behoudens een kennelijke vergissing zijn de gebieden immers nu juist geselecteerd vanwege hun bijzondere geschiktheid voor het behoud van een vogelsoort of vanwege hun ‘communautair belang’ voor deze soort of habitat.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft inmiddels, in lijn met de hier aangevoerde argumenten, eveneens geoordeeld dat de door de Nederlandse regering gevolgde interpretatie juist is en een gunstige staat van instandhouding niet voor alle habitats en alle soorten in elk gebied hoeft te worden nagestreefd.¹¹ Wel lijkt de Afdeling van opvatting te zijn dat de verplichtingen om een gunstige staat van instandhouding te verzekeren betrekking hebben op de lidstaat, terwijl wij verdedigen dat het referentiekader het Europese netwerk als geheel is. Daarbij overweegt de Afdeling: ‘..dat ingevolge het eerste gedachtestreepje van artikel 1, onderdeel e, onder meer sprake is een ‘gunstige staat van instandhouding’ van een habitat als het natuurlijke verspreidingsgebied van het habitatype en de oppervlakte van dat habitatype binnen dat verspreidingsgebied stabiel zijn of toenemen binnen het in artikel 2 van de Habitatrichtlijn bedoelde grondgebied van de lidstaat.’ Echter, dat staat niet in artikel 1 Habitatrichtlijn. In de definities van ‘gunstige staat van instandhouding’ in artikel 1 Habitatrichtlijn wordt alleen betrekking genomen op ‘het natuurlijke verspreidingsgebied’ en juist niet op het grondgebied van de lidstaten. In artikel 2 en 3 Habitatrichtlijn wordt wel aan het grondgebied van de lidstaten gerefereerd. Daarbij bepaalt artikel 2 lid 1 echter uitsluitend dat de richtlijn tot doel heeft de biodiversiteit de waarborgen door het in stand houden van de habitats op het Europese grondgebied (en niet het overzeese grondgebied) van de lidstaten. Voorts bepaalt artikel 3 lid 2 Habitatrichtlijn dat elke lidstaat bijdraagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 ‘al naar gelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1’. Ook deze bepaling wijst er niet op dat de verplichtingen om te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding betrekking zouden hebben op het niveau van de lidstaat. Nu de doelstelling en ook de tekst van de richtlijn pleiten voor het (de verschillende biogeografische zones binnen) het Natura 2000-netwerk als referentiekader, menen wij dat de Afdeling in haar uitspraak van 16 maart 2011 ten onrechte de lidstaat lijkt aan te houden. Wellicht heeft de Afdeling zich echter ook niet willen uitspreken omtrent de vraag of de lidstaat dan wel het Natura 2000-netwerk het juiste referentiekader is. In de aan haar voorgelegde zaak werd door de

appellant partij verdedigd dat de gunstige staat van instandhouding in elk gebied zou moeten worden bereikt, terwijl de staat als verweerder verdedigde dat de lidstaat het juiste referentiekader is. De vraag of dit niet het Natura 2000-netwerk moet zijn werd dus door partijen niet opgeworpen.

Wij komen dus tot de slotsom dat niet elk gebied van meet af aan in een gunstige staat van instandhouding moet verkeren of in een gunstige staat moet worden gebracht. Als vertrekpunt lijkt het juist dat wordt volstaan met aan te geven welke bijdragen aan het in gunstige staat van instandhouding houden of brengen van een soort of habitatype in Natura 2000 worden verzekerd. Gezien de definitie van het begrip ‘gunstige staat van instandhouding’ in artikel 1 Habitatrichtlijn heeft het feit dat een soort of habitat niet in een gunstige staat van instandhouding verkeert noodzakelijk tot gevolg dat de kwaliteit daarvan op den duur achteruit gaat indien geen maatregelen worden genomen. Streeft een lidstaat dus in een bepaald gebied niet naar een gunstige staat van instandhouding voor alle habitats en soorten, bijvoorbeeld omdat dat zeer dure maatregelen zou vereisen, dan zal deze lidstaat wel actief maatregelen moeten nemen om een verdere achteruitgang van de kwaliteit van het gebied te voorkomen. Bovendien is het berusten in een matige of ongunstige staat van instandhouding van een soort of habitat in een bepaald gebied slechts aanvaardbaar indien kan worden gemotiveerd hoe uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding van de soort of habitat in het hele netwerk zal worden bereikt.

De hier aan de orde zijnde vraag werd tot nu toe uitsluitend bekeken vanuit het Europees recht. Het gaat immers in de kern om de interpretatie van verplichtingen die uit de Habitatrichtlijn voortvloeien. Het zou echter kunnen dat ook het Nederlandse recht hier iets over bepaalt. Een opvallende bepaling is in dit verband artikel 19a lid 3, sub a Natuurbeschermingswet 1998. Daarin is bepaald dat tot de inhoud van een beheerplan ten minste behoort: ‘a. een beschrijving van de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied en, voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling, daarbuiten.’ Deze bepaling zou aldus kunnen worden gelezen dat een beheerplan moet zijn gericht op het behoud of herstel van de natuurlijke habitats en populaties in een gunstige staat van instandhouding in het gebied waarop het plan betrekking heeft. Inmiddels is daarom ook een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van artikel 19a lid 3 sub a Natuurbeschermingswet 1998. In

artikel 19a lid 3 zou ingevolge dit wetsvoorstel de zinsnede ‘in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied’ worden vervangen door ‘overeenkomstig de instandhoudingsdoelstelling voor het aangewezen gebied’.

Dat is blijkens de Memorie van Toelichting van dit wetsvoorstel nodig om misverstanden over de strekking van het beheerplan te voorkomen.¹² Hoewel dit wetsvoorstel nog niet door het parlement is aanvaard,¹³ het wetsvoorstel het geldende recht niet wil wijzigen, maar slechts wil verduidelijken en de ongelukkig geformuleerde redactie van het thans bestaande artikel 19a lid 3 sub a Natuurbeschermingswet 1998 niet dwingend moet worden gelezen dat in een beheerplan zonder meer naar een gunstige staat van instandhouding moet worden gestreefd, lijkt ons de tegenwoordige wetstekst niet in de weg te staan aan het beleid dat de gunstige staat van instandhouding niet voor alle habitats en soorten in alle gebieden moet worden bereikt.

Bij deze conclusie moeten wel twee relativerende kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste worden onze bevindingen niet door een ieder gedeeld. Zoals gezegd zijn sommige auteurs en ook de hoogste bestuursrechter van een niet onbelangrijke lidstaat van opvatting dat in alle gebieden uiteindelijk voor alle habitats en soorten een gunstige staat van instandhouding moet worden bereikt. Deze opvatting wordt echter nergens uitvoerig beargumenteerd. Ook het Franse milieuwetboek bepaalt in artikel L. 414-1 lid V uitdrukkelijk dat alle habitats en soorten in alle beschermde gebieden in een gunstige staat van instandhouding moeten worden gehouden of gebracht. Ten tweede is het ook op den duur in een ongunstige staat van instandhouding verkeren van bepaalde soorten en habitats in bepaalde gebieden alleen acceptabel als de desbetreffende lidstaat kan aantonen dat verzekerd is dat de staat van instandhouding in het netwerk als geheel duurzaam gunstig is of zal worden. Zoals in deel 1 van dit rapport nader is uiteengezet, is de staat van instandhouding van het merendeel van de habitats en soorten zowel in Nederland als in geheel Europa tenminste thans nog ongunstig. De bewijslast voor lidstaten die beweren dat voor bepaalde (habitats en soorten in bepaalde) gebieden ook uiteindelijk kan worden volstaan met een ongunstige staat van instandhouding is dan ook zwaar.

2.1.2 De verplichting kwaliteitsverlies te voorkomen (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn)

Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn verbiedt niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied, maar slechts een achteruitgang die een gevaar van een aantasting van een gunstige staat van instandhouding

met zich brengt of tot gevolg heeft dat de kansen tot herstel in een gunstige staat van instandhouding mogelijk kunnen dalen. Is sprake van een negatieve verandering van de kwaliteit van een gebied, dan heeft de lidstaat de bewijslast dat deze verslechtering niet mogelijk leidt tot een minder gunstige staat van instandhouding en dus geen verslechtering is in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Evident disproportionele maatregelen worden door het EU-recht niet geëist. De rechtspraak dienaangaande is echter zeer streng. Dat onvoldoende personele of financiële middelen ter beschikking staan of stonden om maatregelen te nemen die op zich mogelijk zijn teneinde kwaliteitsverlies te voorkomen of dat de gelden binnen een voor natuurbescherming voorziene begrotingspost waren uitgeput, zal het Hof van Justitie bijvoorbeeld niet aanvaarden. Het Hof van Justitie heeft een beroep op onmogelijkheid of op het feit dat een lidstaat alles gedaan had wat redelijkerwijs mogelijk was nog nooit aanvaard.

Zoals gezegd, moet de mogelijkheid om de aanwijzing van een gebied gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen worden bekeken in samenhang met de uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn (ook voor op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen) gebieden voortvloeiende verplichtingen. Ingevolge deze bepaling moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de aangewezen gebieden niet verslechtert en er geen significante storingen optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen. Dat behelst een verplichting tot het nemen van positieve beheermaatregelen indien de kwaliteit van het gebied, bijvoorbeeld door autonome, door de lidstaat niet te voorkomen, ontwikkelingen achteruit dreigt te gaan. Het Hof van Justitie heeft benadrukt dat in beginsel ook negatieve gevolgen voor de kwaliteit van een gebied die worden veroorzaakt door natuurlijke ontwikkelingen, door de lidstaten moeten worden tegengegaan.¹⁴ Dat zal duidelijk en tamelijk onomstreden zijn voor zover het gaat om habitats die alleen door menselijk toedoen blijven bestaan, bijvoorbeeld bepaalde zeldzame soorten grasland die met struiken en boompjes zouden begroeien als ze niet extensief agrarisch bewerkt zouden worden (extensieve beweiding of extensief maaien). Hetzelfde geldt echter ook voor andere natuurlijke ontwikkelingen die een kwaliteitsverlies tot gevolg zouden hebben.¹⁵ In de literatuur wordt aangenomen, dat de lidstaten in beginsel zelfs de gevolgen van klimaatverandering moeten tegengaan indien de klimaatverandering in een aangewezen gebied leidt tot een aantoonbare kwaliteitsverslechtering.¹⁶

Een volgende vraag is of elke kwaliteitsverslechtering moet worden voorkomen of slechts een kwaliteitsverslechtering die, gezien de

instandhoudingsdoelstellingen in het gebied, een significant effect heeft. Is bijvoorbeeld een verslechtering van de kwaliteit van een habitat verboden en door de lidstaat met verboden en actieve maatregelen te voorkomen hoewel de staat van instandhouding van een habitat of soort in het desbetreffende gebied ook na de kwaliteitsverslechtering nog steeds gunstig is?

De letter van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn lijkt elke kwaliteitsverslechtering te verbieden. Artikel 6 lid 2 verlangt immers dat 'de kwaliteit...in de speciale beschermingzones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden ... voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben'. Had de wetgever alleen kwaliteitsverslechteringen met een, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, significant effect willen verbieden, dan had hij het laatste zinsdeel van artikel 6 lid 2 niet aan de storende factoren moeten relateren, maar ook aan de verslechtering van de kwaliteit.

De rechtspraak van het Hof van Justitie geeft thans nog geen duidelijk antwoord op deze vraag. In een aantal uitspraken heeft het Hof lidstaten veroordeeld wegens verslechteringen die in aangewezen (vogelbeschermings) gebieden waren ingetreden. Deels ging het daarbij om gevolgen van het uitvoeren van projecten en plannen die, ten onrechte of omdat artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn nog niet van toepassing was, niet aan een toets conform artikel 6 lid 3 waren onderworpen.¹⁷ In de uitspraak *Commissie vs. Ierland*¹⁸ en het *Poitou-arrest* gaat het daarentegen meer algemeen, tenminste deels los van concrete projecten, om een onaanvaardbare achteruitgang van de kwaliteit van een gebied. In het *Poitou-arrest* is het enkele feit dat het aantal vogels van een soort waarvoor het gebied was aangewezen aanzienlijk is afgenomen, voldoende voor een veroordeling.¹⁹ Ook in de uitspraak tegen *Ierland* is het feit dat het areaal venen en heide in een bepaald gebied substantieel is afgenomen voldoende voor een veroordeling.

In een arrest van 25 juni 2009²⁰ was de vraag of ook niet significante verslechteringen moeten worden voorkomen uitdrukkelijk aan de orde. Het toepasselijke Franse recht bepaalde dat menselijke activiteiten die geen significante effecten hebben op het behoud van of herstel in een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitats en soorten niet verboden zijn. De Commissie had in deze zaak uitdrukkelijk gewezen op het verschil tussen het moeten voorkomen van significante verstoringen en van alle, dus ook niet significante verslechteringen. Het Hof ging echter op dit aspect niet in, maar wees erop dat het feit dat menselijke activiteiten met niet significante effecten niet verboden zijn niet wegneemt dat het Franse

recht tevens bepaalde dat maatregelen moeten worden getroffen om (elke) verslechtering van de natuurlijke habitats en significante storingen te voorkomen. Uiteindelijk was daarmee dus aan artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn voldaan. Hoewel ook deze uitspraak niet als bewijs kan dienen bevat ze toch enige aanwijzing voor de aanname dat het Hof uitgaat van de letterlijke tekst van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn en dus van een verbod van elke, ook een niet significante verslechtering. De conclusie van de AG in deze zaak is voor ons helaas, ook na veelvuldige lezing en discussie, niet begrijpelijk.

Ook de opvattingen van de Europese Commissie over deze vraag zijn niet eenduidig. In haar toelichting op artikel 6 Habitatrichtlijn uit 2000 stelt de Commissie dat, anders dan de letter van de richtlijn suggereert, ook het begrip verslechtering (net als verstoring) dient te worden gerelateerd aan het doel van de richtlijn. Van een verslechtering in de zin van artikel 6 lid 2 is, volgens de Commissie, alleen sprake indien de staat van instandhouding minder gunstig wordt.²¹ Vervolgens preciseert de Commissie dit begrip: elke factor die bijdraagt tot een vermindering van de oppervlakte van een habitat geldt als een verslechtering. Hetzelfde geldt voor elke verzwakking van de factoren die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van de habitats op lange termijn. Ook een dalende lijn in de voor het gebied typische soorten is een verslechtering, aldus de Commissie. Deze nadere verduidelijking lijkt te zijn ingegeven door de definitie van het begrip 'gunstige staat van instandhouding' in artikel 1 Habitatrichtlijn.

In haar pleidooi in zaak C-241/08 tegen Frankrijk²² hamert de Commissie daarentegen op een duidelijk verschil tussen het verbod tot verslechtering enerzijds en verstoring anderzijds. Elke fysieke achteruitgang van habitats is 'systematisch verboden', aldus de Commissie.

Beide stellingnamen wijken ons inziens van elkaar af. Het maakt een duidelijk verschil of de lidstaten elke fysieke verslechtering moeten voorkomen of alleen ontwikkelingen die, het evenredigheidsbeginsel en de doelstelling van de richtlijn in ogenschouw genomen, leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van een habitat.

In de Nederlandse en, voor zover ons bekend, buitenlandse literatuur wordt niet op deze belangrijke vraag ingegaan, althans niet met nadere argumenten. Een uitzondering is de publicatie van Gellermann waarin deze, vooral met verwijzing naar de letter van artikel 6 lid 2, beargumenteert dat de lidstaten elke en niet alleen een significante verslechtering van de kwaliteit van de habitats moeten voorkomen.²³

Het antwoord op de hier behandelde vraag lijkt ons met name te moeten worden gevonden in de doelstellingen van de Habitatrichtlijn in het algemeen en artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn in het bijzonder. Artikel 6 lid 2 is, evenals de overige leden van artikel 6, erop gericht om bij te dragen aan een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten in het netwerk Natura 2000.²⁴ De richtlijn, en (dus) ook artikel 6, beogen niet elke achteruitgang van de natuur in de aangewezen gebieden zonder meer te voorkomen. Een dergelijk strenge strekking van artikel 6 lid 2 zou ook tot weinig navolgbare en onrealistische eisen leiden. Indien immers de kwaliteit van de natuur in een bepaald gebied door menselijk handelen of door natuurlijke oorzaken toeneemt, zou een verplichting tot voorkoming van elke denkbare verslechtering deze betere natuurtoestand voor alle tijden als verplicht te handhaven toestand manifesteren. De lidstaten zouden dan, ook als de natuur door natuurlijke oorzaken in een van de komende jaren weer achteruit gaat, ervoor moeten zorgen, dat de op enig moment maximaal bereikte kwaliteit altijd behouden blijft. De Habitatrichtlijn beoogt echter niet een optimale kwaliteit van de natuur na te streven.

Aan deze conclusie zou men alleen kunnen ontkomen indien wordt aangenomen dat de verplichting uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn uitsluitend gerelateerd is aan het tijdstip waarop de verplichtingen uit artikel 6 Habitatrichtlijn voor het desbetreffende gebied van kracht werden. Dan zou een tussentijdse verbetering van een gebied immers weer ‘opgesoupeerd’ kunnen worden zonder dat sprake is van een verslechtering in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Deze vraag naar de peildatum voor de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn is, voor zover wij weten, nog door niemand opgeworpen. Hoewel de vraag wanneer de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ingaan op grond van de richtlijn zelf en de jurisprudentie van het Hof duidelijk is,²⁵ moet daarvan worden onderscheiden de vraag op welke toestand (op welk peildatum) deze verplichtingen vervolgens betrekking hebben. Ons inziens zou hierbij een onderscheid moeten worden gemaakt tussen habitats en soorten in gebieden die zich in een gunstige staat van instandhouding bevinden en habitats en soorten die zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden. Voor de eerste groep lijkt, gezien de doelstellingen van de richtlijn, aanvaardbaar dat een nog verdergaande verbetering van de kwaliteit van de habitats en soorten die is ingetreden nadat een gebied onder artikel 6 Habitatrichtlijn is komen te vallen, niet zonder meer voor altijd gehandhaafd moet worden. Voor de tweede groep van gebieden (waarin de habitats en soorten dus ten tijde van de aanwijzing niet verkeerden in een gunstige staat van instandhouding) is het met de doelstellingen van de Habitatrichtlijn moeilijk

verenigbaar indien een na het intreden van de rechtsgevolgen van artikel 6 Habitatrichtlijn bereikte verbetering richting een gunstige staat van instandhouding weer verloren zou mogen gaan zonder dat sprake is van een verslechtering van de kwaliteit van de habitats. Een terugval van een, gerelateerd aan het gebied, gunstige staat van instandhouding van een habitat naar een ongunstige lijkt grammaticaal toch niet anders te kunnen worden gekwalificeerd dan een verslechtering van de kwaliteit van een habitat. Als de Europese wetgever het anders had bedoeld en door artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn uitsluitend de kwaliteit op het moment van het intreden van de rechtsgevolgen van deze bepaling had willen beschermen, dan had hij dat explicieter geregeld, respectievelijk moeten regelen omdat een dergelijk beperkte strekking van deze bepaling te sterk afwijkt van een grammaticaal meer voor de hand liggende ruimere interpretatie. Wij komen dus tot het resultaat dat artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn tenminste bij habitats en soorten die ten tijde van het van kracht worden van deze bepaling zich niet in een gunstige staat van instandhouding in het desbetreffende gebied bevonden ook betrekking heeft op een sinds het intreden van deze rechtsgevolgen verbeterde toestand.

Een ander belangrijk argument voor deze opvatting kan ons inziens worden gevonden in de relatie tussen artikel 6 lid 2 en artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Het Hof van Justitie heeft er in het Kokkelvisserijarrest (terecht) op gewezen dat beide leden van artikel 6 complementair zijn.²⁶ Het beschermingsniveau dat beide voorschriften beogen te bieden, is hetzelfde. Artikel 6 lid 3 is ten opzichte van artikel 6 lid 2 een *lex specialis* voor toekomstige plannen en projecten, terwijl artikel 6 lid 2 een voortdurende verplichting betreft die bijvoorbeeld ook blijft gelden nadat een plan of project na toetsing conform artikel 6 lid 3 is toegelaten. Indien de eisen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn strenger zouden zijn dan die uit artikel 6 lid 3, zouden projecten die op grond van artikel 6 lid 3 zijn toegelaten stelselmatig na realisatie gedeeltelijk moeten worden teruggedraaid of aangepast. Nu artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn alleen plannen en projecten met mogelijkerwijs significante ‘effecten’ aan een passende beoordeling onderwerpt en projecten die wel enige, maar geen significante effecten kunnen hebben ook zonder passende beoordeling toelaatbaar zijn, kan de verplichting uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ook slechts betrekking hebben op significante ‘effecten’. Artikel 6 lid 2 spreekt echter niet van ‘effecten’, maar van een achteruitgang van de kwaliteit van een gebied en van significante verstoringen. Gezien het complementaire karakter van beide bepalingen en het doel van de richtlijn, kan met ‘effecten’ alleen maar bedoeld zijn kwaliteitsverslechtingen en verstoringen. Het feit dat de verplichting tot het maken van een passende

beoordeling beperkt is tot projecten met mogelijkserwijs significante effecten, pleit er dus voor dat artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn, anders dan de letter van de wet suggereert, ook slechts betrekking heeft op significante kwaliteitsverslechtingen.

Wij concluderen derhalve dat artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn niet elke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied verbiedt, maar slechts een achteruitgang welke in het licht van de doelstellingen van de richtlijn en gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied zijn vastgesteld, significant is. Daarbij gaat het om een verslechtering die een gevaar van een aantasting van de staat van instandhouding van een gebied met zich brengt of tot gevolg heeft dat de kansen tot herstel in een gunstige staat van instandhouding mogelijk kunnen dalen. Is de staat van instandhouding gunstig en verandert een verslechtering van de kwaliteit, bijvoorbeeld een afname van het aantal species, niets aan deze gunstige staat van instandhouding in het gebied, dan is ons inziens geen sprake van een verslechtering van de kwaliteit in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Anders is dit met een afname van de oppervlakte van een habitat omdat ingevolge artikel 1 sub e Habitatrichtlijn alleen dan sprake is van een gunstige staat van instandhouding als de oppervlakte van de habitat binnen een gebied minstens stabiel is.²⁷ Hetzelfde geldt indien de staat van instandhouding niet gunstig is, door de verslechtering echter ook niet minder gunstig wordt en de kansen op herstel tot een gunstige staat van instandhouding door de verslechtering niet verminderd worden. Dat zal zich echter niet vaak voordoen, omdat bij een al ongunstige staat van instandhouding bij een verslechtering al gauw sprake zal zijn van een verdere achteruitgang van de staat van instandhouding. Indien sprake is van een niet gunstige staat van instandhouding, dan houdt dat ingevolge de definitie in artikel 1 Habitatrichtlijn immers bijvoorbeeld in dat de oppervlakte van een habitat of het verspreidingsgebied van een soort kleiner wordt. Als het habitat al kleiner wordt, zal zelden kunnen worden gesteld dat een verslechtering van de kwaliteit van een habitat de kansen op herstel niet verder zal verminderen. Om een concreet voorbeeld te noemen: als het hoogveen in een gebied door een te lage grondwaterstand al jaren steeds meer afneemt, dan zal een drainage van een akker die een verdere wegzijging van het grondwater tot gevolg heeft ook bijdragen aan de nog snellere achteruitgang van de omvang van het habitat en zal dat de kansen op herstel negatief beïnvloeden. Maatregelen die, ondanks een verdere verlaging van de grondwaterstand tot gevolg hebben dat de oppervlakte hoogveen in een dergelijke situatie niet afneemt of zelfs toeneemt, zijn moeilijk of niet denkbaar.

Is sprake van een negatieve verandering van de kwaliteit van een gebied, dan heeft de lidstaat, respectievelijk diegene die binnen de lidstaat verantwoordelijk is voor het beheer van het gebied, de bewijslast dat deze verslechtering niet mogelijk leidt tot een minder gunstige staat van instandhouding en dus geen verslechtering is in de zin van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

Ook met betrekking tot deze fundamentele vraag naar de verplichtingen die uit de Habitatrichtlijn voortvloeien wijzen wij nogmaals op het feit dat onze hier ontwikkelde en beargumenteerde opvatting (nog) geen gemeengoed is en niet zeker is of een nationale of Europese rechter uiteindelijk in gelijke zin zal oordelen.

De verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn om significante kwaliteitsverslechtering of verstoring te voorkomen zijn echter niet onbegrensd. Ten eerste kan niet het onmogelijke worden geëist. Met name Duitse auteurs leiden dit af uit het proportionaliteitsvereiste.²⁸ Duidelijke voorbeelden zijn dienaangaande niet voorzienbare natuurrampen (grote branden, overstromingen)²⁹ en sommige gevolgen van de klimaatverandering. Als een soort ten behoeve waarvan het gebied toentertijd is aangewezen zich 300 kilometer naar het noorden begeeft en het om een gebied gaat dat aan de zuidrand van de zone is gesitueerd waarin de soort ten tijde van de aanwijzing voorkwam,³⁰ dan zal daar weinig aan te doen zijn. Verschuuren³¹ en De Bruin³² hebben wat dat betreft een restrictievere opvatting. Vooral Verschuuren gaat er vanuit dat de lidstaten ook maatregelen moeten nemen om een kwaliteitsverslechtering als gevolg van klimaatverandering te voorkomen. Gewezen zij echter op het feit dat in de uitspraak C-6/04 (Gibraltar-arrest) waarop beide auteurs zich beroepen, gevolgen van klimaatverandering niet aan de orde waren. Dat werd in de conclusie van de AG in deze zaak uitdrukkelijk opgemerkt.³³ Dat wil echter niet zeggen dat mogelijke negatieve gevolgen van klimaatverandering voor beschermde gebieden in het geheel niet kunnen, en dus ook in beginsel zullen moeten worden tegengegaan.³⁴ Een vermindering van de druk op het gebied door aanpassing van het bestaand gebruik, in het bijzonder agrarisch gebruik, een vergroting van een aangewezen gebied of een bufferzone of bepaalde actieve beheermaatregelen kunnen vaak negatieve gevolgen van klimaatverandering of andere natuurlijke oorzaken ongedaan maken. Dergelijke maatregelen moeten in beginsel ook genomen worden.³⁵

Voorts worden de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn begrensd door het proportionaliteitsvereiste.³⁶ Dit algemene beginsel van het recht van de Europese Unie is gecodificeerd in artikel

5, lid 1 en lid 4 VEU en van toepassing op al het handelen van de EU, dus ook op de uit richtlijnen voor lidstaten voortvloeiende verplichtingen.³⁷ De vraag in hoeverre het Hof van Justitie het achterwege laten van mogelijke maatregelen zal accepteren omdat deze niet disproportioneel zijn, is niet in algemene zin te beantwoorden. Wel kunnen we zeggen dat het Hof geen volstrekt disproportionele maatregelen zal eisen. Hier moet echter aan worden toegevoegd dat dit verweer in de praktijk nog nooit geaccepteerd is,³⁸ zodat er een grijs gebied blijft bestaan. Om dit grijze gebied een beetje in te vullen, kunnen we wel aangeven in welke gevallen het Hof een verweer niet accepteerde. Juridische, politieke, financiële of praktische moeilijkheden die de nakoming meebrengt zijn als rechtvaardiging om niet aan een resultaatverplichting te voldoen tot nu toe door het Hof steevast afgewezen.³⁹

Voor de te late omzetting van een richtlijn in nationale wetgeving werden interne moeilijkheden, zoals vertraging door verkiezingen, of korte implementatietermijnen niet als excuses geaccepteerd.⁴⁰ Lidstaten zijn zelf betrokken bij de onderhandelingen over een richtlijn en moeten de onhaalbaarheid van een implementatietermijn in die fase aanvoeren. Een beroep op overmacht is in principe mogelijk, maar wordt niet makkelijk en slechts voor een korte periode aanvaard. Een voorbeeld is een zaak tegen Italië. Door een bomaanslag op een computercentrum was het niet mogelijk om tijdig alle voorgeschreven statistische gegevens aan te leveren. Volgens het Hof was dit wel een geldig excuus, maar slechts voor de periode die een goed functionerende overheid nodig heeft om de schade te herstellen. Vijf jaar na de aanslag kon Italië zich hier dus niet meer op beroepen.⁴¹

Met betrekking tot milieukwaliteitseisen heeft het Hof aangegeven dat dit in de meeste richtlijnen resultaatsverplichtingen zijn en dat alleen een inspanning om aan de normen te voldoen dus niet voldoende is. Ook in een situatie waar in slechts 0,2 procent van de badzones niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan en dit volgens de lidstaat te wijten was aan extreme regenval en uitwerpselen van vogels, volgde een veroordeling zonder dat onderzocht was of de door de lidstaat aangevoerde omstandigheden daadwerkelijk oorzakelijk waren voor het niet geheel kunnen voldoen aan de richtlijnverplichtingen.⁴² In een zaak tegen Italië stelde het Hof dat inbreukprocedures betrekking kunnen hebben op iedere overtreding van het Europese recht. De omvang van het betrokken gebied doet daarbij niet ter zake.⁴³

Met betrekking tot de zwemwaterrichtlijn en in staatssteunzaken heeft het Hof toegegeven dat een

beroep op de absolute materiële onmogelijkheid om een richtlijn na te komen een rechtvaardigingsgrond kan zijn.⁴⁴ De bewijslast hierbij rust echter op de lidstaat en is zeer zwaar. In de praktijk is dit verweer dan ook nog nooit geaccepteerd. Een lidstaat heeft alleen kans van slagen als aangetoond kan worden dat alle mogelijke maatregelen getroffen zijn. Hierbij wordt niet ingegaan op de kosten van die maatregelen, hetgeen een aanwijzing is dat het achterwege laten van maatregelen vanwege de kosten zeker hooguit in extreme gevallen geaccepteerd zal worden.

Ook in het kader van handhaving hanteert het Hof strenge criteria voor de lidstaten. Het plaatsen van verbodsborden op een strand nabij de broedplaats van zeeschildpadden is onvoldoende; er moet ook echt worden opgetreden tegen het overtreden van dit verbod, zoals het rijden met brommers over het strand en het varen met bootjes en waterfietsen.⁴⁵

De bovenstaande zaken geven geen concreet antwoord op de vraag in hoeverre Nederland zich bij het nakomen van haar verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn kan beroepen op de proportionaliteitseis en of op zich technisch mogelijke instandhoudingsmaatregelen achterwege gelaten kunnen worden vanwege de hoge kosten. Een dergelijk antwoord is ook niet te geven. Wel is uit deze zaken af te leiden dat het Hof de lat in zulke gevallen erg hoog legt en in zaken over de absolute materiële mogelijkheid om na te komen zelfs geen aandacht heeft besteed aan de kosten van mogelijke maatregelen. Dit betekent dat in ieder geval het enkele feit dat een begrotingspost is uitgeput geen voldoende argument is om maatregelen achterwege te laten, en dat de disproportionaliteit van maatregelen slechts in extreme gevallen voor het Hof voldoende zal zijn. Men dient dus zeer voorzichtig te zijn met het argument dat ecologisch noodzakelijke maatregelen teneinde een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitat binnen het netwerk te bereiken niet genomen zouden hoeven te worden omdat deze maatregelen – volgens de lidstaat – disproportionele lasten met zich brengen. Een andere vraag is welk politiek risico Nederland loopt indien bijvoorbeeld de achteruitgang van de kwaliteit van een bepaald gebied zou worden geaccepteerd omdat het voorkomen van deze achteruitgang als te kostbaar wordt ingeschat.

2.1.3 Wijziging van de begrenzing van een gebied en (gedeeltelijke) opheffing van de aanwijzing

De lidstaten bepalen zelf wanneer en hoe de aanwijzing van een op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebied (gedeeltelijk) wordt ingetrokken of de begrenzing wordt gewijzigd. Intrekking of wezenlijke wijziging van een op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebied

geschiedt via dezelfde procedure als de oorspronkelijke aanwijzing (artikel 4 Habitatrichtlijn). Voorts kunnen lidstaten aan de Commissie wijzigingen meedelen ten einde de database van Natura 2000 te actualiseren. Dat kan ook de inhoud van een aanwijzingsbesluit of de grenzen van het aangewezen gebied betreffen, mits dat gebeurt in overleg met de Commissie en mits vergissingen ten tijde van de aanwijzing of natuurlijke veranderingen de reden hiervoor zijn. Deze niet op een wettelijke grondslag berustende wijzigingsprocedure is ons inziens in overeenstemming met het recht.

Een (gedeeltelijke) intrekking van een aanwijzing is alleen om ecologische redenen mogelijk, namelijk indien het gebied feitelijk niet (meer) tot de meest geschikte gebieden behoort. Volgens de Europese Commissie en de Advocaat Generaal bij het Europese Hof van Justitie is intrekking alleen mogelijk is als de lidstaat zich bij de aanwijzing aantoonbaar heeft vergist of een in de tussentijd ingetreden kwaliteitsverlies berust op door de lidstaat niet te beïnvloeden omstandigheden. Ons inziens is wijziging of intrekking van een gebied echter ook mogelijk als een lidstaat onvoldoende maatregelen heeft genomen om kwaliteitsverlies te voorkomen, maar daardoor een situatie is ontstaan waarin een herstel van de kwaliteit objectief onmogelijk is geworden. Dat neemt niet weg dat de lidstaat dan artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft overtreden en daarvoor veroordeeld kan worden.

De richtlijnen zelf bevatten deels uitdrukkelijke, vooral procedurele, voorschriften om de begrenzing van een eenmaal aangewezen gebied te wijzigen of de aanwijzing, al dan niet gedeeltelijk, op te heffen. Een eerste mogelijkheid hiertoe bestaat indien een noodzaak tot wijziging van de begrenzing van een gebied of (gedeeltelijke) opheffing van de aanwijzing van een gebied ontstaat als gevolg van een beoogd plan of project, bijvoorbeeld de beoogde aanleg van een snelweg. Dan gelden hiervoor de eisen van artikel 6 lid 3 en lid 4 Habitatrichtlijn, respectievelijk artikel 19f e.v. Natuurbeschermingswet 1998. Dit geldt voor alle Natura 2000-gebieden. Deze mogelijkheid en procedure kunnen hier echter verder buiten beschouwing blijven omdat de onderzoeksvraag aldus wordt begrepen dat, na een of meerdere beheerplanperioden, blijkt dat de instandhoudingsdoelstellingen om andere redenen dan beoogde nieuwe plannen en projecten niet haalbaar blijken te zijn.

2.1.3.1 Procedure tot wijziging of (gedeeltelijke) intrekking van het aanwijzingsbesluit van Natura 2000-gebieden

Gebieden aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn

Een wijziging of intrekking van de aanwijzing kan ingevolge artikel 9, tweede volzin Habitatrichtlijn

‘worden overwogen’ ‘wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die blijkt uit het in artikel 11 bedoelde toezicht, dat rechtvaardigen’. Op grond van artikel 11 Habitatrichtlijn dienen de lidstaten toe te zien op de staat van instandhouding van de soorten en habitats. De mogelijkheid om, in het kader van deze taak, de beschermingsstatus aan een gebied te ontnemen is – zonder twijfel – in eerste instantie bedoeld voor gevallen waarin een gebied niet meer nodig is om een gunstige staat van instandhouding van een soort of habitatype duurzaam te verzekeren.⁴⁶ Omstreden is daarentegen of artikel 9 Habitatrichtlijn ook kan worden toegepast als de lidstaten falen in hun taak een gunstige staat van instandhouding te verzekeren.⁴⁷ Ons inziens is in een dergelijke situatie niet artikel 9, maar artikel 4 lid 1, vierde volzin Habitatrichtlijn van toepassing. Ook de Commissie is in haar notitie over ‘Updating of the Natura 2000 Standard Data Forms and Database’ van 21 juni 2005⁴⁸ van opvatting dat artikel 9 niet gebruikt kan worden als de kwaliteit van een gebied is afgenomen omdat mogelijke beheermaatregelen achterwege zijn gelaten.

In artikel 4 lid 1, vierde volzin, Habitatrichtlijn is bepaald dat de lidstaten ‘zo nodig’ ‘aanpassingen van de lijst voor(stellen) in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht’. Voor deze aanpassingen geldt dan dezelfde procedure die ook voor de primaire aanwijzing van gebieden van toepassing was (melding door lidstaat, gemeenschappelijk overleg tussen alle lidstaten en Commissie resulterend in een door de Commissie te publiceren lijst en vervolgens verplichte aanwijzing door de lidstaten). Het verschil tussen de bevoegdheid op grond van artikel 4 en de bevoegdheid de lijst op grond van artikel 9 aan te passen is gelegen in de te volgen procedure. Aangenomen moet worden dat de Commissie ingevolge artikel 9 een gebied van de lijst kan halen zonder daarvoor de andere lidstaten te raadplegen, dus in afwijking van de procedure die bij de aanwijzing van het gebied is gevolgd. Dat kan bij een verzoek op grond van artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn niet. Het feit dat de Habitatrichtlijn voorziet in twee procedures voor de wijziging of opheffing van een aanwijzing pleit ons inziens voor een restrictieve interpretatie van artikel 9 Habitatrichtlijn. Bovendien kan het schrappen van een gebied van de lijst omdat de instandhoudingsdoelstellingen in dat gebied niet meer haalbaar zijn, consequenties hebben voor de functie die andere gebieden in het netwerk moeten vervullen. In een voorkomend geval kan dit zelfs leiden tot de noodzaak om, teneinde de coherentie van Natura 2000 te verzekeren, een nieuw gebied in een andere lidstaat aan te wijzen. Dat kan zich vooral voordoen als het gaat om een grensoverschrijdend Natura 2000-gebied. Daarom is het ons inziens ook noodzakelijk de andere lidstaten te raadplegen en de procedure van artikel 4 Habitatrichtlijn

te volgen.⁴⁹ Uiteindelijk is deze discussie echter een puur procedurele. Niet bestreden wordt dat de materiële voorwaarden die moeten zijn vervuld teneinde een de aanwijzing van een gebied te wijzigen of (gedeeltelijk) in te trekken, niet afhankelijk zijn van de vraag of een dergelijke wijziging of intrekking wordt gesteund op artikel 9 dan wel op artikel 4 Habitatrichtlijn.

Gebieden aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn⁵⁰ bevat geen uitdrukkelijke voorschriften omtrent wijziging of intrekking van een bestaande aanwijzing. Aangenomen moet daarom worden dat daarvoor dezelfde procedure moet worden gevolgd die ook geldt voor de aanwijzing van nieuwe gebieden. Het initiatief hiertoe berust ingevolge artikel 4 leden 1 en 2 Vogelrichtlijn bij de lidstaten.⁵¹ De Europese Commissie heeft geen bevoegdheden in deze procedure, maar zal wel toetsen of een wijziging of intrekking van een aanwijzing aan de materiële eisen van de richtlijn (waarover hierna meer) voldoet. Is dat niet het geval, kan de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure starten (artikel 258 VWEU). Dat is inmiddels ook enkele keren gebeurd en heeft bijvoorbeeld geleid tot een arrest tegen Portugal, dat hieronder nog ter sprake zal komen.⁵² De lidstaten bepalen dus in eerste instantie zelf wanneer de aanwijzing van een gebied (gedeeltelijk) wordt ingetrokken of de begrenzing wordt gewijzigd.

Actualisering van de database van Natura 2000

Naast de procedure tot het opheffen van de aanwijzing van een gebied op grond van artikel 9 Habitatrichtlijn en de ‘uitgebreide’ wijzigingsprocedure heeft de Commissie in 2005 een nota uitgevaardigd over de actualisering van de database van Natura 2000. In die procedure zijn ook mogelijkheden voorzien om de inhoud van een aanwijzingsbesluit of de grenzen van het aangewezen gebied te wijzigen, mits dat gebeurt in overleg met de Commissie en vergissingen ten tijde van de aanwijzing of natuurlijke veranderingen de reden hiervoor zijn. Volgens deze procedure kunnen de lidstaten wijzigingsvoorstellen bij de Commissie indienen. Uiterlijk elke 6 jaar zou voor elk gebied expliciet moeten worden overwogen of wijzigingen nodig of zinnig zijn. De nieuwe data die door de lidstaten worden medegedeeld kunnen betrekking hebben op nadere detaillering of correctie van onjuist gebleken eerder meegedeelde data en kunnen in het meest extreme geval zelfs leiden tot wijziging van de grenzen of vervanging van een aangewezen gebied. Op de materiële voorwaarden waaronder dat volgens de Commissie mogelijk is wordt hierna nog (in paragraaf 2.1.3.2) ingegaan. Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de nota van de Commissie blijkt, moeten de door de lidstaten aan de Commissie meegedeelde wijzigingen in de praktijk door de Commissie geaccordeerd worden. Daarna worden ze opgenomen in de Europese database.

Deze wijzigingsprocedure berust niet op een wettelijke grondslag. De Commissie heeft deze procedure, na consultatie van het Habitatcomité, in een nota geïntroduceerd omdat zij dit nodig achtte om de database actueel te houden en beleid daarop te kunnen baseren.⁵³ Een nota van de Europese Commissie is juridisch niet bindend en geeft slechts de opvattingen van de Commissie weer. Ondanks deze juridisch zwakke status wordt de wijzigingsprocedure, voor zover wij weten, wel door alle lidstaten toegepast. De procedure voorziet in een behoefte en is ons inziens ook niet in strijd met het recht.

2.1.3.2 Materiële criteria voor de bevoegdheid een aanwijzingsbesluit te wijzigen of (gedeeltelijk) in te trekken

Afgezien van het al besproken artikel 9 Habitatrichtlijn, bevat noch de Vogelrichtlijn, noch de Habitatrichtlijn expliciete materiële criteria wanneer een wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit mogelijk is. Daarom dient als vertrekpunt te worden gekeken naar de criteria die gelden voor de aanwijzing van gebieden. Uit het feit dat uitsluitend ornithologische, respectievelijk ecologische criteria bepalend zijn voor de vraag wanneer een verplichting bestaat om een gebied aan te wijzen, volgt dat ook uitsluitend ornithologische, respectievelijk ecologische criteria een rol kunnen spelen bij een wijziging van de begrenzing van een reeds aangewezen gebied of de (gedeeltelijke) intrekking van een aanwijzing. In beginsel is een gedeeltelijke intrekking van een aanwijzing daarmee mogelijk indien het gebied feitelijk niet (meer) tot de meest geschikte gebieden behoort. Dat heeft het Hof van Justitie met betrekking tot de Vogelrichtlijn ook uitdrukkelijk bevestigd in zijn uitspraak van 13 juli 2006.⁵⁴ Portugal had een vogelbeschermingszone verkleind omdat de steppevogel, waarvoor het gebied mede was aangewezen, daarin niet voorkwam. Het Hof oordeelde dat de wijziging in strijd met de Vogelrichtlijn was omdat in het gebied weliswaar de steppevogel niet (meer) voorkwam, maar wel drie andere vogelsoorten die een aanwijzing van het gebied rechtvaardigden. Het Hof kwam daarbij niet toe aan de vraag waarom de steppevogel in het gebied niet (meer) voorkwam en of dat, hadden de andere drie vogelsoorten geen rol gespeeld, een gedeeltelijke intrekking van de aanwijzing had gerechtvaardigd. Ook uit de conclusie van de AG in deze zaak blijkt niet waarom de steppevogel niet meer in het gebied voortkwam. Wel bevat de conclusie enkele opmerkingen omtrent de relatie tussen de aanwijzingsverplichting uit artikel 4 Vogelrichtlijn enerzijds en de mogelijkheid om een aanwijzing te wijzigen of in te trekken anderzijds. De AG is van opvatting dat bij de intrekking of wijziging van een aanwijzing de bewijslast wordt omgekeerd. Staat de vraag ter discussie of een lidstaat heeft voldaan aan zijn verplichtingen tot aanwijzing van gebieden uit artikel

4 Vogelrichtlijn, dan moet de Commissie bewijzen dat een niet aangewezen gebied wel behoort tot de meest geschikte gebieden en dus aangewezen had moeten worden. Wordt een bestaande aanwijzing ingetrokken of gewijzigd, dan is het, aldus de AG, aan de lidstaat om te bewijzen dat het gebied niet meer behoort tot de meest geschikte gebieden. De lidstaat heeft eerder immers, door de aanwijzing, zelf uitdrukkelijk gesteld dat het gebied tot de meest geschikte gebieden behoort. Dat lijkt ons een logische en dwingende gedachtegang.⁵⁵

Voorts is de AG ook van mening dat een intrekking alleen mogelijk is als de lidstaat zich bij de aanwijzing aantoonbaar heeft vergist, het gebied om andere redenen reeds op het moment van aanwijzing niet tot de meest geschikte gebieden behoorde of een in de tussentijd ingetreden kwaliteitsverlies berust op 'objectieve, door hem niet te beïnvloeden omstandigheden, zoals bijvoorbeeld vulkaanuitbarstingen'.⁵⁶ Als centraal argument voor haar opvatting voert de AG aan dat, mocht een ruimere bevoegdheid tot intrekking of wijziging van een aanwijzing worden toegestaan, een lidstaat zich zou kunnen onttrekken aan zijn verplichtingen om gebieden zodanig in stand te houden dat zij ook in de toekomst tot de meest geschikte gebieden blijven behoren (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn). De criteria die de Commissie in haar nota opsomt als aanvaardbare redenen voor wijzigingen van de aanwijzingen en meldingen⁵⁷ komen daar in zeer grote mate mee overeen. De Commissie wijst daarbij op het feit dat wijzigingen in de flora en fauna als gevolg van 'natuurlijke' successie niet kunnen worden geaccepteerd als de lidstaat successie had kunnen en moeten voorkomen door beheermaatregelen.⁵⁸ Als bijvoorbeeld een grasland, mede als gevolg van een te hoge stikstofdepositie, verruigd of verbost, dan mag, zo volgt uit de opvatting van de Commissie de aanwijzing van het gebied die berust op de kwaliteit van het grasland, niet worden ingetrokken omdat de 'natuurlijke' verbossing had kunnen voorkomen door een verlaging van de depositie of beheermaatregelen. Af te wachten valt of het Hof, indien het gelegenheid daartoe krijgt, al deze overwegingen zal onderschrijven en tot de zijne zal maken of niet.

Voor de gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn zijn aangewezen, geldt hetzelfde. Bij het aanwijzingsproces gelden ook hier alleen ecologische overwegingen. Zelfs als een lidstaat bijzonder veel geschikte gebieden heeft, mag hij bepaalde gebieden niet om economische en sociale redenen van de melding uitzonderen ook al zou dat de doelstelling van de richtlijn om een gunstige staat van instandhouding te verzekeren voor de te beschermen soorten en habitats, niet in gevaar brengen.⁵⁹

Omstandigheden die een intrekking of wijziging kunnen rechtvaardigen, rekening houdend met de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn

Gaan wij nu terug naar onze oorspronkelijke vraagstelling onder welke omstandigheden een wijziging of (gedeeltelijke) intrekking van een gebiedsaanwijzing mogelijk is en naar het antwoord dat de AG in zaak C-191/05 op deze vraag gegeven heeft, dan lijkt ons de conclusie dat, vanwege de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn, een wijziging van de aanwijzing alleen mogelijk is indien het verlies aan kwaliteit berust op objectieve en niet te beïnvloeden omstandigheden, iets te weinig genuanceerd. Een wijziging van de aanwijzing lijkt ons inderdaad niet mogelijk te zijn indien de reden voor de wijziging of intrekking is gelegen in een voorspelbaar of ingetreden kwaliteitsverlies en dit kwaliteitsverlies door op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn noodzakelijke en mogelijke maatregelen kan worden voorkomen of ongedaan kan worden gemaakt. Dat is echter niet het geval indien het kwaliteitsverlies uitsluitend door volstrekt disproportionele maatregelen kan worden voorkomen of ongedaan gemaakt.⁶⁰

Anders dan de AG lijkt te stellen en ook afwijkend van de opvatting van de Commissie achten wij bovendien ook constellaties mogelijk waarin een lidstaat zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn schendt, respectievelijk heeft geschonden, maar toch tot intrekking of wijziging van een aanwijzingsbesluit mag overgaan. Dat is het geval als een lidstaat onvoldoende maatregelen heeft genomen om kwaliteitsverlies te voorkomen, maar daardoor een situatie is ontstaan waarin een herstel van de kwaliteit objectief onmogelijk is geworden.⁶¹ Indien bijvoorbeeld een vogelsoort in de desbetreffende biogeografische regio is uitgestorven en een herintroductie ecologisch onmogelijk is, is de lidstaat ons inziens niet gedwongen om de aanwijzing van een gebied die de bescherming van juist van deze vogelsoort tot doel had in stand te laten. Vervult een aanwijzing op een gegeven moment en ook in de afzienbare toekomst geen zinvol doel meer, dan kan een lidstaat ons inziens deze aanwijzing opheffen. Deze opvatting wijkt niet alleen af van de genoemde conclusie van AG Kokott in zaak C-6/04, maar wordt ook door die Commissie⁶² en in de (Duitse) rechtswetenschappelijke literatuur niet zonder meer gedeeld. Daar wordt de opvatting verdedigd dat een lidstaat die zelf door een schending van zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn, bijvoorbeeld door stilzitten, heeft bijgedragen tot het feit dat het gebied zijn functie niet meer kan verwezenlijken, zijn recht op wijziging van de aanwijzing of (gedeeltelijke) intrekking heeft 'verspeeld'.⁶³

Dat een aanwijzing ons inziens in een dergelijke situatie wel kan worden aangepast of (gedeeltelijk) ingetrokken, neemt niet weg dat de lidstaat artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft overtreden en daarvoor kan worden veroordeeld. De bewijslast dat herstelmaatregelen niet meer mogelijk zijn ligt in een dergelijke constellatie bij de lidstaat. Hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat een nalatige lidstaat, die zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft geschonden, daarvoor wordt beloond. Dat lijkt ons bij nader inzien echter niet het geval te zijn. De schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn in het verleden wordt door het niet meer kunnen toepassen van deze verplichting voor de toekomst niet ongedaan gemaakt. De lidstaat kan daarvoor ter verantwoording worden geroepen. Zou een herstelverplichting uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ook voor de toekomst blijven gelden, hoewel aan deze plicht feitelijk niet meer kan worden voldaan, dan zou de lidstaat hiervoor echter niet ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het Europese recht mag immers van de lidstaten niets eisen dat onmogelijk is. Dat zou ons inziens in strijd zijn met artikel 4 lid 3 VEU (beginsel van loyale samenwerking, voorheen artikel 10 EG-Verdrag, eis van gemeenschapstrouw). Voor de schending van een dergelijke, onterecht overeind gehouden verplichting zou de lidstaat niet ter verantwoording kunnen worden geroepen. Zoals gezegd wordt onze opvatting echter niet door een ieder gedeeld en denken tenminste enkele Duitse auteurs daar anders over. Het Hof heeft zich hierover nog niet uitgesproken. Indien Nederland besluit om de aanwijzing van een op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebied (gedeeltelijk) in te trekken omdat het van opvatting is dat de ecologische waarden die reden voor de aanwijzing waren niet meer aanwezig zijn, dan zal dat zeker de aandacht van de Commissie trekken. Dergelijke intrekkingen zijn immers een zeldzame uitzondering. Bovendien bestaat het gevaar dat een lidstaat door middel van een dergelijke intrekking hem onwelgevallige rechtsgevolgen van de Habitatrichtlijn wil omzeilen. Er bestaat dan een grote waarschijnlijkheid dat de Commissie een ingebrekestellingsprocedure zal beginnen indien niet onbetwistbaar is dat het gebied per vergissing (in deze omvang) is aangewezen. Voorts is het waarschijnlijk dat het Hof in een dergelijke situatie zeer kritisch zal beoordelen of een herstel van het gebied overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen bij de aanwijzing niet toch mogelijk is. Mocht de achteruitgang van de waarden van het gebied mede te wijten zijn aan nalatigheid van Nederland, bestaat een hoog risico dat Nederland hoe dan ook veroordeeld wordt: ofwel omdat het in strijd heeft gehandeld met artikel 6 lid 2, dan wel omdat het in strijd heeft gehandeld met artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn en omdat het de aanwijzing van het gebied niet had mogen intrekken. Gaat het om een op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebied is

intrekking niet mogelijk zonder raadpleging van de Commissie conform de procedure artikel 4 Habitatrichtlijn. Het is dus ons inziens aan te bevelen om terughoudend te zijn met eventuele voornemens tot gedeeltelijke intrekking van een aanwijzing en, zo dit wordt overwogen, de redenen die intrekking kunnen rechtvaardigen in het licht van het voorgaande zeer zorgvuldig te onderbouwen.

Begrenzing van de bevoegdheid tot wijziging of gedeeltelijke intrekking van de aanwijzing door het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4 lid 3 VEU)

De mogelijkheden om, in uitzonderingsgevallen, een aanwijzing aan te passen of (gedeeltelijk) in te trekken worden verder beperkt indien weliswaar het oorspronkelijk met de aanwijzing beoogde doel niet meer kan worden bereikt, maar het gebied op dat moment om andere redenen zou moeten worden aangewezen. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als gevolg van klimaatverandering. Als de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen zijn verdwenen, maar andere te beschermen soorten of habitats daarvoor in de plaats zijn gekomen en het gebied zich voor deze nieuwe soorten of habitats kwalificeert, dan kan de aanwijzing niet worden ingetrokken, maar dient te worden volstaan met een aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen.⁶⁴ Een lidstaat die zou volstaan met de intrekking van een aanwijzingsbesluit (Vogelrichtlijn), respectievelijk het voorstel tot intrekking (Habitatrichtlijn) zou handelen in strijd met zijn verplichting tot loyale samenwerking zoals gecodificeerd in artikel 4 lid 3 VEU. Gezien de doelstellingen van de richtlijn en de noodzaak rekening te houden met de dynamiek van klimaatverandering, moet deze beperking ruim worden uitgelegd. Een aanwijzing kan daarom, ons inziens, ook niet worden ingetrokken als een gebied op dat moment weliswaar nog niet tot de meest belangrijke gebieden voor de desbetreffende (nieuwe) soort of habitattype behoort, maar het ecologisch potentieel heeft om zich binnen afzienbare tijd wel tot een van de meest belangrijke gebieden voor deze soort of dit habitattype te ontwikkelen.⁶⁵

2.1.4 Wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen

Wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen is voor beide soorten gebieden mogelijk door de lidstaat, zonder toedoen of goedkeuring van de Commissie of inbreng van andere lidstaten. Ingevolge artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 dient dan het aanwijzingsbesluit, conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gewijzigd te worden. Indien een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen materieel betekent dat de functie van het gebied binnen Natura 2000 een wezenlijk andere wordt gelden ons

inziens echter de procedurele eisen voor een wijziging of intrekking van de aanwijzing (zie paragraaf 2.1.3.1).

De instandhoudingsdoelstellingen kunnen en moeten door een lidstaat worden gewijzigd indien het bereiken van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen onhaalbaar is. Dat neemt net weg dat de lidstaat mogelijk zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft geschonden indien hij had kunnen voorkomen dat de instandhoudingsdoelstellingen niet meer haalbaar zijn.

De Vogelrichtlijn bevat geen expliciete bepalingen omtrent het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen voor de op grond van die richtlijn aangewezen gebieden. Ons inziens vloeit de verplichting om passende instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen voor deze gebieden voort uit artikel 4 leden 1 en 2 Vogelrichtlijn. Bij het (na aanwijzing door artikel 6 leden 2 t/m 4 Habitatrichtlijn vervangen) artikel 4 lid 4 Vogelrichtlijn gaat het niet om de instandhoudingsdoelstellingen, maar om de maatregelen die moeten worden getroffen om die doelstellingen te bereiken. Het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen voor gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn moeten worden beschermd, geschiedt op grond van artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn als deel van de laatste stap van de aanwijzingsprocedure. De verplichtingen uit artikel 6 (leden 1 t/m 4) Habitatrichtlijn betreffen niet het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen, maar het nemen van de maatregelen die nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken.

Beide richtlijnen bevatten geen expliciete bepalingen over de procedurele vraag hoe, en de materiële vraag onder welke voorwaarden een lidstaat de instandhoudingsdoelstellingen voor een gebied mag of moet wijzigen. Bij gebrek aan wettelijke bepalingen hierover gelden daarvoor de procedures en criteria die op de primaire vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen van toepassing zijn.

2.1.4.1 Procedurele eisen

Vertrekpunt is dat de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen met betrekking tot beide soorten gebieden gebeurt door de lidstaat, zonder toedoen of goedkeuring van de Commissie of inbreng van andere lidstaten. Ook wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen zal dan in beginsel door de lidstaten zelf kunnen plaatsvinden. Wat de op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden betreft, moet dit op grond van artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn gebeuren door wijziging van het nationale aanwijzingsbesluit. Een dergelijke bepaling bevat de Vogelrichtlijn niet. Wat Nederland betreft is echter

artikel 10a Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing waarin ook voor op grond van de Vogelrichtlijn te beschermen gebieden wordt bepaald dat de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit worden vastgelegd. In beginsel is de enige procedurele eis dus dat, als de instandhoudingsdoelstellingen niet haalbaar blijken te zijn, op grond van artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn jo artikel 10a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 het aanwijzingsbesluit, conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (zie artikel 11 Natuurbeschermingswet 1998), gewijzigd kan worden.

De vraag is echter of verzwaarde procedurele eisen gelden indien een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen materieel betekent dat de functie van het gebied binnen Natura 2000 een wezenlijk andere wordt. Een dergelijke situatie kan zich enerzijds voordoen indien instandhoudingsdoelstellingen niet haalbaar blijken te zijn en met minder ver strekkende instandhoudingsdoelstellingen voor dezelfde soorten en habitattypes moet worden volstaan. Anderzijds kan het zijn dat een gebied een andere functie binnen Natura 2000 krijgt, dus de instandhoudingsdoelstellingen worden gericht op andere soorten of habitattypen. Het laatstgenoemde geval zal zich met name voordoen als gevolg van klimaatverandering. In beide gevallen levert het gebied niet langer meer de oorspronkelijk daarmee bedoelde bijdrage aan het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor de desbetreffende soorten en habitats. Als de lidstaat het wegvallen van de bijdrage van dit gebied kan compenseren door een ander gebied of andere maatregelen, dan wel op andere manier kan verzekeren dat de gunstige staat van instandhouding voor de betrokken soorten en habitattypen niet in gevaar komt, dan zal niet gauw aanleiding bestaan voor zwaardere procedurele eisen. Anders is dat echter als door het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen de coherentie van het Natura 2000-netwerk in gevaar kan komen. In een dergelijk geval komt het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen materieel neer op het wijzigen of gedeeltelijk intrekken van een gebiedsaanwijzing. Dan dienen ons inziens voor een dergelijke wijziging of intrekking van de aanwijzing ook de procedurele eisen te gelden, zoals die in paragraaf 2.1.3.1 zijn omschreven. Ook de Commissie onderscheidt de door de lidstaten opgegeven wijzigingen in gevallen die een hernieuwd doorlopen van de aanwijzingsprocedure noodzakelijk maken en gevallen waarin dat niet nodig is. De grens tussen beide gevallen is niet te vereenzelvigen met het onderscheid tussen wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen of feitelijke gegevens enerzijds en wijziging of intrekking van de aanwijzing anderzijds. Bepalend is of de functie van een gebied binnen het netwerk gewijzigd wordt.⁶⁶

Opgemerkt zij dat hierover nog geen jurisprudentie bestaat (noch Europees, noch, voor zover ons bekend, nationaal) en dat deze vraag ook in de wetenschappelijke literatuur nog geen aandacht heeft gekregen. Of het Hof van Justitie in een voorkomend geval onze opvatting zou delen, kan dus niet worden voorspeld.

2.1.4.2 Materiële voorwaarden

Ook de materiële voorwaarden voor een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen zijn in de rechtspraak van het Hof van Justitie nog niet aan de orde gekomen. Voor zover dit thema in de wetenschappelijke literatuur wordt behandeld, geschiedt dat zeer mager. In sommige Duitse publicaties wordt aangenomen dat niet alleen een bevoegdheid, maar zelfs een verplichting bestaat om de instandhoudingsdoelstellingen aan te passen als dat nodig is. De rechtsgrondslag voor deze verplichting wordt gevonden in de primaire verplichting de noodzakelijke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, dus in artikel 4 leden 1 en 2 Vogelrichtlijn en in artikel 4 lid 4 Habitatrichtlijn of in art 6 lid 2 Habitatrichtlijn.⁶⁷ Dat laatste lijkt ons overigens minder juist omdat artikel 6 Habitatrichtlijn betrekking heeft op instandhoudingsmaatregelen, niet op het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen. Een argument voor de stelling dat tot op zekere hoogte zelfs een verplichting tot aanpassing van de instandhoudingsdoelstelling kan bestaan, kan worden gevonden in een interpretatie van de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998 in overeenstemming met het Biodiversiteitsverdrag. Nederland en de EU zijn partij bij dit verdrag. Het 'Werkprogramma beschermde gebieden',⁶⁸ dat juridisch is aan te merken als aanbeveling van de conferentie van partijen, vereist dat partijen in het kader van de aanwijzing, de ontwikkeling en het management van beschermde gebieden rekening houden met de noodzaak van aanpassingen aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). Hieraan kan tenminste een argument worden ontleend om de instandhoudingsdoelstellingen zo nodig aan te passen aan de eisen van een adaptief natuurbeleid.⁶⁹

In beginsel onderschrijven wij deze opvatting. Het vertrekpunt is dat de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen een nationale verplichting is en de lidstaat daarbij uiteraard rekening moet houden met de feitelijke toestand van een gebied en de mogelijkheden om een instandhoudingsdoelstelling te verwezenlijken. Daarbij dienen de lidstaten ook te reageren op wijzigende omstandigheden en rekening te houden met voortschrijdend inzicht. Een eerste vraag is echter of een aanpassing van een instandhoudingsdoelstelling ook mogelijk is indien het niet meer kunnen bereiken van de oorspronkelijke instandhoudingsdoelstelling is te wijten aan het niet

treffen van instandhoudingsmaatregelen die op zich redelijkerwijs wel mogelijk zouden zijn geweest. In een dergelijk geval is gehandeld (of niet gehandeld) in strijd met artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Het (niet) handelen heeft immers dan geleid tot een verslechtering van de kwaliteit van het gebied (bij een behoudsdoelstelling), respectievelijk het niet meer kunnen verwezenlijken van een hersteldoelstelling. De lidstaat is dan hoe dan ook in overtreding van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. In paragraaf 2.1.3.2 werd beargumenteerd dat, anders dan door sommigen wordt aangenomen, een dergelijke overtreding niet automatisch betekent dat het besluit tot aanwijzing van een gebied niet meer kan worden gewijzigd of (gedeeltelijk) ingetrokken. Dezelfde gedachtegang geldt ook ten aanzien van het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen. Indien de oorspronkelijke instandhoudingsdoelstellingen absoluut onhaalbaar of slechts met volstrekt onredelijke middelen nog te verwezenlijken zijn, dan kunnen de instandhoudingsdoelstellingen ons inziens ook dan worden gewijzigd als deze situatie is ontstaan (mede) door een schending van de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

Daarenboven lijkt ons voor een wijziging van instandhoudingsdoelstellingen nog meer ruimte te zijn dan voor het wijzigen of intrekken van een aanwijzingsbesluit.⁷⁰ De lidstaten zijn immers slechts verplicht om enerzijds de meest geschikte gebieden aan te wijzen en anderzijds te zorgen voor een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitats. Het bepalen welke bijdrage een bepaald gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats levert, is een aangelegenheid van de lidstaten. Daarom kunnen de lidstaten in beginsel ook wijzigingen aanbrengen in de bijdrage die een bepaald gebied moet leveren voor het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding. Wel moeten voor alle soorten en habitats waarvoor het gebied van belang is, instandhoudingsdoelen worden geformuleerd.⁷¹ Derhalve kan ons inziens niet worden geëist dat een lidstaat slechts dan een instandhoudingsdoelstelling kan wijzigen als hij aantoonde dat het bereiken van de oorspronkelijke instandhoudingsdoelstelling absoluut onmogelijk of slechts met volstrekt onredelijke maatregelen mogelijk is. Een lidstaat mag in beginsel veranderingen aanbrengen in de relatieve bijdrage van bepaalde gebieden aan het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats.

Deze bevoegdheid kent echter grenzen. Indien een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen materieel neerkomt op een wijziging of (gedeeltelijke) intrekking van het aanwijzingsbesluit, dan gelden daarvoor ons

inziens ook de materiële criteria voor de wijziging of intrekking van een aanwijzingsbesluit (zie paragraaf 2.1.3.2). Hetzelfde geldt als door de wijziging van de instandhoudingsdoelstelling de coherentie van het Natura 2000-netwerk in gevaar kan komen. Dat zal zich met name voordoen als de ambities van de instandhoudingsdoelstellingen worden verminderd zonder dat de ambities van de instandhoudingsdoelstellingen in een ander gebied worden verhoogd of anderszins wordt aangetoond dat de mindere bijdrage van het gebied in casu op een andere wijze wordt gecompenseerd of niet nodig is om een gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten toch te bereiken. In al deze gevallen heeft de wijziging van de instandhoudingsdoelstelling materieel tot gevolg dat het resultaat van het aanwijzingsproces conform artikel 4 Habitatrichtlijn wordt gewijzigd. Verdedigbaar is dat een dergelijke wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen slechts kan gebeuren met toestemming van de Commissie en de andere lidstaten en via de procedure van artikel 4 Habitatrichtlijn. Ons lijkt een dergelijke opvatting niet alleen verdedigbaar, maar ook in overeenstemming met het doel van de richtlijn te zijn en daarom de voorkeur te verdienen. Nogmaals zij echter benadrukt dat over deze vragen tot nu toe in de jurisprudentie, noch in de wetenschappelijke literatuur is nagedacht.

Het politieke risico van een ingebrekestellingsprocedure en veroordeling door het Hof van Justitie naar aanleiding van het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen is aanmerkelijk geringer dan het risico naar aanleiding van een (gedeeltelijke) intrekking van een aanwijzing. Hoe hoog dat risico is, hangt ons inziens met name van twee factoren af. Ten eerste zal er een hoger risico bestaan als de aanpassing van de instandhoudingsdoelstelling inhoudelijk ver strekt en neerkomt op de wijziging van de functie die een gebied in het netwerk vervult, met name als de te wijzigen functie betrekking had op prioritaire soorten of habitats. Indien dus bijvoorbeeld de instandhoudingsdoelstelling van een gebied betrekking had op bepaalde mosseletende vogels en het gebied bovendien onderdeel was van een belangrijke trekroute, de mossels (en dus ook de vogels) zijn verdwenen, maar daarvoor in de plaats andere vogels, die wellicht niet trekken, zich hebben gehuisvest en de instandhoudingsdoelstelling daarop wordt aangepast, is er een aanzienlijk risico dat de Commissie dit ter discussie zal stellen. De tweede factor die van belang is, is de vraag of en hoe kan worden aangetoond dat het niet meer kunnen halen van de oorspronkelijke instandhoudingsdoelstelling door de lidstaat had kunnen worden voorkomen.

Omdat de wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen geschiedt door wijziging van het aanwijzingsbesluit en tegen het (gewijzigde) aanwijzingsbesluit bezwaar en beroep mogelijk is, bestaat voorts een niet onaanzienlijke kans dat ook de nationale bestuursrechter om een oordeel wordt gevraagd. De risico's voor het wijzigingsbesluit zijn dan wederom vooral van de twee hiervoor aangehaalde factoren afhankelijk en kunnen hier niet in het algemeen becijferd worden.

Resumerend kan derhalve worden gesteld:

- dat de instandhoudingsdoelstellingen door een lidstaat kunnen en moeten worden gewijzigd indien het bereiken van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen onhaalbaar is;
- dat dit niet wegneemt dat de lidstaat mogelijk zijn verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn heeft geschonden, of, anders gezegd, de bevoegdheid tot wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen in beginsel bestaat ook al is een schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn (mede) de oorzaak van de niet haalbaarheid van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen;
- dat wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen procedureel in beginsel kan geschieden door slechts het aanwijzingsbesluit conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te wijzigen;
- dat verdedigbaar (maar niet zeker) is dat voor op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden procedureel en materieel de eisen gelden die voor het wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een aanwijzing van een gebied gelden, indien het aanpassen van de instandhoudingsdoelstelling materieel neerkomt op een wijziging van of (gedeeltelijke) intrekking van het aanwijzingsbesluit en de lidstaat de bijdrage van het gebied aan het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten en habitats niet anderszins op eenzelfde niveau verzekert.

Gezien het voorgaande achten wij het antwoord van de (toenmalige) minister van LNV op een vraag van de SGP of aanwijzingsbesluiten kunnen worden aangepast niet onjuist, maar (te) weinig precies.⁷² Deze onnauwkeurigheid kan misverstanden oproepen.

2.2 Juridische gevolgen niet halen instandhoudingsdoelen

Wat zijn de juridische gevolgen als de aangewezen instandhoudingsdoelen per gebied niet gehaald worden, of als (ondanks maatregelen) toch verslechtering optreedt?

Een rechtsgevolg van een schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn is dat de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure kan starten tegen de lidstaat (artikel 258 VWEU). Wordt de lidstaat door het Hof van Justitie veroordeeld en wordt de schending ook na de uitspraak van het Hof gecontinueerd, dan kan de Commissie vervolgens een tweede ingebrekestellingsprocedure starten wegens het geen gevolg geven aan de eerste uitspraak van het Hof (artikel 260 VWEU) en het Hof vragen een dwangsom op te leggen. Voor de Nederlandse rechter kunnen belanghebbenden proberen het voor het beheer van het gebied verantwoordelijke overheidsorgaan te dwingen om maatregelen te nemen om een verdere verslechtering te voorkomen of de ingetreden verslechtering ongedaan te maken. Wordt een hersteldoelstelling niet gehaald zonder dat een verslechtering intreedt kan het nodig zijn dat extra maatregelen worden genomen om de hersteldoelstelling in dat gebied wel te halen of dat de doelstelling voor een ander gebied moet worden verhoogd. Dienaangaande bestaat echter in de regel een aanzienlijke discretionaire ruimte voor de lidstaat.

De door de opdrachtgever gestelde vraag spreekt alleen van een verslechtering, maar niet van het optreden van een significante verstoring van de soorten in het gebied, hetgeen ingevolge artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn eveneens door de lidstaat moet worden voorkomen. De rechtsgevolgen zijn echter grotendeels hetzelfde. Daarom begrijpen wij hier onder 'een verslechtering' ook het optreden van een significante verstoring van de soorten. In de vraag wordt een onderscheid gemaakt tussen de situatie dat de instandhoudingsdoelstellingen niet gehaald worden en de situatie dat een verslechtering optreedt. Indien voor een gebied een behouddoelstelling was afgesproken, betekent het niet halen van de instandhoudingsdoelstelling automatisch dat ook een verslechtering van de kwaliteit van het gebied optreedt. Als voor het gebied een hersteldoelstelling was afgesproken, kan het niet halen van de hersteldoelstelling gepaard gaan met een verslechtering van de kwaliteit van het gebied, maar dat hoeft niet zo te zijn. Een hersteldoelstelling wordt immers ook dan niet gehaald als de kwaliteit van het gebied weliswaar niet verslechtert, maar ook niet (of niet voldoende) verbetert. Voor het antwoord op de vraag is dus ook relevant welk type instandhoudingsdoelstelling (hersteldoelstelling of behouddoelstelling) voor een gebied geldt. Wij gaan eerst in op de rechtsgevolgen van het intreden van een verslechtering en vervolgens op de rechtsgevolgen van het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen (voor zover dat niet verbonden is met een verslechtering).

2.2.1 Rechtsgevolgen van het intreden van een verslechtering van de kwaliteit van het gebied (of een significante verstoring van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen)

2.2.1.1 Europeesrechtelijke rechtsgevolgen

Een direct, Europeesrechtelijk rechtsgevolg van een dergelijke schending is dat de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure kan starten tegen de lidstaat (artikel 258 VWEU). Wordt de lidstaat door het Hof van Justitie veroordeeld en wordt de schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ook na de uitspraak van het Hof gecontinueerd, dan kan de Commissie vervolgens een tweede ingebrekestellingsprocedure starten wegens het geen gevolg geven aan de eerste uitspraak van het Hof (artikel 260 VWEU). In een dergelijke tweede procedure dient de Commissie het Hof te verzoeken om een dwangsom op te leggen. Het Hof kan een dergelijke dwangsom opleggen en zal dat ook doen indien het Hof constateert dat de lidstaat niet heeft voldaan aan de eerdere uitspraak van het Hof door de geconstateerde schending van het EU-recht niet te beëindigen. De vraag is wat moet worden verstaan onder 'het niet gevolg geven aan het arrest van het Hof' (artikel 260 lid 2 VWEU). Is daarvan sprake indien het, na het arrest van het Hof, komt tot een verdere verslechtering van de kwaliteit van het gebied of is daarvan reeds sprake indien de eerder ingetreden, en door het Hof in zijn eerste arrest geconstateerde, verslechtering niet ongedaan wordt gemaakt? Wij menen dat het laatste het geval is. Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn schept immers een permanente verplichting om een achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen. De doelstelling van de richtlijn en de strekking van artikel 6 leden 1 en 2 in beschouwing nemend houdt deze verplichting ook in dat reeds ingetreden verslechteringen, mits redelijkerwijs mogelijk, ongedaan worden gemaakt. Anders zou een lidstaat zich, door een verslechtering te laten intreden, aan zijn verplichtingen uit artikel 6 leden 1 en 2 Habitatrichtlijn kunnen onttrekken en zou het doel van de richtlijn, het verzekeren van een samenhangend Natura 2000-netwerk waarin de habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding verkeren, niet kunnen worden bereikt. Een veroordeling op grond van artikel 260 VWEU is ons inziens daarom mogelijk indien de lidstaat een eerder door het Hof geconstateerde verslechtering niet ongedaan maakt hoewel dat op zich mogelijk is of indien het komt tot een verdere verslechtering.

De hoogte van een dergelijke dwangsom is niet exact te voorspellen en afhankelijk van een aantal factoren, onder andere van de economische kracht van de lidstaat. De dwangsom kan per gebeurtenis worden opgelegd, maar ook per periode, bijvoorbeeld per dag, waarin de schending voortduurt. In geval van een schending van

artikel 6 lid 2 door een verslechtering van de kwaliteit van een gebied ligt de vaststelling van een dwangsom per tijdseenheid, bijvoorbeeld per dag, het meest voor de hand.⁷³

Te wijzen valt nog op de mogelijkheid van de Commissie om in een ingebrekestellingsprocedure een lidstaat niet (slechts) een of enkele concrete schendingen van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn tegen te werpen, maar, onderbouwd met een reeks voorbeelden van schendingen, te stellen dat de lidstaat artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ‘herhaaldelijk en bestendig’ schendt.⁷⁴ Van een dergelijke herhaaldelijke en bestendige schending is sprake indien de betrokken bepaling van EU-recht naar tijd, plaats en aard veelvuldig wordt geschonden. Indien de Commissie dus kan aantonen dat er een reeks van schendingen van artikel 6 lid 2 in verschillende gebieden is en de lidstaat er niet in slaagt om te bewijzen dat het daarbij toch om incidentele gevallen gaat en artikel 6 lid 2 voor het overige goed wordt toegepast, kan het Hof een veroordeling uitspreken wegens het herhaaldelijk en bestendig schenden van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.⁷⁵ Het bijzondere gevolg van een dergelijke veroordeling is dat in het kader van een mogelijke tweede procedure op grond van artikel 260 VWEU niet meer de verslechtering van de kwaliteit van één bepaald gebied centraal staat, maar een veroordeling met een dwangsom al mogelijk is indien ergens in één of enkele aangewezen gebied(en) een verslechtering optreedt en de lidstaat niet kan aantonen dat op dat moment geen sprake meer is van een herhaaldelijk en bestendig schenden van het EU-recht.⁷⁶

Opgemerkt zij nog dat het risico dat de Commissie een ingebrekestellingsprocedure start omdat in een enkel gebied een lidstaat heeft gehandeld in strijd met artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn niet bijzonder groot is. Alleen al vanwege haar werklast zal de Commissie zich beperken tot ‘bijzondere gevallen’. Een geval kan bijzonder zijn omdat sprake is van een uitermate belangrijk of uniek gebied, een schrijnend geval, zeer veel publiciteit of een groot aantal van gevallen in een bepaalde lidstaat zodat gesproken kan worden van een permanente en persistente schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

2.2.1.2 Nationaalrechtelijke rechtsgevolgen – verplichting van de overheid tot het treffen van maatregelen

Naast deze Europeesrechtelijke gevolgen kan een schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn ook nationaalrechtelijke gevolgen hebben. Ten eerste is het denkbaar dat belanghebbenden het voor het beheer van het gebied verantwoordelijke overheidsorgaan kunnen dwingen om maatregelen te nemen om een verdere verslechtering te voorkomen of de ingetreden verslechtering ongedaan te maken. De mogelijkheden

hiertoe en de procesrechtelijke wegen waarmee een dergelijk verzoek zou kunnen worden vormgegeven, zijn afhankelijk van de feitelijke omstandigheden. Indien de verslechtering van de kwaliteit van het gebied in belangrijke mate is toe te rekenen aan een bepaalde handeling of een bepaald soort gebruik in of rondom het gebied, dan kunnen belanghebbenden het voor het beheer van het gebied verantwoordelijke overheidsorgaan vragen om handhavend op te treden tegen dit gebruik of deze handeling. Als voorbeeld zou kunnen worden genoemd het draineren van akkers of het oppompen van aanzienlijke hoeveelheden grondwater aan de grens van en binnen een hydrologische samenhang met een gebied waarin het behoud van een hoge waterstand essentieel is voor het behoud van de te beschermen soorten en habitats (bijvoorbeeld hoogveen). Het gebruik of de handeling is dan immers oorzakelijk voor de schending van de uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen. Het niet optreden tegen dit gebruik of deze handelingen is wegens schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn dan onrechtmatig. Een weigering op een daartoe door een belanghebbende ingediende aanvraag tot handhavend optreden is een appellabele beschikking. Rechtsbescherming is dan mogelijk bij de bestuursrechter, meer concreet ingevolge artikel 39 lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als belanghebbenden zullen eigenaren en gebruikers van een gebied in aanmerking komen, alsmede natuurbeschermingsorganisaties voor zover zij voldoen aan de eisen uit artikel 1:2 lid 3 Awb. Voor zover, overeenkomstig het thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, in de toekomst een relativiteitsbeginsel zou gelden, zouden ingevolge artikel 1:2 lid 3 Awb kwalificerende natuurbeschermingsorganisaties ons inziens wel aan deze eis voldoen indien zij zich beroepen op artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn. Dat geldt onafhankelijk van de wijze waarop de wetgever uiteindelijk het relativiteitsbeginsel in de Wet aanpassing bestuursprocesrecht zal regelen, nu de Nederlandse wetgever ons inziens op grond van het Verdrag van Aarhus niet gerechtigd is een relativiteitsbeginsel te introduceren dat tot gevolg zou hebben dat natuurbeschermingsorganisaties zich niet meer op artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn kunnen beroepen.⁷⁷

Een tweede soort situatie doet zich voor als de verslechtering niet te wijten is aan een bepaalde handeling of een bepaald soort gebruik maar wel door bepaalde beheerhandelingen zou kunnen worden voorkomen, respectievelijk ongedaan worden gemaakt. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien de verslechtering berust op natuurlijke oorzaken die met redelijkerwijs

mogelijke beheermaatregelen kunnen worden tegengegaan. Ook dan is er een causaal en aantoonbaar verband tussen het (uitblijven van) bepaalde handelingen en de verslechtering van de kwaliteit van het gebied. Een belanghebbende kan het voor beheer verantwoordelijke overheidsorgaan vragen om op grond van artikel 21 lid 4 (jo. lid 1) Natuurbeschermingswet 1998 de noodzakelijke beheermaatregelen te nemen. Een afwijzende beslissing van dat overheidsorgaan is ons inziens niet te kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, nu het in een dergelijk geval gaat om de afwijzing van het verrichten van feitelijke handelingen en niet het afwijzen van het nemen van een op rechtsgevolgen gerichte beslissing. Rechtsbescherming tegen een afwijzende beslissing om de desbetreffende beheerhandelingen uit te voeren is derhalve niet mogelijk bij de bestuursrechter, maar moet (en kan) worden verkregen bij de burgerlijke rechter.

Indien er (ten derde) een minder directe of geen aantoonbare causale relatie bestaat tussen een bepaald gebruik of een bepaalde (beheer)handeling en de achteruitgang van de kwaliteit van het gebied, dan kan de overheid niet worden verplicht tot een bepaalde handavingsmaatregel of tot een bepaalde beheerhandeling. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de achteruitgang van een habitat niet is te wijten aan één bepaalde oorzaak, maar aan een samenkomen van vele factoren en de achteruitgang op zeer verschillende wijze kan worden gestopt. Alsdan kunnen belanghebbenden nog wel rechtsbescherming inroepen bij de burgerlijke rechter gericht op een verklaring voor recht dat de overheid haar verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn schendt. Een schadevergoedingsplicht van de overheid is in een dergelijk geval niet volstrekt uitgesloten, maar toch moeilijk denkbaar. Een dergelijke verklaring voor recht zal dan ook met name politieke gevolgen hebben, maar zou ook kunnen worden gebruikt om te trachten de Europese Commissie aan te sporen een ingebrekestellingsprocedure op te starten. Opgemerkt moet worden dat deze laatstgenoemde situatie zich niet gauw zal voordoen. Indien niet kan worden aangetoond door welke handavings-, dan wel beheermaatregel de overheid het verlies van de kwaliteit van het gebied kan voorkomen of ongedaan kan maken, dan zal gauw sprake zijn van onmogelijkheid om de verslechtering te voorkomen. Alsdan is geen sprake van een schending van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn.

2.2.1.3 Nationaalrechtelijke rechtsgevolgen voor de toelating van plannen en projecten

Ten slotte dient er nog gewezen te worden op het feit dat een achteruitgang van de kwaliteit van een gebied of een significante verstoring van de te beschermen soorten ook gevolgen kan hebben voor de toelaatbaarheid

van projecten en plannen ingevolge artikel 19f e.v., respectievelijk artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998. Het feit dat de kwaliteit van een gebied verslechtert heeft niet automatisch tot gevolg dat elk plan of project met mogelijk schadelijke gevolgen voor het gebied ook significant schadelijke gevolgen heeft en alleen met toepassing van artikel 19g lid 2 Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn) kan worden toegelaten. Gezien het feit dat bij een passende beoordeling rekening moet worden gehouden met cumulatieve gevolgen, zal het feit dat de kwaliteit van een gebied al om andere redenen verslechtert er echter toe leiden dat het beoogde plan of project eerder mogelijk significante effecten zal hebben op een gebied. Vergunningverlening voor een dergelijk project of toestemming voor een plan wordt dan moeilijker.

2.2.2 Rechtsgevolgen van het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen

Indien een behoudsdoelstelling niet wordt gehaald, betekent dit ook altijd een verslechtering van de kwaliteit van een gebied of een significante verstoring van de te beschermen soorten. Dat heeft de hiervoor in paragraaf 2.2.1 omschreven rechtsgevolgen. Aanvullende rechtsgevolgen door het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen doen zich ons inziens niet voor.

Indien een hersteldoelstelling niet wordt gehaald en de staat van instandhouding van een gebied dus, anders dan beoogd, niet verbetert, hoeft dat niet te betekenen dat de kwaliteit van het gebied verslechtert of een soort significant verstoord wordt. Is dat wel het geval, dan gelden wederom de in paragraaf 2.2.1 omschreven rechtsgevolgen. Is dat niet het geval, dan schendt de lidstaat zijn uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet. De hiervoor in paragraaf 2.2.1 beschreven rechtsgevolgen treden dan ook niet in. In een dergelijk geval kan de lidstaat de instandhoudingsdoelstellingen ons inziens wijzigen (zie hiervoor, paragraaf 2.1.4.2). Wel zal de lidstaat, met of zonder wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied, moeten voldoen aan de verplichting om de te beschermen habitats en soorten in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen. Het niet halen van de hersteldoelstelling in een bepaald gebied zal gauw tot gevolg hebben dat de lidstaat niet of minder goed aan zijn verplichtingen kan voldoen om een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitats te verzekeren. Er is immers niet voor niets een hersteldoelstelling voor het gebied afgesproken. Dan kan het dus nodig zijn dat extra maatregelen worden genomen ofwel moet de doelstelling voor een ander gebied worden verhoogd. Dienaangaande bestaat echter in de regel een

aanzienlijke discretionaire ruimte voor de lidstaat. De Habitatrictlijn schrijft immers bijvoorbeeld niet voor wanneer een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soort moet worden gerealiseerd.

Komt het niet behalen en vervolgens wijzigen van een hersteldoelstelling neer op het veranderen van de functie van het gebied binnen het Natura 2000-netwerk, dan kan het nodig zijn om voorafgaand aan de wijziging van een op grond van artikel 4 Habitatrictlijn aangewezen gebied de aanwijzingsprocedure nogmaals te doorlopen (zie hiervoor paragraaf 2.1.3.1 en 2.1.4.1).

Het niet halen van de instandhoudingsdoelstellingen zou ook nog nationaalrechtelijke rechtsgevolgen kunnen hebben. Daarbij gaan wij er vanuit dat de instandhoudingsdoelstelling in het aanwijzingsbesluit en in het beheerplan is vastgelegd. De feitelijke situatie is dan dus in strijd met het aanwijzingsbesluit (artikel 10a Natuurbeschermingswet 1998) en met het beheerplan (artikel 19a Natuurbeschermingswet 1998). De Natuurbeschermingswet 1998 kent voor dergelijke situaties drie bepalingen. Ingevolge artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998 rust op het bevoegd gezag een verplichting passende maatregelen te nemen om verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied te voorkomen, en om de in het beheerplan beschreven resultaten te verwezenlijken. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 dat het bevoegd gezag er voor moet zorgen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de habitats niet verslechtert of een significant verstoring effect heeft. Is dat wel het geval, dan moeten maatregelen worden genomen, zoals een beperking of al dan niet tijdelijke staking van het bestaand gebruik om deze effecten ongedaan te maken. Meer in het algemeen bevat artikel 21 lid 4 jo. de leden 1 t/m 3 van deze bepaling de verplichting om de noodzakelijke maatregelen te treffen, indien gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied verslechtert of indien er verstoringe factoren optreden die een significant effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, dan wel indien het beheerplan voorziet in het treffen van de maatregelen met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstelling voor het desbetreffende gebied. Alle drie verplichtingen dienen, zoals aan de redactie moeiteloos is af te lezen, ter omzetting van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn en zijn dwingend geformuleerd. Er bestaat dus geen discretionaire bevoegdheid (beleidsruimte) om noodzakelijke maatregelen wel of niet te nemen. Wel bestaat er beoordelingsruimte bij de beoordeling welke maatregelen passend of noodzakelijk zijn.

Belanghebbenden, waaronder natuurbeschermingsorganisaties, kunnen een beroep op deze bepalingen doen. Dan zullen zij moeten aangegeven wat hun inziens de passende, respectievelijk noodzakelijke maatregelen zijn. Afhankelijk van de uitkomst van deze vraag kan rechtsbescherming tegen een afwijzing van een dergelijk verzoek of tegen het niet antwoorden op een dergelijk verzoek een appellabel besluit opleveren of niet. Rechtsbescherming is dan mogelijk bij de bestuursrechter (indien de gevraagde maatregelen bestaan uit een of meerdere besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk zou zijn) of bij de burgerlijke rechter. Het succes van een dergelijke actie is afhankelijk van de vraag hoe ruim de beoordelingsruimte van het bestuur is bij de concretisering van de vraag wat in een concrete situatie de ‘passende maatregelen’ zijn. In de regel zal het bestuur veel beoordelingsruimte hebben bij de invulling van deze verplichting. Zo is bijvoorbeeld een vermindering van de kwaliteit van een stikstofgevoelige habitat doorgaans niet alleen te voorkomen door de depositie vanuit een bepaald nabij gelegen bedrijf te verminderen, maar ook door de emissies elders te verminderen en door beheer- of (bijvoorbeeld hydrologische) herstelmaatregelen. Een belanghebbende die de overheid in een dergelijke situatie wil dwingen om het desbetreffende bedrijf te sluiten of te dwingen om technische maatregelen ter reductie van de emissies te nemen zal daarmee doorgaans geen succes hebben. Wel is het denkbaar dat de rechter dan uitspreekt dat de overheid maatregelen moet nemen om verdere achteruitgang te voorkomen. Omdat het daarbij niet om een besluit gaat, kan alleen de burgerlijke rechter worden gevraagd een dergelijke uitspraak te doen.⁷⁸ Soms is echter duidelijk dat er maar een mogelijkheid is om de in het beheerplan afgesproken verplichtingen te verwezenlijken. Dan is de beoordelingsruimte dus teruggebracht en kan worden gevraagd één bepaalde feitelijke handeling te (laten) verrichten (rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter) of één bepaald besluit te nemen (rechtsbescherming bij de bestuursrechter). Te denken valt aan het hiervoor gegeven voorbeeld van het (toestaan door middel van een vergunning op grond van de Wabo van het) draineren van akkers onmiddellijk grenzend aan een gebied dat afhankelijk is van een hoge waterstand. Denkbaar is ook dat de burgerlijke rechter wordt benaderd om uit te spreken dat het bestuur niet aan zijn verplichtingen uit artikel 19c, artikel 19ke of artikel 21 Natuurbeschermingswet 1998 heeft voldaan en om een gebod, voorzien van een dwangsom, uit te spreken dit, voor een bepaalde datum, alsnog te doen. Daarmee wordt inhoudelijk niets toegevoegd aan de al uit de wet voortvloeiende verplichtingen, maar kan wel tot op zekere hoogte nakoming van deze verplichtingen worden afgedwongen. De vraag blijft bij dergelijke acties echter

uiteindelijk of een eiser kan aantonen dat de maatregelen die de overheid heeft genomen niet de passende of noodzakelijke maatregelen zijn. Indien de kwaliteit verslechtert en de overheid daar niets tegen onderneemt, zal dat vrij makkelijk zijn.

Ten slotte zij ook hier gewezen op het feit dat het niet halen van een hersteldoelstelling tot gevolg kan hebben dat eerder sprake zal zijn van significante gevolgen van voorgenomen projecten of plannen. In zoverre kan verwezen worden naar (het slot van) paragraaf 2.1.

2.3 Haalbare en betaalbare instandhoudingsdoelen

Welke ruimte bieden de Vogel- en Habitatrichtlijnen om van de aangewezen instandhoudingsdoelen af te wijken, door het hanteren van begrippen als haalbaar en betaalbaar?

Het in het doelendocument verwoorde voorbehoud dat geen disproportionele maatregelen zullen worden genomen, lijkt een vanzelfsprekendheid. Evident disproportionele maatregelen worden door het EU-recht inderdaad niet geëist. De rechtspraak dienaangaande is echter zeer streng. Weliswaar acht het Hof van Justitie het denkbaar dat het voor een lidstaat onmogelijk is om zijn verplichtingen na te komen of hij dat niet kan ondanks dat de lidstaat alles gedaan heeft wat redelijkerwijs mogelijk was. Het Hof heeft een dergelijk beroep echter nog nooit aanvaard. Dat onvoldoende personele of financiële middelen ter beschikking staan of stonden om maatregelen te nemen die op zich mogelijk zijn teneinde kwaliteitsverlies te voorkomen of dat de gelden binnen een voor natuurbescherming voorziene begrotingspost waren uitgeput, zal het Hof van Justitie niet aanvaarden.

De wijze waarop deze vraag in het Nederlandse beleid wordt ingevuld door de begrippen ‘haalbaar en betaalbaar’ komt gauw in strijd met Europees recht en ook met ecologische vereisten. Een nadere bezinning en bijstelling van (de invulling van) het adagium ‘haalbaar en betaalbaar’ lijkt ons nodig. Het feit dat andere politieke prioriteiten worden gesteld of een begrotingspost is uitgeput of naar beneden wordt aangepast rechtvaardigt niet een aanpassing van de instandhoudingsdoelen als deze tot gevolg heeft dat de kwaliteit van de habitats in een aangewezen gebied achteruit gaat. De instandhoudingsdoelstellingen zijn niet afhankelijk van de budgetten die thans ter beschikking staan. Het zijn langetermijndoelstellingen. Dat bij de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen ‘zal worden uitgegaan van bestaande budgetten voor beheer’⁷⁹ lijkt ons in strijd met het Europees recht. Niet het budget bepaalt welke

inhoud en grens de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn hebben.

Vertrekpunt in de Vogel- en Habitatrichtlijnen is dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de gebieden te voorkomen en, op den duur, een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten in het netwerk te bereiken. Vervolgens kan gekeken worden welke budgetten daarvoor nodig zijn en hoe dit wordt bereikt met zo min mogelijk nadelen voor burgers en economische sectoren. Het vaststellen van de uit een oogpunt van natuurbelief nodige instandhoudingsmaatregelen kan dan enerzijds leiden tot een temporisering van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en anderzijds tot onderbouwing van de noodzaak van bepaalde budgetten in de toekomst. Is niet te vrezen dat het bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen kan leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats van een gebied of een (extra) verstoring van de te beschermen soorten, dan bestaat op zich een vrij ruime bevoegdheid tot aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen vanwege bijvoorbeeld financiële overwegingen, mits kan worden aangetoond dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt.

2.3.1 Vertaling van ‘haalbaar en betaalbaar’ in de contourennotitie

De begrippen ‘haalbaar’ en ‘betaalbaar’ hebben al een belangrijke rol gespeeld bij het vastleggen van de instandhoudingsdoelen.⁸⁰ Onder ‘haalbaar en betaalbaar’ wordt ingevolge de contourennotitie verstaan dat de doelstellingen ‘zo min mogelijk inspanningen en gevolgen voor burgers en economische sectoren met zich meebrengen (geen disproportionele lasten)’. Dat is geen vanzelfsprekende, niet de enig mogelijke en wellicht zelfs niet de taalkundig meest voor de liggende vertaling van ‘haalbaar en betaalbaar’. Zonder nadere toelichting of invulling zou ‘haalbaar en betaalbaar’ ons inziens alleen betekenen dat geen feitelijk of ecologisch onmogelijk te realiseren doelstellingen worden afgesproken en dat de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren niet exorbitant duur zijn. Dat is iets anders dan de eis dat de doelstellingen burgers en economische sectoren zo min mogelijk belasten. In het vervolg gaan wij uit van de in de contourennotitie gegeven nadere toelichting op de termen ‘haalbaar en betaalbaar’. Wij wijzen er echter op dat in deze vertaling een zekere kans van misleidend taalgebruik ligt. Dat overheidsdoelstellingen haalbaar en betaalbaar moeten zijn zal en kan nauwelijks bestreden worden. Ook de Europese Commissie zal dit zonder meer onderschrijven. Zoals hierna zal blijken is de in de contourennotitie

gekozen invulling echter minder vanzelfsprekend en kunnen, afhankelijk van de nadere interpretatie daarvan, ook twijfels ontstaan over de toelaatbaarheid van deze benadering.

Een volgende vraag is of de eis ‘haalbaar en betaalbaar’ betrekking heeft op de maatregelen waarmee de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden uitgevoerd of alleen op het vastleggen van de instandhoudingsdoelstellingen zelf. Zowel in het doelendocument als in het door de opdrachtgever geformuleerde vraagstelling is het laatstgenoemde het geval. Daarvan gaan wij dus ook in het vervolg uit. De vraag is daarom of instandhoudingsdoelstellingen naar beneden kunnen worden bijgesteld indien eerder gestelde doelstellingen niet haalbaar of betaalbaar blijken te zijn.

2.3.2 Nadere duiding van de vraag

Dat roept twee vragen op. Ten eerste gaat de vertaling van ‘haalbaar en betaalbaar’ in de contourennotitie er impliciet van uit dat een bepaald einddoel van het overheidshandelen vaststaat. Anders kan immers geen sprake zijn van doelstellingen die zo min mogelijk inspanningen vergen. Indien er geen einddoel bereikt zou moeten worden, zouden de instandhoudingsdoelstellingen automatisch op nihil moeten worden gesteld. Dat brengt immers zo min mogelijk gevolgen voor burgers met zich mee. Nederland zal echter moeten voldoen aan twee verplichtingen. Ten eerste moet een vermindering van de kwaliteit van de aangewezen gebieden en significante verstoring van de te beschermen soorten worden voorkomen (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn). Ten tweede moet Nederland ervoor zorgen dat er (uiteindelijk) een gunstige staat van instandhouding wordt bereikt voor de soorten en habitats waarvoor Nederland mede verantwoordelijk is. Dat zijn dus de impliciete einddoelen die maatstaf en randvoorwaarde zijn voor het (her)formuleren van haalbare en betaalbare (nadere) doelstellingen voor elk beschermd gebied.

Ten tweede zou de voorwaarde dat slechts haalbare en betaalbare maatregelen genomen kunnen worden strikt genomen niet kunnen nopen tot het afwijken van de eerder overeengekomen en in de aanwijzingsbesluiten opgenomen instandhoudingsdoelen omdat deze instandhoudingsdoelstellingen al meteen dusdanig zijn vastgesteld dat deze haalbaar en betaalbaar worden, respectievelijk werden geacht. Feitelijk ligt de situatie echter waarschijnlijk soms anders. De opvattingen over wat haalbaar en vooral wat betaalbaar wordt geacht wijzigen immers in de loop der tijd. Wij begrijpen de vraag daarom als volgt: welke ruimte bieden de Vogel- en Habitatrichtlijnen om van de aangewezen

instandhoudingsdoelen af te wijken omdat minder financiële middelen voor het beleid ter beschikking staan dan bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelen was beoogd (betaalbaar) of andere politieke prioriteiten worden gesteld (haalbaar) dan waarvan bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelen werd uitgegaan? Ook kan het zijn dat sommige doelen uiteindelijk ecologisch niet haalbaar blijken te zijn.

2.3.3 Verschillende invulling mogelijk

De ‘vertaling’ van de ‘haalbaar en betaalbaar’-eis in de contourennotitie en het doelendocument biedt nog zeer veel interpretatieruimte. Binnen de uitleg die in de contourennotitie wordt gegeven is sprake van een zekere spanning. De eis dat geen sprake mag zijn van disproportionele lasten is niet zonder meer hetzelfde als de eis dat de doelen moeten worden bereikt met ‘zo min mogelijk inspanningen voor burgers en sectoren’. In de Nederlandse rechtspraak wordt de eis dat overheidsmaatregelen geen disproportionele lasten met zich mogen brengen gekoppeld aan de toepassing van artikel 3:4 lid 2 Awb. Aan deze eis is voldaan indien sprake is van een redelijke belangenafweging waarbij het belang van particulieren en het belang van de overheid in evenwicht moeten worden gebracht. Een overheidsmaatregel is ingevolge artikel 3:4 lid 2 Awb alleen dan disproportioneel als voor een redelijk oordelend mens duidelijk is dat de door de overheid verrichte belangenafweging heeft geleid tot een wanverhouding tussen publieke en individuele belangen.⁸¹ Ook daarbij geldt de eis dat als voor het bestuur verschillende wegen open staan om een uit het oogpunt van algemeen belang gewenst doel te bereiken, het voor de burger minst bezwarende middel moet worden gekozen.⁸² De vraag is echter hoe de bewijslast hierbij is verdeeld. Mede met het oog op het feit dat de rechter de redelijkheid van de belangenafweging slechts (zeer) terughoudend mag toetsen, komt aan de overheid veel discretionaire ruimte toe bij de belangenafweging en bij de beoordeling of een bepaalde wijze van afweging redelijk en niet disproportioneel is. Dat betekent feitelijk dat het aan de burger is om aan te tonen dat ook minder ingrijpende maatregelen mogelijk waren geweest en er vanuit mag worden gegaan dat ook met deze minder ingrijpende maatregelen het gewenste doel, hier het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, had kunnen worden verwezenlijkt. Vele partijen aan de discussie over het natuurbeschermingsbeleid in Nederland zullen de definitie van ‘haalbaar en betaalbaar’ echter aldus opvatten dat de overheid moet aantonen dat een maatregel die burgers belast strikt noodzakelijk is en er geen middel ter beschikking staat dat minder belastend is. In de praktijk zal deze vraag van de bewijslastverdeling een belangrijk verschil uitmaken. Wij komen hier nog op terug.

2.3.4 Europeesrechtelijke grenzen voor het aanpassen van de instandhoudingsdoelstellingen om redenen van haalbaarheid en betaalbaarheid

De Europeesrechtelijke grenzen voor het (naar beneden) aanpassen van de instandhoudingsdoelstellingen zijn hiervoor al in paragraaf 2.1.4 besproken. Bovendien kwam in paragraaf 2.1.2 aan de orde in hoeverre de Europeesrechtelijke verplichtingen van de lidstaten worden begrensd door het proportionaliteitsbeginsel. Zou een aanpassing tot gevolg hebben dat de kwaliteit van een gebied zou verminderen of de te beschermen soorten significant zouden worden verstoord, dan is dat alleen mogelijk als vasthouden aan de bestaande instandhoudingsdoelstellingen, die niet tot kwaliteitsverlies zouden leiden, absoluut onmogelijk is of volstrekt disproportionele maatregelen zou eisen. Het begrip ‘disproportionele maatregelen’ moet daarbij wel duidelijk anders worden begrepen dan de eis ‘geen disproportionele lasten’ waarmee in de Contourennotitie het begrip ‘haalbaar en betaalbaar’ wordt vertaald. Zoals in paragraaf 2.1.2 nader toegelicht, rechtvaardigt het feit dat andere politieke prioriteiten worden gesteld of een begrotingspost is uitgeput of naar beneden wordt aangepast zeker niet een aanpassing van de instandhoudingsdoelen welke tot gevolg heeft dat de kwaliteit van de habitats in een aangewezen gebied achteruit zou mogen gaan. De instandhoudingsdoelstellingen zijn niet afhankelijk van de budgetten die thans ter beschikking staan. Het zijn langetermijndoelstellingen. Het uitgangspunt, zoals verwoord in de contourennotitie onder criterium 8, dat bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen ‘zal worden uitgegaan van bestaande budgetten voor beheer’⁸³ lijkt ons dan ook in strijd met het Europees recht of tenminste zeer discutabel. Niet het budget bepaalt welke inhoud en grens de verplichtingen uit artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn hebben. Vertrekpunt moet zijn dat de maatregelen worden uitgevoerd die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de kwaliteit van de gebieden te voorkomen en, op den duur, een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitats en soorten in het netwerk te bereiken. Vervolgens zou gekeken moeten worden welke budgetten daarvoor nodig zijn en hoe dit wordt bereikt met zo min mogelijke nadelen voor burgers en economische sectoren. Bij het bepalen van de op grond van de wettelijke randvoorwaarden noodzakelijke en vanuit het natuurbeschermingsbeleid wenselijke instandhoudingsdoelstellingen moet uiteraard rekening worden gehouden met de financiële consequenties van het beleid dat noodzakelijk is ter verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen. Bepalend is echter de bijdrage die Nederland moet leveren om de betrokken soorten en habitats in een gunstige staat

van instandhouding te brengen. Na vaststelling van wat daarvoor noodzakelijk is, kan bezien worden hoe in de komende planperiode bestaande budgetten het meest doelmatig worden ingezet, maar dient ook bekeken te worden welke budgetten op termijn nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Het vaststellen van de uit een oogpunt van natuurbeleid nodige instandhoudingsmaatregelen kan dus enerzijds leiden tot een temporisering van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en anderzijds tot onderbouwing van de noodzaak van bepaalde budgetten in de toekomst. Budgetten kunnen echter in beginsel niet tot gevolg hebben dat noodzakelijke instandhoudingsdoelstellingen uiteindelijk naar beneden worden bijgesteld. Een uitzondering is alleen binnen strikte grenzen mogelijk indien het behalen van een instandhoudingsdoelstelling voor een gebied, die voor de gunstige staat van instandhouding van een soort of habitattype in het netwerk noodzakelijk is, uitsluitend mogelijk zou zijn met de inzet van exorbitante, volstrekt disproportionele middelen. Zoals in paragraaf 2.1.2 toegelicht, heeft het Hof van Justitie tot nu toe nog nooit een beroep van een lidstaat geaccepteerd waarin de lidstaat aangaf dat het nakomen van bepaalde verplichtingen financieel disproportioneel zou zijn. Een bijstelling van de instandhoudingsdoelstellingen die eerder nodig werden geacht om een achteruitgang van de kwaliteit van een gebied te voorkomen of de wijziging of gedeeltelijke intrekking van een aanwijzing omdat Nederland van opvatting is dat deze eerdere doelstellingen, bijvoorbeeld als gevolg van de financiële crisis, budgettair niet haalbaar zijn, zullen dan ook door de Commissie zeer kritisch worden bejegend. Het risico van een ingebrekestellingsprocedure achten wij dan zeer groot. Ook een nationale rechter zal, in het kader van een beroep tegen de wijziging van het aanwijzingsbesluit, hier zeer kritisch mee omgaan en eventueel vragen aan het Hof van Justitie stellen.

Is niet te vrezen dat het bijstellen van de instandhoudingsdoelstellingen kan leiden tot een achteruitgang van de kwaliteit van de habitats van een gebied of een (extra) verstoring van de te beschermen soorten, dan bestaat, zoals in paragraaf 2.1.4 toegelicht, op zich een vrij ruime bevoegdheid tot vaststelling en dus ook tot aanpassing van de instandhoudingsdoelstellingen, mits kan worden aangetoond dat uiteindelijk voor alle soorten en habitats een gunstige staat van instandhouding zal worden bereikt. Of de bijstelling van instandhoudingsdoelen naar beneden voor bepaalde gebieden uiteindelijk tot Europeesrechtelijke problemen leidt, is van tal van factoren afhankelijk. Zoals gezegd is het Europeesrechtelijk niet verboden om instandhoudingsdoelstellingen te wijzigen en kan dit

daarom ook op zich geen aanleiding zijn voor een ingebrekestellingsprocedure. Indien echter bijvoorbeeld de staat van instandhouding voor bepaalde habitats of soorten waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft ongunstig is en vele jaren niet verbetert, zou de Commissie Nederland op een gegeven moment hiervoor ter verantwoording kunnen roepen. Dan kan het feit dat de instandhoudingsdoelstellingen naar beneden zijn bijgesteld daarbij een belangrijke rol spelen. Nederland moet dan uitleggen waarom doelstellingen die bij de aanwijzing van het gebied en bij het vaststellen van het beheerplan haalbaar en betaalbaar werden geacht dat later niet meer zouden zijn. Deze weinig beperkende Europeesrechtelijke grenzen voor het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen (mits de kwaliteit van de gebieden niet verslechtert) zal ook in een mogelijke beroepsprocedure voor de nationale rechter weinig problemen opleveren. Voor het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen moet immers het aanwijzingsbesluit gewijzigd worden. Daartegen is bezwaar en beroep mogelijk, met name ook van natuurbeschermingsorganisaties. De rechter zal de ruime beleidsvrijheid bij het vaststellen, en dus ook bij het aanpassen, van de instandhoudingsdoelstellingen echter respecteren. Het feit dat in een bepaalde periode minder geld voor het natuurbeleid ter beschikking staat dan in een voorgaande periode werd aangenomen kan ons inziens in een dergelijke geval bijvoorbeeld een gerechtvaardigde reden en motivering zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor een bepaald gebied aan te passen indien bijvoorbeeld het gevolg hiervan is dat de gunstige staat van instandhouding van een te beschermen habitat pas enkele jaren later dan oorspronkelijk beoogd zal worden bereikt.

2.3.5 Nationaalrechtelijke randvoorwaarden voor het aanpassen van de instandhoudingsdoelstellingen

Hiervoor werd al in paragraaf 2.1.4 beargumenteerd dat het nationale recht slechts procedurele eisen stelt aan het wijzigen van de instandhoudingsdoelstellingen. Daarnaast kan hier worden verwezen.

2.4 Grensoverschrijdende samenwerking

Bestaan er juridische mogelijkheden bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrictlijnen in de nationale wetgeving voor grensoverschrijdende samenwerking (uitwisseling en grensoverschrijdende compensatie) en wat houdt dat mogelijk tegen?

Een lidstaat kan het verlies van kwaliteit van een gebied en een verdere significante verstoring van de te beschermen soorten in beginsel niet rechtvaardigen met het argument dat het met de desbetreffende soort of habitat in andere gebieden in het binnen- of buitenland wel goed gaat en een gunstige staat van instandhouding in het hele netwerk is verzekerd. Dat zou in strijd zijn met artikel 4 lid 4 en artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn.

Het verdient aanbeveling de instandhoudingsdoelstellingen voor grensoverschrijdende gebieden gezamenlijk vast te stellen en de beheerplannen af te stemmen. Is de staat van instandhouding van een soort of habitat in de biogeografische zone (nog) niet gunstig, dan bestaat ruimte om rekening te houden met de verbeterdoelstelling voor andere binnen- of buitenlandse gebieden.

Het maakt niet uit in welke lidstaat compensatie plaatsvindt mits de bijdrage van het gebied aan de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soorten of habitats gehandhaafd blijft. Ook buitenlandse mitigatie is mogelijk, mits zeker is dat daarmee feitelijk een significante aantasting wordt voorkomen.

2.4.1 Grensoverschrijdende aspecten bij de aanwijzing van gebieden, respectievelijk het opstellen van de communautaire lijst

Een eerste element is het rekening houden met grensoverschrijdende aspecten bij de aanwijzing van gebieden, respectievelijk de opstelling van de lijsten van te beschermen gebieden voor de verschillende biogeografische regio's conform artikel 4 lid 2 Habitatrictlijn en het overleg tussen lidstaten en Commissie dat in het kader daarvan heeft plaatsgevonden. Nu de selectie van gebieden op grond van de Habitatrictlijn voor Nederland eind 2004 met publicatie van de lijst en ook voor de Vogelrichtlijn in beginsel is afgesloten, zou geen aanleiding bestaan om op de grensoverschrijdende aspecten van deze implementatiestap in het vervolg verder in te gaan. Dat doen wij echter wel omdat een zo helder mogelijk beeld van de rol van grensoverschrijdende aspecten bij de verplichting tot aanwijzing van gebieden van belang is voor de vraag in hoeverre in de vervolgfases (vaststelling van instandhoudingsdoelen en beheermaatregelen) grensoverschrijdend mag of moet worden gewerkt. Bovendien moet dit punt natuurlijk bij een eventuele wijziging van een aanwijzingsbesluit (zie paragraaf 2.1.3 en 2.1.4) of een gedeeltelijke intrekking, uitbreiding of nieuwe aanwijzing van een gebied, weer een rol spelen.

Te constateren is dat de criteria voor de keuze welke gebieden moeten worden aangewezen deels gerelateerd zijn aan de betekenis van een gebied in een bepaalde lidstaat, maar deels ook aan de relatieve betekenis van het gebied binnen het Europese netwerk Natura 2000. Dat geldt zowel voor de criteria voor de selectie van vogelbeschermingszones, als voor de criteria voor de nationale melding van gebieden op grond van de Habitatrichtlijn. Zo luidt bijvoorbeeld criterium B a. 'omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied', maar luidt criterium B c. 'mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijk verspreidingsgebied van de soort'. In de tweede fase van de aanwijzing (artikel 4 lid 2 Habitatrichtlijn) staat de betekenis van de gemelde gebieden binnen het netwerk Natura 2000, respectievelijk binnen de desbetreffende biogeografische zone meer centraal, maar ook in deze fase wordt voor een deel het nationale grondgebied van de lidstaten als referentiekader in beschouwing genomen en is 'de relatieve betekenis van het gebied op nationaal niveau' een van de criteria (namelijk D 2. a). Daar staat weer tegenover dat rekening moet worden gehouden met de vraag 'of het gebied eventueel deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem aan weerszijden van een of meer binnengrenzen van de Gemeenschap' (D 2 b).⁸⁴ Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van vogelbeschermingszones. Ook daarbij moet ingevolge artikel 4 lid 1 Vogelrichtlijn 'rekening worden gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven'. Dat omvat mede het rekening houden met de ecologische gegevens en de beschermingsmaatregelen in buurstaten, zij het dat deze eis iets minder specifiek is verwoord dan in de Habitatrichtlijn.⁸⁵

Ook de Nederlandse criteria voor de selectie van de vogelbeschermingszones weerspiegelen deze dichotomie goed. Het criterium '1 procent van' een biogeografische populatie is gerelateerd aan de biogeografische regio; het criterium een van de vijf belangrijkste pleisterplaatsen of broedgebieden is gerelateerd aan Nederland. Het verbaast dan ook niet dat in de juridische wetenschappelijke literatuur omstreden is of het referentiekader voor de selectie van gebieden de lidstaat is⁸⁶ of de biogeografische regio (respectievelijk het hele netwerk Natura 2000).⁸⁷ Het juiste antwoord ligt ons inziens in het midden. Bij de selectie van de gebieden op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is deels van belang welke betekenis een gebied heeft binnen een lidstaat, maar deels ook welke betekenis het gebied heeft binnen het hele netwerk. Dat betekent enerzijds dat

lidstaten niet zomaar een aanwijzing of melding achterwege konden laten omdat voor de desbetreffende soorten of habitats in buurlanden al vele en grote(re) gebieden waren aangewezen. Anderzijds kon en kan de ecologische situatie van andere landen in dezelfde biogeografische regio wel degelijk een rol spelen bij de selectie van te melden of aan te wijzen gebieden. Welk gewicht kan toekomen aan de aanwezigheid van te beschermen gebieden in de buurlanden, hangt af van de omstandigheden van het geval. Indien een dier- of plantensoort bijvoorbeeld in een lidstaat slechts in twee gebieden voorkomt, de staat van instandhouding daar slecht is en ook de herstelmogelijkheden slecht zijn, terwijl in de buurlanden in dezelfde biogeografische regio voor deze soort er een groot aantal gebieden is waarin de soort in een gunstige staat van instandhouding verkeert en de gebieden in de betrokken lidstaten ook niet nodig zijn voor de coherentie van het netwerk, dan zal een aanwijzing waarschijnlijk achterwege kunnen blijven hoewel de betekenis van de gebieden gerelateerd aan het territorium van betrokken lidstaat groot is. Anders is dit echter indien zich dezelfde gegevens voordoen, maar de gebieden wel essentieel zijn in een trekroute of de desbetreffende soort in de buurlanden ook in een ongunstige staat van instandhouding verkeert.

2.4.2 Grensoverschrijdende taakverdeling bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen en beheermaatregelen?

Een tweede element dat in het verlengde ligt van dit proces is de vraag in hoeverre bij de daarna volgende aanwijzing, in het bijzonder bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen en bij de vaststelling van de noodzakelijke beheermaatregelen in de beheerplannen, een grensoverschrijdende taakverdeling kan plaatsvinden. Is het bijvoorbeeld geoorloofd om de herstelopgave voor een bepaald gebied te beperken omdat een gebied in een andere lidstaat de desbetreffende ecologische functie binnen het netwerk Natura 2000 makkelijker en efficiënter kan vervullen? Bij het antwoord op deze vragen speelt een belangrijke rol de in paragraaf 2.1.1 bediscussieerde voorvraag of een gunstige staat van instandhouding van de habitats en soorten in elke gebied, binnen de lidstaat of in het netwerk moet worden bereikt. Zoals daar verdedigd is het laatstgenoemde het geval, maar rust op een lidstaat die in bepaalde gebieden ook op den duur wil volstaan met een niet gunstige staat van instandhouding de verplichting te verzekeren dat de kwaliteit in deze gebieden niet verder verslechtert en de bewijslast dat in het netwerk voor de betrokken soorten en habitats toch een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.

2.4.2.1 Rekening houden met de staat van instandhouding van habitats en soorten in andere lidstaten bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen en beheermaatregelen in de Nederlandse gebieden

Zoals ook al in paragraaf 2.1.3 en 2.1.4 opgemerkt, bevatten de richtlijnen weinig aanwijzingen en voorschriften over het proces dat na de selectie van de gebieden volgt: het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen en het nemen van de noodzakelijke beheermaatregelen. Het meest duidelijk bepaalt artikel 4 lid 4 Habitatrictlijn dat bij de nationale aanwijzing van de op de communautaire lijst opgenomen geselecteerde gebieden de lidstaat 'de prioriteiten vast (stelt) gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat... of van een soort... alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging'. Deze eis houdt, in het laatste deel van de zin, in dat de instandhoudingsdoelstellingen aldus moeten worden geformuleerd dat een achteruitgang van de kwaliteit van een gebied moet worden voorkomen. Voor het overige moet de lidstaat zijn prioriteiten relateren aan het doel om een coherent Natura 2000-netwerk te realiseren en de habitats en soorten in dat netwerk in een gunstige staat van instandhouding te brengen.

Bijdragen uit andere gebieden en lidstaten kunnen geen kwaliteitsverlies rechtvaardigen

Wat de doelstelling van behoud van de kwaliteit betreft, komt artikel 4 lid 4 overeen met artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn. Afgezien van de uitzonderingen die aan de orde kwamen in paragraaf 2.1.2, moet een achteruitgang in kwaliteit en een significante verstoring van de beschermde soorten in een gebied worden voorkomen. Ruimte om hierbij rekening te houden met grensoverschrijdende aspecten is er in zoverre in beginsel niet. Een lidstaat kan het verlies van kwaliteit van een gebied en een verdere significante verstoring van de te beschermen soorten in beginsel niet rechtvaardigen met het argument dat het met de desbetreffende soort of habitat in andere gebieden in het binnen- of buitenland wel goed gaat en dat een gunstige staat van instandhouding in het hele netwerk is verzekerd. Dat zou in strijd zijn met artikel 4 lid 4 en artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn.

Voor zover het gaat om een gebied dat zich over meerdere lidstaten uitstrekt, kan het zinvol en zelfs noodzakelijk zijn om ook doelstellingen die zijn gericht op het voorkomen van kwaliteitsverlies in samenwerking met het betrokken buurland grensoverschrijdend te formuleren en ook de noodzakelijke beheermaatregelen grensoverschrijdend vast te stellen. Aan te bevelen is

zelfs het opstellen van een grensoverschrijdend beheerplan dat in de betrokken landen de procedures van het betrokken land doorloopt, maar wat de totstandkoming en inhoud betreft zo veel mogelijk op elkaar wordt afgestemd, respectievelijk één geheel vormt.

Rekening houden met bijdragen uit andere gebieden en lidstaten bij het vaststellen van hersteldoelstellingen

Bij de vraag of een verbetering van de staat van instandhouding in een aangewezen gebied moet worden bereikt en dus een hersteldoelstelling wordt afgesproken, zijn de coherentie van het netwerk en de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats in dat netwerk het referentiekader. Dat geeft op zich ruimte om grensoverschrijdende afspraken te maken. Immers, het uiteindelijke doel van de richtlijnen is een coherent netwerk waaraan de lidstaten bijdragen en het binnen het netwerk verzekeren van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats. Bovendien spreekt artikel 4 lid 4 Habitatrictlijn uitdrukkelijk van het stellen van prioriteiten. Zo is het denkbaar dat de staat van instandhouding van een soort in één bepaald gebied in Nederland ongunstig is en het ook zeer moeilijk zou zijn om daar verbetering in te brengen, terwijl de staat van instandhouding van deze soort in andere gebieden in Nederland of in andere landen van dezelfde biogeografische regio gunstig is. Indien het desbetreffende gebied voor het behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de soort in het gehele netwerk niet belangrijk is (bijvoorbeeld onmisbaar binnen een trekroute), dan kan ons inziens van een verbeterdoelstelling en daarop gerichte maatregelen worden afgezien met het oog op de bijdrage van de andere, binnenlandse of buitenlandse gebieden. Daarvoor zullen wel betrouwbare gegevens voor de staat van instandhouding van de soort in de andere, binnen- of buitenlandse, gebieden aanwezig moeten zijn.⁸⁸ Is de staat van instandhouding in het gehele netwerk (respectievelijk de biogeografische zone) gunstig, dan dienen ons inziens geen expliciete afspraken met de buurlanden te worden gemaakt over de bijdragen aan de staat van instandhouding in het netwerk. Er mag immers van worden uitgegaan dat de kwaliteit van de buitenlandse gebieden niet verslechtert.

Is de staat van instandhouding van een soort of habitat in de biogeografische zone (nog) niet gunstig, dan bestaat ons inziens ook ruimte om rekening te houden met de verbeterdoelstelling in andere gebieden, al dan niet in binnen- of buitenland. Neemt een lidstaat in een bepaald gebied dan geen herstelmaatregelen, dan zal daar echter een motivering bij horen hoe de gunstige staat van instandhouding wel zal worden bereikt. Bovendien zullen dan in beginsel afspraken met andere lidstaten moeten

worden gemaakt. De andere lidstaten zijn immers (ook) niet verplicht om de kwaliteit van hun gebieden dusdanig te verbeteren dat in het gehele netwerk een gunstige staat van instandhouding voor de desbetreffende soort of habitat wordt bereikt. Een lidstaat die met het oog op de bijdrage van buurlanden geen verbeterdoelstelling wil afspreken die bijdraagt aan het verbeteren van een in het gehele netwerk ongunstige staat van instandhouding zal dat in beginsel alleen kunnen als andere landen wel verbeterdoelstellingen willen realiseren. Daarover zouden afspraken gemaakt moeten worden.

2.4.2.2 Rekening houden met gevolgen van handelingen in het buitenland bij de vaststelling van beheerplannen

Met name beschermde gebieden die dicht bij de grens met België of Duitsland liggen kunnen gevolgen ondervinden van in de buurlanden bestaand gebruik of aldaar beoogde activiteiten. Nederlandse overheden hebben geen jurisdictie over deze activiteiten en kunnen deze niet reguleren. Dat geldt zelfs als een activiteit in het buitenland significant negatieve gevolgen heeft voor een in Nederland gelegen gebied. Toch is Nederland verantwoordelijk voor het voorkomen van een aantasting van de kwaliteit van de beschermde gebieden of een significante verstoring van de beschermde soorten. Daarom moet in de beheerplannen rekening worden gehouden met bestaand gebruik of, voor zover bekend, beoogde activiteiten in het aangrenzende buitenland. Desnoods moeten in Nederland maatregelen worden genomen om negatieve gevolgen van deze buitenlandse activiteiten te voorkomen of te compenseren. Deze verplichting geldt onafhankelijk van de vraag of in het andere land een verplichting bestond tot een passende beoordeling, of een dergelijke beoordeling is verricht en of de overheid van het buurland verplicht is om een dergelijke invloed op Nederlandse gebieden te voorkomen. Op deze vragen zal hier niet worden ingegaan. Hier blijft te constateren dat Nederland een resultaatverplichting heeft om achteruitgang van de kwaliteit van een gebied te voorkomen, ook al ligt de oorzaak van deze achteruitgang in het buitenland. Uiteraard kan in een dergelijk geval aanleiding bestaan tot overleg met buitenlandse autoriteiten.

2.4.2.3 Samenvatting

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen en het nemen van beheermaatregelen:

- met bijdragen aan de gunstige staat van instandhouding van soorten of habitats in andere gebieden in binnen- of buitenland geen achteruitgang van de kwaliteit van de habitats of een significante verstoring van soorten in een bepaald gebied kan worden gerechtvaardigd;

- het niet vaststellen van een verbeterdoelstelling voor een soort of habitat welke zich in een bepaald gebied niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt kan worden gerechtvaardigd met bijdragen uit andere gebieden in het binnen- of buitenland voor zover voor de soort of habitat in het netwerk een gunstige staat van instandhouding al is bereikt. Afspraken met andere landen over hun bijdragen zijn in beginsel niet nodig;
- het niet vaststellen van een verbeterdoelstelling voor een soort of habitat welke zich in een bepaald gebied niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt ook kan worden gerechtvaardigd met bijdragen uit andere gebieden in het binnen- of buitenland voor zover voor de soort of habitat in het netwerk zich (nog) niet in een gunstige staat van instandhouding bevindt, mits aangetoond wordt hoe de gunstige staat van instandhouding in het netwerk uiteindelijk zal worden bereikt. Afspraken met andere landen over hun bijdragen zijn dan in beginsel wel nodig;
- in beheerplannen voor Nederlandse gebieden rekening moet worden gehouden met gevolgen van bestaand gebruik en beoogde activiteiten die in het buitenland worden verricht of beoogd zijn en die gevolgen voor de staat van instandhouding van de habitats en soorten in het gebied hebben.

Herhaald zij dat, indien in een bepaald gebied geen verbeterdoelstelling wordt afgesproken voor habitats of soorten die zich daar niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, er wel maatregelen dienen te worden genomen om een (te verwachten) verdere verslechtering van de staat van instandhouding van de soort of habitat in dat gebied te voorkomen.

2.4.3 Grensoverschrijdende compensatie en mitigatie

Een laatste element betreft de compensatie. Wordt een plan of project met mogelijk significante gevolgen voor een aangewezen gebied toegestaan en uitgevoerd, dan dient de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, aldus artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn. Artikel 19h Natuurbeschermingswet 1998 schrijft in een dergelijk geval voor dat gedeputeerde staten aan de vergunning voor een mogelijk significant schadelijk project ‘in ieder geval het voorschrift (verbinden) inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen’. De hier te beantwoorden vraag is in hoeverre deze compensatie ook in het buitenland kan plaatsvinden. Deze vraag zal eerst volgens Europeesrechtelijke en dan volgens nationaalrechtelijke maatstaven worden beantwoord. Voorts zal worden ingegaan op de vraag of, in het kader van een passende beoordeling, ook rekening

mag worden gehouden met mitigerende maatregelen die in het buitenland plaatsvinden.

2.4.3.1 Europeesrechtelijke toelaatbaarheid van buitenlandse compensatie

Het doel van de compenserende maatregelen is dat de samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Dit doel is ruim te interpreteren. Het gaat niet alleen om de samenhang tussen verschillende gebieden, maar ook om het doel van het netwerk, namelijk het in een gunstige staat van instandhouding houden of brengen van de te beschermen habitats en soorten. Volgens de Europese Commissie moeten de compenserende maatregelen ervoor zorgen dat 'de bijdrage van een gebied aan het behoud van een gunstige staat van instandhouding van een of meer natuurlijke habitats 'in de biogeografische regio waartoe het behoort' gehandhaafd blijft'.⁸⁹ Uitgaande van deze doelstelling zou het niet moeten uitmaken in welke lidstaat compensatie plaatsvindt mits de bijdrage van het gebied aan de gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende soorten of habitats gehandhaafd blijft. De functie die het gebied zonder aantasting in het netwerk had, moet immers hersteld worden. Wordt aan deze ecologische eis voldaan, dan zou het in beginsel niet relevant moeten zijn waar (in welke lidstaat) de compensatie plaatsvindt.⁹⁰ Daar zou tegen kunnen worden ingebracht dat artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn eist dat 'de lidstaat' alle nodige compenserende maatregelen 'neemt'. Daarmee is de lidstaat bedoeld die het project of plan heeft toegestaan. Hieruit kan ons inziens echter niet worden afgeleid dat de lidstaat verplicht zou zijn om zelf de compenserende maatregelen uit te voeren. Het zal mogelijk zijn, en is in de praktijk ook meestal het geval, dat de autoriteiten in een lidstaat verzekeren dat de compenserende maatregelen door een derde, meestal de initiatiefnemer, worden genomen. In beginsel moet het dan ook mogelijk zijn dat de compenserende maatregelen in het buitenland worden genomen, mits de lidstaat die de activiteit heeft toegestaan en verzekert dat dit geschiedt. Omdat Nederlandse overheden geen jurisdictie hebben over maatregelen die in het buitenland genomen (moeten) worden, kan er aanleiding zijn om meer waarborgen te eisen die verzekeren dat in het buitenland beoogde compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

De Europese Commissie was in haar handleiding⁹¹ van opvatting dat compensatie alleen mogelijk is in de lidstaat waar de ingreep in het netwerk plaatsvindt. Steekhoudende argumenten voor deze opvatting kunnen wij noch in de handleiding van de Commissie, noch elders vinden. Inmiddels lijkt de Commissie haar opvatting ook te hebben veranderd. In het nog meer specifieke 'Guidance document on article 6 (4) of the Habitats

Directive' uit 2007 komt de eis dat compensatiemaatregelen moeten worden getroffen in het land waar het plan of project plaatsvindt niet meer voor. Terecht wordt daar de functionaliteit van de compensatie als centraal criterium gehanteerd.⁹²

2.4.3.2 Nederlandsrechtelijke toelaatbaarheid van buitenlandse compensatiemaatregelen

Ingevolge artikel 19h lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 dienen gedeputeerde staten aan de vergunning voor een mogelijk significant schadelijk project 'in ieder geval het voorschrift (te verbinden) inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen'. De initiatiefnemer van een project wordt tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen (artikel 19h lid 2). Men zou deze bepalingen aldus kunnen verstaan dat alleen compensatiemaatregelen in Nederland in aanmerking kunnen komen. Het argument zou dan zijn dat een Nederlands overheidsorgaan slechts jurisdictie in Nederland heeft. Dat is echter geen dwingende interpretatie. Doorgaans zal het bij vergunningverlening op grond van artikel 19d e.v. Natuurbeschermingswet 1998 gaan om een in Nederland gevestigde initiatiefnemer. Deze initiatiefnemer valt dan ook onder de jurisdictie van Nederland. In een Nederlandse vergunning kan zeer wel worden voorgeschreven dat een handeling in het buitenland moet worden verricht. De betrokkene moet daar natuurlijk toe gerechtigd zijn, maar dat probleem speelt ook als een binnenlandse compensatiemaatregel betrekking heeft op gronden waarvan derden eigenaar en/of gebruiker zijn. Ook is het niet onmogelijk om een dergelijk voorschrift te handhaven. Houdt de initiatiefnemer zich niet aan zijn compensatieverplichtingen, dan kan bijvoorbeeld een dwangsom worden opgelegd, ook al heeft de compensatieplicht betrekking op buitenlandse terreinen. Het Nederlandse recht sluit een compensatie in het buitenland daarmee niet uit.

2.4.3.3 Buitenlandse mitigatiemaatregelen?

Weinig tot geen aandacht heeft tot nu toe de vraag gekregen of ook mitigatiemaatregelen in het buitenland kunnen plaatsvinden. In de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn, de rechtspraak, in de toelichtingen van de Commissie en ook in de wetenschappelijke literatuur is daarover niets te vinden. Zoals ook ten aanzien van compenserende maatregelen geldt, is bij mitigerende maatregelen uiteindelijk beslissend of zeker is dat daarmee feitelijk een significante aantasting wordt voorkomen. Gewoonlijk zullen mitigerende maatregelen bestaan in de wijze van uitvoering van een plan of project, in het uitvoeren van activiteiten buiten broedperiodes, het afschermen van bijzonder gevoelige gebiedsdelen tegen invloeden van de plannen

en projecten en dergelijke. Al dat zal doorgaans in het beschermde gebied zelf of zeer dicht nabij het beschermde gebied plaatsvinden. Het is echter ook denkbaar dat mitigerende maatregelen in het buitenland worden genomen. Te denken valt onder andere aan grensoverschrijdende Natura 2000-gebieden. Indien bijvoorbeeld een intensief veehouderijbedrijf nabij een aan de grens gelegen of grensoverschrijdend Natura 2000-gebied wil uitbreiden en in de directe samenhang met deze uitbreiding een ander veehouderijbedrijf aan de andere kant van de grens wordt gesloten en daardoor de depositie op de gevoelige delen van het gebied niet toeneemt, dan is feitelijk sprake van mitigatie waardoor een significant schadelijk effect wordt voorkomen. Als voldoende zeker is dat de buitenlandse veehouderij ook daadwerkelijk zal worden beëindigd, bijvoorbeeld door een privaatrechtelijk contract tussen beide boeren en eventueel een al dan niet voorwaardelijk intrekkingsbesluit van de buitenlandse overheid, bestaat ons inziens geen reden om met dergelijke buitenlandse mitigatiemaatregelen geen rekening te houden. Dat in dergelijke gevallen bijzondere aandacht nodig is voor de handhaafbaarheid en daadwerkelijke realisatie van de afgesproken maatregelen is juist, maar maakt buitenlandse mitigatie niet onmogelijk. In een geval als hier besproken zou immers de Nederlandse vergunning tot uitbreiding van de veehouderij ook weer kunnen worden ingetrokken en zou ook feitelijk handhavend kunnen worden opgetreden tegen de Nederlandse inrichting mocht de mitigatiemaatregel uiteindelijk toch niet genomen worden.

2.5 Externe werking in andere EU-lidstaten

Wordt in andere EU-landen een vergelijkbaar begrip voor 'externe werking' gehanteerd? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?

In de meeste in het onderzoek betrokken landen is de externe werking (in theorie) onbeperkt. Wel werkt men in Duitsland, bijvoorbeeld met betrekking tot stikstofdepositie, met een 'wezenlijkheidsgrens' van 3 procent van de kritische depositiewaarde, die aangeeft wanneer een activiteit slechts niet in betekenende mate effecten heeft op een aangewezen gebied. Het is de vraag of de Duitse regeling in overeenstemming is met EU-recht. In Denemarken zijn, uitsluitend voor veehouderijen, zeer lage drempelwaarden vastgesteld, aangevuld met anticumulatiebepalingen.

Met betrekking tot deze vraag is vergelijkend onderzoek verricht naar de toepassing van de richtlijn in

Denemarken, Duitsland en België. Voorts is gebruik gemaakt van aanvullende informatie uit ter beschikking staande literatuur en informatie die in het kader van een lopend rechtsvergelijkend onderzoek naar de aanpak van de stikstofproblematiek is vergaard. Dit onderzoek wordt verricht in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2.5.1 Strekking van de externe werking, gebruik van drempelwaarden

In Nederland is de externe werking onbeperkt. Dit bleek duidelijk uit een uitspraak van de Afdeling waarin werd aangegeven dat in een passende beoordeling de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op Natura 2000-gebied Waddenzee onderzocht moesten worden.⁹³ Een van de vragen aan de buitenlandse respondenten was in hoeverre dat ook in hun land geldt.

Voor Duitsland geldt dat in het verleden is getracht gebruik te maken van vaste afstanden, maar dat het Europees Hof van Justitie Duitsland hiervoor heeft veroordeeld. De wetgeving is derhalve gewijzigd naar een meer open beoordelingssysteem. Inmiddels wordt geen gebruik meer gemaakt van vaste afstanden en wordt gewerkt via een 'case by case'-benadering, waarbij keuzes worden gebaseerd op het voorzorgsbeginsel en rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten. Wel werkt men in Duitsland, bijvoorbeeld met betrekking tot stikstofdepositie, met een 'wezenlijkheidsgrens'. Men zou ook kunnen zeggen met een drempel van stikstofdepositie die aangeeft wanneer een activiteit slechts niet in betekenende mate effecten heeft op een aangewezen gebied. Thans is deze drempel 3 procent van de kritische depositiewaarde. Alle activiteiten die een kleinere toename dan 3 procent van de kritische depositiewaarde tot gevolg hebben worden dus als niet significant aangemerkt.⁹⁴ De Europeesrechtelijke toelaatbaarheid van deze benadering is ook binnen Duitsland niet onomstreden.

Vlaanderen vermeldt dat er formeel geen onderscheid wordt gemaakt tussen de beoordeling van een plan of project binnen of buiten een Natura 2000-gebied. Daaruit valt op te maken dat ook in Vlaanderen geen drempel wordt gehanteerd voor de externe werking van gebieden. In Vlaanderen is nog geen rechterlijke uitspraak gedaan over de externe werking. Ook voor Vlaanderen geldt dat in het verleden wel bepaalde, niet juridisch bindende afstandscriteria gehanteerd werden, die inmiddels niet meer worden toegepast. Krachtens een dienstorder van het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN-dienstorder 2003/7 'Procedures beschermingsgebieden') moesten in het verleden mogelijke effecten van een project worden onderzocht binnen een straal van 700 meter rond het Natura 2000-gebied. Deze afstandsregel

was echter louter richtinggevend bedoeld en is geen juridisch vastgestelde perimeter.⁹⁵ Deze indicatieve afstandsregel wordt nu niet meer toegepast.

Ook in Italië wordt niet gewerkt met bepaalde drempelwaarden of vaste afstanden om de externe werking te bepalen. Er wordt altijd gekeken naar het specifieke project en de bijbehorende effecten.

In Denemarken is in de wetgeving de verplichting opgenomen om de effecten van een plan of project dat buiten een Natura 2000-gebied plaats zal vinden te beoordelen. Voor deze externe werking wordt in principe niet gewerkt met vaste drempelwaarden. Voor veehouderijen is hier echter een uitzondering op gemaakt. Voor de vergunningverlening bij veehouderijen wordt de volgende methode gehanteerd. Voor alle veehouderijen boven de 15 'animal units', waarbij 1 animal unit staat voor 100 kg stikstof, geldt een vergunningplicht voor oprichting of uitbreiding. Voor deze gevallen zijn drempelwaarden vastgesteld om te bepalen of een dergelijke veehouderij significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied, waarbij rekening is gehouden met de externe werking van deze gebieden.

De drempelwaarden zijn gebaseerd op de volgende criteria:

1. er mag geen extra stikstofdepositie plaatsvinden van een inrichting die binnen 300 meter van een voor verzuring en vermisting gevoelig natuurgebied (dus niet alleen Natura 2000-gebieden) is gelegen;
2. als de inrichting in een zone van 300 tot 1.000 meter van een voor verzuring en vermisting gevoelig natuurgebied is gelegen mag er maximaal de volgende hoeveelheid N/ha bijkomen:
 - a. 0,3 kg/ha als er meer dan twee inrichtingen binnen de zone zijn gelegen
 - b. 0,5 kg/ha als er twee inrichtingen binnen de zone zijn gelegen
 - c. 0,7 kg/ha als er één inrichting binnen de zone is gelegen

Deze andere inrichtingen binnen de zone moeten groter zijn dan 75 animal units om mee te tellen.

Deze Deense methode is bekritiseerd, omdat deze te generiek zou zijn en hieruit volgt dat er geen individuele beoordeling plaatsvindt van de effecten op een specifiek Natura 2000-gebied. Daartegen kan echter worden ingebracht dat de wetgeving voor vergunningen nog wel van toepassing blijft, wat betekent dat in het geval een significant effect niet kan worden uitgesloten, een passende beoordeling uitgevoerd moet worden. In door het ministerie van Infrastructuur & Milieu opgestelde Richtlijnen over vergunningen voor veehouderijen staat de verplichting om een individuele voortoets en eventuele passende beoordeling uit te voeren naar de

effecten op nabijgelegen Natura 2000-gebieden. In de praktijk wordt er echter doorgaans vanuit gegaan dat wanneer onder bovenstaande drempelwaarden wordt gebleven, er geen sprake is van een significant negatief effect op een Natura 2000-gebied. Juridisch vertaald gaat het ons inziens dus om een soort beleidsregel of richtlijn waarmee het begrip 'significant effect' wordt ingevuld. Is er in een concreet geval aanleiding om aan te nemen dat zich mogelijk toch een significant effect voordoet hoewel onder de drempelwaarden wordt gebleven, dan moet toch een individuele passende beoordeling worden uitgevoerd.

In oktober 2010 is een amendement ingediend op bovenstaande methode betreffende ammoniak en vergunningverlening. Het belangrijkste verschil is dat dit amendement zich richt op de totale stikstofdepositie in plaats van op de toevoeging van stikstofdepositie. Er worden in het amendement twee categorieën gebieden onderscheiden:

- voor verzuring en vermisting gevoelige Natura 2000-gebieden;
- voor verzuring en vermisting gevoelige andere natuurgebieden.

In het geval van gevoelige Natura 2000-gebieden zijn de volgende drempelwaarden voorgesteld:

- een maximale depositie van 0,2 kg/ha/jaar als er meer dan één andere inrichting in de zone van 1.000 meter rond het Natura 2000-gebied is gelegen;
- een maximale depositie van 0,4 kg/ha/jaar als er één andere inrichting in de zone van 1.000 meter rond het Natura 2000-gebied is gelegen;
- een maximale depositie van 0,7 kg/ha/jaar als er geen andere inrichting in de zone van 1.000 meter rond het Natura 2000-gebied is gelegen;

Hierbij zal ook een 'cumulatiemodel' worden gehanteerd. Onder deze drempelwaarden is volgens het ministerie van Infrastructuur & Milieu geen sprake van een significant negatief effect, dus hoeft verder ook niet in cumulatie gekeken te worden. Ook onder de nieuwe wetgeving zal echter een individuele passende beoordeling moeten worden gemaakt als daar, afwijkend van de regel, in een individuele situatie aanleiding voor bestaat.

2.5.2 Externe werking en omvang van de aangewezen gebieden.

In de Nederlandse discussies wordt wel gesteld dat de externe werking van artikel 6 Habitatrictlijn bijzonder problematisch is omdat Nederland bijzonder kleine gebieden zou hebben aangewezen. Daarom is ook gekeken naar de omvang van de gebieden in de in het onderzoek betrokken andere lidstaten. Zoals

uit het doelendocument blijkt⁹⁶ heeft de grootte van een gebied een belangrijke rol gespeeld bij de aanwijzing van de Nederlandse Vogelrichtlijngebieden op het land. Gebieden die kleiner zijn dan 100 hectare, zijn niet aangewezen. Bij de aanwijzing van de Habitatrichtlijngebieden heeft de grootte van gebieden geen rol gespeeld. Nederland heeft bij de eerste aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden in 1998 het uitgangspunt gehanteerd dat een gebied ten minste 250 hectare groot moest zijn, maar de Europese Commissie verwierp deze Nederlandse opvatting tijdens de biogeografische seminars.⁹⁷ De Europese Commissie heeft aangegeven dat er geen ondergrens kan gelden voor de oppervlakte van een aan te melden Habitatrichtlijngebied.⁹⁸

Vergeleken met andere lidstaten heeft Nederland relatief weinig aandeel van zijn territoire als Natura 2000-gebied aangewezen,⁹⁹ vooral indien men maritieme gebieden buiten beschouwing laat. Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 nader is toegelicht, is het aandeel kleine gebieden eveneens klein, vergeleken met Duitse deelstaten en Engeland. Uit de voor dit onderzoek verrichte vergelijking komt naar voren dat in Vlaanderen, Duitsland en Denemarken geen minimumoppervlakte wordt gehanteerd bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden. In – het in verhouding tot Nederland kleinere – Denemarken zijn 352 gebieden aangewezen, meer dan tweemaal zoveel als in Nederland. Het totale oppervlak van het aangewezen gebied is omstreeks 5,750 vierkante kilometer. De gemiddelde oppervlakte is dus duidelijk geringer dan in Nederland. De Duitse Natura 2000-gebieden variëren van zeer klein tot zeer groot. Het relatieve aantal (zeer) kleine gebieden is beduidend groter dan in Nederland. Dit geeft enkele problemen in het beheer van de gebieden. De kleinste individuele gebieden zijn circa 0,1 ha. Dit zijn bijvoorbeeld vleermuisbroedplaatsen in een gebouw. De 38 Habitatrichtlijngebieden in Vlaanderen zijn vaak opgebouwd uit clusters van deelgebieden, die soms slechts enkele hectare groot zijn.

Voor zover op grond van het beperkte vergelijkende onderzoek en overige in de literatuur ter beschikking staande gegevens kan worden gezegd is de stelling dat in Nederland bijzonder (veel) kleine gebieden zijn aangewezen niet juist, eerder het tegenovergestelde. Dat de aanwijzing van kleine gebieden tot problemen kan leiden bij de toepassing van artikel 6 Habitatrichtlijn werd tenminste door de Duitse respondenten bevestigd.

2.6 Juridische onderbouwing en verankering van beheerplannen

Op welke wijze zijn beheerplannen juridisch onderbouwd of verankerd?

Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden zijn juridisch verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998. Het maken van beheerplannen is geen verplichting op grond van de Habitatrichtlijn, maar slechts een mogelijke manier om instandhoudingsmaatregelen vast te leggen. De beheerplannen zoals die in de Natuurbeschermingswet 1998 zijn opgenomen, zijn meer omvattend dan de omschrijving die de Europese Commissie geeft. De mogelijkheid om handelingen en ontwikkelingen in het beheerplan op te nemen en deze te onttrekken aan de vergunningprocedure van artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 volgt niet uit de richtlijn. In combinatie met de passende beoordeling van het beheerplan geeft dit echter geen Europeesrechtelijke problemen.

De mogelijkheden voor het treffen van instandhoudingsmaatregelen buiten het Natura 2000-gebied vast te leggen zijn beperkt. Artikel 19a Natuurbeschermingswet 1998 biedt geen grondslag om zulke instandhoudingsmaatregelen in het beheerplan op te nemen. De plicht voor eigenaren en gebruikers om het treffen van maatregelen te gedogen uit artikel 21 Natuurbeschermingswet 1998 geldt ook slechts binnen het Natura 2000-gebied. Alleen de zorgplicht van artikel 19l Natuurbeschermingswet 1998 voorziet wel in externe werking.

Het beheerplan speelt een belangrijke rol bij het toelaten van activiteiten in en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied. Het beheerplan dient de nodige beheermaatregelen te bevatten om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Het kan echter nodig zijn om, naast de in het beheerplan voorziene maatregelen, extra maatregelen te nemen als de kwaliteit van het gebied achteruitgaat of soorten significant verstoord worden (artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998). Dat is niet ondenkbaar, aangezien het ingewikkeld kan zijn om bij het maken van een passende beoordeling voor een beheerplan met een looptijd van zes jaar alle ecologische gevolgen te overzien. Het beheerplan is dus niet het uitsluitende kader voor het beheer van Natura 2000-gebieden.

In de volgende paragrafen gaan wij in op de basis van beheerplannen in de Natuurbeschermingswet 1998 en op de juridische status en de rechtsgevolgen van de verschillende onderdelen van een beheerplan. Bij een

antwoord op deze vraag zal gedifferentieerd moeten worden naar verschillende onderdelen of elementen van een beheerplan, waaronder beleidsregels voor het nemen van beheermaatregelen, het beoordelen van vergunningaanvragen, het vastleggen en eventueel toetsen van bestaand gebruik en uitspraken over de toelaatbaarheid van concrete projecten.

2.6.1 Basis beheerplannen in de Natuurbeschermingswet 1998

Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden zijn juridisch verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998, met name in artikel 19a tot en met artikel 19kc. Het beheerplan wordt vastgesteld door GS of (mede) door de minister van EL&I en moet in ieder geval instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen om die te bereiken, bevatten. Ook kan het plan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in elk geval worden toegestaan, omdat deze de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar zullen brengen. De duur van het plan is maximaal zes jaar en kan voor dezelfde tijd worden verlengd.

De Natuurbeschermingswet 1998 is grotendeels een implementatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen als zodanig verplichten echter niet tot het opstellen van beheerplannen.¹⁰⁰ Artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn bevat wel de plicht om instandhoudingsmaatregelen te treffen, *zo nodig* in de vorm van beheerplannen. De Commissie laat hier vrijheid aan de lidstaten; beheerplannen zijn een mogelijke, maar niet de enige manier om de instandhoudingsmaatregelen vorm te geven.¹⁰¹ Er kan ook volstaan worden met het treffen van instandhoudingsmaatregelen zonder deze in de vorm van een beheerplan te gieten. De Commissie schrijft over beheerplannen het volgende: 'De lidstaten kunnen beheersplannen vaststellen, die voorrang hebben op andere categorieën beheersmaatregelen. Dergelijke plannen zijn niet altijd noodzakelijk, maar indien er gebruik van wordt gemaakt, moet daarin rekening worden gehouden met de bijzondere kenmerken van het gebied in kwestie en alle voorzienbare activiteiten. De beheersplannen kunnen op zichzelf staan of deel uitmaken van ruimtelijke-orderingsplannen.'

De Commissie geeft wel aan dat de plannen soms noodzakelijk zijn, maar in welke situaties dat het geval is wordt niet duidelijk. Nederland heeft er in de Natuurbeschermingswet 1998 voor gekozen om het gebruik van beheerplannen verplicht te stellen. Het al dan niet maken van beheerplannen is niet doorslaggevend voor de vraag of Nederland zijn verplichtingen op grond van artikel 6 Habitatrichtlijn nakomt; uiteindelijk gaat het om de vraag of de in het beheerplan opgenomen

instandhoudingsmaatregelen voldoende zijn om verslechtering of significante verstoring te voorkomen.

2.6.2 Inhoud beheerplan

Volgens artikel 19a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 wordt in het beheerplan beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen moeten worden om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. Ook kunnen in het beheerplan handelingen en ontwikkelingen worden opgenomen in het gebied en daarbuiten (externe werking), in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen. Artikel 19a lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 schrijft voor dat een beheerplan in ieder geval de beoogde resultaten van het plan in verband met behoud of herstel van een gunstige staat van instandhouding van de habitats en dier- en plantensoorten en de noodzakelijke maatregelen om deze resultaten te bereiken bevat.

Om vast te kunnen stellen welke instandhoudingsmaatregelen noodzakelijk zijn, is het van belang om een overzicht te hebben van bestaand gebruik, voor zover dat gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen. Ook bestaand gebruik buiten het Natura 2000-gebied kan relevant zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Het kan daarom zinvol zijn om dit gebruik in het beheerplan te beschrijven, maar noch artikel 19a Natuurbeschermingswet 1998, noch de Europese regelgeving verplicht daartoe.

2.6.3 Rechtsgevolgen beheerplan

De vraag is welke rechtsgevolgen de inhoud van een beheerplan heeft in de praktijk. Kunnen alle activiteiten in een beheerplan worden opgenomen en zijn ze daardoor automatisch toegestaan, of is er alsnog een vergunningplicht? Het antwoord op deze vraag hangt af van het soort activiteit.

Het uitgangspunt van de Habitatrichtlijn, zoals overgenomen in de Natuurbeschermingswet 1998 is een vergunningplicht voor het uitvoeren van projecten in Natura 2000-gebieden (artikel 19d lid 1). Deze vergunningplicht is echter beperkt tot projecten en andere handelingen die, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Activiteiten waarvan op voorhand duidelijk is dat deze de kwaliteit van habitats niet kunnen verslechteren en niet significant verstoring kunnen zijn voor de soorten, zijn dus niet

vergunningplichtig op grond van artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat alleen activiteiten waarbij wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de onschadelijkheid op deze manier buiten de vergunningplicht kunnen worden gehouden. Zodra er twijfel is, is nader onderzoek noodzakelijk.¹⁰²

Een belangrijke uitzondering op de vergunningplicht van artikel 19d is opgenomen in lid 2: er is geen vergunning vereist voor projecten die zijn opgenomen in een beheerplan en dienovereenkomstig worden uitgevoerd. Hiernaast zijn er andere uitzonderingen, onder andere voor bestaand gebruik, maar die zijn voor deze onderzoeksvraag niet relevant.

Het rechtsgevolg van opname van een activiteit in het beheerplan is dus dat de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 komt te vervallen, mits deze activiteit overeenkomstig het bepaalde in het beheerplan wordt uitgevoerd. Dit betekent niet zonder meer dat de ecologische gevolgen van een dergelijke activiteit niet beoordeeld hoeven te worden. Om projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied en die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied in het beheerplan op te mogen nemen, is het namelijk op grond van artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998 verplicht om eerst een passende beoordeling op te stellen. Bij de passende beoordeling moeten artikel 19g en 19h Natuurbeschermingswet 1998 op dezelfde manier worden toegepast als bij de beoordeling van een vergunningaanvraag. Als dus uit de passende beoordeling blijkt dat het project inderdaad significante gevolgen kan hebben, kan toestemming alleen worden verleend om redenen van groot openbaar belang en moeten compenserende maatregelen worden getroffen. Na de passende beoordeling en de consequenties die verbonden zijn aan de uitkomst van die beoordeling is het niet meer nodig het project vervolgens nog aan een vergunningplicht te onderwerpen, aangezien de effecten al zijn meegenomen in het beheerplan zelf.

Het maken van een passende beoordeling voor de activiteiten die worden voorzien in een beheerplan is echter gecompliceerd. Vanwege de looptijd van een beheerplan kan het gaan om projecten die pas over enkele jaren zijn voorzien. Een beoordeling van de milieugevolgen daarvan is lastig, omdat de feitelijke omstandigheden op het moment van uitvoering nog niet bekend zijn. Ons inziens moet in een dergelijke beoordeling in ieder geval rekening gehouden worden met de te verwachten autonome ontwikkelingen van het

gebied. Met toekomstige, nog onvoorziene projecten kan uiteraard nog geen rekening gehouden worden. Andersom moeten de in het beheerplan voorziene activiteiten wel worden meegenomen op het moment dat een dergelijk toekomstig project aan een passende beoordeling wordt onderworpen.

Het uitgangspunt van de Habitatrichtlijn is het voorzorgbeginsel: toestemming voor een project mag slechts gegeven worden als op basis van wetenschappelijke gegevens met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid gesteld kan worden dat een project geen schadelijke gevolgen kan hebben.¹⁰³ Een passende beoordeling voor een project in de relatief verre toekomst kan zulke zekerheid soms wel, maar soms niet of slechts moeilijk geven. Deels kan dat ondervangen worden door dwingende bepalingen in het beheerplan op te nemen die tot een monitoring verplichten en bepaalde maatregelen voorschrijven afhankelijk van bepaalde monitoringsresultaten (modificatie, beperking of beëindiging van de activiteit, hand-aan-de-kraanbenadering). Deels zullen de gevolgen van toekomstige projecten, met name in samenhang met andere toekomstige ontwikkelingen, echter niet goed te overzien en ook niet beheersbaar zijn. Dan mogen dergelijke projecten niet in het beheerplan worden opgenomen.

In het Beheerplan Voordelta wordt aangegeven dat de rechtsgevolgen van het plan tweeledig zijn.¹⁰⁴ In de eerste plaats bevat het beheerplan activiteiten (eventueel onder aanvullende voorwaarden, gebaseerd op de passende beoordeling) waarvoor geen Natuurbeschermingswet-vergunning meer is vereist. In de tweede plaats komen de maatregelen uit het beheerplan overeen met die in de toegangsbeperkingsbesluiten op grond van artikel 20 Natuurbeschermingswet 1998 en werken ze door in vervolgbesluiten, zoals een vergunningbesluit. De stelling uit het beheerplan dat de toegangsbeperking een rechtsgevolg van het beheerplan is, is echter ons inziens onjuist. Deze beperking is immers in aparte besluiten vastgelegd en vloeit niet direct voort uit het beheerplan. Bij vergunningverlening op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 speelt het beheerplan wel een rol, maar er mag van het plan worden afgeweken (zie artikel 19e Natuurbeschermingswet 1998). Ook hier kan dus niet van een rechtsgevolg van het beheerplan worden gesproken. Zie hierover uitgebreider paragraaf 2.6.3.2.

2.6.3.1 Beheermaatregelen

Bij het vaststellen van het plan moet onderzocht worden welke maatregelen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Beheermaatregelen worden in principe in het beheerplan opgenomen en zullen meestal geen

significante negatieve, maar juist positieve gevolgen hebben voor het gebied. Voor deze maatregelen is dus geen vergunning vereist op grond van artikel 19d lid 1 en 2 Natuurbeschermingswet 1998. Deze uitzondering moet echter strikt worden uitgelegd, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie.¹⁰⁵ Een privaatrechtelijke overeenkomst tussen staat en grondeigenaar met als doel de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken kan niet in zijn geheel bij voorbaat van de passende beoordelingsplicht worden uitgesloten. Niet alle onderdelen uit een dergelijke overeenkomst hoeven immers direct verband te houden met het beheer van het gebied. Het enkele feit dat een activiteit deel uitmaakt van een dergelijke overeenkomst is dus onvoldoende om deze uit te sluiten van een passende beoordeling. Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998 strikt moet worden uitgelegd. De uitzondering op de plicht om een passende beoordeling te maken voor een beheerplan geldt slechts voor die projecten die direct verband houden met het beheer van het gebied. Ook van activiteiten die in een beheerplan als beheermaatregel gepresenteerd worden, moet bekeken worden of ze daadwerkelijk direct verband houden met het beheer van het gebied.

De grondeigenaar is niet verplicht om zelf de in het beheerplan opgenomen beheermaatregelen te nemen. Wel moet hij op grond van artikel 21 lid 4 jo artikel 21 leden 1 en 2 Natuurbeschermingswet 1998 gedogen dat gedeputeerde staten of de minister zelf de benodigde maatregelen (laten) nemen. Op grond van artikel 19c lid 6 Natuurbeschermingswet 1998 kan het treffen van passende maatregelen niet worden opgelegd aan grondeigenaren die bestaand gebruik in overeenstemming met het beheerplan uitvoeren. Wel bevat de stikstofparagraaf die mogelijkheid voor voor stikstof gevoelige habitats in artikel 19ke lid 2.

2.6.3.2 Beoordeling vergunningaanvragen

Het beheerplan biedt een toetsingskader voor de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998.¹⁰⁶ Volgens artikel 19e Natuurbeschermingswet 1998 moet het bevoegd gezag bij het verlenen van een vergunning rekening houden met het vastgestelde beheerplan en met de gevolgen van de activiteit voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. ‘Rekening houden met’ betekent echter geen volledige binding. Dit betekent dat het bevoegd gezag nog ruimte heeft om een belangenafweging te maken. Belangrijker dan het beheerplan is uiteindelijk de passende beoordeling, die op grond van artikel 19f Natuurbeschermingswet 1998 gemaakt moet worden. Als uit de passende beoordeling geen zekerheid blijkt over het uitblijven van aantasting

van het Natura 2000-gebied, kan bovendien wegens dwingende redenen van groot openbaar belang en onder de verplichting compenserende maatregelen te treffen alsnog een vergunning verleend worden.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat bewust is gekozen voor de bewoording ‘rekening houden met’ in plaats van ‘in acht nemen’, om een conflict tussen het beheerplan en de toepassing van artikel 19f e.v. Natuurbeschermingswet 1998 te voorkomen. Indien met toepassing van artikel 19f t/m 19h Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 6, lid 4 Habitatrictlijn) toestemming wordt verleend voor een project met significant schadelijke gevolgen, dan zal snel strijd ontstaan met het vigerende beheerplan. In een dergelijke situatie hoeft dat beheerplan dan niet aangepast te worden, maar moet afwijking daarvan mogelijk zijn, aldus de gedachte van de wetgever.¹⁰⁷

2.6.3.3 Bestaand gebruik

Het beheerplan vervult een centrale rol bij de regulering van bestaand gebruik. Sinds 1 februari 2009 wordt in de Natuurbeschermingswet 1998 expliciet bepaald dat het beheerplan (naast de reeds eerder wettelijk verankerde elementen zoals de instandhoudingsmaatregelen) kan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten, in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, mede gelet op de instandhoudingsmaatregelen die worden getroffen (artikel 19a tweede lid). Deze activiteiten zijn onder die voorwaarden en beperkingen niet vergunningplichtig. Daarbij kunnen zich twee situaties voordoen. In de eerste plaats kan bestaand gebruik zonder vergunning worden toegestaan indien op voorhand op grond van objectieve gegevens is uit te sluiten dat de activiteit – rekening houdend met de instandhoudingsdoelen van het gebied – significante gevolgen heeft. Nadere beoordeling is dan niet nodig. In de tweede plaats kunnen activiteiten – waarvan op voorhand significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten – in het beheerplan worden opgenomen indien een passende beoordeling aantoonst dat – in voorkomende gevallen onder nadere voorwaarden en beperkingen – de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Bestaand gebruik komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 2.7 en 2.8.

In het beheerplan Voordelta was de aanleg van de Tweede Maasvlakte, hoewel nog niet begonnen, al opgenomen in de uitgangssituatie. De reden hiervoor was dat de hiervoor benodigde vergunningen ten tijde

van het vaststellen van het beheerplan al waren verstrekt. De Faunabescherming stelt dat de Tweede Maasvlakte daarmee als bestaand gebruik in het plan is opgenomen. De Afdeling gaat niet expliciet op deze ons inziens onjuiste stelling in, maar stelt slechts vast dat de gevolgen van de Tweede Maasvlakte terecht niet hebben doorgewerkt bij het vaststellen van de compensatieopgave. De compensatieopgave uit de voorschriften van de Natuurbeschermingswetvergunning voor de Tweede Maasvlakte zijn uitgewerkt in het beheerplan.¹⁰⁸ Doorslaggevend voor de opname van een nog niet uitgevoerd project als ware het bestaand gebruik is dus dat de Natuurbeschermingswetvergunning reeds is verleend, dat daarbij de compensatieopgave is bepaald ten opzichte van de situatie vóór uitvoering van het project en dat deze compensatieopgave ook in het beheerplan wordt overgenomen of uitgewerkt. In dezelfde uitspraak stelt de Afdeling vast dat niet alle reeds op grond van een bestemmingsplan toegestane ontwikkelingen als bestaand gebruik in het beheerplan moeten worden meegenomen. Van geval tot geval zal moeten worden bevestigd of een vergunning op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 vereist is.¹⁰⁹

In de huidige versie van artikel 19a lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 is duidelijker vastgelegd dat niet alleen reeds bestaand gebruik in het beheerplan kan worden opgenomen. Ook andere ‘handelingen en ontwikkelingen (die), in voorkomend geval onder nadere in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen’ kunnen in het beheerplan een plaats krijgen. In de versie van de Natuurbeschermingswet 1998 zoals die op 1 oktober 2005 in werking trad, was dit niet opgenomen.

De bedoeling van de wetgever is dat het beheerplan het primaire beoordelingskader is voor bestaand gebruik.¹¹⁰ Bij de voorbereiding van het beheerplan moet beoordeeld worden of, en zo ja onder welke voorwaarden en beperkingen, bestaand gebruik kan worden opgenomen in het beheerplan en daarmee uitgezonderd kan worden van de vergunningplicht.¹¹¹ Dan moet wel vaststaan dat het gebruik met aanvullende maatregelen geen belemmering is voor het halen van de instandhoudingsdoelen in het gebied. Als het bestaande gebruik is aan te merken als een project dat mogelijk significante gevolgen kan hebben voor het gebied, is een passende beoordeling vereist voordat het gebruik in het beheerplan kan worden opgenomen.¹¹² Dat is het geval als, zoals dit bijvoorbeeld bij de Kokkelvisserij het geval was, periodiek een toetsing nodig is van de toelaatbaarheid van het bestaand gebruik. De activiteit mag alleen in het beheerplan worden opgenomen als uit de passende beoordeling blijkt dat het gebruik de

natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten (artikel 19g lid 1 Natuurbeschermingswet 1998). Als dit niet vast komt te staan maar de activiteit om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet doorgaan, moet als voorwaarde in het beheerplan de verplichting worden opgenomen om compenserende maatregelen te treffen. Na de passende beoordeling en indien nodig het voorschrijven van aanvullende voorschriften in het beheerplan is de activiteit vrijgesteld van de vergunningplicht van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998.

Voor bestaand gebruik in de vorm van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied ligt dit anders. Daarop is de uitzondering van artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 terecht niet van toepassing. Uit het Kokkelvisserijarrest blijkt dat bestaand gebruik dat ieder jaar opnieuw vergund wordt en mogelijk significante gevolgen kan hebben, onder artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn valt en dus jaarlijks passend beoordeeld moet worden.¹¹³ De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet daar dus terecht in. Artikel 19f lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 bevat wel een beperking voor de noodzaak een passende beoordeling te maken voor zover sprake is van een herhaling of voortzetting van projecten waarvoor reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat project. Deze uitzondering, waarin artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn niet voorziet, zal met de nodige voorzichtigheid moeten worden toegepast.

2.6.3.4 Nieuw gebruik

Gebruik dat niet in het beheerplan is opgenomen en niet valt onder de definitie van ‘bestaand gebruik’ in de Natuurbeschermingswet 1998 (dat wil zeggen gebruik dat sinds 1 oktober 2005 sinds het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument of als Vogelrichtlijngebied of het moment van aanmelding bij de Europese Commissie als Habitatrichtlijngebied werd uitgevoerd en sindsdien niet of niet in betekende mate is gewijzigd), valt onder de vergunningplicht van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998, tenzij op voorhand duidelijk is dat dit de kwaliteit van de habitats niet verslechtert of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodra er echter twijfel is over mogelijke significante gevolgen moet een passende beoordeling van de gevolgen worden gemaakt. Als uit die beoordeling blijkt dat het project mogelijk significante gevolgen heeft gelden er strengere eisen om toestemming

te kunnen verlenen en moeten de negatieve gevolgen gecompenseerd worden (artikel 19g en 19h Natuurbeschermingswet 1998).

Nieuw gebruik met mogelijk significante gevolgen dat wel in het beheerplan is opgenomen valt buiten de vergunningplicht, omdat artikel 19d lid 2 daarvoor een uitzondering maakt.¹¹⁴ Van belang is dan wel dat een passende beoordeling van de effecten is gemaakt. Op grond van artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998 moet dit bij het opstellen van het beheerplan gebeuren. Feitelijk maakt dit voor het verlenen van toestemming en de benodigde maatregelen dus weinig verschil. Voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en het nemen van compenserende maatregelen gelden geen andere normen.

2.6.4 Uitvoering beheerplan

De Natuurbeschermingswet 1998 bevat geen verplichting voor grondeigenaren en -gebruikers om de in het beheerplan opgenomen beheermaatregelen uit te voeren. De wet kent slechts in artikel 21 een plicht voor eigenaren en gebruikers om het treffen van dergelijke maatregelen van overheidswege te gedogen. Verhaal van de kosten op eigenaren en gebruikers is niet mogelijk.¹¹⁵

Artikel 19c lid 2 Natuurbeschermingswet 1998 bevat wel de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de uitoefenaar van bestaand gebruik te verplichten preventieve of herstelmaatregelen te nemen om te voorkomen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de habitats verslechtert of de soorten hierdoor significant verstoord worden. Deze mogelijkheid kan echter niet worden ingezet bij bestaand gebruik dat overeenkomstig het beheerplan wordt uitgevoerd (artikel 19c lid 6 Natuurbeschermingswet 1998). Een vergelijkbare mogelijkheid bevat artikel 19ke lid 2 Natuurbeschermingswet 1998 tegenover degene wiens handelen stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied. Deze laatste bepaling kan echter wel worden ingezet bij bestaand gebruik dat in het beheerplan is opgenomen. Ook als in het beheerplan of in een Natuurbeschermingswetvergunning de uitvoering van een project wordt toegestaan onder voorwaarden en beperkingen, komen deze aanvullende maatregelen wel voor rekening van de uitvoerder van het project en kan de naleving van die voorwaarden gehandhaafd worden.

In het kader van de externe werking van gebiedsbescherming is het tevens van belang om op te merken dat de Natuurbeschermingswet 1998 slechts de mogelijkheid biedt om in het beheerplan beheermaatregelen op te nemen die zijn gericht tot eigenaren en gebruikers van gronden binnen het Natura

2000-gebied.¹¹⁶ Het is dus niet mogelijk om beheermaatregelen op te nemen voor gebieden daarbuiten, hoewel die wel van belang kunnen zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied.¹¹⁷ Ook de gedoogplicht van artikel 21 Natuurbeschermingswet 1998 is slechts van toepassing op maatregelen *binnen* het beschermd natuurmonument of Natura 2000-gebied. De zorgplicht van een ieder uit artikel 19l heeft wel betrekking op activiteiten buiten de beschermde gebieden, maar met mogelijk schadelijke gevolgen voor die gebieden.¹¹⁸ Dit geheel lijkt ons een te beperkte omzetting van artikel 6 Habitatrichtlijn. Die bepaling schrijft immers voor dat ‘de nodige instandhoudingsmaatregelen’ getroffen worden, zonder onderscheid te maken tussen maatregelen binnen of buiten het gebied.¹¹⁹

2.6.5 Rechtsbescherming

Tegen het beheerplan staat op grond van artikel 39 lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de invoering van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) is het beroepsrecht tegen beheerplannen beperkt tot de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen. Het beroep is dus beperkt tot de activiteiten die door opname in het beheerplan van de vergunningplicht worden uitgesloten. Bij andere activiteiten is de rechtsbeschermingsprocedure gekoppeld aan de vergunningverlening op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998. Ook de instandhoudingsdoelen en beheermaatregelen zijn niet vatbaar voor bezwaar en beroep. De instandhoudingsdoelen volgen uit het aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied en kunnen in dat kader beoordeeld worden. De beheermaatregelen vallen echter buiten de controle van de bestuursrechter.

Er is tot op heden slechts één uitspraak van de Afdeling waarin het beroep gericht was tegen het beheerplan zelf, namelijk over het beheerplan Voordelta.¹²⁰ Alle beroepsgronden werden ongegrond geacht. Dit beroep dateert van voor de Chw, zodat hierbij het gehele beheerplan aan de orde kon komen.

2.6.6 Europeesrechtelijke beoordeling

Zoals hiervoor reeds aangegeven, verplicht de Habitatrichtlijn niet tot het vaststellen van beheerplannen. Beheermaatregelen kunnen ook buiten een beheerplan om worden getroffen. De richtlijn lijkt een wat beperktere invulling te geven aan het begrip ‘beheerplan’ dan het Nederlandse recht. In de richtlijn lijkt daarmee bedoeld te zijn een plan dat de op het beheer gerichte maatregelen bevat. De ruimere invulling

in het Nederlandse recht, waarbij een beheerplan onder omstandigheden, na een passende beoordeling, ook projecten en plannen kan reguleren die niet op beheer gericht zijn, is ons inziens Europeesrechtelijk wel toelaatbaar. Het voordeel van een omvattend beheerplan is dat het een overzichtelijk kader biedt waarin het gebruik van een gebied, de beoogde resultaten en de maatregelen om deze resultaten te behalen in kaart worden gebracht.

De Habitatrictlijn verplicht in artikel 6 lid 1 tot het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen. De lidstaten moeten de verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten waarvoor deze gebieden zijn aangewezen voorkomen (artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn). De Natuurbeschermingswet 1998 voorziet daarin, naast de verplichtingen uit artikel 19ke en artikel 21, door de verplichting in artikel 19c om met betrekking tot bestaand gebruik passende maatregelen te nemen. Op grond van artikel 19c lid 6 Natuurbeschermingswet 1998 mogen dergelijke maatregelen echter niet worden genomen ten aanzien van bestaand gebruik dat overeenkomstig het beheerplan wordt uitgeoefend. Dit beperkt de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in te grijpen bij verslechtering of significante verstoring, wat de naleving van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn lastig kan maken. Een beheerplan ontslaat het bevoegd gezag niet van een continue plicht om op te treden tegen verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten, maar beperkt de mogelijkheden om op te treden tegen negatieve effecten van bestaand gebruik wel. Ook voorziet de Natuurbeschermingswet 1998 onvoldoende in mogelijkheden om beheermaatregelen te treffen buiten de Natura 2000-gebieden, terwijl zulke maatregelen wel van belang kunnen zijn voor de instandhouding.

De vergunningplicht van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 is een uitwerking van de verplichtingen op grond van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn. Opname in het beheerplan onttrekt bestaand gebruik en nieuwe projecten, die deze significante gevolgen kunnen hebben voor het gebied, aan deze vergunningplicht. Artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998 schrijft in die gevallen echter een passende beoordeling van het beheerplan zelf voor ten aanzien van projecten met mogelijk significante effecten, waarmee ook wordt voldaan aan de verplichtingen op grond van de Habitatrictlijn.

2.7 Significante effecten in de Natuurbeschermingswet en Crisis- en herstelwet

Wat betekenen de wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Crisis- en herstelwet voor bestaande activiteiten met (mogelijke) significante effecten?

Het primaire doel van enkele recente wetswijzigingen was het om het beheerplan een centralere plaats toe te kennen bij de regulering van bestaande activiteiten en het vergunningvereiste te beperken tot datgene wat Europeesrechtelijk noodzakelijk is. In deze keuze van de wetgever kunnen wij ons vinden. Door elkaar opvolgende wetswijzigingen is echter de implementatie van artikel 6 lid 2 en deels ook van artikel 6 lid 3 onnodig diffuus en gecompliceerd geworden. Een herziening en vereenvoudiging van deze systematiek is naar onze mening aan te bevelen. Daarbij zou ook de ongelukkige redactie van artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 moeten worden bekeken.

Aan artikel 19kd lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 ligt de premisse ten grondslag dat wanneer als gevolg van een handeling de stikstofdepositie gelijkblijft of afneemt (ook in een overbelaste situatie) geen significante effecten op gevoelige habitattypen zullen optreden. Deze aanname lijkt ons juist. Wij achten artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 in beginsel dan ook niet in strijd met artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn, waarbij wij er volledigheidshalve wel op wijzen dat het Hof van Justitie, maar ook de Afdeling bestuursrechtspraak zich tot op heden niet hebben uitgelaten over de aanvaardbaarheid van saldering. Wel kan deze bepaling een probleem scheppen in het kader van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn. De depositie in vele Natura 2000-gebieden moet aanzienlijk terug worden gebracht om binnen een redelijke termijn de kritische depositiewaarden te kunnen halen of door andere maatregelen een verdere achteruitgang van de voor verzuring gevoelige habitats te voorkomen en uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te kunnen verzekeren. Dat wordt feitelijk veel moeilijker indien de depositiedaling door technische vernieuwingen of de beëindiging van bestaande activiteiten volledig mag worden benut voor een uitbreiding van de veestapel elders. Het wordt dan moeilijker en in bepaalde gebieden wellicht zelfs onmogelijk om nog aan de verplichtingen van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn te voldoen.

De referentiedatum van artikel 19kd lid 1 is Europeesrechtelijk problematisch en sluit voor op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden niet aan bij de

verplichtingen uit de richtlijn, zoals deze ook zijn verwoord in de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU en van de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 19kd hanteert ofwel 7 december 2004 als referentiedatum ofwel het moment van aanwijzing indien die van een latere datum is. Daarmee wordt miskend dat de Vogelrichtlijn reeds vóór 7 december 2004 tot bescherming verplichtte. Dat zou problematisch kunnen zijn voor zover een te hoge stikstofdepositie negatieve gevolgen kan hebben op de habitats die belangrijk zijn voor vogels of andere fauna waarvoor het desbetreffende gebied is aangewezen.

Ook anderszins kleven aan artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 mogelijk Europeesrechtelijke complicaties. De Raad van State (en in navolging daarvan verschillende auteurs in de juridische literatuur) heeft aangegeven dat de toets op grond artikel 6 Habitatrichtlijn een integrale beoordeling van de gevolgen van een activiteit vereist.

De Natuurbeschermingswet 1998 bevat als gevolg van de Crisis- en herstelwet (Chw) een aantal nieuwe bepalingen die van belang zijn voor beantwoording van deze onderzoeksvraag. Allereerst wordt ingegaan op de situatie vóór de *inwerkingtreding* van de Chw, teneinde de wijzigingen beter te kunnen duiden.

2.7.1 Regulering bestaande activiteiten vóór de wijziging Natuurbeschermingswet 1998 d.d. 31 maart 2010 (Chw)

Al sinds 1 oktober 2005 zijn in de Natuurbeschermingswet 1998 bepalingen opgenomen inzake bestaand gebruik. Deze (aanvankelijk) in de Natuurbeschermingswet 1998 opgenomen bepalingen stuiten echter op (onder andere) Europeesrechtelijke bezwaren. Om die reden is de regeling bij de wijzigingswet van 1 februari 2009 aangepast en deels uitgebreid.

Voor de verdere bespreking van de onderzoeksvraag is allereerst van belang toe te lichten wat wordt verstaan onder 'bestaand gebruik'. In artikel 1, onder n Natuurbeschermingswet 1998 wordt bestaand gebruik omschreven als 'iedere handeling die vóór 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, en iedere handeling die na 1 oktober 2005 is aangevangen en werd verricht op het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument, op het moment van aanwijzing van een gebied ter uitvoering van artikel 4 Vogelrichtlijn, of op het moment van aanmelding van een gebied bij de Europese Commissie ter uitvoering van artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn en die sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd'.¹²¹ De laatste categorie

heeft betrekking op eventueel toekomstig aan te wijzen gebieden.

Het beheerplan wordt beschouwd als een belangrijk instrument voor de regulering van bestaand gebruik (zie ook de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag). Bij de wetwijziging van 1 februari 2009 is bestaand gebruik (in beginsel) vrijgesteld van de vergunningplicht. In de toenmalige visie van de wetgever diende deze vrijstelling te gelden tot het moment waarop het eerste beheerplan onherroepelijk zou worden. Aangezien de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn het begrip 'bestaand gebruik' niet kennen, diende de Nederlandse regeling zodanig te worden ingekleed dat deze niet in strijd zou komen met de inhoud en strekking van de Europese richtlijnen.

Om die reden was het – vanwege het bepaalde in artikel 6 lid 3 en lid 4 Habitatrichtlijn – noodzakelijk dat gebruik dat een project betreft dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied, aan een beoordeling wordt onderworpen. Voor deze projecten geldt op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 de vrijstelling van de vergunningplicht niet. In die gevallen is er onverkort de vergunningplicht ex artikel 19d jo 19f e.v. Natuurbeschermingswet 1998. Dit volgt uit artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998. Op deze bepaling wordt verderop nog nader ingegaan.

De vraag wanneer sprake is van een 'project' in de betekenis van de richtlijn is overigens niet steeds eenvoudig te beantwoorden. De Natuurbeschermingswet 1998 geeft geen definitie. Met het oog op een richtlijnconforme interpretatie van het begrip is de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU in het bijzonder van belang. In de uitspraak van het Hof in de Kokkelvisserijzaak wordt – naar aanleiding van door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹²² geformuleerde prejudiciële vragen – ingegaan op de reikwijdte van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn.¹²³ Daarbij komt onder andere de uitleg van het begrip project aan de orde. Het Hof zoekt aansluiting bij richtlijn 85/337/EEG (inzake milieu-effectrapportage). In artikel 1 lid 2 van deze richtlijn wordt het begrip project als volgt gedefinieerd:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

In relatie tot de onderzoeksvraag konden onder vigeur van de regeling tot 31 maart 2010 de volgende situaties worden onderscheiden:

- 1) Bestaand gebruik dat niet kan worden aangemerkt als project met mogelijk significante effecten (dat wil zeggen bestaande activiteiten zonder significante effecten en bestaande activiteiten met significante effecten die niet als project kunnen worden aangemerkt):
 - a is vrijgesteld van de vergunningplicht tot het moment waarop het eerste beheerplan onherroepelijk wordt;
 - b gedurende deze periode kunnen door de minister passende maatregelen worden vereist indien sprake is van kwaliteitsverslechtering (al dan niet significant) of indien significante verstoring optreedt;
 - c indien het gebruik niet in het beheerplan wordt opgenomen is het na het onherroepelijk worden van het beheerplan vergunningplichtig;
 - d indien het gebruik wel wordt opgenomen in het beheerplan blijft het (wanneer het gebruik overeenkomstig het beheerplan wordt uitgeoefend) vrijgesteld van de vergunningplicht (ex artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998).
- 2) Bestaand gebruik dat wel kan worden aangemerkt als project met mogelijk significante effecten:
 - a is in ieder geval vergunningplichtig tot het moment waarop het eerste beheerplan onherroepelijk wordt;
 - b indien het gebruik niet in het beheerplan wordt opgenomen is het na het onherroepelijk worden van het beheerplan onverkort vergunningplichtig;
 - c indien het gebruik wel wordt opgenomen in het beheerplan blijft het (wanneer het gebruik overeenkomstig het beheerplan wordt uitgeoefend) vrijgesteld van de vergunningplicht (ex artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998)

In het arrest gaat het meer specifiek om de vraag of de mechanische kokkelvisserij, waarvoor ieder jaar een nieuwe vergunning diende te worden aangevraagd voor de periode waarin in het betreffende jaar op kokkels werd gevist, een plan of project betrof als hiervoor omschreven. Het Hof concludeert dat de mechanische kokkelvisserij valt binnen het begrip ‘project’ zoals gedefinieerd achter het tweede streepje. Verder oordeelt het Hof dat het feit dat de kokkelvisserij al vele jaren periodiek werd uitgeoefend in het betrokken gebied en dat daarvoor elk jaar een vergunning nodig was, voor verlening waarvan telkens opnieuw werd beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit zou mogen worden uitgeoefend, er op zich niet aan in de weg staat dat een dergelijke activiteit bij elke aanvraag kan worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Meer recent heeft het Hof de reikwijdte van het ‘project’-begrip nader omlind in het Stadt Papenburg-arrest.¹²⁴ Deze procedure had betrekking op onderhoudswerkzaamheden in de vaargeul van de Ems. Het Hof oordeelde dat indien de onderhoudswerkzaamheden, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op de aard ervan of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, in het bijzonder wanneer zij tot doel hebben om de vaargeul op een bepaalde diepte te houden door regelmatige en daartoe noodzakelijke baggerwerkzaamheden, zij kunnen worden aangemerkt als één en hetzelfde project. Uit het arrest blijkt echter dat het hier gaat om een uitzondering op de hoofdregel

dat opvolgende activiteiten in beginsel steeds opnieuw aan een beoordeling moeten worden onderworpen. Gelet op genoemde jurisprudentie blijft ook onder vigeur van de Nederlandse bestaand-gebruikregeling dus steeds van belang te bezien of een handeling als project in de betekenis van de richtlijn moet worden beschouwd. In die gevallen dient beoordeling in het kader van de vergunning plaats te vinden, zoals hiervoor is opgemerkt.

Voor bestaand gebruik dat niet als project kan worden gekwalificeerd bepaalde artikel 19c lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 tot de inwerkingtreding van de Chw dat de minister van (thans) EL&I er in de periode totdat het eerste beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied onherroepelijk is geworden voor zorg moest dragen dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied verslechtert en dat er door bestaand gebruik storende factoren optreden die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een significant effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Uit voormelde wettelijke bepalingen – zoals deze luiden voor de wijziging als gevolg van de Chw – volgt dat het beheerplan uiteindelijk een centrale plaats vervult bij de regulering van bestaand gebruik. Op (de juridische betekenis van) het beheerplan is bij beantwoording van de vorige onderzoeksvraag uitvoerig ingegaan. Hier

In relatie tot de onderzoeksvraag kunnen zich sinds herziening van de Natuurbeschermingswet 1998 als gevolg van de Chw voor wat betreft bestaande activiteiten de volgende situaties voordoen:

- 1) Bestaand gebruik dat niet kan worden aangemerkt als project met mogelijk significante effecten (dat wil zeggen bestaande activiteiten zonder significante effecten en bestaande activiteiten met significante effecten die niet als project kunnen worden aangemerkt):
 - a is vrijgesteld van de vergunningplicht;
 - b er kunnen door het bevoegd gezag passende maatregelen worden vereist indien sprake is van kwaliteitsverslechtering (al dan niet significant) of indien significante verstoring optreedt, behalve wanneer een bestaande activiteit in het beheerplan is opgenomen;
 - c ongeacht of het gebruik in het beheerplan wordt opgenomen blijft het vergunningvrij.
- 2) Bestaand gebruik dat wel kan worden aangemerkt als project met mogelijk significante effecten:
 - a is in ieder geval vergunningplichtig tot het moment waarop het eerste beheerplan van kracht wordt;
 - b indien het gebruik niet in het beheerplan wordt opgenomen is het na het van kracht worden van het beheerplan onverkort vergunningplichtig;
 - c indien het gebruik wel wordt opgenomen in het beheerplan is het (wanneer het gebruik overeenkomstig het beheerplan wordt uitgeoefend) vrijgesteld van de vergunningplicht (ex artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998). In geval het gebruik in het beheerplan wordt opgenomen dient het voorafgaand aan een passende beoordeling te worden onderworpen.

wordt nog eens opgemerkt dat sinds 1 februari 2009 in de Natuurbeschermingswet 1998 is bepaald dat activiteiten die in het beheerplan worden opgenomen onder de in het beheerplan geformuleerde voorwaarden en beperkingen niet vergunningplichtig zijn.

2.7.2 Regulering bestaande activiteiten sinds de inwerkingtreding van de Chw

2.7.2.1 Bestaand gebruik

Sinds de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 als gevolg van de Chw is het hiervoor besproken regime op een aantal punten uitgebreid/gewijzigd. Voor bestaand gebruik is de vrijstelling van de vergunningplicht (artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998) niet meer in tijd beperkt tot het moment waarop het eerste beheerplan onherroepelijk is geworden. Bestaand gebruik blijft als gevolg daarvan ook nadat het eerste beheerplan onherroepelijk zal zijn geworden, vergunningvrij. De vrijstelling voor bestaand gebruik geldt echter onverkort niet indien het gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Dit volgt ook thans expliciet uit artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998.

Over de formulering van artikel 19d lid 1 jo. artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 willen wij het volgende opmerken. In artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 wordt de vergunningplicht gerelateerd aan projecten of andere handelingen. Artikel 19d lid 3

Natuurbeschermingswet 1998 beoogt voor bestaand gebruik te voorzien in een uitzondering op deze vergunningplicht. Daarbij wordt nadrukkelijk bepaald dat deze uitzondering niet geldt voor (bestaand gebruik dat moet worden gekwalificeerd als) een project met mogelijk significante effecten. De vraag rijst of aan de verwijzing naar projecten in het derde lid betekenis toekomt. Gesteld kan worden dat de definitie van bestaand gebruik geen projecten omvat. Indien daarvan wordt uitgegaan is de laatste volzin in artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 overbodig. De bedoeling van de wetgever blijkt echter uit de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging uit februari 2009. Daarin wordt uiteengezet dat er in Nederland tot het Kokkelvisserijarrest vanuit werd gegaan dat bestaand gebruik in principe voortgezet kon worden zonder vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Er werd – zo vermeldt de Memorie van Toelichting – niet gedacht dat bepaalde vormen van bestaand gebruik gezien konden worden als projecten die significante gevolgen kunnen hebben en dat daarom slechts toestemming verleend kan worden voor die vormen van bestaand gebruik als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantastte.²⁵ Om die reden is in artikel 19d lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 expliciet bepaald dat bestaand gebruik dat als een dergelijk project kan worden aangemerkt, niet is vrijgesteld van de vergunningplicht.

De regeling ten aanzien van het beheerplan is in essentie met de wetswijziging van 31 maart 2010 hetzelfde gebleven. Wel is thans expliciet bepaald dat, voor zover in het beheerplan projecten worden opgenomen die niet

direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, dat beheerplan eerst wordt vastgesteld nadat het bevoegd gezag een passende beoordeling heeft gemaakt van de gevolgen voor het gebied, waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Daarbij moet worden voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikel 19g en 19h (artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998).

Artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 (passende maatregelen) is op enkele punten gewijzigd. Vóór de wetwijziging had deze bepaling een tijdelijke werking, namelijk gedurende de periode tot het onherroepelijk worden van het eerste beheerplan. Deze beperking in tijd is komen te vervallen. Passende maatregelen kunnen worden opgelegd ten aanzien van bestaande activiteiten tenzij deze in het beheerplan zijn verankerd (zie artikel 19c lid 6 Natuurbeschermingswet 1998). De passende maatregelen kunnen worden opgelegd door het bevoegd gezag (voorheen uitsluitend door de minister).

Bij de beoordeling van toekomstige activiteiten in het kader van een beheerplan kan zich het probleem voordoen dat daarbij rekening moet worden gehouden met vaak nog onzekere toekomstige ecologische effecten en omstandigheden. Zoals bij beantwoording van de vorige onderzoeksvraag is opgemerkt, is dat geen eenvoudige opgave.

2.7.2.2 Europeesrechtelijke beoordeling

Er is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven over de vraag of het regime inzake bestaand gebruik in overeenstemming is met de eisen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 31 038 (dat leidde tot de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in februari 2009) stelde de toenmalige minister van LNV dat de in de wet ten aanzien van bestaand gebruik gekozen peildatum van 1 oktober 2005 Europeesrechtelijk niet tot problemen leidt. De minister stelde dat, indien als uitgangspunt geldt dat alle plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben passend beoordeeld moeten worden voordat toestemming kan worden verleend, er geen probleem is. Daarin is volgens de minister voorzien. In relatie tot overige activiteiten geldt dat passende maatregelen genomen moeten worden om te voorkomen dat er, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, een verslechtering van de kwaliteit van habitats of een significante verstoring optreedt.¹²⁶

Naar onze mening kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de peildatum van 1 oktober 2005

Europeesrechtelijk niet relevant is. Dit houdt verband met de interpretatie van de bepalingen inzake de vergunningplicht voor projecten met mogelijk significante effecten. Op grond van artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 geldt als uitgangspunt dat projecten en handelingen vergunningplichtig zijn. Op grond van het derde lid van deze bepaling geldt een uitzondering op deze vergunningplicht voor bestaand gebruik per peildatum 1 oktober 2005, tenzij dat gebruik moet worden aangemerkt als project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Naar onze mening zou deze bepaling zo kunnen worden gelezen dat ook bij de vergunningplicht voor projecten de peildatum van 1 oktober 2005 een rol speelt. Dit zou in strijd komen met artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn.¹²⁷

Opmerking verdient voorts dat de Nederlandse wetgeving niet aansluit op de stand van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU. In dat verband verwijzen wij naar het reeds eerder besproken *Stadt Papenburg*-arrest.¹²⁸ Het Hof gaat er in het arrest vanuit dat indien voor een project vóór afloop van de omzettingstermijn (10 juni 1994) van de Habitatrichtlijn reeds een goedkeuring is verleend op grond van het toentertijd geldende nationale regime en sprake is van een ongewijzigd voortgezette handeling die als één project moet worden gezien, dit project niet aan de beoordelingsprocedure ex artikel 6, derde en vierde lid Habitatrichtlijn behoeft te worden onderworpen. Wanneer het gaat om opeenvolgende projecten is beoordeling na 7 december 2004 noodzakelijk. Vanaf die datum is immers op grond van de Habitatrichtlijn toepassing van artikel 6, lid 3 en 4 verplicht.¹²⁹ Voor Vogelrichtlijngebieden geldt deze verplichting reeds vanaf het moment van aanwijzing of zelfs eerder voor ten onrechte niet aangewezen gebieden. Consequentie van de Nederlandse systematiek is dat, wanneer zich in Habitatrichtlijngebieden tussen 7 december 2004 en 1 oktober 2005 ontwikkelingen hebben voorgedaan en nadien niet meer, in de Nederlandse uitleg sprake is van bestaand gebruik terwijl de richtlijn (hetgeen het HvJ EU in dit arrest bevestigt) uitgaat van een beoordelingsplicht op grond van artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn. Voor Vogelrichtlijngebieden ligt de peildatum van de beoordelingsplicht Europeesrechtelijk nog verder in het verleden (namelijk het moment waarop het gebied is aangewezen of aangewezen had moeten zijn). Verder moet nog worden opgemerkt dat de Nederlandse bestaand-gebruikregeling uitgaat van feitelijk bestaand gebruik op de peildatum, en niet van vergund gebruik zoals het HvJ EU in de *Stadt Papenburg*zaak. Ook de

ABRvS beoordeelt de regeling inzake bestaand gebruik in het licht van de voornoemde Hof-jurisprudentie.¹³⁰

Een ander moeilijk punt is daarin gelegen dat artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 het opleggen van passende maatregelen uitsluit wat betreft bestaand gebruik dat in het beheerplan is opgenomen. Volgens de Memorie van Toelichting zullen de eventueel ingevolge artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn te treffen maatregelen via inzet van andere instrumenten worden verzekerd. De Memorie noemt in dat verband respectievelijk de herziening van het beheerplan, en de toepassing van de voorzieningen ex artikel 20 (toegangsbeperkingen) en artikel 21 lid 4 (gedoogplicht) Natuurbeschermingswet 1998.¹³¹ Naar onze mening kunnen alle genoemde instrumenten als passende maatregel worden aangemerkt. Dit neemt niet weg dat uitsluiting van de mogelijkheid om passende maatregelen te nemen ten aanzien van in het beheerplan opgenomen bestaand gebruik in uitzonderlijke omstandigheden een knelpunt kan vormen. Wij noemen als voorbeeld de situatie waarin het beheerplan agrarisch gebruik met een bepaalde vorm en/of omvang van bemesting toestaat. Indien zou blijken dat het gegeven de Natura 2000-doelstellingen toch noodzakelijk is om de bemesting sterk te beperken of anderszins toe te passen, biedt het inzetten van artikel 21 lid 4 Natuurbeschermingswet 1998 geen soelaas. In een dergelijk geval is herziening van het beheerplan een bewerkelijke en wellicht ook te tijdrovende aanpak. In die situatie zouden juist de passende maatregelen als bedoeld in artikel 19c Natuurbeschermingswet een waardevol instrument vormen. Wij merken echter tegelijkertijd op dat het hier gaat om zeer uitzonderlijke gevallen.

2.7.2.3 Conclusie

In het voorgaande is nog eens toegelicht dat de regulering van bestaande activiteiten sinds de inwerkingtreding van het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet 1998 op 1 oktober 2005 enkele keren is herzien en uitgebreid. Deels zijn deze aanpassingen ingegeven door de wens nauwer aan te sluiten bij het Europese regime, deels ook door de wens om specifieke voorzieningen te treffen voor bestaande activiteiten. Het primaire doel bij dit laatste is om voor wat betreft de regulering van bestaande activiteiten het beheerplan meer expliciet een centrale plaats toe te kennen, en het vergunningvereiste meer en meer te beperken tot datgene wat Europeesrechtelijk noodzakelijk is. Concreet heeft dit er toe geleid dat projecten met mogelijk significante effecten (overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn) aan een beoordeling

moeten worden onderworpen. Deze beoordeling kan leiden tot opneming in het beheerplan. In andere gevallen zal het gaan om een beoordeling in het kader van de vergunning. De uitvoering van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn vond aanvankelijk eveneens plaats via het vergunningstelsel, eventueel aangevuld met toepassing van artikel 20 of artikel 21 lid 4 Natuurbeschermingswet 1998. Na wetswijziging is bestaand gebruik echter uitgesloten van de vergunningplicht, is opname van dit gebruik in het beheerplan thans niet meer nodig, is voorzien in de aanschrijvingsbevoegdheid in artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 en zijn er bijzondere voorzieningen inzake stikstof opgenomen die deels evenzeer de implementatie van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn beogen. In de keuze van de wetgever om het beheerplan centraal te stellen kunnen wij ons vinden. Door elkaar opvolgende wetswijzigingen is echter de implementatie van artikel 6 lid 2 en deels ook van artikel 6 lid 3 onnodig diffuus en gecompliceerd geworden. Een herziening en vereenvoudiging van deze systematiek is naar onze mening dan ook aan te bevelen. In dat verband wijzen wij in aanvulling op het voorgaande (en in het licht van de onderzoeksvraag ten overvloede) nog op artikel 19d lid 1 waarin vergunningplichtige handelingen nader worden afgebakend als 'projecten en overige handelingen'. De uitzondering in het derde lid betreft bestaand gebruik, dat uitgaande van de toelichtende stukken een project of een overige handeling kan behelzen. Wat voorts nog onder overige handelingen kan worden begrepen is echter onduidelijk. In de parlementaire geschiedenis is opgemerkt dat in artikel 19d de woorden 'en andere handelingen' niet worden geschrapt, omdat artikel 19d mede beoogt artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn te implementeren. Ingevolge artikel 6 lid 2 is het nemen van passende maatregelen ook verplicht wanneer andere handelingen dan projecten de kwaliteit van habitats verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op soorten.¹³² De vergunningplicht was echter naar de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever – behalve als toetsingsinstrument voor nieuwe activiteiten – bedoeld als vangnet voor die gevallen waarin bleek dat het gebruik schadelijk was en niet op andere wijze voldaan kon worden aan de verplichting van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn om maatregelen te nemen om te voorkomen dat een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten of storende factoren op soorten optreden, voor zover die factoren een significant effect kunnen hebben.¹³³ Nu de werking van artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 in tijd niet langer beperkt is, lijkt deze vangnetbepaling haar functie te hebben verloren.

2.7.3 Stikstofregime

2.7.3.1 Wettelijk systeem

Naast de voormelde regeling inzake bestaand gebruik is specifieke aandacht nodig voor de voorziening in artikel 19kd e.v. Natuurbeschermingswet 1998.

Op grond van artikel 19kd lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 betreft het bevoegd gezag bij besluiten over het treffen van passende maatregelen als bedoeld in artikel 19c en het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d lid 1, niet de gevolgen die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de situaties genoemd in dit artikellid. Het gaat dan om:

1. handelingen die gebruik betreffen dat op de referentiedatum (zie hierna) werd verricht en sinds dat moment niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, en per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied heeft veroorzaakt;
2. handelingen die activiteiten betreffen die na de referentiedatum zijn begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit [...] getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Met andere woorden: indien de stikstofdepositie als gevolg van de handeling (gebruik of activiteit) niet is toegenomen wordt het aspect stikstof bij een besluit als bedoeld in artikel 19c of 19d niet in de beoordeling betrokken.¹³⁴ De referentiedatum waarnaar wordt verwezen is 7 december 2004. Daarnaast kan de datum waarop het gebied als Vogelrichtlijngebied is aangewezen, of indien het gebied voor deze aanwijzing al tot gebied van communautair belang is verklaard, deze datum als referentiedatum gelden voor zover die aanwijzing/verklaring dateert van na 7 december 2004.

Allereerst valt in deze bepaling op dat wordt gesproken over handelingen die kunnen bestaan uit activiteiten en gebruik. De wet omvat geen omschrijving van de begrippen 'handeling', 'gebruik' en 'activiteit'. Uit de context kan worden afgeleid dat 'gebruik' doelt op een bestaande situatie, terwijl 'activiteit' een verandering impliceert.

Anders dan bij de hiervoor besproken bepalingen ten aanzien van bestaand gebruik wordt in artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 geen uitzondering gemaakt voor projecten met mogelijk significante effecten. Naar aanleiding van vragen in de Eerste Kamer stelde de regering zich op het standpunt dat de bestaande activiteiten waarop de voorgestelde stikstofvoorziening van toepassing is, geen projecten met mogelijk significante effecten betreffen. Tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie, en in samenhang met beleid tot vermindering van depositie zoals dat wordt uitgewerkt in het programma stikstof, moeten activiteiten die niet of per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie naar de mening van de regering doorgang kunnen vinden. Wanneer is verzekerd dat op projectniveau op geen enkel voor stikstof gevoelig habitattype of habitat van soorten een toename van depositie plaatsvindt, en er samen met het generieke beleid zelfs een afname is verzekerd, dan zijn er naar mening van de regering per definitie geen significante effecten te verwachten.¹³⁵ In de regeling zitten echter enkele onduidelijkheden. Allereerst wordt niet expliciet verankerd dat op projectniveau geen toename mag plaatsvinden. Uit het bepaalde ten aanzien van gebruik zou een verplichting tot projectsaldering kunnen worden gedestilleerd. Onduidelijk is echter hoe het vereiste dat het gebruik sinds de referentiedatum niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, zich verhoudt tot de expliciete opmerking dat per saldo geen toename mag zijn veroorzaakt. Ook wat betreft de salderingsmogelijkheid voor 'activiteiten' lijkt de formulering 'in samenhang met voor die activiteit [...] getroffen maatregelen' een verplichting tot projectsaldering te omvatten.

Ten aanzien van bestaande activiteiten kunnen passende maatregelen worden opgelegd op grond van artikel 19ke lid 1 Natuurbeschermingswet 1998. Deze specifieke voorziening treedt in de plaats van artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 dat voor overige situaties voorziet in een bevoegdheid tot het opleggen van passende maatregelen. Zowel artikel 19ke lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 als artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 zijn geformuleerd als een zorgplicht. Op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn is het bevoegd gezag echter *gehouden* om passende maatregelen te nemen indien sprake is van kwaliteitsverslechtering of significante verstoring. Van belang is dat (anders dan volgt uit artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998) de passende maatregelen ex artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998 tevens kunnen worden genomen om de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied ten aanzien van die habitats beschreven resultaten te verwezenlijken.

2.7.3.2 Europeesrechtelijke beoordeling

Bij artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 zijn vanuit Europeesrechtelijk perspectief van verschillende zijde kanttekeningen geplaatst.¹³⁶ Aan het eerste lid van deze bepaling ligt de premisse ten grondslag dat een gelijkblijvende of afnemende stikstofdepositie (ook in een overbelaste situatie) reeds met zich brengt dat geen significante effecten op gevoelige habitattypen zullen optreden. Deze aanname lijkt ons juist, waarbij wij er echter volledigheidshalve op wijzen dat het Hof van Justitie EU zich tot op heden nog niet heeft uitgesproken over de mogelijkheden van saldering. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat recentelijk wel gedaan, zij het niet in het kader van een toepassing van artikel 19kd natuurbeschermingswet 1998, maar in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan. De Afdeling heeft geoordeeld dat door het salderen van stikstofdepositie zoals in de te beoordelen casus gebeurd, geen significante gevolgen optreden op het desbetreffende Natura 2000-gebied.¹³⁷ Wanneer artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 los van de verdere wettelijke context wordt gelezen, dan volgt daaruit een *standstill*-benadering (indien per saldo geen toename van stikstofdepositie dan niet beoordelen). Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is opgeworpen dat de 'stikstofvoorziening' in de Natuurbeschermingswet 1998 ertoe leidt dat aanvragen om vergunningen niet kunnen worden geweigerd wanneer de stikstofdepositie niet toeneemt als gevolg van de betrokken activiteit. Volgens een aantal leden van de Eerste Kamer staat dit haaks op de noodzaak tot het treffen van stikstofreducerende maatregelen en de programmatische aanpak.¹³⁸ De minister heeft daarop aangegeven dat dit geen problemen behoeft op te leveren aangezien ook van ondernemers die verkeren in een situatie als bedoeld in artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998, in het kader van de passende maatregelen het nodige kan worden gevergd. Deze stellingname is op zich juist. Wij achten artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 in beginsel dan ook niet in strijd met artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn. Wel kan deze bepaling een probleem scheppen in het kader van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn indien er niet in zou worden voorzien dat de depositie in overbelaste Natura 2000-gebieden aanzienlijk terug wordt gebracht. Dit is immers nodig om binnen een redelijke termijn de kritische depositiewaarden te kunnen halen ofwel door andere maatregelen een verdere achteruitgang van de voor verzuring gevoelige habitats te voorkomen en uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te verzekeren. Dat wordt feitelijk veel moeilijker indien de depositiedaling door technische vernieuwingen of de beëindiging van bestaande activiteiten volledig mag worden benut voor een uitbreiding van de veestapel binnen hetzelfde bedrijf of elders. Dit laatste is mogelijk indien een salderingsverplichting als bedoeld in artikel

19kf Natuurbeschermingswet 1998 wordt opgelegd. Als alle door technische vernieuwing of beëindiging van activiteiten ontstane ruimte weer volledig wordt ingezet voor saldering wordt het veel moeilijker en in bepaalde gebieden waarschijnlijk onmogelijk om nog aan de verplichtingen van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn te voldoen. Wij merken echter op dat de mogelijkheden van saldering kunnen worden beperkt om daarmee aan de verplichtingen uit hoofde van artikel 6 lid 2 habitatrictlijn te voldoen, bijvoorbeeld door niet alle vrijkomende rechten opnieuw in te zetten voor saldering.

Aandacht verdient voorts de vraag wat gegeven de opvatting van de minister de toegevoegde waarde is van artikel 19kd lid 1 Natuurbeschermingswet 1998. Wanneer immers een *standstill* impliceert dat geen significante effecten optreden, hetgeen ons in beginsel juist lijkt, dan is op grond van artikel 19d lid 1 jo. artikel 19f Natuurbeschermingswet 1998 toch al geen passende beoordeling vereist. Men zou kunnen stellen dat artikel 19kd lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 dan overbodig is. Anderzijds draagt de bepaling wel bij aan de rechtszekerheid, onder andere doordat expliciet als uitgangspunt wordt genomen dat saldering mogelijk is.

Geconcludeerd kan worden dat alleen in combinatie met de inzet van andere instrumenten invulling kan worden gegeven aan de Europeesrechtelijke verplichting om de bestaande stikstofdepositie in overbelaste situaties terug te dringen. In de wettelijke bepalingen ontbreekt een expliciete relatie tussen de bepalingen inzake de PAS en de bepaling inzake passende maatregelen (artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998) enerzijds en artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 anderzijds. Het gegeven dat de gevolgen van de stikstofdepositie van bepaalde handelingen op grond van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 niet in het kader van de vergunningverlening mogen worden beoordeeld laat overigens onverlet dat deze wel onderworpen kunnen worden aan maatregelen in het kader van het PAS en/of het beheerplan. Bij het tot stand brengen van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 is geen acht geslagen op de consequenties van het hiervoor reeds aangehaalde *Stad Papenburg*-arrest van het Hof van Justitie EU. Verschuuren constateert in zijn noot onder dit arrest naar onze mening terecht dat artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 niet in overeenstemming met de opvattingen van het Hof.¹³⁹ Het Hof knoopt immers aan bij de vraag of een project reeds was vergund vóór 10 juni 1994, terwijl artikel 19kd, eerste lid onder a Natuurbeschermingswet 1998 een feitelijke situatie centraal stelt, namelijk de vraag of een handeling feitelijk werd verricht op 7 december 2004. De Afdeling bestuursrechtspraak acht overigens de datum van vaststelling van de lijst met gebieden van communautair

belang (7 december 2004) en de datum van aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden wel relevant.¹⁴⁰ De referentiedatum van artikel 19kd, eerste lid is Europeesrechtelijk problematisch en sluit voor op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden niet aan bij de verplichtingen uit de richtlijn, zoals deze ook zijn verwoord in de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU en van de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 19kd hanteert ofwel 7 december 2004 als referentiedatum ofwel het moment van aanwijzing indien die van een latere datum is. Daarmee wordt miskend dat de Vogelrichtlijn reeds vóór 7 december 2004 tot bescherming verplichtte. Dat zou problematisch kunnen zijn voor zover een te hoge stikstofdepositie negatieve gevolgen zou kunnen hebben op de habitats die belangrijk zijn voor de vogels of andere fauna waarvoor het desbetreffende gebied is aangewezen.

Ook anderszins kleven aan artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 mogelijk Europeesrechtelijke complicaties. De Raad van State (en in navolging daarvan verschillende auteurs in de juridische literatuur) heeft aangegeven dat de toets op grond artikel 6 Habitatrictlijn een integrale beoordeling van de gevolgen van een activiteit vereist.¹⁴¹

2.8 Beheerplannen en de Programmatische Aanpak Stikstof

Wat betekent de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof voor reeds vastgestelde beheerplannen?

Het Programma Stikstof als zodanig kan nog niet als een volwaardige implementatie van artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn worden aangemerkt. Om te bewerkstelligen dat de beoogde passende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is de inzet van andere instrumenten noodzakelijk. De organieke wetgeving en de Natuurbeschermingswet 1998 bevatten echter voldoende instrumenten om de doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen en de nakoming van het maatregelenpakket uit beheerplannen te kunnen verzekeren. Dit conglomeraat kan wel als passende maatregel(en) als bedoeld in artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn worden aangemerkt.

Van artikel 19kh lid 5 Natuurbeschermingswet 1998 mag, zoals deze bepaling ook eist, alleen gebruik worden gemaakt indien gelet op de feitelijke depositie ter plaatse in combinatie met de gevolgen van beheer- en herstelmaatregelen aangetoond kan worden dat de (tijdelijke) toename van de depositie met zekerheid geen

significante gevolgen voor de habitats in het desbetreffende gebied kan hebben.

Door de opdrachtgever is de vraag voorgelegd of de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en het definitieve Programma Stikstof gevolgen hebben voor reeds vastgestelde beheerplannen of zullen nopen tot aanpassing van vastgestelde beheerplannen. Deze onderzoeksvraag ziet specifiek op de doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen. Wij zijn echter van mening dat het voor een goed begrip van de juridische betekenis van de afspraken in het Programma Stikstof, tevens van belang is om in te gaan op de al dan niet bestaande verplichtingen om uitvoering te geven aan het beheerplan, alsmede kort de betekenis van andere instrumenten bij de uitvoering van het Programma Stikstof te schetsen. Ook de relatie tussen beheerplannen en artikel 19kd e.v. Natuurbeschermingswet 1998 is van belang bij beoordeling van de programmatische aanpak.

2.8.1 PAS en beheerplannen: de systematiek van de Natuurbeschermingswet 1998

Op grond van artikel 19kg Natuurbeschermingswet 1998 stellen de ministers van EL&I en I&M een programma vast ter vermindering van de stikstofdepositie, afkomstig van in Nederland aanwezige bronnen, in de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden, met het oog op de realisering van de instandhoudingsdoelstelling. Indien een Natura 2000-gebied (op voordracht van gedeputeerde staten) wordt opgenomen in het programma, dan dient in het beheerplan een doelstelling ten aanzien van stikstofdepositie te worden opgenomen die strekt tot een ambitieuze en realistische daling, in een gelijkmatige reductie per beheerplanperiode, van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied met het oog op de realisatie binnen afzienbare termijn van de instandhoudingsdoelstelling in dat gebied (artikel 19kg lid 3).

Kernonderdelen van het programma vormen de getroffen of te treffen maatregelen die bijdragen aan een vermindering van de stikstofdepositie, en de verwachte effecten van die maatregelen op de omvang van de depositie in de gebieden (artikel 19kh lid 1, onder c), alsmede de uitgangspunten voor de bepaling van ontwikkelingsruimte die als gevolg van de geformuleerde maatregelen ontstaat en de toedeling van die ruimte aan handelingen in en buiten de in het programma opgenomen Natura 2000-gebieden (artikel 19kh lid 4). Het gaat hierbij om maatregelen op verschillende bestuurlijke niveaus (artikel 19kh lid 3). In het programma kunnen ook projecten worden beschreven of genoemd waarvan op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat, mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de

maatregelen, zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. In die gevallen is het vergunningvereiste uit artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 niet van toepassing (artikel 19kh lid 5).

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inpassing in het beheerplan van onderdelen van het programma, die betrekking hebben op, of van belang zijn voor zo'n Natura 2000-gebied (artikel 19kk). Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

Het programma wordt ten minste eenmaal in de zes jaar en voor de eerste keer uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Chw vastgesteld. Uiterlijk vier maanden na inwerkingtreding van de Chw diende een voorlopig programma vastgesteld te worden (artikel 19kg lid 4). Dit voorlopige programma is per brief van 1 juli 2010 door de toenmalige minister van LNV, mede namens de (toenmalige) minister van VROM, aan de Tweede Kamer aangeboden.

2.8.2 Juridische status van het PAS

Alvorens in te gaan op de doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen, wordt hier eerst aandacht besteed aan de juridische status van het Programma.

Allereerst is het van belang om op te merken dat het Programma Stikstof geen normen bevat die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijfsleven. Om deze binding te kunnen bewerkstelligen is de inzet van andere instrumenten noodzakelijk. Verderop in deze paragraaf zal daar nader op in worden gegaan.

Wat betreft de relatie tussen bestuurlijke niveaus bepaalt artikel 19kj lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 in algemene zin dat de daartoe bevoegde bestuursorganen zorg dragen voor een tijdige uitvoering van de in het programma beschreven of genoemde maatregelen. Dit betekent niet alleen dat maatregelen tijdig moeten worden getroffen, maar ook dat effectief toezicht op de naleving van voorschriften door normadressaten moet worden verzekerd.¹⁴² Bij niet nakoming van de verplichting tot uitvoering van de maatregelen kan, ingeval het gaat om provinciale of gemeentelijke bestuursorganen of organen van het waterschap, interbestuurlijk toezicht worden uitgeoefend.¹⁴³ Naast de bevoegdheden in de organieke wetgeving kan artikel 45 Natuurbeschermingswet 1998 worden toegepast. In het eerste lid van deze bepaling is aan de minister van EL&I de bevoegdheid toegekend om een aanwijzing te geven ter zake van (onder andere) een besluit ten aanzien van een beheerplan als bedoeld in artikel 19a Natuurbeschermingswet 1998. Op grond van deze

bepaling kan de minister van EL&I, indien dat in het algemeen belang geboden is, gedeputeerde staten een aanwijzing geven ter zake een beheerplan.

Het Programma Stikstof heeft derhalve geen directe (rechts)gevolgen. Dit is alleen anders wat betreft in het Programma opgenomen projecten waarvan op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat, mede in het licht van de ontwikkelingsruimte die ontstaat als gevolg van de maatregelen zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Het verbod, bedoeld in artikel 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998, is niet van toepassing op deze projecten. Bedoeling is dat ontwikkelruimte wordt toegedeeld aan projecten die gebiedsoverstijgend zijn. Deze ruimte moet via rijksmaatregelen worden gecreëerd.¹⁴⁴ De wet bepaalt overigens niet dat de maatregelen dienen te zijn getroffen (en daarmee de ontwikkelruimte dient te zijn gerealiseerd) alvorens deze projecten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Los daarvan rijst nog de vraag of het op programmaniveau reeds mogelijk is om een passende beoordeling met voldoende detailniveau op te stellen om te kunnen vaststellen dat een concreet project geen mogelijk significante teweeg brengt.

Naar de mening van de (toenmalige) regering biedt de juridische verankering van de programmatische aanpak een waarborg voor de nakoming van de in het programma opgenomen reductiemaatregelen door de betreffende bestuursorganen.¹⁴⁵ Naar onze mening is deze opvatting ten dele juist. Om gevolg te kunnen geven aan de verplichting om maatregelen te nemen is immers, zoals hiervoor is aangegeven, de inzet van andere instrumenten noodzakelijk.¹⁴⁶ Daarbij kan worden gedacht aan het beheerplan, de provinciale verordening, vergunningen en maatregelen op grond van artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998.

2.8.3 Doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen

Bij de doorwerking van het Programma Stikstof speelt het beheerplan een belangrijke rol. In het thans in de Natuurbeschermingswet 1998 neergelegde systeem is het beheerplan het centrale instrument dat enerzijds het beginpunt vormt in de programmatische aanpak en waarmee anderzijds uitvoering wordt gegeven aan de in het kader daarvan gemaakte afspraken:

- Als beginpunt kan de verplichting uit hoofde van artikel 19kg lid 3 Natuurbeschermingswet 1998 worden gemarkeerd. Daaruit vloeit de verplichting voort om in het beheerplan een doelstelling ten aanzien van stikstofdepositie op te nemen die strekt tot een ambitieuze en realistische daling, een gelijkmatige reductie per beheerplanperiode, van de

- stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied met het oog op de realisatie binnen afzienbare termijn van de instandhoudingsdoelstelling in dat gebied.
- Na vaststelling van het Programma Stikstof vormt het beheerplan een belangrijk kader voor de uitwerking van maatregelen. Verder draagt het tot vaststelling van het beheerplan bevoegde gezag er zorg voor dat de handelingen waaraan ontwikkelingsruimte is toegeëld, en de eventueel daarbij aangegeven voorwaarden en beperkingen, worden opgenomen in het beheerplan (artikel 19km, vierde lid). Belangrijke kanttekening is dat ontwikkelruimte waarvan niet kan worden uitgesloten dat deze significante effecten teweeg brengen, aan een passende beoordeling zullen moeten worden onderworpen (artikel 19a lid 10 Natuurbeschermingswet 1998). Kunnen die effecten niet worden uitgesloten dan geldt op grond van artikel 19d jo 19f e.v. onverkort een vergunningplicht. Artikel 19kk Natuurbeschermingswet 1998 biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling van de minister van EL&I en I&M nadere regels te stellen over de inpassing van onderdelen van het Programma Stikstof, die betrekking hebben op, of van belang zijn voor een in het programma opgenomen Natura 2000-gebied, in het desbetreffende beheerplan. Van deze bevoegdheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

De wet geeft niet expliciet aan of de verplichtingen van het bevoegd gezag tot uitvoering van het Programma Stikstof en de vertaling in beheerplannen uitsluitend betrekking hebben op nog vast te stellen (wijzigingen van) beheerplannen dan wel ook reeds vastgestelde beheerplannen (tussentijds) dienen te worden aangepast. Naar onze mening kan de inhoud van het Programma Stikstof van invloed zijn bij het opstellen van nieuwe beheerplannen, maar kan het ook noodzaken tot aanpassing van reeds vastgestelde beheerplannen.

Teneinde de uitvoering van het beheerplan te kunnen verzekeren is artikel 19ke lid 1 Natuurbeschermingswet 1998 van belang. Op grond van deze bepaling draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat passende maatregelen worden genomen om verslechtering van de kwaliteit van de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied te voorkomen, *en om de in het beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied ten aanzien van die habitats beschreven resultaten te verwezenlijken*.¹⁴⁷ Het (doen) nemen van passende maatregelen is een verplichting, geen bevoegdheid. Ter uitvoering van deze verplichting kan het bevoegd gezag aan degene wiens handelen stikstofdepositie veroorzaakt op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied, de verplichting opleggen (artikel 19ke, tweede lid) om binnen een door het bevoegd gezag te stellen termijn:

- a. de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen, met inachtneming van door het bevoegd gezag gegeven instructies;
- b. de handeling te staken of te beperken; of
- c. informatie over de handeling te verstrekken.

Een dergelijke verplichting kan in individuele gevallen worden voorgeschreven bij beschikking, maar ook voor categorieën van gevallen bij algemeen verbindend voorschrift, dat wil zeggen bij provinciale verordening.¹⁴⁸ Dit laatste kan echter alleen voor zover de verplichting betrekking heeft op inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm), of het drijven daarvan, en zij geen betrekking heeft op handelingen waarvoor de minister van EL&I het bevoegd gezag is. De minister is bevoegd gezag indien de handeling een krachtens artikel 19d lid 4 Natuurbeschermingswet 1998 bij het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet aangewezen project of andere handeling is, of de handeling plaatsvindt in of gevolgen heeft voor categorieën van gebieden die krachtens dat lid zijn aangewezen (artikel 19ke lid 6 onder a). Overtreding van de provinciale verordening is een strafbaar feit en levert een economisch delict op. Uit deze systematiek blijkt het belang van vertaling van het Programma Stikstof in het beheerplan. Een aanschrijving als bedoeld in artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998 kan direct betrekking hebben op naleving van het beheerplan, niet op naleving van het Programma Stikstof. Indirect kan een aanschrijving echter wel de realisering van het Programma Stikstof ten doel hebben. Aanschrijving op grond van artikel 19ke Natuurbeschermingswet 1998 kan immers ook plaatsvinden ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitats. De wijze waarop dat plaatsvindt wordt onder andere in het Programma Stikstof beschreven.

Verder kan ook artikel 21 lid 4 Natuurbeschermingswet 1998 soelaas bieden. Op grond van deze bepaling kan het bevoegd gezag (gedeputeerde staten/de minister van EL&I) noodzakelijke maatregelen treffen. Deze maatregelen kunnen worden getroffen indien gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied of het gebied waarvan de aanwijzing in overweging is verslechtert of indien er versturende factoren optreden die een significant effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Het vierde lid van artikel 21 bevat ook expliciet de mogelijkheid om de maatregelen uit te voeren waarin het beheerplan voorziet.

2.8.4 De relatie tussen de PAS en artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998

Uitgangspunt van de PAS is om een afname van de stikstofdepositie te bewerkstelligen. Artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 gaat ervan uit dat handelingen die per de referentiedatum of per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie niet worden beoordeeld in het kader van de vergunningprocedure. Deze bepaling verzekert derhalve niet een afname van de stikstofdepositie, maar gaat uit van een *standstill*-situatie. Dit, terwijl de toelaatbaarheid van nieuwe activiteiten of de uitbreiding van bestaande activiteiten in een overbelaste situatie vaak juist een aanpak gericht op reductie noodzakelijk maakt. In de wettelijke bepalingen ontbreekt een expliciete relatie tussen de bepalingen inzake de PAS en de artikel 19kd e.v. Natuurbeschermingswet 1998. Om die reden worden vraagtekens gezet bij artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 (zie ook de voorgaande onderzoeksvraag). Echter, het gegeven dat bepaalde situaties op grond van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 niet in het kader van de vergunningverlening mogen worden beoordeeld laat onverlet dat deze wel onderworpen kunnen worden aan maatregelen in het kader van het PAS en/of het beheerplan. Wij wijzen op de beantwoording van onderzoeksvraag 2.6.

2.8.5 Europeesrechtelijke beoordeling

In antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer over de verenigbaarheid van de PAS met de Vogel- en Habitatrichtlijnen heeft de staatssecretaris van EL&I aangegeven dat de PAS bijdraagt aan correcte implementatie van de richtlijnverplichtingen.¹⁴⁹ Voor het totaal aan bepalingen dat samenhangt met de PAS kunnen wij deze opvatting onderschrijven. Zoals in paragraaf 2.8.2 is uiteengezet kan echter enkel op basis van het Programma Stikstof niet worden verzekerd dat de daarin opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het Programma Stikstof als zodanig kan in onze ogen, anders dan door de staatssecretaris van EL&I wordt betoogd, nog niet als een volwaardige bijdrage aan de implementatie van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn worden aangemerkt. Om te bewerkstelligen dat de beoogde passende maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, is de inzet van andere instrumenten noodzakelijk. De organieke wetgeving en de Natuurbeschermingswet 1998 bevatten echter

voldoende instrumenten om de doorwerking van het Programma Stikstof in beheerplannen en de nakoming van het maatregelenpakket uit beheerplannen te kunnen verzekeren. Dit conglomeraat kan wel als passende maatregel(en) als bedoeld in artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn worden aangemerkt.

Een mogelijk knelpunt in het licht van de Habitatrichtlijn is dat de Natuurbeschermingswet 1998 niet bepaalt dat de (generieke) rijksmaatregelen dienen te zijn getroffen (en daarmee de ontwikkelruimte dient te zijn gerealiseerd) alvorens projecten zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, als bedoeld in artikel 19kh lid 5 Natuurbeschermingswet 1998. Waar dit leidt tot een toename van stikstofdepositie in een reeds overbelaste situatie zijn significante effecten immers niet, althans niet zonder meer, op voorhand uitgesloten. Dat kan op gespannen voet komen te staan met artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn. Van artikel 19kh, lid 5 Natuurbeschermingswet 1998 zal dus, zoals deze bepaling ook eist, alleen gebruik kunnen worden gemaakt indien op grond van de feitelijke depositiewaarde ter plaatse en de gevolgen van beheer- en herstelmaatregelen aangetoond kan worden dat de (tijdelijke) toename van de depositie met zekerheid geen significante gevolgen voor de habitats in het desbetreffende gebied kan hebben.

Noten

- 1 Zie ook de analyse van C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2006, p. 16 e.v.
- 2 C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Conceptaanwijzingsbesluiten getoetst, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2008, p. 13.
- 3 C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Conceptaanwijzingsbesluiten getoetst, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2008, p. 15 en 16.
- 4 C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2006, p. 30 e.v.
- 5 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2000, p. 17.
- 6 BVerwG, Urteil van 17 januari 2007, NuR 2007, p. 336 e.v., ihb Leitsatz 3 en p. 341 e.v. alsmede BVerwG, Beschluss van 13 maart 2008, NuR 2008, p. 567 e.v., ihb p. 573.
- 7 C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Conceptaanwijzingsbesluiten getoetst, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2008, p. 13.
- 8 HvJ EG 23 maart 2006, zaak C-209/04, Commissie / Oostenrijk, M en R 2006, nr. 60, p. 443 e.v., r.o. 36 e.v., ihb 41.
- 9 Zie bijv. HvJ EG 13 juni 2002, zaak C-117/00, Commissie / Ierland en HvJ EG 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Commissie / Verenigd Koninkrijk.
- 10 HvJ EG 13 juli 2006, zaak C-191/05, Commissie / Portugal, Conclusie AG 23 februari 2006, overweging 14.
- 11 AB RvS 5 november 2008, nr. 200802545/1 en 16 maart 2011, 00902380/1/R2.
- 12 Wetsvoorstel tot Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet in verband met uitbreiding van de werkingsfeer van beide wetten naar de exclusieve economische zone, MvT, Kamerstukken II, 2008/2009, 32 002, Nr. 3, par. 8, Artikel I onderdeel E, p. 17.
- 13 Het meest recente kamerstuk is de Tweede nota van Wijziging en dateert van 25 februari 2010, Kamerstukken II, 2009-2010, nr. 8.
- 14 HvJ EG 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Verenigd Koninkrijk (Gibraltar-arrest), r.o. 34.
- 15 HvJ EG 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Verenigd Koninkrijk (Gibraltar-arrest), M en R 2006, nr. 41 m.nt. de Bruin.
- 16 Zie hierover S. Balzer, M. Dieterich en B. Beinlich (ed.), Natura 2000 und Klimaänderungen, Bundesamt für Naturschutz, Heft 46 Bonn 2007.
- 17 Zoals bijvoorbeeld HvJ EG 2 augustus 1993, zaak C-355/90, Commissie / Spanje (Santoña).
- 18 HvJ EG 13 juni 2002, zaak C-117/00, Commissie / Ierland, ihb. r.o. 22 e.v.
- 19 HvJ EG 25 november 1999, zaak C-96/98, Commissie / Frankrijk, r.o. 39.
- 20 HvJ EU 4 maart 2010, zaak C-241/08, Commissie / Frankrijk, m.n. r.o. 18 e.v.
- 21 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, par. 3.3 en 3.6.1.
- 22 HvJ EU 4 maart 2010, zaak C-241/08, Commissie / Frankrijk, r.o. 14 e.v.
- 23 M. Gellermann, Natura 2000, 2de druk, Berlin/Wien 2001, p. 74.
- 24 O.a. Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, par. 1.1.
- 25 Zie paragraaf 2.7.2.2 en HvJ EG 14 januari 2010, C-226/08, AB 2010, 68 (Papenburg-arrest).
- 26 HvJ EG 7 september 2003, zaak C-127/02, Kokkelvisserij, r.o. 35-38.
- 27 Overigens is het Duitse Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) van opvatting dat een beperkte afname van de oppervlakte van een habitat van maximaal 1 procent, hoogstens echter 100 vierkante meter als gevolg van het proportionaliteitsbeginsel Europeesrechtelijk niet verboden en ook niet significant is (zie BVerwG 12 maart 2008, 9A3 06, NuR 2008, p. 633 e.v., ihb p. 645.). Wij kunnen deze rechtspraak slechts met veel moeite met de letter van artikel 1 sub e Habitatrichtlijn rijmen.
- 28 Zie bijvoorbeeld K. Iven, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, p. 376.
- 29 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2000, p. 21.
- 30 Voorspeld wordt dat een toename van de temperatuur met 1 graad voor vele soorten en habitats zal leiden tot een verschuiving van hun leefgebied met ongeveer 300 kilometer in noordelijke richting, zie bijvoorbeeld Heiland e.a., Der Klimawandel als Herausforderung für die Landschaftsplanung, 2008, p. 37 e.v.; St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p. 318. Zie nader ook hoofdstuk 1.
- 31 Verschuuren in noot onder HvJ EG 23 maart 2006, C-209/04, M en R 2006, nr. 60.
- 32 De Bruin in noot onder HvJ EG 13 juli 2006, C-191/05, M en R 2007, nr. 1.
- 33 HvJ EG 20 oktober 2005, zaak C-6/04, Verenigd Koninkrijk (Gibraltar-arrest), Conclusie AG Kokott van 9 juni 2005, overweging 21.
- 34 Zie hierover onder meer St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p. 318 e.v.; R. Hendler/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 685 e.v. en A. Cliquet/Ch.W. Backes/J. Harris/P. Howsam, Adaptation to climate change – Legal challenges for protected areas, Utrecht Law Review 2009, p. 158 e.v.
- 35 Aldus ook St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p. 321.
- 36 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000, Brussel 2000, p. 22.
- 37 J.H. Jans e.a., Europeanisation of Public Law, Groningen 2007, p. 148 e.v.; K. Iven, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, p. 376.

- 38 Zie bijv. HvJ EG 18 juni 2002, zaak C-60/01, Commissie / Frankrijk of HvJ EG 14 november 2002, zaak C-316/00, Commissie / Ierland, waarin een beroep van een lidstaat alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen genomen te hebben van de hand werd gewezen omdat het voorgeschreven resultaat niet was bereikt. Zie ook HvJ EG 2 juli 2002, zaak C-499/99, Commissie / Spanje (steunverlening) en HvJ EG 12 mei 2005, zaak C-415/03, Commissie / Griekenland (steunverlening).
- 39 Zie bijvoorbeeld HvJ EG 2 februari 1989, zaak C-94/87, Commissie / Duitsland, HvJ EG 2 juli 2002, zaak C-499/99, Commissie / Spanje (steunverlening) en HvJ EG 12 mei 2005, zaak C-415/03, Commissie / Griekenland (steunverlening).
- 40 HvJ EG 2 februari 1982, zaken 68/81 t/m 73/81, Commissie / België, en HvJ EG 26 februari 1976, zaak 52/75, Commissie / Italië.
- 41 HvJ EG 11 juli 1985, zaak 101/84, Commissie / Italië.
- 42 HvJ EG 30 januari 2003, zaak C-226/01, Commissie / Denemarken.
- 43 HvJ EG 9 november 1999, zaak C-365/97, Commissie / Italië.
- 44 HvJ EG 14 juli 1993, zaak C-56/90, Commissie / Verenigd Koninkrijk; HvJ EG 9 juni 1999, zaak C-198/97, Commissie / Duitsland; HvJ EG 25 mei 2000, zaak C-307/98, Commissie / België (alle drie zwemwater); HvJ EG 15 januari 1986, zaak 52/84, Commissie / België (staatssteun).
- 45 HvJ EG 30 januari 2002, zaak C-103/00, Commissie / Griekenland.
- 46 Zie bijvoorbeeld St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p. 321; Gellermann, Natura 2000, 2de druk, 2001, p. 130 en R. Hendl/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsneetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 688.
- 47 Twijfelend St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p. 321; ontkennend Gellermann, Natura 2000, 2de druk, 2001, p. 130 en bevestigend R. Hendl/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsneetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 688.
- 48 Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005, p. 1.
- 49 R. Hendl/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsneetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 688 kiezen voor een gezamenlijk en tegelijk toepassen van artikel 9 en artikel 4 lid 1, vierde volzin Habitatrichtlijn.
- 50 Richtlijn 2009/147/EG. Deze richtlijn codificeert alle wijzigingen die sinds de inwerkingtreding van richtlijn 79/409/EEG zijn vastgesteld en vervangt laatstgenoemde richtlijn. Ingrijpende wijzigingen zijn bij deze codificatie niet doorgevoerd. Het gaat dus om een wetstechnische codificatie. In het bijzonder heeft de Europese wetgever het momentum van codificatie niet gebruikt om de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en uit de Habitatrichtlijn te harmoniseren.
- 51 Zie nader Backes/Freriks/Robbe, Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, 2de druk, Den Haag 2009, p. 66 e.v.
- 52 HvJ EG 13 juli 2006, zaak C-191/05, Commissie / Portugal. Zie ook HvJ EG 13 december 2007, zaak C-418/04, Commissie / Ierland, waarin Ierland wordt veroordeeld omdat het niet 'onmogelijk' was om de slechte staat van instandhouding van een soort in bepaalde gebieden te herstellen, maar dit niet is gebeurd. Er is nog geen uitspraak van het Hof waarin de wijziging of (gedeeltelijke) intrekking van een op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebied aan de orde was.
- 53 Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005.
- 54 HvJ EG 13 juli 2006, C-191/05, Commissie / Portugal, M en R 2007, nr. 1 m.nt. M.K. de Bruin. Hiermee in overeenstemming: Ministerie van LNV, Brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2010, Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 XIV, Nr. 152, p. 11. Onjuist ons inziens daarentegen BVerwG, Urteil van 17 januari 2007, NuR 2007, Leitsatz 14.
- 55 Zie ook HvJ EG 28 februari 1991, zaak C-57/89, Commissie / Duitsland (Leybucht), met name r.o. 20. Dit wordt bevestigd in zaak HvJ EG 2 augustus 1993, zaak C-355/90, Commissie / Spanje (Santona), r.o. 35.
- 56 HvJ EG 13 juli 2006, zaak C-191/05, Commissie / Portugal, Conclusie AG 23 februari 2006, overweging 14. Eveneens zeer restrictief (vóór de uitspraak inzake C-191/05): Verschuuren in noot onder HvJ EG 23 maart 2006, zaak C-209/04, Commissie / Oostenrijk, M en R 2006, nr. 60.
- 57 Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005., p. 1 e.v.
- 58 Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005, p. 2.
- 59 HvJ EG 7 november 2000, zaak C-371/98, First Corporate Shipping.
- 60 Aldus, via een iets andere weg van redeneren, uiteindelijk ook St. Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, NuR 2009, p.321 en R. Hendl/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsneetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 687.
- 61 Aldus ook M. Gellermann, Natura 2000, 2de druk, Berlin/Wien 2001, p. 131 e.v.
- 62 Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005, p. 2.
- 63 Möckel/W. Köck, Naturschutzrecht m Zeiten des Klimawandels, NuR 2009, p. 321. In gelijke zin, met verwijzing naar het romeins-rechtelijk verbod van venire contra factum proprium: K. Iven, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, p. 376.
- 64 Soortgelijke overwegingen bevatten ook de criteria van de Commissie over de aanvaardbaarheid van door de lidstaten kennisgegeven wijzigingen: Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005, p. 2.

- 65 Tot een soortgelijk resultaat komt K. Iven, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, p. 376.
- 66 Note to the Members of the Habitats Committee of 21 June 2005, Doc-Hab 05-06-02, JAC(D)2005, p., 3
- 67 R. Hendler/D. Rödder/M. Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, p. 689.
- 68 <http://www.cbd.int/protected/overview/>.
- 69 Zie ook F-W. Badeck e.a., Schutzgebiete Deutschlands im Klimawandel – Risiken und Handlungsoptionen, in: S. Balzer, M. Dieterich en B. Beinlich (ed.) Natura 2000 und Klimaänderung, Bundesamt für Naturschutz, Heft 46, Bonn 2007, p. 154.
- 70 Anders daarentegen C.J. Bastmeijer, M.K. de Bruin, J.M. Verschuuren, Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist 2008, p. 11 en 23, die een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen alleen om dezelfde restrictieve redenen mogelijk achten als een intrekking van het aanwijzingsbesluit.
- 71 Aldus ook de Minister van LNV in een brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2010, Kamerstukken II, 2009/2010, 21123 XIV, Nr. 152.
- 72 Minister van LNV in een brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2010, Kamerstukken II, 2009/2010, 21123 XIV, Nr. 152, p. 3.
- 73 De Commissie heeft een handleiding opgesteld hoe de bedragen die op grond van artikel 260 VWEU (voorheen artikel 228 EG-Verdrag) kunnen worden geëist berekend moeten worden, Pb EG 1997, C 63, p. 2. Dat heeft bijvoorbeeld in een uitspraken tegen Frankrijk geleid tot een veroordeling van € 316.500 per dag en in een ander geval van ruim € 57 miljoen in totaal.
- 74 HvJ EG 26 april 2005, zaak C-494/01, Commissie / Ierland.
- 75 Zie nader P. Wennerås, A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC, CMLRev 2006, p. 31 e.v.
- 76 Zie nader P. Wennerås, A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC, CMLRev 2006, p. 31 e.v.
- 77 Zie in dit verband de conclusie van AG Sharpston in zaak C-115/09 van 16 december 2010 (Trianel). Het arrest van het Hof in deze zaak wordt verwacht in het voorjaar of de vroege zomer van 2011.
- 78 Volgens (onder meer) Ch. Backes, Ch., Suum Cuique? – Enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter, oratie, Universiteit Maastricht, BJU Den Haag 2009, is een dergelijke rechtsmachtverdeling overigens onwenselijk.
- 79 Ministerie van LNV, Contourennotitie, Den Haag 2005, p. 5.
- 80 Zie bijv. Ministerie van LNV, Natura 2000 Contourennotitie, juni 2005, p. 5.
- 81 Zie bijvoorbeeld L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 1, derde druk, Den Haag 2009, p. 392 e.v.
- 82 L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 1, derde druk, Den Haag 2009, p. 394 e.v.
- 83 Ministerie van LNV, Contourennotitie, Den Haag 2005, p. 5.
- 84 Bijlage III, fase 2, criterium 2.b.
- 85 De aangehaalde criteria zijn te vinden in Bijlage III van de Habitatrichtlijn.
- 86 Aldus bijvoorbeeld Kerkmann, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2de druk, Berlin 2010, § 8, Nr. 19 (voor gebieden aan te wijzen op grond van de Vogelrichtlijn) en nr. 41 (voor gebieden te melden op grond van art 4 lid 1 Habitatrichtlijn).
- 87 Aldus bijvoorbeeld Jarass, EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten, NuR 1999, p. 485.
- 88 Zie ook de nadere randvoorwaarden beschreven in paragraaf 2.1.
- 89 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2000, p. 40.
- 90 Zo bijvoorbeeld Backes/Freriks/Robbe, Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht, 2de druk, Den Haag 2009, p. 117
- 91 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2000, p. 42.
- 92 Europese Commissie, Guidance document on article 6 (4) of the 'Habitats Directive', Brussel 2007, p. 17 e.v.
- 93 ABRvS 26 januari 2005, 200307350/1, planologische kernbelissing-plus 'project mainportontwikkeling Rotterdam'.
- 94 Zie bijv. BVerwG Urteil 9A5.08 van 14 april 2010 en Urteil 9A 20.05 van 17 januari 2007. Hierop wordt nader en uitvoeriger ingegaan in het in opdracht van het ministerie van EL&I verrichte onderzoek.
- 95 Parlementaire vraag nr. 38 van 7 november 2003 van de heer Carl Decaluwe.
- 96 Natura 2000 Doelendocument, Duidelijkheid bieden, richting geven en ruimte laten, Ministerie van LNV, juni 2006, paragraaf 9.1.1a en 9.1.1b te raadplegen op: http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000_2006/natura_2000_doelendocument.pdf.
- 97 Op deze biogeografische seminars beoordeelden vertegenwoordigers van de Europese Commissie, van het European Topic Center for Nature Conservation (Parijs) en van de lidstaten en veel deskundigen per habitattypen en per soort of de aangemelde gebieden voldoende waren in het licht van het gestelde in bijlage III van de Habitatrichtlijn (Nota van Antwoord Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden, November 2007, p. 38).
- 98 Nota van Antwoord Inspraakprocedure aanwijzing Natura 2000-gebieden, November 2007, p. 40, te raadplegen op: http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/tranches_groepen/tranche_3/A%20Producten%20LNV%20onderbouwning%20besluiten/Nota%20van%20Antwoord.pdf.
- 99 Zie nader deel I, figuur 3.
- 100 S.D.P. Kole, Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument?, M en R 2009, p. 286.

- 101 Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, p. 20-21 en Kamerstukken II, 2001/2002, 28 171, nr. 3, p. 13.
- 102 HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02, Kokkelvisserij, AB 2004/365, m.nt. ChB, M en R 2005, nr. 4, m.nt. JV.
- 103 HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02, Kokkelvisserij, AB 2004/365, m.nt. ChB, M en R 2005, nr. 4, m.nt. JV.
- 104 Beheerplan Voordelta, p. 16.
- 105 HvJ EU 4 maart 2010, zaak C-241/08, Commissie / Frankrijk, r.o. 49-55.
- 106 P. Mendelts, Beheersplannen voor natuurgebieden, M en R 2006, p. 487.
- 107 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 5.
- 108 ABRvS 16 december 2009, 200806343/1/R2, JM 2010/25, m.nt. Zijlmans, r.o. 2.11.2.
- 109 ABRvS 16 december 2009, 200806343/1/R2, JM 2010/25, m.nt. Zijlmans, r.o. 2.19.2.
- 110 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 4.
- 111 H.E. Woldendorp, De aanwijzing van Natura 2000-gebieden: landbouwgronden meenemen of niet?, M en R 2009, p. 211.
- 112 S.D.P. Kole, Beheersplannen voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument?, M en R 2009, p. 286.
- 113 P. Mendelts, Bestaand gebruik in Natura 2000-gebieden. Een beschouwing over wetsvoorstel 31 038, M en R 2008, p. 275-276.
- 114 P. Mendelts, Bestaand gebruik in Natura 2000-gebieden. Een beschouwing over wetsvoorstel 31 038, M en R 2008, p. 275.
- 115 P. Mendelts, Beheersplannen voor natuurgebieden, M en R 2006, p. 491.
- 116 Kamerstukken II, 2001-2002, 28 171, nr. 3, p. 11.
- 117 H.E. Woldendorp, De aanwijzing van Natura 2000-gebieden: landbouwgronden meenemen of niet?, M en R 2009, p. 211.
- 118 Kamerstukken II, 2001/2002, 28 171, nr. 3, p. 19.
- 119 H.E. Woldendorp, De aanwijzing van Natura 2000-gebieden: landbouwgronden meenemen of niet?, M en R 2009, p. 211.
- 120 ABRvS 16 december 2009, 200806343/1/R2, JM 2010/25, m.nt. Zijlmans, r.o. 2.11.2.
- 121 Zie voor een nadere toelichting: Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 10.
- 122 ABRvS 27 maart 2002, AB 2002/419, m.nt. ChB, M en R 2002, nr. 87, m.nt. Verschuuren.
- 123 HvJ EG 7 september 2004, zaak C-127/02, Kokkelvisserij, M en R 2005, 4 (m.nt. Verschuuren), AB 2004/365 (m.nt. Backes). Zie ook A.A. Freriks, Hof beantwoordt prejudiciële vragen in het kokkelvisserij-arrest, JFF 2004, p. 116 e.v., R. Uylenburg, Mechanische Kokkelvisserij en het Europese Hof van Justitie, NTER 2005, p. 74 e.v.
- 124 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, Stadt Papenburg, M en R 2010, nr. 40 m.nt. JV, AB 2010/68, m.nt. Ch.W.Backes.
- 125 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 3.
- 126 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 10.
- 127 Zie over de regeling inzake bestaand gebruik ook: M.M. Kaajan, Einde aan de crisis in de Natuurbeschermingswet? TO 2010, nr. 2, p. 34 e.v.
- 128 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, Stadt Papenburg, M en R 2010, nr. 40 m.nt. JV.
- 129 Zie ook de noot van Ch.W. Backes onder dit arrest in AB 2010/68.
- 130 ABRvS 31 maart 2010, M en R 2010/41, m.nt. JV.
- 131 Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 3, p. 70.
- 132 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 14/15.
- 133 Kamerstukken II, 2006/2007, 31 038, nr. 3, p. 3.
- 134 Zie ook Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 3, p. 72.
- 135 Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127 C, p. 41.
- 136 Onder meer Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 4; Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127; F.J. Veltman en G. Smits, De voorgestelde regeling van stikstofdepositie in de Crisis-herstelwet, M en R 2009/10, p. 638-641.
- 137 Afdeling bestuursrechtspraak RvS 23 maart 2011, nr. 00906485/1/R3.
- 138 Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127 C, p. 39 e.v.
- 139 M en R 2010, p. 321.
- 140 ABRvS 31 maart 2010, M en R 2010, nr.41, m.nt. JV.
- 141 Zie daarover o.a. M.M. Kaajan, Einde aan de crisis in de Natuurbeschermingswet? TO 2010, nr. 2, p. 38/39.
- 142 Zie ook Kamerstukken II, 2010/2011, 30 654, nr. 89, p. 3.
- 143 Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127 E, p. 21.
- 144 Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 135, p. 6.
- 145 Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127 C, p. 41/42.
- 146 Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 135, p. 7.
- 147 Opgemerkt wordt dat artikel 19c Natuurbeschermingswet 1998 er juist van uitgaat dat naleving van het beheerplan niet dwingend kan worden opgelegd.
- 148 Kamerstukken I, 2009/2010, 32 127, nr. 8.
- 149 Kamerstukken II, 2010/2011, 30 654, nr. 89, p. 3.

Natuur en milieu in Natura 2000: doelen en knelpunten

M.P. van Veen en D.C.J. van der Hoek (Planbureau voor de Leefomgeving)

In dit hoofdstuk bespreken we de natuur- en milieuknelpunten in en rond de Natura 2000-gebieden vanuit ecologisch perspectief. We gaan in op de milieu-, water- en ruimtecondities en op het definiëren en meten van de staat van instandhouding en verslechtering van die gebieden. Daarnaast bespreken we onder meer de invloed van klimaatverandering op de doelen van Natura 2000 en de visies van de werkgroep Natuur van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) op de ontwikkeling van natuur.

3.1 Milieu- en ruimteknelpunten Natura 2000

Wat zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermessing, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang, voor het realiseren van Natura 2000-instandhoudingsdoelen?

De voornaamste knelpunten bij het behoud en herstel van de biodiversiteit in Nederland zijn een gebrek aan geschikt leefgebied, versnippering, verdroging en vermessing (Broekmeyer et al. 2009; PBL 2010; Van Veen et al. 2010; Verburg et al. 2008). Van Veen en Bouwma (2007) en Van Veen et al. (2010) geven in hun overzichten aan dat verzuring, in enge zin, als algemeen knelpunt door overheidsmaatregelen sterk is teruggedrongen. De term 'vermessing' wordt hier in brede zin gebruikt en duidt op de overmatige toevoer van voedingsstoffen,

vooral stikstof en fosfaat, naar het land en het water. In een studie van het PBL (2010) zijn voor een brede groep van op het land voorkomende vogels, planten en vlinders de soortspecifieke milieu- en ruimteknelpunten onderzocht (zie figuur 3.1). De geconstateerde problemen gelden ook voor de beschermde soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en voor de typische soorten van de habitattypen (Broekmeyer et al. 2009; PBL 2010; Van Veen & Bouwma 2007; Van Veen et al. 2010; Verburg et al. 2008).

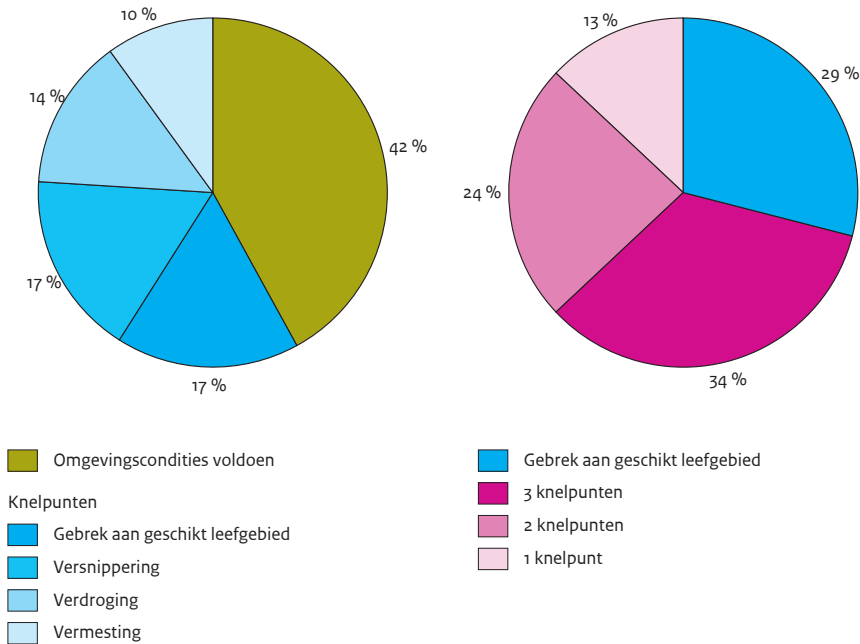
Daarnaast worden verstoring door recreatie (Verburg et al. 2008; Woestenburg 2010) en visserij (Lindeboom et al. 2008; Wortelboer 2010) regelmatig als knelpunt genoemd. Een groot deel van de Natura 2000-gebieden is mede bestemd voor recreatief gebruik; zo is 80 procent van de watersportgebieden als Natura 2000-gebied aangewezen. Recreatie en Natura 2000 hebben deels samenvallende, deels conflicterende eisen. Eenvoudig gezegd vinden ze elkaar in het behoud van landschappelijk fraaie en rustige gebieden, maar is er een spanningsveld als het gaat om het aanleggen van voorzieningen en het gebruik door recreanten. In de praktijk blijkt dat er vooral een evenwicht moet worden gezocht tussen de wensen vanuit de recreatie en de Natura 2000-doelstellingen. Er zijn voorbeelden waar dit goed lukt, bijvoorbeeld in delen van de Veluwe (Regiebureau Natura 2000 2010).

De intensiteit van de zogenoemde boomkorvisserij is in een aantal van de Natura 2000-gebieden op de Noordzee

Figuur 3.1
Knelpunten voor doelsoorten, 2006

Alle doelsoorten planten, vogels en vlinders

Doelsoorten met knelpunten



Bron: PBL (2010)

In deze figuur zijn de knelpunten weergegeven van de soorten die in het Nederlandse beleid tot de doelsoorten worden gerekend. De knelpunten voor deze soorten weerspiegelen de algemene knelpunten zoals die in de Nederlandse natuur optreden.

zodanig hoog dat de bodemhabitats worden beschadigd (Wortelboer et al. 2010). In deze gebieden is de visfrequentie hoog en worden vismethodes gebruikt waarbij kettingen over de bodem worden getrokken.

In de volgende paragrafen werken we de ruimtelijke en milieuknelpunten uit. Daarbij gaan we specifiek in op de Natura 2000-gebieden en de te beschermen soorten volgens de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR-soorten).

3.1.1 Ruimtelijke knelpunten: gebrek aan geschikt leefgebied en versnippering

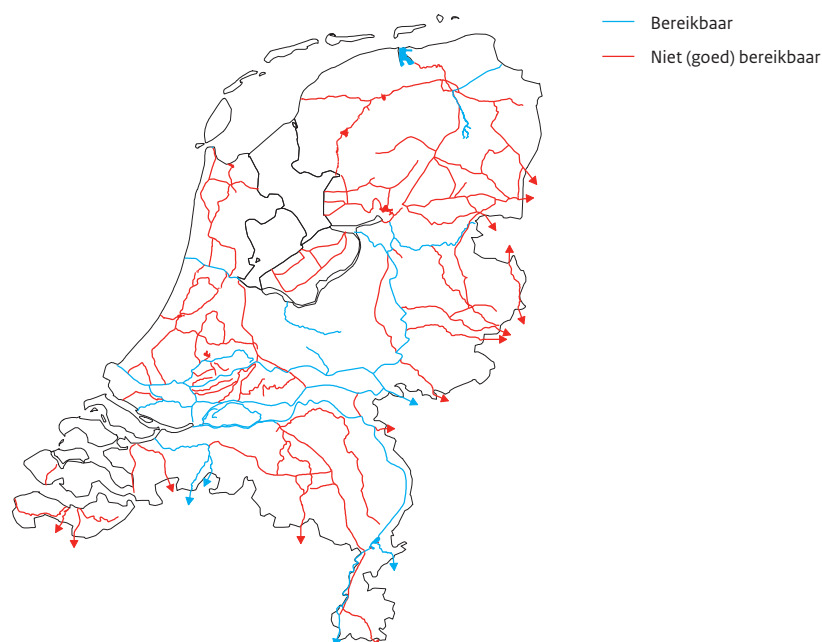
Zowel in het zoete water als op het land zijn de ruimtelijke condities nog onvoldoende om de Natura 2000-doelen te halen. Om duurzame populaties te vormen, hebben soorten voldoende grote leefgebieden nodig, die voldoende zijn verbonden. De benodigde omvang van de leefgebieden en mate van verbinding zijn afhankelijk van de eisen van de soort.

De Habitatrichtlijn bevat een aantal soorten trekvis, zoals zalm en rivierprik, die vanuit zee naar voortplantingsplaatsen in bovenstroomse delen van de rivieren en beken trekt. Figuur 3.2 laat zien dat de grote rivieren in Nederland passeerbaar zijn; wel is het aantal

ingangen vanuit zee beperkt: het Hollands Diep, de Nieuwe Waterweg en de Afsluitdijk zijn de toegangen naar de stroomgebieden van de Rijn en de Maas. Uit deze figuur blijkt ook dat het overgrote deel van de beken slecht of niet toegankelijk is. Dit levert belemmeringen op voor een Habitatrichtlijnsoort als de rivierprik, die van de zee naar de beken trekt om zich voort te planten. Naast trekvis bevat de Habitatrichtlijn een aantal soorten van kleine wateren, zoals de kleine en grote modderkruiper, de bittervoorn, de poelkikker, de gestreepte waterroofkever en de drijvende waterweegbree, die in polderlandschappen leven. De ruimtelijke dichtheid van de watersystemen waarin deze soorten voorkomen is hoog, maar er doen zich veel bereikbaarheidsknelpunten voor in de vorm van niet-passeerbare stuwtjes en sluisjes (Ottenburg & Jonkers 2010; Van Veen & Bouwma 2007).

Op het land zijn de natuurgebieden versnipperd (MNP 2007). De vraag is of deze versnippering een probleem is voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Bouwma et al. (2009) constateren op basis van een vergelijking van het daadwerkelijk voorkomen van VHR-soorten met de ligging van de Natura 2000-gebieden dat twee derde van de VHR-

Figuur 3.2
Migratiemogelijkheid voor trekvis, 2008



Bron: PBL, Compendium voor de Leefomgeving

De grote rivieren zijn geheel passeerbaar voor vissen, maar veel regionale wateren, zoals beken en kanalen, niet. De voornaamste ingangen vanuit zee zijn het Hollands Diep, de Nieuwe Waterweg en de Afsluitdijk.

soorten belangrijke populaties buiten Natura 2000-gebied heeft. Dat betekent dat verbindingen tussen de Natura 2000-gebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en delen van het agrarisch gebied van belang zijn voor de staat van instandhouding van deze soorten.

Uit de studie van Bouwma et al. (2009) komt naar voren dat de landelijke doelstelling van 40 procent van de VHR-soorten geheel binnen de Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd (tabel 3.1). De EHS heeft een belangrijke bijdrage aan de landelijke doelstellingen van een additionele 30 procent van de soorten. Deze soorten hebben belangrijke populaties in de EHS buiten Natura 2000-gebied, of de verbeteringsdoelstellingen kunnen alleen buiten Natura 2000-gebied, in de EHS worden gerealiseerd. Als de staat van instandhouding van een dergelijke soort ongunstig is, dan kan deze verbeteren met maatregelen buiten Natura 2000-gebied, maar binnen de EHS. Als laatste geldt voor 24 procent van de soorten dat er ook belangrijke populaties buiten de Natura 2000-gebieden en de EHS voorkomen. Het betreft hier bijvoorbeeld soorten die (ook) in het agrarisch gebied voorkomen, zoals een aantal poldervissen of amfibieën. Als deze soorten een ongunstige staat van instandhouding hebben, dan kan deze staat ook met maatregelen buiten de EHS verbeteren.

De ondersteunende rol van de EHS blijkt ook uit een onderzoek van Wallis de Vries (2006) naar het verspreidingspatroon van VHR-soorten: ongeveer 50 procent van de soorten heeft de grootste populaties binnen Natura 2000-gebied en 98 procent binnen Natura 2000-gebied én de EHS. Kortom, een marginale 2 procent heeft de grootste populaties buiten de EHS.

Uit tabel 3.1 blijkt dat het beeld voor de te beschermen habitattypen gunstiger is dan voor de soorten, omdat de habitattypen merendeels voorkomen in Natura 2000-gebied en de reeds gerealiseerde EHS. Wel vergt 42 procent van de habitattypen ook een inspanning in de EHS buiten Natura 2000-gebied, en slechts 9 procent ook een inspanning buiten de EHS.

Bouwma et al. (2009) constateren bovendien dat het gevoerde natuurbeheer buiten de Natura 2000-gebieden voor 34 procent van de VHR-soorten en 31 procent van de habitattypen van de Habitatrichtlijn onvoldoende waarborgen biedt voor het handhaven van de populaties, zowel binnen als buiten de EHS.

In tabel 3.2 is aangegeven welke acht soorten broedvogels en twee soorten niet-broedvogels van de Vogelrichtlijn volgens Bouwma et al. (2009) gezien hun

Tabel 3.1

Realisatiemogelijkheden voor de landelijke doelstellingen van VHR-soorten en habitattypen

	Aantal onderzochte soorten	Landelijke doelstelling realiseerbaar in Natura 2000-gebieden	Landelijke doelstelling tevens te realiseren in EHS, beheer redelijk gewaarborgd	Landelijke doelstelling tevens te realiseren in EHS, beheer onvoldoende gewaarborgd	Landelijke doelstelling tevens te realiseren in EHS en overig Nederland, beheer redelijk gewaarborgd	Landelijke doelstelling tevens te realiseren in EHS en overig Nederland, beheer onvoldoende gewaarborgd	Niet te bepalen
Broedvogels	44	43 %	25%	18%	5%	9%	0%
Niet-broedvogels	64	55%	2%	25%	6%	12%	0%
Habitatrichtlijn II	38	13%	16%	8%	13%	32%	18%
Totaal soorten	146	40%	12%	18%	8%	16%	5%
Totaal habitattypen	73	38%	19%	23%	1%	8%	11%

Bron: Bouwma et al. (2009)

Het merendeel van de VHR-soorten en habitattypen van de Habitatrichtlijn is ook van de EHS en overig Nederland afhankelijk om de landelijke doelstelling te bereiken.

gedrag substantieel buiten de Natura 2000-gebieden foerageren.

3.1.2 Milieuknelpunten: vermessing

Veel landgebonden habitattypen kennen een stikstofdepositie die veel hoger is dan de kritische waarde (*critical load*) voor dat habitatype (figuur 3.3). De kritische waarde kan als een *no effect*-niveau worden beschouwd, het niveau waaronder de natuur geen schade ondervindt. Bij overschrijding van kritische depositieniveaus verdwijnen karakteristieke soorten die zijn aangepast aan voedselarme condities en nemen grassen en struiken toe (Bobbink et al. 2003; Roem & Berendse 2000; Tomassen et al. 2003; Van Veen et al. 2005). Op droge heide, voedselarme venen en vochtige heide zijn de stikstofdeposities zo hoog dat ook met het voorgenomen beleid de stikstofdepositie niet ver genoeg daalt om te voorkomen dat de habitattypen verder verslechteren. Ook bij schraalgraslanden en delen van bos, moeras en open duin wordt de kritische waarde overschreden. Deze overschrijding is echter zodanig dat de met het voorgenomen beleid te verwachten verlaging van de stikstofdepositie de mogelijkheid schept om met herstelbeheer en effectgerichte maatregelen de achteruitgang van de kwaliteit van de habitats tegen te gaan.

Stikstof is een groot knelpunt in het beheerplanproces (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 en 2.7.3 en hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2). De aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden en het opstellen van beheerplannen ondervinden vertraging, omdat onduidelijk is welke stikstofmaatregelen nodig zijn en in welk tempo deze

moeten worden doorgevoerd om de doelen van de Habitatrichtlijn te bereiken. Aan de ene kant legt de Habitatrichtlijn geen streefdatum op, zodat er tijd is om een verlaging van de stikstofdepositie door te voeren. Aan de andere kant echter, verplicht de richtlijn ook tot het voorkómen van verslechtering van de habitats in Natura 2000-gebied. Bovendien is nog onduidelijk welke maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn. Een van de knelpunten is dat de ligging van kwetsbare habitattypen binnen Natura 2000-gebied niet precies bekend is, zodat de effecten van nieuwe activiteiten niet nauwkeurig zijn te berekenen.

Daarnaast is de vergunningverlening in een impasse gekomen, omdat in de afgelopen jaren tal van vergunningen zijn vernietigd, met als reden dat onvoldoende was aangetoond dat er geen significante effecten binnen Natura 2000-gebieden zouden optreden. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) moet deze impasse doorbreken (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.7.3). Vergunningen voor onder andere uitbreiding van landbouwbedrijven, industrie en wegverbredingsprojecten worden getoetst op hun effect op Natura 2000-gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om activiteiten binnen het gebied zelf, maar ook om activiteiten in de buurt ervan; stikstofemissies buiten een Natura 2000-gebied kunnen het gebied immers negatief beïnvloeden ('externe werking').

In de analyse van de effecten van stikstofdepositie springen het open duin, de moerassen en de schorren en kwelders er in gunstige zin uit (figuur 3.3). In deze gebieden overschrijdt de stikstofdepositie niet of slechts

Tabel 3.2

Vogels van de Vogelrichtlijn die veel buiten Natura 2000-gebieden foerageren

Broedvogels	Niet-broedvogels
Aalscholver	Smient
Blauwe kiekendief	Wilde eend
Bruine kiekendief	
Kleine mantelmeeuw	
Lepelaar	
Purperreiger	
Zwartkopmeeuw	

Bron: Bouwma et al. (2009)

Een aantal onder de Vogelrichtlijn beschermde soorten foerageert substantieel buiten Natura 2000-gebied.

over een beperkt oppervlak de kritische waarde van de onderliggende habitattypen. Ten opzichte van onderzoek van Van Veen en Bouwma (2007) laten moerassen een gunstiger beeld te zien. Oorzaak is vooral dat moeras in dat onderzoek beperkt was tot het stikstofgevoelige overgangs- en trilveen. In figuur 3.3 is ook een aantal minder stikstofgevoelige zoom-habitattypen tot moeras gerekend, op basis van de indeling zoals die bij het nieuwe Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) is gemaakt.

Bij de resultaten voor het duingebied moet een kanttekening worden geplaatst. Volgens de huidige berekeningen wordt de kritische waarde daar in ruim de helft van het areaal niet overschreden. Uit testberekeningen op een hoger ruimtelijk resolutieniveau blijkt echter dat de depositie in duingebieden met zo'n 5 tot 30 procent onderschat kan worden. Bovendien wijzen verkennende metingen van ammoniakconcentraties op concentraties die substantieel hoger zijn dan de berekende concentraties (Kooijman et al. 2009). Uitgaande van die concentratiemetingen zouden de kritische deposities in het duingebied over een veel groter gebied worden overschreden. Dat kan een rol spelen bij de sterke vergrassing en de snelle uitbreiding van struikgewas in de duinen, naast het vastleggen van de duinen (door bijvoorbeeld Helm), waardoor de dynamiek verdwijnt en vergrassing eveneens in de hand wordt gewerkt. De metingen aan de kust zijn echter minder betrouwbaar door de lage concentraties daar en de specifieke omstandigheden aan zee.

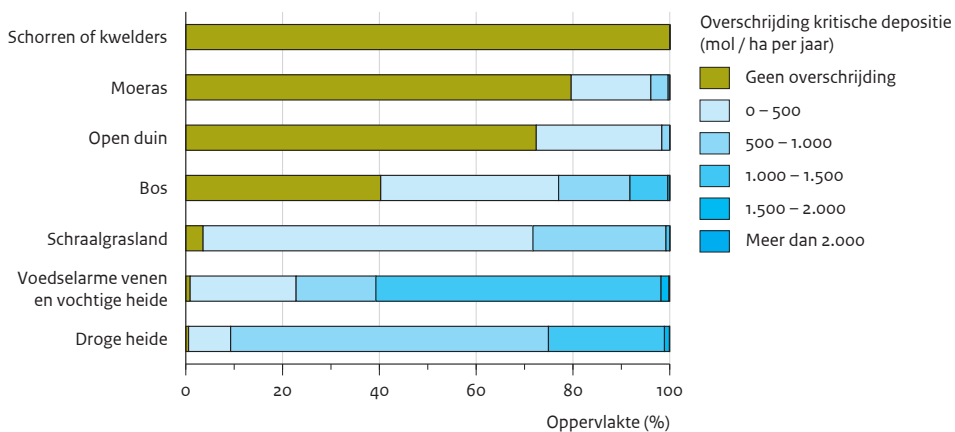
In droge heide, voedselarme venen en natte heide heeft 80 tot 90 procent van het oppervlak een stikstofdepositie die meer dan 500 mol per hectare per jaar boven de kritische waarde ligt. In deze gebieden is het risico op ongewenste veranderingen hoog. Bovendien zal in deze gebieden een verlaging van 100 tot 200 mol stikstof per hectare per jaar niet leiden tot een substantiële vermindering van de stikstofdruk. In schraalgraslanden ligt de overschrijding op een groot oppervlakte op o tot

500 mol per hectare jaarlijks. In deze gebieden liggen gevoelige en minder gevoelige habitats naast elkaar en kunnen effecten van stikstofdepositie met een optimaal effectgericht beheer voor een deel worden opgeheven. Bovendien leidt een jaarlijkse vermindering van 100 tot 200 mol wel tot een substantiële vermindering van de stikstofdruk, zodat herstelbeheer kansrijker wordt. In bos ligt de depositie op 40 procent van het oppervlak onder de kritische waarde, en op ongeveer 25 procent van het oppervlak met meer dan 500 mol per hectare per jaar boven de kritische waarde. In deze laatste gebieden is het risico op ongewenste veranderingen hoog. Bovendien zal in deze gebieden een verlaging van 100 tot 200 mol per hectare per jaar niet leiden tot een substantiële vermindering van de stikstofdruk.

In figuur 3.3 zijn nieuwe stikstofdepositieberekeningen van het PBL gebruikt, die gunstiger uitvallen dan de berekeningen die Van Veen en Bouwma (2007) hebben gehanteerd. De geografische ligging van de habitattypen in de analyse is ingeschat op basis van de koppeling van hun voorkomen met bodemtypen, grondwaterstanden, de natuurdoeltypen en de beheertypen van het nieuwe Programma Beheer. De resultaten in figuur 3.3 kunnen vooral worden verbeterd door een precieze kaart van de ligging van (kwetsbare) habitattypen. In de kritische waardes zijn reguliere beheermaatregelen, zoals begrazen of maaien, al verwerkt om de effecten van verhoogde stikstoftoevoer te beperken. Met extra beheer of herstelbeheer kunnen de effecten verder worden verminderd, al hangt de effectiviteit daarvan af van het habitatype en de overschrijding.

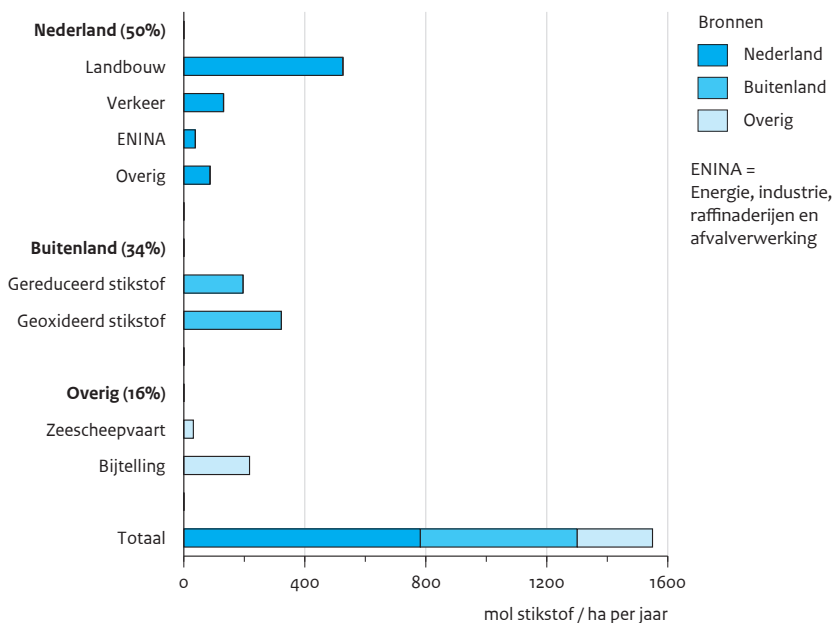
Koelmeijer et al. (2010) geven in een verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de PAS aan dat de depositie op stikstofbelaste Natura 2000-gebieden bij het huidige beleid en gematigde economische groei tot het jaar 2020 zal dalen met zo'n 15 procent, ofwel met 235 mol stikstof per hectare per jaar. Circa 150 mol daarvan (ongeveer 65 procent van de afname) komt door een vermindering in de emissies van stikstofoxiden en

Figuur 3.3
Overschrijding kritische stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, 2009



Bron: PBL

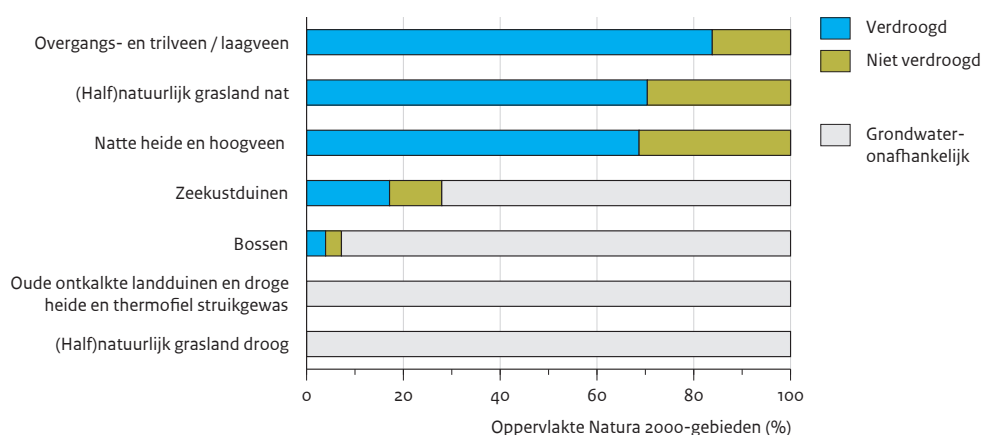
Figuur 3.4
Opbouw stikstofdepositie op stikstofbelaste Natura 2000-gebieden, 2007



Bron: Koelemeijer et al. (2010)

Herkomst van de stikstof die via de lucht neerslaat op Natura 2000-gebieden.

Figuur 3.5
Verdrogingstoestand Natura 2000-gebieden, 2000



Bron: Van Veen & Bouwma (2007)

Verdrogingsproblematiek in Natura 2000-gebieden gebaseerd op de verdrogingskaart 2000.

ammoniak in Nederland. De rest van de depositieafname is het gevolg van de afname van emissies buiten Nederland.

Zowel bronnen binnen als buiten Nederland dragen bij aan de depositie; in figuur 3.4 is de gemiddelde depositie weergegeven op 48 stikstofbelaste Natura 2000-gebieden in 2007. In dat jaar is circa 50 procent van de stikstofdepositie uit Nederland zelf afkomstig en circa 34 procent uit het buitenland. Voor 2010 geldt voor alle provincies dat de sector landbouw het grootste aandeel levert in de provincie-eigen bijdrage, variërend van 45 procent voor de provincie Noord-Holland tot 85 procent voor de provincie Friesland (Koelemeijer et al. 2010). Nederlandse emissies dragen overigens ook bij aan depositie in het buitenland. De Nederlandse export van stikstof via de lucht is enkele malen groter dan de import (De Haan et al. 2008).

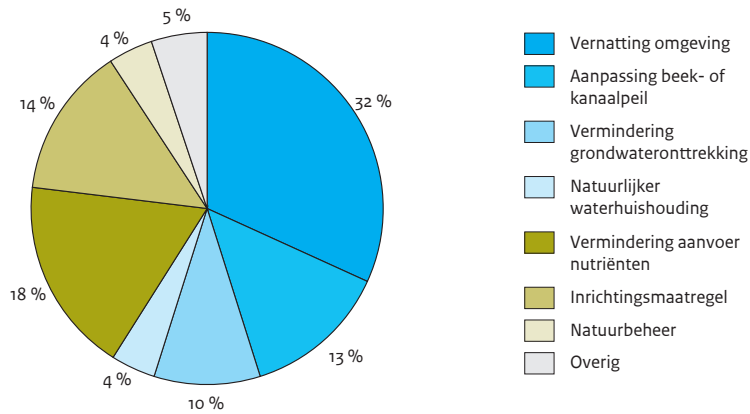
De Natura 2000-gebieden met oppervlaktewateren (zowel zoet als zout) zijn belangrijk als VHR-gebied en zijn als beschermde gebieden in de Kaderrichtlijn Water opgenomen. Een goede waterkwaliteit is van belang, maar deze is vooralsnog ontoereikend (PBL 2010). In de Kaderrichtlijn Water gelden de Natura 2000-gebieden als beschermde gebieden, die binnen de Kaderrichtlijn Water prioriteit genieten. Volgens de Kaderrichtlijn Water moet de waterkwaliteit in Natura 2000-gebied in 2015 (of na uitstel door de Europese Commissie uiterlijk in 2027) geschikt zijn voor de Natura 2000-doelen.

3.1.3 Milieuknelpunten: verdroging

Het Landelijk Steunpunt Verdrogingsbestrijding (2010) concludeert met de nodige reserve dat landelijk in 42 procent van de TOP-gebieden de doelstellingen van de verdrogingsbestrijding tijdig worden gehaald en in 13 procent van de gebieden niet. Voor 45 procent van de gebieden is nog niet in te schatten of de doelstellingen tijdig worden gehaald. Omdat de planvormingsfase voor veel verdrogingsprojecten in 2008 nog niet was afgerond (LNV 2009), is de verwachting dat in de laatste gebieden de termijn van 2015 niet wordt gehaald (Van Veen et al. 2010). Het Rijk, de provincies en beheerders hebben de TOP-lijst van verdroogde gebieden gezamenlijk vastgesteld; deze lijst bevat de gebieden waaraan ze met prioriteit gaan werken (LNV 2007; Pleijte et al. 2009). Een groot aantal Natura 2000-gebieden staat als geheel of gedeeltelijk verdroogd op de TOP-lijst (Landelijk Steunpunt Verdroging 2010). Deze lijst omvat echter slechts circa 70 procent van het areaal verdroogd Natura 2000-gebied (Beugelink et al. 2006).

Verdroging is een groot milieuprobleem in habitattypen van natte graslanden, natte heide, hoogveen, laagveen en overgangs- en trilvenen. Verdroging is bovendien een probleem in een derde van de habitattypen van de kustduinen en krap een tiende van de habitattypen van de bossen (figuur 3.5). Verhoging van de grondwaterstand, een vermindering van kwel of water van onvoldoende kwaliteit resulteren in een verandering van de soortensamenstelling van grondwaterafhankelijke habitattypen. Om de effecten van een te lage grondwaterstand te compenseren, wordt soms zogenoemd gebiedsvreemd water ingelaten. Dat water

Figuur 3.6
Maatregelen ter verbetering grondwater, 2006



Bron: Aggenbach (2006)

heeft doorgaans een andere samenstelling dan het gebiedseigen water. Ook hierdoor treden veranderingen op in soortsaanstelling, die ook tot het thema verdroging worden gerekend.

Volgens de voortgangsrapportage van het Landelijk Steunpunt Verdroging (2010) wordt de verdrogingsbestrijding wel voorbereid, maar nog niet uitgevoerd. De belangrijkste knelpunten zijn achterblijvende grondverwerving (meer dan 65 TOP-gebieden), een gebrek aan draagvlak in de streek (18 TOP-gebieden), te weinig financiën (14 TOP-gebieden) en een tekort aan bestuurlijke drive (11 TOP-gebieden); voor 18 TOP-gebieden worden knelpunten van andere aard gemeld. In 42 TOP-gebieden worden geen knelpunten gemeld. Om de verdrogingsknelpunten in Natura 2000-gebieden op te lossen, moeten niet alleen maatregelen in het gebied zelf worden genomen, maar ook er (direct) buiten. In figuur 3.6 zijn op basis van een studie van Aggenbach (2006) naar verdrogingsknelpunten in Natura 2000-gebieden de maatregelen gegeven die ter verbetering kunnen worden genomen.

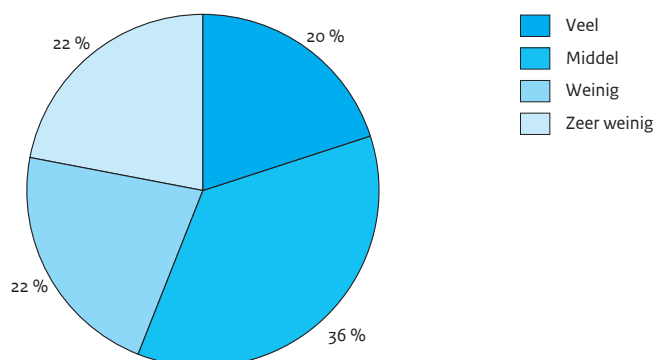
De verandering in verdroging over het afgelopen decennium is niet goed in beeld te brengen. Er worden wel op een groot aantal punten metingen gedaan, maar de mogelijkheid om landelijke uitspraken te doen is beperkt. Het oppervlak verdroogd gebied binnen de EHS is in 2006 opnieuw vastgesteld. In deze nulmeting is ongeveer 222.000 hectare van de EHS als verdroogd gebied aangemerkt; 70.000 hectare hiervan is Natura 2000-gebied, wat neerkomt op circa 20 procent van het totale oppervlak Natura 2000-gebied (Beugelink et al. 2006). In opdracht van het Interprovinciaal Overleg is in 2009 gewerkt aan een voorstel voor een

gemeenschappelijke, landelijke basis voor effectmonitoring. Het is de bedoeling dat alle provincies een meetnet inrichten dat voldoet aan de eisen van deze landelijke basis. In alle Limburgse TOP-gebieden en vrijwel alle TOP-gebieden in Drenthe, Flevoland en Noord-Brabant is al een meetnet ingericht. In Noord-Holland worden geen aparte meetnetten voor verdroging ingericht; daar wordt gebruikgemaakt van bestaande meetnetten van de provincie, terreinbeheerders en waterschappen. Friesland en Utrecht zijn nog niet met meetnetten begonnen. De overige provincies hebben in een deel van de TOP-gebieden meetnetten ingericht (Landelijk Steunpunt Verdrogingsbestrijding 2010).

3.1.4 Beheer

De meeste van de 51 in Nederland voorkomende habitattypen hebben regulier natuurbeheer nodig (figuur 3.7). Iets minder dan een kwart heeft veel beheer nodig, wat betekent dat er jaarlijks beheermaatregelen worden genomen; voorbeelden zijn graslanden met een maai- of begrazingsbeheer. Valt in deze systemen het beheer weg, dan treedt binnen enkele jaren achteruitgang op. Aan de andere kant heeft iets minder dan een kwart zeer weinig beheer nodig; het betreft hier voornamelijk habitattypen van grote, dynamische systemen, zoals de kwelders in het Waddengebied. Lokaal kunnen zulke habitattypen wel aandacht nodig hebben, bijvoorbeeld de kwelders van de Zeeuwse delta (daar schorren genoemd), waar de dynamiek door de deltawerken sterk is verminderd. Iets meer dan de helft van de habitattypen heeft weinig tot middelmatig intensief beheer nodig, waarbij de maatregelen niet jaarlijks worden genomen. Het betreft hier habitattypen als droge en natte heide, de witte en grijze duinen en diverse bostypen.

Figuur 3.7
Benodigde beheerintensiteit habitattypen, 2011



Bron: PBL, op basis van Janssen & Schaminée (2003); Bal et al. (2004); beheersvergoedingen van het Programma Beheer.

Naast deze reguliere beheerinspanning is in de (concept-) aanwijzingsbesluiten voor diverse habitattypen herstelbeheer geformuleerd. Bij herstelbeheer worden kwalitatief slechtere delen van het habitatype in een nieuwe uitgangspositie gebracht die tot verhoging van de kwaliteit moet leiden. Een voorbeeld is het herstel van vennen in Noord-Brabant.

3.2 Betekenis van de visies 'Robuuste Natuur' en 'Deltanatuur' voor Natura 2000

In de rapporten van de IBO-werkgroep Natuur en in de Brede Heroverwegingen 'Ruimte voor leven' worden diverse oplossingen genoemd waarbij de focus ligt op de EHS-gebieden. Wat zijn de gevolgen van deze oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten in de Natura 2000-gebieden, die zich voor het merendeel binnen de EHS bevinden?

In de Brede Heroverwegingen zijn twee grote internationale uitdagingen aangegeven: de klimaatverandering en de biodiversiteit. Dit zijn ook de uitdagingen die mondiaal binnen de *Convention on Biological Diversity* worden erkend. In de oplossingsrichtingen 'Robuuste Natuur' en 'Deltanatuur' wordt het nog te realiseren areaal EHS zo aangelegd dat de reacties op deze uitdagingen optimaal worden ondersteund. Bij 'Robuuste Natuur' ligt de nadruk op het oplossen van de knelpunten van Natura 2000, en bij 'Deltanatuur' op natuur waarvoor Nederland een bijzondere positie inneemt en op aanpassingen aan klimaatverandering en de problemen die daarbij ontstaan.

Het oogmerk van 'Robuuste Natuur' is het oplossen van milieu- en ruimteknelpunten in Natura 2000-gebieden en de EHS (MNP 2007; Wieringa & Oostenbrugge 2010). Deze visie is ten eerste gericht op het vergroten van de natuur om de Natura 2000-gebieden heen, met als doel een afname van de negatieve invloeden van buiten en van versnippering. In grotere, aaneengesloten gebieden is het bijvoorbeeld makkelijker om maatregelen te nemen die zowel verdroging in de kern van het gebied oplossen als weinig uitstralen naar gebieden buiten het natuurgebied. Ten tweede is deze visie gericht op het tegengaan van versnippering, omdat nieuwe natuur alleen aansluitend aan Natura 2000 wordt aangelegd. Een gevolg is wel dat de EHS die niet aan Natura 2000-gebied grenst, niet meer wordt uitgebreid, met als belangrijk voorbeeld de Utrechtse Heuvelrug. Scenarioberekeningen van het voormalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP 2007) laten zien dat deze visie leidt tot een groter aandeel van soorten die duurzame ruimtelijke condities binnen de Nederlandse natuur vinden. Het effect op de verminderingen van lokale milieuknelpunten is niet doorgerekend.

Binnen 'Robuuste Natuur' wordt op twee manieren ingespeeld op klimaatverandering (Opdam & Wieringa 2009). Ten eerste wordt ingezet op realisatie van grote eenheden natuur. Binnen grote eenheden zijn dier- en plantenpopulaties beter in staat om extremen in het weer en in de waterbeschikbaarheid op te vangen. In deze eenheden kan ook beter de landschappelijke heterogeniteit worden ontwikkeld om de effecten van klimaatextremen te dempen. Ten tweede wordt ingezet op het versterken van de ruimtelijke samenhang in knelpuntzones. Dit kan door het met voorrang aanleggen van een aantal robuuste

verbindingen en door het ontwikkelen van groen-blauwe dooradering op strategische plekken nabij de EHS in multifunctioneel landschap (klimaatmantels).

Het oogmerk van Deltanatuur is enerzijds het beschermen van die natuur waarop Nederland een bijzondere internationale positie inneemt en anderzijds op het doorvoeren van aanpassingen die nodig zijn om negatieve gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden (Wieringa & Oostenbrugge 2010). Deltanatuur streeft naar grotere eenheden natte natuur, mede om dynamische processen de ruimte te geven. Deze natte natuur laat zich combineren met wateropvang in tijden van overvloedige regenval. In deze visie wordt een oplossing gezocht voor wateropvang in het kader van klimaatadaptatie en wordt geprobeerd het natuurbeleid efficiënter te maken via een keuze voor natuur die met het deltakarakter van Nederland samenhangt. Dit scenario vergt een sterke herijking van de EHS en Natura 2000. De gevolgen van 'Deltanatuur' zijn nog niet doorgerekend.

In 'Deltanatuur' ligt het accent op landschapsecologische samenhang. Dit betekent bijvoorbeeld dat volledige stroomgebieden een natuurlijker karakter krijgen, en dat relaties tussen bijvoorbeeld het Drents Plateau enerzijds en de Waddenzee en het IJsselmeer anderzijds worden hersteld. Nederland neemt een bijzondere positie in als het gaat om natte natuur, die zich grotendeels in laag-Nederland en langs de grote rivieren en grotere beeksystemen bevindt. Ook de natte en droge heide zijn internationaal van belang, reden waarom de Veluwe, de Utrechtse Heuvelrug en de Sallandse Heuvelrug in deze visie naar voren komen. Een gevolg is wel dat de natuur in hoog-Nederland volgens dit scenario wordt teruggebracht. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan een aantal beschermingsdoelstellingen van de Habitatrictlijn, zoals de bescherming van hoogvenen, eiken-haagbeukbossen en alkalische laagvenen. In de komende natuurverkenningen van het PBL is deze visie verder uitgewerkt in de kijkrichting 'Vitale Natuur'.

3.3 Monitoring van soorten en habitattypen

Hoe wordt de ontwikkeling van het voorkomen van soorten gekwantificeerd?

In Nederland is nog geen volledige monitoring opgezet voor de Natura 2000-gebieden en voor de Habitatrictlijn artikel 17-rapportage. Monitoring in Natura 2000-gebieden wordt in de beheerplannen opgenomen,

maar in de meeste beheerplannen ontbreken deze paragrafen nog (Van Apeldoorn et al. 2010a). Ten behoeve van de artikel 17-rapportage wordt landelijke monitoring ontwikkeld, die wordt afgestemd op bestaande meetnetten. De monitoring van de soorten loopt hierbij voor op die van de habitattypen. De verspreidingsgebieden en populaties van de meeste soorten worden gedekt in lopende monitoringprogramma's. De monitoring van het oppervlak en de verspreiding van habitattypen gebeurt nu versnipperd door het combineren van diverse meetprogramma's, waarvan de meeste zijn gericht op specifieke gebieden. Een deel van de Natura 2000-gebieden wordt nog niet gemonitord op habitattypen, vooral de gebieden die buiten het beheer van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en Defensie vallen. De invulling van de kwaliteitsaspecten 'reproductie-, sterfte- en leeftijdsstructuur' van soorten en 'structuur en functie' van habitattypen is nog onvoldoende uitgewerkt; om deze reden worden deze aspecten nog niet gemonitord.

Het monitoren van de soorten en habitattypen die onder de Habitatrictlijn worden beschermd, is verplicht. Deze verplichting is geformuleerd in artikel 11 en artikel 17 van de Habitatrictlijn. In artikel 11 van de Habitatrictlijn staat: 'De Lid-Staten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten' (de Engelse tekst is explicieter door het toezien als *surveillance* te benoemen). Dit stelt in de monitoring de staat van instandhouding centraal. In artikel 17 zijn de rapportageverplichtingen van de Habitatrictlijn geregeld, waarbij het toezicht zoals bedoeld onder artikel 11 is betrokken.

De definitie van de staat van instandhouding geeft de parameters die in de monitoring worden betrokken (Van Dobben et al. 2008; Janssen et al. 2008; Schmidt et al. 2008; Van Swaaij & Van Strien 2008). Deze definitie is gegeven in de Habitatrictlijn en verder ingevuld in de leidraad voor de artikel 17-rapportage (zie ook bijlage 1; LNV 2006). In de artikel 17-rapportage is aan de lidstaten gevraagd de staat van instandhouding van soorten te bepalen aan de hand van:

1. de referentie voor het gunstige oppervlak van het verspreidingsgebied;
2. de trend in oppervlakte van het verspreidingsgebied;
3. het oppervlak van geschikt habitat;
4. de referentie voor de gunstige populatieomvang;
5. de reproductie-, sterfte- en leeftijdsstructuur;
6. de toekomstvooruitzichten.

De lidstaten vullen de staat van instandhouding van de habitattypen in aan de hand van:

1. de referentie voor het gunstige verspreidingsgebied;
2. de trend in het daadwerkelijke verspreidingsgebied;
3. de referentie voor het gunstige oppervlak dat het habitatype moet hebben;
4. de trend in het daadwerkelijke oppervlak;
5. het verdelingspatroon van het habitatype binnen het verspreidingsgebied;
6. de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies;
7. de toekomstvooruitzichten.

Voor het beantwoorden van deze informatievragen zijn diverse bronnen beschikbaar die hierna worden besproken. Bovendien wordt in de beheerplannen van de afzonderlijk Natura 2000-gebieden een monitoringsparagraaf opgenomen, gericht op aanvullende, gebiedsgerichte informatie. Als gezegd ontbreken deze paragrafen echter vooralsnog, met uitzondering van het beheerplan voor de Voordelta. Een andere ontwikkeling die aan de informatievoorziening kan bijdragen, is de monitoring in het kader van de nieuwe Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL). Deze wordt momenteel afgestemd op de vragen vanuit Natura 2000, maar de monitoring is nog niet in werking.

3.3.1 Referenties

De Nederlandse referenties zijn opgenomen in de soort- en habitatprofielen¹ en worden nu vernieuwd aan de hand van een nieuw protocol. De referentiewaardes zijn bepalend voor de uiteindelijke beoordeling van de verschillende aspecten van de staat van instandhouding.

3.3.2 Trends soorten

Voor de soorten worden momenteel twee typen gegevens op landelijke schaal verzameld: populatie- en verspreidingsgegevens via het Netwerk Ecologische Monitoring en verspreidingsgegevens via het werk van de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's) en de Gegevensautoriteit Natuur. Het verspreidingsonderzoek is recentelijk ook opgenomen onder de vlag van het Netwerk Ecologische Monitoring. Daarnaast vinden aanvullende activiteiten plaats om populatietrends van soorten te bepalen die buiten het Netwerk Ecologische Monitoring vallen.

Binnen het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM²) worden de populatietrends van een groot aantal VHR-soorten gemonitord. Deze monitoring geeft jaarlijks het relatieve verloop van de populatieaantallen op nationaal niveau en vertaalt dit naar geïndexeerde trends. Een aantal soorten wordt niet gemonitord vanwege waarnemingsmoeilijkheden en telproblemen. Hieronder vallen bijvoorbeeld het Zeggekorfslakje en de Gestreepte

Waterroofkever. Daarnaast worden vegetaties gemonitord in het Landelijk Meetnet Flora, dat informatie oplevert over veranderingen in vegetaties en habitattypen in natuurgebieden. Het NEM is een samenwerkingsverband van het ministerie van EL&I, het ministerie van I&M, de provincies, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Planbureau voor de Leefomgeving en de PGO's. In aanvulling op het NEM wordt een aantal specifieke soorten gemonitord. Dit betreft de otter- en hamsterpopulaties door Alterra/WUR, vispopulaties in de grote rivieren en de zeehond-, grijze zeehond- en bruinvispopulaties van de Waddenzee in het kader van TMAP door IMARES/WUR.

Het NEM en de Gegevensautoriteit Natuur³ coördineren het verspreidingsonderzoek. Het onderzoek zelf wordt uitgevoerd door de PGO's, aangevuld met gegevens van derden. Aanvankelijk waren wel alle Vogelrichtlijnsoorten, maar niet alle Habitatrichtlijnsoorten in het verspreidingsonderzoek opgenomen. In de afgelopen jaren zijn er inhaalslagen geweest om gaten in te vullen, bijvoorbeeld onderzoek naar de zeggekorfslak (Boesveld et al. 2009). De verspreidingsgegevens worden in de Nationale Database Flora en Fauna (NDFF) bijeengebracht.

3.3.3 Trends habitattypen

Voor de habitattypen wordt gebruikgemaakt van de vegetatiegegevens van terreinbeherende organisaties (waaronder vegetatiekarteringen) en vegetatieopnamen van Alterra, aangevuld met gegevens van Arcadis. De Wettelijke Onderzoekstaken Natuur, Landschap en Platteland (WOT NLP) gebruikt deze informatie via de vegetatiedatabase van Alterra/WUR voor de artikel 17-rapportage. Daarnaast monitort Rijkswaterstaat de kust. Dit laatste behelst ook een kartering van alle zoute vegetaties langs de kust, zoals de kwelders en schorren. In het kader van het nieuwe Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) wordt ook de monitoring ervan vormgegeven en die monitoring wordt afgestemd op de wensen die vanuit Natura 2000 bestaan. Zo genereert Staatsbosbeheer voor de kwetsbare terreinen regelmatig een vegetatiekaart. Deze is primair voor de evaluatie van het beheer bedoeld, maar is goed te gebruiken voor het bepalen van het verspreidingsgebied en het oppervlak van de habitattypen die op die terreinen voorkomen.

De invulling van 'structuur en functie' en de samenstelling van 'typische soorten' van de habitattypen is in Europees verband nog in discussie. Nederland heeft inmiddels een lijst van typische soorten opgesteld. De Europese Commissie (2006) stelt dat het voor een gunstige staat van instandhouding geen randvoorwaarde is dat de meeste of alle geselecteerde typische soorten van een habitatype aanwezig zijn, op een specifieke plek

Tabel 3.3

Rapportageperiodes artikel 17-rapportage Habitatrichtlijn, met speerpunten

	Reporting period	National report (EU synthesis report)	Main focus
1.	1994-2000	2001 (2003/4)	Progress in legal transposition and implementation of the directive; progress in establishing the Natura 2000 network, administrative aspects.
2.	2001-2006	2007 (2008/9)	First assessment of conservation status based on best available data (based among others on trends and ideally in comparison with favourable reference values)
3.	2007-2012	2013 (2014/15)	Renewed assessment of conservation status, based on established monitoring system. Assessment of effectiveness of measures taken under the directive.

Bron: Europese Commissie (2005a)

waar het habitatype voorkomt. Het gaat erom dat levensvatbare populaties van typische soorten op de lange termijn in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Daarbij geeft de Commissie de mogelijkheid aan van *turn over* (het verdwijnen en verschijnen) van typische soorten. Als er op de lange termijn evenwicht is tussen deze processen voor elke typische soort, verkeert het habitatype wat dit aspect betreft in een gunstige staat van instandhouding.

3.3.4 Verwerking van de resultaten

De WOT NLP en de Programmadirectie Natura 2000 verwerken de verzamelde informatie ten behoeve van de artikel 17-rapportage. WOT NLP:

1. verzamelt en interpreteert ecologische gegevens van diverse bronnen voor de verplichte rapportages (waaronder de VHR);
2. adviseert over referentiewaardes voor een gunstige staat van instandhouding;
3. verzorgt audittrails voor de aanwijzingsbesluiten Natura 2000;
4. onderzoekt de mogelijke afstemming met EHS (SNL), onder andere qua monitoring en evaluatie (bijvoorbeeld de relatie tussen natuurtypen en habitats en 'kwaliteit');
5. onderhoudt het beschermd gebiedsregister (VHR, Natura 2000, NW en Ramsar-gebieden) en de landelijke vegetatiedatabank;
6. behelst TMAP-monitoring: zeehonden, kwelders (vooral de interpretatie van vegetatiekarteringen en deels aanvullende monitoring gericht op opslibbing), kustbroedvogels, mosselbanken en het referentiegebied Rottum.

In het kader van monitoring en rapportages is de Programmadirectie Natura 2000 van het ministerie van EL&I verantwoordelijk voor de verplichte artikel 17-rapportage aan de Europese Commissie.

3.3.5 Europese speerpunten bij de rapportage

De Europese Commissie heeft aangegeven welke verwachtingen zij koestert over de speerpunten van de artikel 17-rapportages (tabel 3.3). De eerste twee rapportageperiodes zijn gepasseerd, de derde rapportage staat voor 2013 op stapel. De Europese Commissie gaat voor deze periode uit van een vastgesteld monitoringsysteem en legt de nadruk op het beoordelen van de effectiviteit van maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de verplichtingen en doelen van de Habitatrichtlijn.

Alle lidstaten zijn bezig met het opzetten van de monitoring van de VHR, maar over de situatie in de lidstaten is nog geen samenvattende informatie beschikbaar. Bouwma et al. (2008) geven aan dat in Vlaanderen in alle Natura 2000-gebieden monitoring is gepland, mede gebaseerd op het al langer bestaande systeem van biologische waarderingskaarten (Heutz & Paelinckx 2005). Er zijn drie pilotprojecten om monitoringsystemen uit te testen. Deze bevatten:

1. monitoring van de verspreiding van habitats gebaseerd op een verfijnde methodologie van de biologische evaluatiekaarten;
2. monitoringsprogramma's voor specifieke habitatgroepen;
3. het vaststellen van Rode Lijsten voor soortgroepen;
4. het maken van verspreidingsatlassen voor een aantal soortgroepen.

In Engeland is in 1998 een monitoringprogramma opgezet voor *designated sites*, dat wordt gebruikt om de Natura 2000-gebieden te monitoren, naast andere natuurgebieden als Ramsar-gebieden. Dit systeem is ook evaluerend bedoeld; de doelstellingen zijn namelijk de effecten van maatregelen te bepalen, mede met het oog op nadere actie, de effectiviteit van de huidige instandhoudingsmaatregelen en -investeringen in beeld te brengen en te voldoen aan nationale en internationale rapportageverplichtingen. De resultaten worden elke zes jaar gepubliceerd, de eerste rapportage dateert van 2006.

Dit sluit aan op de rapportagecyclus van de Habitatrictlijn.

In Duitsland zijn de deelstaten verantwoordelijk voor de monitoring van de Natura 2000-gebieden. Noordrijn-Westfalen is bezig een monitoringsysteem voor de Natura 2000-gebieden op te zetten. Voor veelvoorkomende habitats wordt een steekproefstelsel opgezet, terwijl zeldzame habitats gericht worden bemonsterd. In Nedersaksen worden de bestaande monitoringsystemen gebruikt, maar deze worden wel aangepast.

3.4 Aansluiting instandhoudingsdoelstellingen bij ecologische vereisten Habitatrictlijn

Zijn er in Nederland gebieden waar zwaardere instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan strikt nodig volgens de Vogel- en Habitatrictlijnen? Welke gebieden zijn dit en wat houdt de extra verzwaaring in?

De Nederlandse instandhoudingsdoelstellingen volgen de verplichtingen zoals opgenomen in de Vogel- en Habitatrictlijnen (Bastmeijer en Willems, 2010). Het voldoen aan de doelen van de richtlijnen en het nemen van maatregelen om verslechtering binnen Natura 2000-gebied te stoppen zijn verplichtingen, maar het wordt aan de lidstaten overgelaten welke maatregelen zij inzetten om de doelen van de richtlijn te bereiken. In de aanwijzingsbesluiten zijn alleen de instandhoudingsdoelstellingen uit de Vogelrichtlijn gekwantificeerd. De instandhoudingsdoelstellingen uit de Habitatrictlijn zijn kort als behouds- of verbeteringsdoelstelling geformuleerd, de uitwerking wordt aan de makers van beheerplannen overgelaten. De vraag of de ecologische invulling van de instandhoudingsdoelstellingen 'strikt nodig' is, is lastig te beantwoorden. Ten eerste zijn er vele routes mogelijk, zolang het doel van de richtlijnen maar wordt gehaald. Ten tweede is de uitwerking van de instandhoudingsdoelstellingen naar concrete maatregelen nog niet volledig bekend.

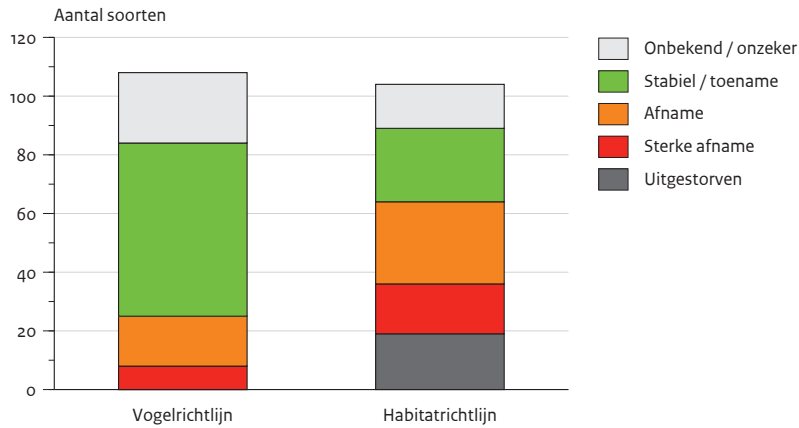
Het is de vraag of Nederland voldoende maatregelen neemt om aan de verplichtingen van de VHR tegemoet te komen. Het doel van deze richtlijnen wordt in Nederland niet gehaald. De staat van instandhouding van een groot aantal VHR-soorten (figuur 3.8) en habitattypen uit de Habitatrictlijn verslechtert nog steeds. Uit de Habitatrictlijn volgen de verplichtingen de verslechtering van habitattypen en habitats van soorten binnen de Natura 2000-gebieden te stoppen,

verbeteringsdoelstellingen te formuleren voor soorten en habitattypen met een ongunstige staat van instandhouding en daadwerkelijk maatregelen uit te voeren binnen Natura 2000-gebieden. Uit de knelpuntanalyse in paragraaf 3.1 blijkt dat de geconstateerde knelpunten onvoldoende zijn opgelost en dat de genomen maatregelen nog onvoldoende effectief zijn. De verbeteringsdoelstellingen die voortvloeien uit de VHR hebben wel betrekking op de schaal van het hele Natura 2000-netwerk (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.1), zodat maatregelen in individuele gebieden in het licht van de verbetering van het hele netwerk kunnen worden beschouwd. De Habitatrictlijn stelt geen streefdatum voor het moment waarop de gunstige staat van instandhouding moet zijn bereikt. Dit biedt mogelijkheden om het tempo van verbetering aan te passen.

Hoe is de Nederlandse verantwoordelijkheid voor de te beschermen soorten en habitattypen tot stand gekomen? Deze verantwoordelijkheid is bepaald in de Atlantische referentielijst zoals opgesteld door de Europese Commissie, op basis van de adviezen van alle lidstaten met grondgebied in de Atlantische regio.⁴ Daarbij is gekeken naar het aandeel dat elk land in de Europese populaties heeft. In de referentielijst is bepaald voor welke soorten en habitattypen Nederland Natura 2000-gebieden dient aan te wijzen. Vervolgens heeft Nederland, net als de andere lidstaten, bij de aanmelding van de Natura 2000-gebieden bij de Europese Commissie aangegeven welke soorten en habitattypen in welke gebieden worden beschermd en wat de omgrenzing van de Natura 2000-gebieden is. Dit gebeurt via de zogenoemde Natura 2000-database. Bastmeijer en Willems (2010) beargumenteren bovendien dat de koppeling tussen Natura 2000-gebieden en te beschermen soorten en habitattypen een randvoorwaarde is die uit de richtlijnen volgt. Op basis van deze database heeft de Europese Commissie de Nederlandse Natura 2000-aanmelding geaccepteerd. Door inspraakprocedures en nieuwe ecologische gegevens treden wijzigingen op in de te beschermen soorten en habitattypen per Natura 2000-gebied. Ook de omgrenzingen van Natura 2000-gebieden zijn aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van inspraakprocedures. Deze veranderingen moeten aan de Europese Commissie worden doorgegeven volgens een procedure van de Europese Commissie (Europese Commissie 2005b). De Europese Commissie beslist of deze veranderingen worden geaccepteerd. Na acceptatie wordt de Europese Natura 2000-database aangepast.

De Europese verplichting de soorten en habitattypen met een ongunstige staat van instandhouding zodanig te herstellen dat ze een gunstige staat van instandhouding

Figuur 3.8
Trend soorten in Vogel- en Habitatrichtlijnen, 2007



Bron: NEM, CBS, PGO's
Langjarige, landelijke trend van de Habitatrichtlijnsoorten en de Vogelrichtlijnsoorten in Nederland.

krijgen, heeft geleid tot het opnemen van verbeterdoelstellingen in de aanwijzingsbesluiten. Niet bij elke ongunstige staat van instandhouding is tot een verbeteropgave besloten. Het doelendocument (LNV 2006) meldt dat 'een minder hoge inzet wordt nagestreefd als van Nederland redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat een bepaalde soort of habitatype (op die plaats) op de langere termijn in een gunstige staat van instandhouding kan worden gebracht'. Als een 'minder hoge inzet' niet leidt tot het verbeteren van een ongunstige staat van instandhouding, voldoet Nederland niet aan het hoofddoel van de Habitatrichtlijn. Als een 'minder hoge inzet' leidt tot verdergaande verslechtering, dan handelt Nederland tegengesteld aan Habitatrichtlijn artikel 6 lid 2 dat passende maatregelen om verslechtering tegen te gaan vereist.

Er is een groot aantal verbeteringsdoelstellingen, omdat het merendeel van de soorten en habitatypes in een ongunstige staat van instandhouding verkeert (figuur 1.1). Bovendien laat populatiemonitoring zien dat het merendeel van de populaties van de Habitatrichtlijnsoorten achteruitgaat (figuur 3.8), kortom: dat er nog steeds verslechtering optreedt. Gegeven het verslechteringsverbod wijst deze achteruitgang op de urgentie van maatregelen om de achteruitgang tot staan te brengen. Hieronder vallen ook het oplossen van milieu- en ruimteknelpunten (zie hiervoor). De lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de maatregelen om behoud en verbetering te bereiken. Daarbij telt voor de Europese Commissie het resultaat en zijn vele implementaties mogelijk. Zoals hiervoor al is betoogd, is het op dit punt moeilijk 'strikt nodig' te interpreteren, omdat er vele wegen naar het doel leiden.

De complementaire doelen die in de aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen, betreffen alleen verbeterdoelstellingen voor VHR-soorten en habitattypen uit de Habitatrichtlijn die in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren. De soorten en habitattypen in de complementaire doelen zijn niet voor de betreffende gebieden in de Natura 2000-database bij de Europese Commissie aangemeld, maar ze komen wel in het gebied voor of er zijn goede kansen voor vestiging en ontwikkeling. Nederland heeft ervoor gekozen de uit de richtlijnen voortkomende verbeterdoelstellingen zo veel mogelijk binnen de Natura 2000-gebieden in te vullen, om zo te voorkomen dat ze buiten de Natura 2000-gebieden moeten worden verwezenlijkt (LNV 2005).

3.5 Verslechteringsverbod in de Natura 2000-gebieden

Wat biedt de beste wetenschappelijk-ecologische basis voor een oordeel over het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn? Op welke wijze wordt gewaarborgd dat het verslechteringsverbod wordt nageleefd? Bij wie ligt bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid voor maatregelen bij handhaving?

Het verslechteringsverbod verplicht lidstaten om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Ook mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover

die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben (Habitatrichtlijn artikel 6 lid 2). De eerste verplichting, kwaliteitsverlies in de Natura 2000-gebieden te voorkomen, is tevens gekoppeld aan het doel van de richtlijn: het behouden of herstellen van de gunstige staat van instandhouding (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2; zie ook paragraaf 3.4). Ook de Europese Commissie (2000) hanteert in haar toelichting op artikel 6 lid 2 (in paragraaf 3.3 en 3.6.1) deze opvatting. Bovendien geeft de Commissie in haar toelichting expliciet een aantal aspecten van verslechtering aan: de vermindering van de oppervlakte van een habitat, verzwakking van de factoren die noodzakelijk zijn voor de habitats op lange termijn, en een dalende lijn van de voor de habitats typische soorten. De Europese Commissie heeft zich bij enkele zaken voor het Hof van Justitie strenger opgesteld, en heeft in deze zaken verslechtering in bredere zin aangedragen. De uitspraken van het Hof geven echter geen duidelijk antwoord op de vraag hoe breed de verslechtering moet worden opgevat (hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2).

De beheerplannen specificeren de maatregelen om aan de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied (die de bijdrage van het gebied aan de landelijke staat van instandhouding geven); deze zouden als waarborg kunnen dienen. Echter, de beheerplannen zijn nog niet zodanig ontwikkeld en toegepast dat de effecten zijn te beoordelen (zie hoofdstuk 4). De concept- en ontwerpbeheerplannen zijn niet volledig ingevuld, ze verschillen nog sterk. Bovendien worden niet in alle beheerplannen de knelpunten en de maatregelen deze op te heffen expliciet beschreven (Van Apeldoorn et al. 2010a). De financiële verantwoordelijkheden volgen alleen de bestaande kaders, zoals gedefinieerd binnen het ILG en de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer. De vraag bij wie de financiële verantwoordelijkheid voor maatregelen bij handhaving ligt, is een juridische die niet vanuit ecologische gronden is te beantwoorden.

De staat van instandhouding op landelijke en netwerkschaal is niet los te zien van de situatie in de afzonderlijke gebieden; veranderingen in de gebieden werken door op landelijke en netwerkschaal. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.1.2) is bovendien al aangegeven dat als de landelijke staat van instandhouding ongunstig is, er bij verslechtering van een gebied al snel sprake zal zijn van een ongunstiger wordende landelijk staat van instandhouding. De criteria die worden gebruikt om de staat van instandhouding te bepalen, zijn uiteengezet in bijlage 1. Het gaat om de grootte van het verspreidingsgebied van habitattypen en soorten, de oppervlakten van de habitattypen en het leefgebied van

de soorten, de populatieomvang en de voortplanting en sterfte- en leeftijdsopbouw van soorten, de voor behoud noodzakelijke structuur en functie van habitattypen, en de toekomstperspectieven van habitattypen en soorten.

Verslechtering binnen een gebied valt dan terug op de vragen (1) wat de bijdrage is van een gebied aan de verspreiding op landelijke en netwerkschaal; (2) wat de milieu- en ruimtecondities (oftewel de factoren die noodzakelijk zijn voor de habitats) zijn in het gebied; (3) welke verstoringen in het gebied optreden; en (4) wat de kwaliteit is van habitats in termen van structuur en functie (inclusief typische soorten) en de kwaliteit van populaties van soorten in termen van populatieomvang, voortplanting, sterfte- en leeftijdsopbouw. In een reeks van studies worden voorstellen gedaan voor de monitoring van VHR-soorten en habitattypen uit de Habitatrichtlijn en hoe de onderdelen zijn te meten (Van Dobben et al. 2008; Janssen et al. 2008; Schmidt et al. 2008; Van Swaaij & Van Strien 2008).

Ten eerste is verkleining van het oppervlak van habitats en habitats van soorten een verslechtering (Europese Commissie 2000). Het verkleinen van deze oppervlakten kan er op termijn namelijk toe leiden dat habitattypen en soorten uit een gebied verdwijnen. Hiermee krimpt het verspreidingsgebied van de betreffende habitattypen en soorten, wat vervolgens leidt tot een verslechterende staat van instandhouding. Dit kan tot een sterk 'conservatisme' leiden, waarbij soorten en habitattypen op dezelfde plek worden behouden, maar ecologisch gezien is dit niet noodzakelijk (Broekmeyer & Heitkönig 2010). In dynamische systemen verdwijnen en verschijnen habitats. In zulke gebieden, bijvoorbeeld de duinen of de getijdengebieden, kan naar een evenwicht worden gezocht tussen verschijnen en verdwijnen. Een deel van de habitattypen is bovendien gebonden aan een bepaald ontwikkelingsstadium van een landschap (een 'successiestadium'). Als op de ene plek de ontwikkeling wordt teruggezet naar een vroeg stadium, kunnen andere plekken doorgroeien. In diverse gevallen volgen habitattypen elkaar op bij deze ontwikkelingen. Een voorbeeld vormen de duinen, waar embryonale duinen na verloop van tijd witte duinen worden, die op termijn verworden tot grijze duinen. Door springvloeden, aanzanding en afslag kunnen ontwikkelingsstadia worden teruggezet. In andere gevallen, zoals in laagvenen, kan de natuurlijke ontwikkeling met natuurbeheer worden teruggezet. Voorwaarde is wel dat gebieden voldoende groot zijn om deze processen toe te laten en dat er voldoende verbindingen zijn tussen habitats in en buiten de gebieden. In de voorstellen tot het vergroten van natuurgebieden in de visies 'Robuuste Natuur' en 'Deltanatuur' speelt het ruimte geven aan

dynamische processen mede om bovenstaande redenen een grote rol (zie paragraaf 3.2).

Habitattypen van halfnatuurlijke landschappen zijn niet of weinig gebaat bij natuurlijke dynamische processen, omdat de basis van hun ontstaan een matig gebruik door de mens is. Voorbeelden zijn habitattypen die voortkomen uit het oude agrarische gebruik van het landschap, zoals blauwgraslanden of heide. Zij hebben regulier natuurbeheer nodig om te blijven voortbestaan. Het zijn vooral deze habitattypen die in paragraaf 3.1 zijn ingedeeld bij de klassen 'veel' of 'middelmatic veel' beheer.

Daarnaast zijn er soorten waarvan het leefgebied de Natura 2000-gebieden overstijgt. Te denken valt aan de kiekendieven en vleermuizen, die meerdere Natura 2000-gebieden tot leefgebied kunnen hebben en die ook leefgebied buiten de Natura 2000-gebieden gebruiken. Een verkleining van hun habitats moet op de schaal van hun leefgebied worden beschouwd. Dit biedt de mogelijkheid om verkleining van hun habitats op de ene plaats te compenseren met vergroting elders.

Ten tweede vormen de milieu- en ruimtecondities factoren die noodzakelijk zijn voor de habitats. De verwachting is dat habitats zullen verslechteren als de milieuomstandigheden, de versnippering en de grootte van de ecosystemen waartoe ze behoren niet voldoen aan de eisen die de habitats stellen. Deze spanning is het onderwerp van paragraaf 3.1, waarin de knelpunten voor de Natura 2000-gebieden zijn aangegeven. Het voorkomen van verslechtering betekent in dit geval het treffen van maatregelen die de condities doen aansluiten bij de eisen van de habitats. Als de milieu- en ruimtecondities goed zijn, wordt bovendien de veerkracht van ecosystemen groter. Dit betekent dat ecosystemen kunnen herstellen van verstoringen. Een natuurlijke verstoring kan bijvoorbeeld een overstroming of juist een droogteperiode zijn. Door een verstoring kan een soort bijvoorbeeld lokaal uitsterven. In een veerkrachtig systeem wordt de populatie weer aangevuld via verbindingen met andere populaties. Echter, als verstoringen niet meer in evenwicht zijn met de dynamiek en hersteltijd van die systemen, dan treedt verval op (Broekmeyer & Heitkönig 2010).

Ten derde mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben. Deze beoordeling betreft een juridisch aspect (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2). Centraal staat het woord 'significant' (zie ook Backes et al. 2009), wat bij het kokkelvisserijarrest is opgevat als de

instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengende. Bij de knelpunten van paragraaf 3.1 zijn recreatief gebruik en visserij aangegeven als twee gebruiksknelpunten die in meerdere gebieden worden genoemd. Van Veen et al. (2010) concluderen dat recreatie in natuurgebieden een gewaardeerde ecosysteemdienst is, maar dat zonering in tijd en ruimte noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te halen. Door zonering kan bijvoorbeeld de rust worden gegarandeerd tijdens de voortplanting. Volgens Wortelboer (2010) is de verstoring door bodemberoerende visserij nog aanzienlijk, ook in de Natura 2000-gebieden op de Noordzee.

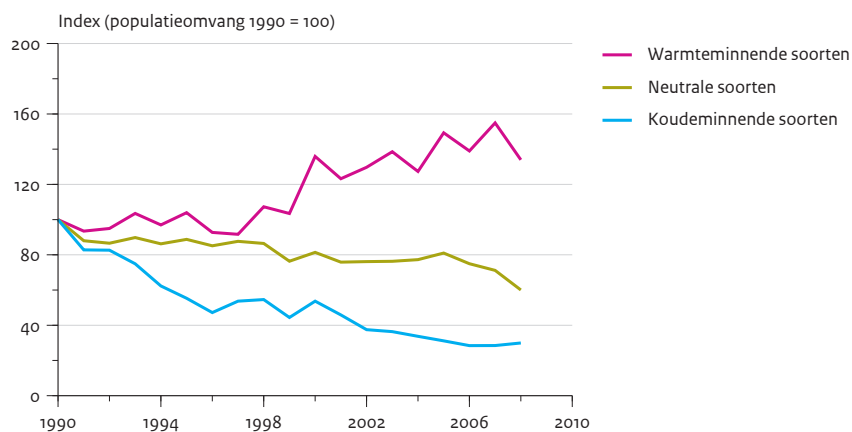
Tot slot wordt verslechtering afgemeten aan de kwaliteit van habitattypen en soorten. De Habitatrictlijn meet kwaliteit van habitattypen af aan de structuur en functie en de staat van instandhouding van typische soorten. Binnen Europa, ook binnen het Habitat Comité, is nog discussie over het gebruik van typische soorten bij de beoordeling van de staat van instandhouding van habitats. De Europese Commissie (2006) stelt dat het voor een gunstige staat van instandhouding geen randvoorwaarde is dat de meeste of alle geselecteerde typische soorten van een habitatype aanwezig zijn, op een specifieke plek waar het habitatype voorkomt. Het gaat erom dat levensvatbare populaties van typische soorten op de lange termijn in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Daarbij geeft de Commissie de mogelijkheid aan van *turn over* (het verdwijnen en verschijnen van soorten). Als er op de lange termijn voor elke typische soort evenwicht is tussen deze processen, verkeert het habitatype wat dit aspect betreft in een gunstige staat van instandhouding. De kwaliteit van soorten wordt afgemeten aan de voortplanting en sterfte- en leeftijdsopbouw. Opbouw van kennis over deze aspecten is nog in volle gang.

3.6 Effecten van klimaatverandering op de Natura 2000-doelen

Wat zijn de te verwachten effecten van klimaatverandering op de haalbaarheid en realiseerbaarheid van de aangewezen instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden? Op welke termijn zijn deze effecten te verwachten? Hoe verhoudt de snelheid van deze veranderingen zich tot de beheerplancyclus van zes jaar? Welke aanvullende maatregelen kunnen in dat geval bijdragen aan de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen?

Nederland is in de afgelopen decennia warmer en natter geworden, met meer extreme buien, maar ook met langere droogteperiodes in de zomer. Op de middellange termijn beïnvloeden deze veranderingen de haalbaarheid

Figuur 3.9
Invloed klimaatverandering op soorten



Bron: NEM, Alterra

Effect van de globale opwarming op warmteminnende en koudeminnende soorten in Nederland. De gekozen soorten zijn geen VHR-soorten, maar de trends illustreren wel de veranderingen die optreden.

van een aantal instandhoudingsdoelstellingen, vooral de doelen die zijn gerelateerd aan noordelijk voorkomende ecosystemen en soorten. Inspelen op deze veranderingen houdt ook het maken van afspraken op Europees niveau in; de klimaatverandering is immers op het hele continent voelbaar. Deze afspraken kunnen liggen op het vlak van het versterken van het netwerk karakter van Natura 2000, zodat soorten makkelijker kunnen migreren, of op het op termijn aanpassen van de doelen per gebied.

De effecten van klimaatverandering zijn langzaam maar gestaag voelbaar (figuur 3.9). Als wordt gevraagd of de zesjaarlijkse beheerplancyclus in staat is op de veranderingen in te spelen, dan is deze periode afdoende om de veranderingen te verwerken. Omdat de veranderingen gestaag verlopen, is het bovendien mogelijk deze veranderingen in de toekomst te projecteren. Vooral voorspellingen voor de nabije toekomst lijken relatief zeker; figuur 3.9 laat wel zien dat er altijd natuurlijke variatie is in de jaarlijkse veranderingen.

Volgens klimaatscenario's zullen de trends zich voortzetten, maar blijven de omvang en het tempo van klimaatverandering onzeker (zie voor een samenvatting van de bronnen Vonk et al. 2010). Voor veel soorten begint het groeiseizoen eerder en duurt het langer; zo is de bloei van voorjaarsplanten als speenkruid en fluitenkruid in de laatste 150 jaar met twee tot drie weken vervroegd (Van Vliet 2008). Ook insecten en amfibieën laten duidelijke verschuivingen naar voren in het seizoen zien (EEA 2008). Bij trekvogels is het beeld gemengd: soorten die normaal laat in het seizoen arriveren, lijken

hun aankomstdatum minder te vervroegen dan soorten die vroeg aankomen (Leysen & Herremans 2004). Parmesan en Yohe (2003) komen op basis van de verspreidingsgegevens van 99 soorten tot de conclusie dat de areaalgrens elke tien jaar gemiddeld 6,1 kilometer in noordelijke richting opschuift. Uit een analyse van populatietrends blijkt dat de broedvogelgemeenschap in Frankrijk in de laatste twintig jaar ruim 90 kilometer noordwaarts is opgeschoven (Devictor et al. 2008). De temperatuur is in dezelfde periode echter ruim 270 kilometer opgeschoven, waarmee de vogelgemeenschap inmiddels ruim 180 kilometer achterloopt op de opwarming. Deze resultaten laten zien dat vogels, ondanks hun relatief goede verspreidingsvermogen, moeite hebben om de opwarming van het klimaat bij te houden. Mogelijk komt dit door het ontbreken van geschikt leefgebied. Versnippering versterkt het effect van klimaatverandering op de geografische verspreiding van soorten (Ozinga et al. 2007; Vos et al. 2008; Warren et al. 2001).

Klimaatverandering heeft ook gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden en de te beschermen soorten en habitats in Nederland (en de rest van Europa, uiteraard). In hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2, is aangegeven dat de verplichting van het tegengaan van verslechtering van de habitats in de Natura 2000-gebieden ook betrekking heeft op natuurlijke ontwikkelingen, zoals klimaatverandering. De gevolgen van klimaatverandering zijn voornamelijk alleen in termen van risico's te schetsen: extra dynamiek, verschuiving van verspreidingsgebieden,

verandering van milieucondities en verslechtering van de kwaliteit van het zoete water (Vonk et al. 2010).

In de eerste plaats leidt klimaatverandering tot extra dynamiek in de natuur. Dit komt door blootstelling aan verstoringen, zoals extreme neerslag en droge periodes, die bovendien in frequentie en intensiteit zullen toenemen. Dit betekent risico's voor de instandhoudingsdoelstellingen in de Natura 2000-gebieden, omdat de omstandigheden plotseling zover buiten de vereisten van soorten kunnen vallen dat populaties uitsterven. Denk hierbij aan een droogteperiode die zolang duurt dat grondwaterafhankelijke soorten plaatselijk uitsterven. Vooral habitattypen die voor hun watervoorziening geheel zijn aangewezen op de regen worden gevoelig voor droogteperiodes (Witte et al. 2009a,b). Grondwaterafhankelijke habitattypen als droge heide, droge duingraslanden en droge bossen op de hogere zandgronden zullen in het groeiseizoen te maken krijgen met een groter vochttekort. Voor droge heide is deze ontwikkeling mogelijk gunstig, omdat de vegetatie een opener, structuurrijker karakter krijgt. In natte en door regenwater gevoede ecosystemen kunnen grote veranderingen optreden. Door een toenemende vochtdynamiek en temperatuur zullen karakteristieke habitattypen van hoogvenen, vennen en natte heiden het naar verwachting moeilijker krijgen. De ontwikkeling van levend hoogveen in Nederland wordt onder het warmste en droogste scenario voor Nederland (W+-scenario, KNMI 2006) waarschijnlijk zelfs kritiek. Mits het infiltratiegebied groot genoeg is, kan een toename van kwel plaatsvinden naar lage gebieden als beekdalen en duinvaleien, wat juist gunstig is voor de typen natuur die afhankelijk zijn van kwelwater.

In de tweede plaats zullen geschikte klimaatzones van soorten verschuiven door temperatuurstijging en verandering van neerslagpatronen. De Nederlandse natuur is echter versnipperd, waardoor een deel van de soorten knelpunten ondervindt bij de migratie naar nieuw geschikt leefgebied. Ook de internationale aansluiting van gebieden is gering, zodat soorten niet over grote afstand kunnen migreren tussen de huidige en toekomstige geschikte klimaatzones, die honderden kilometers uit elkaar kunnen liggen.

In de derde plaats leidt klimaatverandering tot veranderingen in de milieucondities. Bij een hogere temperatuur en CO₂-concentratie neemt de decompositie toe en komen meer voedingsstoffen beschikbaar. De plantenproductie neemt hierdoor toe, vooral in nutriëntarme ecosystemen als heide. In de habitattypen van heiden heeft dit naar verwachting een

verdere vervanging van heide door grassen tot gevolg (Heijmans & Berendse 2009).

In de vierde plaats zijn er risico's voor de kwaliteit van zoete wateren. De waterkwaliteit van sloten en meren zal vermoedelijk achteruitgaan, doordat de watertemperatuur in de zomer stijgt en het risico toeneemt op droogval, verzilting en de invloed van sulfaatrijk water uit de grote rivieren. Door hogere watertemperaturen zullen probleemverschijnselen als blauwalgen en botulisme toenemen (Van de Bund & Van Donk 2004; Mooij et al. 2005; Wanink et al. 2008).

Tot slot zullen bij een stijgende zeespiegel in de open zeearmen de arealen droogvallende platen en ondiepe zones afnemen. Maar in de Waddenzee wordt de verwachte zeespiegelstijging van 35 tot 85 centimeter in deze eeuw (KNMI 2006) waarschijnlijk voldoende gecompenseerd door de natuurlijke ophoging met zand en slib (Van Dobben & Slim 2005). De droogvallende platen in de Waddenzee zullen daardoor naar verwachting blijven bestaan.

Binnen Nederland zijn maatregelen mogelijk om met deze veranderingen om te gaan. Vonk et al. (2010) stellen een adaptatiestrategie voor die is opgebouwd uit drie pijlers. In combinatie bewerkstelligen deze pijlers een vergroting van het vermogen van ecosystemen en soorten om ondanks verstoringen te blijven functioneren, en dragen zo bij aan de klimaatbestendigheid:

- Pijler 1: de ruimtelijke samenhang vergroten door het (internationaal) verbinden en vergroten van natuurgebieden.
- Pijler 2: de heterogeniteit en gradiënten vergroten in natuurgebieden en omringend landschap.
- Pijler 3: de standplaatscondities in natuurgebieden zo veel mogelijk verbeteren met gebruik van natuurlijke landschapsvormende

Met pijler 1 stellen Vonk et al. (2010) voor de klimaatbestendigheid van de Natura 2000-gebieden te vergroten door op EU-niveau klimaatcorridors te ontwikkelen, met daarbinnen een samenhangend Natura 2000-netwerk. Belangrijk daarbij is de uitwerking van het concept 'groene infrastructuur'. Dit is een in het EU-beleid nieuw begrip waarin verschillende aspecten van het biodiversiteitsbeleid bij elkaar komen, ook met betrekking tot het verbinden van natuurgebieden. Voor duin, kust en moeras stellen Vonk et al. (2010) een internationale klimaatcorridor voor. Voor heide en bos stellen zij een nationale strategie voor, die bestaat uit clusters van heidegebieden en zijtakken van de Europese klimaatcorridor bos. Voor kleinschalige natuurgebieden gaat het om een regionale adaptatiestrategie.

De voorgestelde adaptatiestrategie vormt geen breuk met de doelen van de EHS en Natura 2000: beschermen, vergroten, verbinden, verbeteren van standplaatscondities en waar nodig beheren. De Europese Commissie geeft in haar witboek klimaatadaptatie (COM 2009) aan geen nieuwe richtlijnen te ontwikkelen, maar de huidige EU-richtlijnen, zoals de VHR, aan te passen aan klimaatverandering. Het beleid voor een klimaatbestendige natuur kan worden gekoppeld aan ander beleid voor verschillende functies en doelen. Deze kans ligt onder andere bij de ontwikkeling en uitvoering van het Deltaprogramma, het programma Ruimte voor de Rivier en de aansluiting bij vergelijkbare programma's in de buurlanden. Deze kans moet de komende jaren al worden verzilverd, want besluiten in deze programma's leiden tot (onomkeerbare) langetermijnontwikkelingen. Sommige ruimtelijke ontwikkelingen op de lange termijn staan juist op gespannen voet met de voorgestelde strategie, zoals de door de Deltacommissie voorgestelde peilverhoging van het IJsselmeer en de plannen voor de bouw van woningen langs de IJssel bij Zutphen. Klimaatbestendige natuurontwikkeling valt ook goed te rijmen met andere maatschappelijke belangen in het landelijk gebied, zoals het beschermen van Nederland tegen wateroverlast en de verbreding van landbouwbedrijven naar landschapsdiensten.

3.7 Milieu- en ruimteknelpunten in andere EU-lidstaten

Hoe gaan omringende EU-landen om met de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermessing, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang? (bijvoorbeeld Duitsland die bewust gebieden 'vernat')?

Hoewel vaak wordt beweerd dat Nederland binnen Europa een uitzonderingspositie inneemt als het gaat om de specifieke milieuproblematiek, blijkt uit de analyse van milieudruk in andere Europese lidstaten dat een aantal Europese regio's kampt met vergelijkbare milieuproblemen als in Nederland (Van Doorn & Paulissen 2009). Nederland is in Europa het land met het hoogste stikstofoverschot op landbouwgronden (figuur 3.10) en de hoogste stikstofdruk. Problemen rond stikstofdeposities treden ook op in landen en regio's als België (vooral Vlaanderen), Denemarken, Noordrijn-Westfalen, Noordwest-Nedersaksen, Bretagne, de Po-vlakte en Catalonië (Van Doorn & Paulissen 2009).

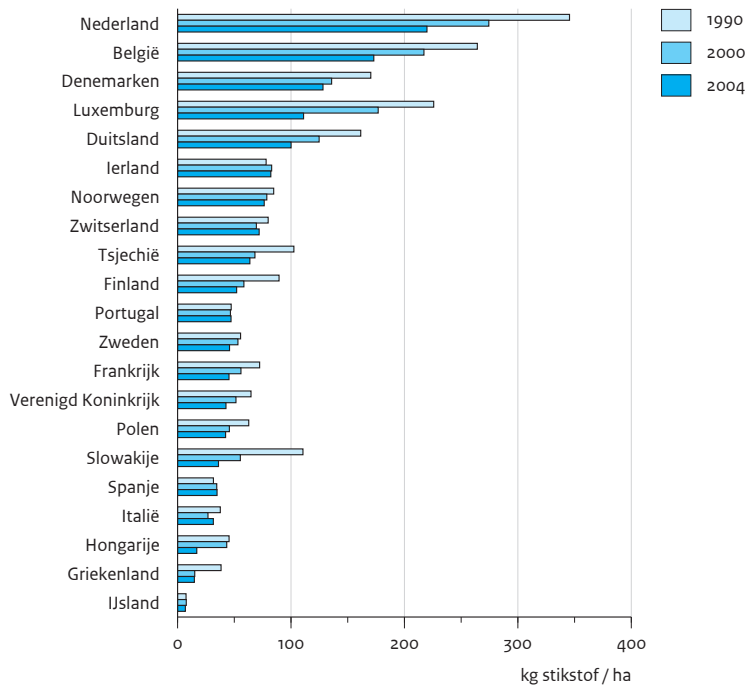
In een in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd COST-onderzoeksprogramma⁵ naar de invloed van

stikstofdepositie op de doelstellingen van de Habitatrichtlijn, wordt enerzijds geconcludeerd dat stikstofdepositie een probleem is in een groot aantal Europese landen, terwijl binnen de lidstaten van de Europese Unie anderzijds de ambities om de negatieve effecten van stikstofdepositie terug te dringen, sterk verschillen. Tegelijkertijd suggereert de schaal waarop stikstof wordt verspreid dat de effecten op internationale schaal optreden en dat de staat van instandhouding in heel Europa negatief zal worden beïnvloed door stikstofdepositie. Overal in Europa zijn er gebieden waar de stikstofdepositie (veel) hoger is dan de kritische depositie. Uit dit onderzoeksprogramma kan worden geconcludeerd dat de problemen met stikstofdepositie niet uniek zijn voor Nederland.

In het COST-onderzoeksprogramma wordt verder geconstateerd dat de vastgestelde kritische waardes voor stikstofdepositie worden ondersteund door de laatste wetenschappelijke inzichten. De kritische waardes zijn te zien als een 'geen effect-niveau' waarin matig regulier beheer om de negatieve effecten van stikstofdepositie te reduceren wel, maar herstelmaatregelen en effectgericht beheer niet zijn opgenomen.

Denemarken is een van de landen die stikstof en ammoniak in relatie tot Natura 2000 als een urgent probleem zien (Van Doorn & Paulissen 2009). Denemarken is druk bezig met het aanpassen van het beleid om dichterbij de gestelde milieudoelen te komen (Schou 2006). In 2001 is het Ammonia Action Plan gelanceerd, met daarin vooral voorgestelde maatregelen op het gebied van veehuisvestiging, mestopslag en het uitrijden van mest en striktere maatregelen tegen ammoniakuitstoot nabij natuurgebieden. De commissie-Wilhelm heeft een actieplan opgesteld voor het behoud van biodiversiteit. Een belangrijke te nemen maatregel die deze commissie voorstelt voor het reduceren van stikstofdepositie, is het instellen van bufferzones rondom natuurgebieden (Commissie-Wilhelm 2001). Interessant is dat de Denen daarbij kijken naar het Nederlandse model (Schou 2006). In Denemarken is er een toetsingskader voor ammoniak bij milieuvergunningen waarin eisen worden gesteld aan de maximale toename van ammoniakuitstoot tot 1 kilometer van een Natura 2000-gebied (dit geldt alleen voor gebieden met een bepaalde minimumomvang). Ook in Denemarken wordt gewerkt met kritische depositiewaardes voor vergunningverlening rond Natura 2000-gebied. Het land verbindt consequenties aan het overschrijden daarvan (zie Commissie-Trojan 2008). Op het punt van de breedte van de bufferzone rond Natura 2000-gebieden wijkt de Deense situatie af van de Nederlandse: in de Nederlandse Wet ammoniak en veehouderij is sprake van bufferzones

Figuur 3.10
Stikstofoverschot landbouwgronden in Europa



Bron: Eurostat

van 250 meter breed, alhoewel de 'externe werking' van het Habitatrichtlijn zich niet beperkt tot deze zone.

Voor verdroging veroorzaakt door verlaging van de grondwaterspiegel voor landbouwactiviteiten geldt dat Zuidoost-Engeland en West-Polen ook op grote schaal met dit probleem kampen. In Engeland maakt het antiverdrogingsbeleid deel uit van een herstel- en behoudprogramma voor Natura 2000-gebieden en is het ingepast in het programma voor agrarisch natuurbeheer (*environmental stewardship*). Boeren krijgen subsidie voor goed beheer van hun land (*look after your land and be rewarded*). In Nederland is er slechts een maatregel met betrekking tot natte agrarische natuur (plas/dras voor weidevogels), en is de grondslag voor subsidie meer gebaseerd op compensatie voor natuurlijke handicaps, In de recente discussie over de *health check* van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is een pleidooi gehouden om subsidies meer te verstrekken op basis van de levering van maatschappelijke diensten (zoals natuurwaarden en landschapsmaatregelen).

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is in heel het Verenigd Koninkrijk het concept *Water Level Management Plan* geïntroduceerd (zie Van Doorn & Paulissen 2009). Deze plannen zijn gedetailleerd, kennen een bottom-up benadering en moeten ervoor zorgen dat

het beheer en de stand van het (grond)water toereikend is voor de instandhouding van natuurgebieden. Bij het opstellen en implementeren van deze plannen krijgen Natura 2000-gebieden voorrang. In een *Water Level Management Plan* staat het doel van het plan, een beschrijving van het betreffende gebied, een overzicht van het huidige landgebruik en van de huidige activiteiten. Verder wordt de waterkwaliteit beschreven en vermeld waar het waterbeheer op is gericht en hoe dit van invloed is op het omringende (agrarische) land. De belangrijkste problemen worden beschreven, alsmede de middelen om de situatie te verbeteren. De implementatie van deze plannen gaat niet probleemloos. De grootste obstakels voor het nemen van maatregelen zijn: (1) de gevolgen voor waterstanden van omliggende (agrarische) terreinen; (2) tekortschietende financiering; (3) impasse tussen verantwoordelijke overheid en landeigenaar; (4) gebrek aan voldoende water (van goede kwaliteit).

In Noordrijn-Westfalen zijn voor bepaalde Natura 2000-gebieden met moeras vernattingsdoelstellingen geformuleerd. Een voorbeeld zijn de hoogveenrestanten van westelijk Münsterland, die grenzen aan Nederland, deels zelfs aan Nederlandse hoogveenrestanten die ook als Natura 2000-gebied zijn aangewezen. Het internetoverzicht van Natura 2000-gebieden in

Noordrijn-Westfalen⁶ meldt als doelstelling voor deze gebieden:

‘Vorrangig zu schützen, entwickeln und wiederherzustellen sind die naturnahe lebende Hochmoore und Zwischenmoore sowie ihre Regenerationsstadien, oligotrophe, mesotrophe und eutrophe Stillgewässer mit ihrer Verlandungsvegetation, die bodensauereren Eichen-Mischwälder auf Sandböden, die Moorwälder, die trockene Heidegebiete, die feuchten Heiden sowie die Feuchtgründländer. Dazu gehören u.a. die Weitervernässung, Entkusselung, Schafbeweidung sowie extensiv bewirtschaftete Gründlandbereiche (Vertragsnaturschutz).’

Vertragsnaturschutz is het systeem van agrarisch natuurbeheer in Duitsland. In het verleden is hier LIFE-subsidie voor verleend, lopend van 1998 tot 2003, die onder andere aan vernattingsmaatregelen is besteed om de verdroging te bestrijden.⁷

Ook in Nedersaksen zijn vernattingsmaatregelen uitgevoerd. Een voorbeeld is het Hohes Moor in het westen van Nedersaksen. Om de verdroging in het Hohes Moor te bestrijden is van 2001 tot en met 2006 een LIFE-subsidie verleend, met als doel het gebied hydrologisch te herstellen.⁸ Onderdeel hiervan was een verhoging van de grondwaterstand.

Noten

- 1 Toegankelijk op <http://www.synbiosys.alterra.nl/naturazoo0/gebiedendatabase.aspx?subj=profielen>.
- 2 Informatie op <http://www.netwerkecologischemonitoring.nl/>.
- 3 Informatie op <http://www.gegevensautoriteitnatuur.nl/>.
- 4 Beschikbaar op http://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/products/report_folder/Atlantic_reference_list_july_2004.pdf.
- 5 Informatie beschikbaar op <http://cost729.ceh.ac.uk/nzkworkshop/documents>.
- 6 Te vinden op <http://www.naturschutzinformationen-nrw.de>.
- 7 Zie http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.createPage&s_ref=LIFE98%20NAT/D/005100&area=1&yr=1998&n_proj_id=288&cfid=34228&cftoken=f9e7618a3a201a08-90DBC9FB-C741-EBE3-AA3EEF-E2E8A09920&mode=print&menu=false.
- 8 Zie http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=1695&docType=pdf.

Beheerplanprocessen: de gebiedsgerichte implementatie van Natura 2000

A.L. Gerritsen (Alterra/WUR) en M.P. van Veen (Planbureau voor de Leefomgeving)

4.1 Inleiding

Bij de Nederlandse opzet van het Natura 2000-beleid hoort het opstellen van beheerplannen. In de beheerplannen zal duidelijk worden welke maatregelen worden genomen om de instandhoudingsdoelen te realiseren en hoe deze passen binnen de andere opgaven in en rond de Natura 2000-gebieden. Nu de regering de natuurwetgeving wil aanpassen, is het belangrijk inzicht te hebben in hoe die wetgeving uitpakt en welke knelpunten en spanningsvelden hierin bestaan. In dit hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de belangrijkste vraagstukken in beheerplanprocessen, in relatie tot de voortgang van die processen. Deze informatie is gebaseerd op literatuuronderzoek.

De hoofdvraag van de Tweede Kamer voor dit deelonderzoek luidt: *Welke beheerplanprocesaspecten vormen de grootste knelpunten bij het realiseren van Natura 2000-doelen en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?* Deze vraag is in het onderzoeksverzoek onderverdeeld in zeven subvragen:

1. In welke gebieden zijn de beheerplanprocessen al afgerond, en wat waren daar de belangrijkste vraagstukken (overzicht)? Welke lessen (negatief en positief) zijn hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces? Is, net als bij de tracéwet, het wenselijk om over het proces richtlijnen op te nemen in de wet?

2. Op welke wijze is in de afgeronde beheerplanprocessen omgegaan met bestaand gebruik?
3. Welk tempo is in de reeds gerealiseerde beheerplannen gekozen om de doelen te bereiken en hoe is dit tempo geborgd?
4. Op welke wijze is in de reeds bestaande beheerplanprocessen omgegaan met vooraf meten, monitoring, evaluatie, financiering en afspraken over het doorwerken van uitkomsten in opvolgende beheerplannen?
5. Op welke wijze wordt geborgd dat het verslechteringsverbod wordt nageleefd? Bij wie ligt bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid voor maatregelen bij handhaving?
6. Hoe gaan andere EU-lidstaten om met beheer van Natura 2000-gebieden? Welke lessen (in positieve zin) zijn hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces?
7. Hoe wordt in andere EU-landen omgegaan met bestaand gebruik? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?

In het hoofdstuk geven we vanuit de hoofdvraag en de subvragen 1 en 2 het algemene beeld weer van knelpunten en spanningsvelden in beheerplanprocessen, met voorbeelden van een aantal Natura 2000-gebieden. Op de deelvragen 3, 4 en 5 kunnen we geen omvattend antwoord geven, omdat een groot aantal (concept) beheerplannen nog onvoldoende is uitgewerkt en de doelen, probleemanalyse en maatregelen niet uitputtend

Tabel 4.1

Status aanwijzingsbesluiten landgebonden Natura 2000-gebieden

Status aanwijzingsbesluit	1 mei 2010	1 december 2010	31 december 2010
Geen ontwerpaanwijzingsbesluit	4	6	8
Ontwerpaanwijzingsbesluit	124	126	90
Definitief aanwijzingsbesluit	34	34	57
Totaal	162	1662	166

Bron: Regiebureau Natura 2000 (2010), voortgangsrapportage 1 december 2010 en informatie over aanwijzingen op 30 december

Tabel 4.2

Status beheerplanproces op basis van 162 gebieden

Status beheerplanproces	Aantal gebieden
Het proces is nog niet gestart	13
Het proces is gestart, er is nog geen conceptbeheerplan	86
Er is een conceptbeheerplan	61
Er is een ontwerpbeheerplan	0
Er is een definitief beheerplan	2
Totaal	162

Bron: Regiebureau Natura 2000 (2010), voortgangsrapportage 1 december 2010

kunnen worden geanalyseerd (zie ook Van Apeldoorn et al. 2010c). Het tempo van aanwijzing en de voortgang van beheerplanprocessen komen wel aan de orde in paragraaf 4.2, de knelpunten bespreken we in paragraaf 4.3. Het verslechteringsverbod is in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.1.1) en hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5) besproken. Op de internationaal vergelijkende vragen 6 en 7 gaan we in paragraaf 4.4 in.

4.2 Voortgang beheerplanprocessen

De aanwijzing van Natura 2000-gebieden heeft vertraging opgelopen. Op 31 december 2010 hadden alle Natura 2000-gebieden volgens de Nederlandse planning moeten zijn aangewezen. Op 1 december 2010 was er voor 34 Natura 2000-gebieden een aanwijzingsbesluit; 126 gebieden hadden op die datum een ontwerpaanwijzingsbesluit, en 6 nog geen ontwerpaanwijzingsbesluit (tabel 4.1). Op 30 december 2010 heeft het Rijk nog 23 gebieden definitief aangewezen als Natura 2000-gebied, boven op de 34 die al waren aangewezen.¹ Dit brengt het totale aantal aangewezen gebieden op 57.

Per 1 december 2010 waren er twee Natura 2000-gebieden (Voordelta en Oudeland van Strijen) met definitieve beheerplannen (tabel 4.2). De rest is nog in ontwikkeling. De provincies Limburg, Drenthe, Brabant, Groningen, Flevoland en Utrecht hebben voor bijna al hun gebieden de conceptbeheerplannen gereed

(voortgangsrapportage Regiebureau Natura 2000, 1 maart 2010). In 13 Natura 2000-gebieden moet het beheerplanproces nog starten: Vlake van de Raan (Zeeland), Boezems Kinderdijk (Zuid-Holland), Uiterwaarden Lek (Utrecht), Wierdense Veld (Overijssel), Bargerveen, Drentsche Aa (Drenthe), Rottige Meenthe Brandermeer (Fryslân), Lauwersmeer (Groningen/Fryslân), Duiden Den Helder-Callantssoog, Zwanenwater en Pettemerduinen, Abtskolk en De Putten, Noordhollands Duinreservaat, en Kennemerland Zuid (Noord-Holland). Naar verwachting zullen er in 2011 76 conceptbeheerplannen gereedkomen. De overige 16 volgen daarna. De conceptbeheerplannen zullen worden omgezet naar ontwerpbeheerplannen die geheel gereed zijn om de inspraakprocedure in te gaan. Naar verwachting worden dus in het jaar 2011 de meeste ontwerpbeheerplannen vastgesteld, namelijk ruim 100 stuks. Men verwacht in alle gebieden het ontwerpbeheerplan gereed te hebben in 2012.

4.3 Knelpunten en spanningsvelden

4.3.1 Een derde van de beheerplanprocessen kent weinig knelpunten

In 51 van de 150 gerapporteerde Natura 2000-gebieden zijn geen knelpunten aangegeven bij het Regiebureau Natura 2000 (stand 1 december 2010). Daar lijkt het opstellen van beheerplannen zonder knelpunten en weerstanden te verlopen. Geïnterviewde betrokkenen in de Natura 2000-gebieden Veluwe, Borkeld en

Sallandse Heuvelrug geven bovendien aan dat de sociaaleconomische effecten van het Natura 2000-beleid lijken mee te vallen (Pleijte 2010). Ook is er in 50 van de 150 gerapporteerde Natura 2000-gebieden overeenstemming over te nemen maatregelen in het kader van de instandhoudingsdoelstellingen (Regiebureau Natura 2000, voortgangsrapportage 1 december 2010).

4.3.2 Natura 2000 en de beheerplanprocessen versterken bestaande knelpunten in gebieden

In twee derde van de beheerplannen treden wel knelpunten en spanningen op. De belangrijkste knelpunten zijn:

- het op scherp zetten van bestaande spanningen in gebieden door de juridische bescherming van Natura 2000-natuur en door de beheerplanprocessen (als katalysator);
- onzekerheden en zorgen over bestaand gebruik door ondernemers en burgers, wat zich toespitst op twee dossiers:
 - stikstof
 - water;
- onduidelijkheden en onzekerheden in het Natura 2000-beleid die zich toespitsen op:
 - de betekenis van begrippen in de Natuurbeschermingswet
 - de financiering van maatregelen.

Deze knelpunten hangen samen met de in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.1) geïdentificeerde ecologische knelpunten.

Rondom sommige Natura 2000-gebieden bestonden al voor het Natura 2000-beleid spanningen tussen natuur, landbouwontwikkeling of andere sectoren (woningbouw, infrastructuur, enzovoort). Deze spanningen zijn door het Natura 2000-beleid en de natuurwetgeving verder onder druk komen te staan (Arnouts & Kistenkas 2011), omdat natuur in Natura 2000-gebieden een sterkere positie in het ruimtelijk beleid heeft gekregen dan voorheen (Gerritsen et al. 2009; Pleijte 2010). Dit hangt vooral samen met de wettelijke verankering van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het principe van de externe werking. Door Natura 2000 moet rekening worden gehouden met beschermde natuurwaarden bij het uitoefenen van activiteiten, zoals agrarische bedrijfsvoering, ontwatering, recreatief gebruik, en dergelijke. Optredende spanningen in gebieden zijn niet zozeer gericht op de beheerplannen zelf, maar meer op Natura 2000-beleid en natuurbeleid en -wetgeving in het algemeen. Beheerplanprocessen kunnen zo de katalysatoren zijn die de spanningen aan de oppervlakte

brenge, en deze spanningen zijn van invloed op het verloop van de beheerplanprocessen. Zo kwamen in verschillende Nationale Parken (waaronder De Weerribben en Lauwersmeer) de samenwerkingsbanden tussen diverse actoren onder druk te staan door de aanwijzing van de Nationale Parken als een Natura 2000-gebied (Pleijte et al. 2008). Die knelpunten lijken vaak op te lossen te zijn, omdat er ook met een status als Natura 2000-gebied nog heel veel wel mag (mondelijke mededeling Meine Bruinsma, Regiebureau Natura 2000; Bruinsma verwijst naar voorbeelden als de mogelijkheid om te schaatsen op de Oostvaardersplassen, om een outdoor-evenementenbureau op de Veluwe te hebben en naar de aanleg van de Tweede Maasvlakte).

Spanningsvelden rondom bestaand gebruik

De belangrijkste spanningen rondom bestaand gebruik zijn de zorgen bij burgers, ondernemers en overheden en de kosten en tijdsduur die zijn gemoeid met de vergunningaanvragen. Burgers en ondernemers maken zich zorgen over de gevolgen van het Natura 2000-beleid voor hun eigendommen en voor veranderingen in hun leefomgeving. Agrariërs vrezen bijvoorbeeld dat de wetgeving hen in hun bedrijfsvoering zal belemmeren, recreatieondernemers zijn tegen de uitplaatsing van hun bedrijven naar minder aantrekkelijke locaties (Bosch 2007). Ook zijn er zorgen over gevolgen op onroerend goed; bijvoorbeeld wanneer vernatting plaatsvindt in het kader van antiverdrogingsbestrijding.

Recreatieondernemers geven aan dat de kosten die zijn verbonden met een vergunningaanvraag en de tijd die een aanvraag nodig heeft om tot besluitvorming te leiden, soms enkele jaren, tot spanningen leiden. De lange tijdsduur leidt tot onzekerheid over het doorgaan van de vergunningplichtige activiteiten, wat zelfs de eerste investeringen, namelijk die in het onderzoek voor de vergunningaanvraag, tegenhoudt.

Stikstof is veruit het grootste knelpunt bij het opstellen van beheerplannen (Regiebureau Natura 2000, 1 maart 2010, 1 april 2010 en 1 december 2010). In maart 2010 waren er 59 gebieden waar dit als knelpunt werd genoemd, in mei 2010 bleken dit 91 gebieden te zijn en in december 2010 waren het 122 gebieden (van de 150 die rapportages hadden gestuurd naar het Regiebureau Natura 2000). Op de tweede plaats staan allerlei watergerelateerde zaken, zoals verdroging, vernatting, diepe winningen en de planning van de Kaderrichtlijn Water (KRW) versus Natura 2000. Water werd vanuit 111 Natura 2000-gebieden gemeld als probleem (Regiebureau Natura 2000, voortgangsrapportage 1 december 2010.). Verder wordt de veelheid aan bestaand gebruik vaak als knelpunt genoemd.

Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen

De besproken spanningsvelden worden geïllustreerd aan de hand van het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen, in het bijzonder het deelgebied Bethunepolder dat onderdeel is van het TOP-lijstgebied³ Noorderpark (MNP 2008; Kamphorst et al. 2009a, PBL 2009). In de Bethunepolder waren er spanningen tussen bewoners en plannen om de verdrogingsproblematiek op te lossen. Deze landbouwpolder zorgde door de ontwatering voor verdrogingschade aan natuur in de omliggende hoger gelegen natuurgebieden; gebiedspartijen waren sinds de jaren negentig op zoek naar manieren om deze schade te verminderen. In 2007 kwam een landinrichtingsplan gereed, waarin was gekozen om natuurontwikkeling, vernatting en behoud van bewoning samen te laten gaan. Dit was het voorlopige einde van een planvormingsproces dat sinds het midden van de jaren negentig liep. De inhoud van het bijkomende watergebiedsplan van het waterschap en de aanmelding als Natura 2000-gebied stelden dit plan echter in een ander daglicht. Bewoners waren al weinig tevreden met de plannen en werden vervolgens geconfronteerd met nieuwe plannen die een nog verdergaande vernatting zouden betekenen. Hiermee ontstonden twijfels of de bebouwing kon blijven staan, maar er waren onvoldoende middelen om de bewoners uit te kopen. Dit betekende dat er onzekerheden bestonden over wat er zou gebeuren met de waarde van de woningen. Voor de agrariërs in de polder leek er ook geen toekomst meer te zijn. In het gebied verschenen protestborden met teksten als 'Hou dit landschap in stand, met koeien op het land' en 'Met water omhoog houden wij het niet droog'. Bewoners en agrariërs hebben vervolgens een alternatief inrichtingsscenario opgesteld. Daarin werd uitgegaan van een inrichting met minder peilvlakken, waarvan werd gehoopt dat deze minder vernattingsschade zou veroorzaken aan bestaande bebouwing. De onderhandelingsruimte bleek te zitten bij de natuurdoelen die geen Europese status hebben. Hiermee werd het in dit gebiedsproces duidelijk waar onderhandelingsruimte zat en waar niet en hebben betrokkenen Natura 2000 kunnen gebruiken als een manier om een bestaande impasse te doorbreken. De Bethunepolder heeft een Natura 2000-opgave voor moerasvogels. In de bestaande plannen werd ook uitgegaan van het doel om trilvenen te realiseren. Hier ontstond weerstand tegen bij burgers vanwege vermeende waterschade en muggenoverlast. Trilvenen horen echter niet bij de Natura 2000-doelen voor het gebied (wel bij het provinciale natuurgebiedsplan), zodat de provincie op dit punt de ruimte zocht om bewoners tegemoet te komen. De bestaande spanningen werden dus deels versterkt door de aanmelding als Natura 2000-gebied, maar andersom bood deze ook mogelijkheden om bestaande spanningen tussen natuur en bestaand gebruik op te lossen.

Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen

In het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen is de stikstofproblematiek oorzaak van de impasse. In het kader van het Reconstructiebeleid werd in de omgeving van Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Nederweert gepland. Hier zouden intensieve veehouderijbedrijven de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Hier stond tegenover dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij in andere gebieden (extensiverings- en verwevingsgebieden) kleiner zouden worden. In de praktijk bleken natuur en landbouw elkaar echter te beperken in hun ontwikkelingsmogelijkheden (Selnes et al. 2009). Het lukte niet om natuur en landbouw volledig te scheiden, omdat elke uitbreiding van agrarische bedrijvigheid stuitte op de verplichting om de ammoniakbelasting te verlagen. Doordat er zo geen ontwikkeling van agrarische bedrijven mogelijk bleek, bleven de mogelijkheden voor uitruil van grond beperkt in het gebied rondom Sarsven en De Banen. De beperkte dynamiek in het agrarische grondgebruik leidde tot de situatie dat een verdere kwaliteitsverhoging van de natuur ook niet mogelijk was. Zo bleven actoren vastzitten in een situatie die zowel voor de landbouw als voor natuur ongunstig was.

Onduidelijkheden en onzekerheden in het Natura 2000-beleid

Natura 2000 en beheerplannen hebben te maken met onduidelijkheden en onzekerheden die deels als kinderziektes kunnen worden aangemerkt, en deels meer structureel van aard zijn. Omdat het nieuw beleid is, zijn initieel veel zaken onduidelijk en onzeker. In de beheerplanprocessen blijft het dan zoeken naar de landelijke en Europese kaders en is het onduidelijk welke activiteiten wel en welke niet mogen in en rondom Natura 2000-gebieden. Het bevoegd gezag en werkgroepen

staan dan voor de opgave om beheerplannen op te stellen zonder dat duidelijk is wat de werking van dat beheerplan zal zijn, hoeveel geld beschikbaar is en wat het effect op de sociaaleconomische ontwikkeling zal zijn (Pleijte 2010). Veel begrippen in de wet waren initieel nog niet duidelijk, zoals 'significantie', 'cumulatie' en 'externe werking' (Arnouts & Kistenkas 2011). Zulke onduidelijkheden leidden rondom Natura 2000-gebieden tot het niet verlenen van Natuurbeschermingswetvergunningen aan agrarische

bedrijven (Selnes et al. 2009). Dit heeft mede geleid tot weerstanden tegen het Natura 2000-beleid. Deze weerstanden werden versterkt door de ontwikkeling van jurisprudentie over wat begrippen in de wet inhouden en hoe met bestaand gebruik moet worden omgegaan. De indruk ontstond dat bedrijven niet uitbreiden, omdat iedere uitbreiding als een significant effect werd gezien (Selnes et al. 2009). De jurisprudentie ontwikkelt zich vandaag de dag zodanig dat in situaties waar soorten of habitattypen zich in een zeer ongunstige staat van instandhouding bevinden en er een herstelopgave is geformuleerd, activiteiten die de negatieve situatie verder verergeren als significant worden gezien.

Een andere bron van onduidelijkheid is dat de financiering van maatregelen in beheerplanprocessen onzeker is (Regiebureau Natura 2000, voortgangsrapportage 1 december 2010). Op papier zou ongeveer de helft van de benodigde maatregelen beschikbaar moeten zijn in bestaand beleid (Leneman et al. 2009). Bovendien is het beleid om het beheer met bestaande budgetten te realiseren, maar het moet nog blijken of dit ook echt zo werkt. In Overijssel constateren sommige betrokkenen dat de financiering niet is geregeld (Kamphorst et al. 2009b; Pleijte 2010). De onzekerheid over financiën wordt versterkt door de recent besloten bezuinigingen op natuur (Regiebureau Natura 2000, voortgangsrapportage 1 december 2010). In sommige gebieden bestaat hier meer duidelijkheid over: in 36 gebieden (van de 85 gebieden waar er inzicht is in de kosten) zijn de kosten gedekt (Regiebureau Natura 2000, voortgangsrapportage 1 december 2010).

In de situatie zoals hiervoor geschetst, onderstonden verhalen als 'Nederland gaat op slot'. Arnouts en Kistenkas (2011) concluderen dat hier feitelijk geen sprake van is, hoewel er wel haken en ogen aan de natuurwetgeving zitten die zijn samen te vatten met de constatering dat 'de deur knelt'. De Nederlandse natuurwetgeving gaat uit van de maakbaarheid en meetbaarheid van natuur, iets waar initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen en natuurbeheerders last van hebben (Arnouts & Kistenkas 2011). Partijen die een activiteit willen ondernemen, moeten juridisch gezien kunnen aantonen dat hun plannen de betreffende natuurwaarden niet significant negatief beïnvloeden. Die zekerheid is niet te geven, en de onderzoeksplicht brengt kosten met zich en leidt tot lange procedures (Arnouts & Kistenkas 2011). Dit leidt tot spanningen bij actoren. Bovendien maken ondernemers en burgers zich zorgen over de effecten van het Natura 2000-beleid en van het betreffende beheerplan op hun eigendommen en plannen, waarbij de spelregels wel degelijk veranderen en nog onduidelijk zijn.

Onduidelijkheden ontstaan deels doordat er op andere beleidsterreinen nog beslissingen moeten worden genomen. In de voortgangsrapportage van 1 maart 2010 van het Regiebureau Natura 2000 worden bijvoorbeeld enkele redenen genoemd die tot vertragingen in beheerplanprocessen leiden, waaronder de afwachting van de Crisis- en herstelwet (Chw) en de Programmatische Aanpak Stikstof, discussie over sociaaleconomische aspecten, wachten op hydrologische onderbouwing, de benodigde tijd om in te spelen op wijzigingen in het aanwijzingsbesluit, onduidelijkheid over typische soorten, monitoring en de oude/nieuwe Natuurbeschermingswet, inzet op enkele voortouwgebieden waardoor andere achterblijven, en tot slot financiering. Bij navraag bij het Regiebureau Natura 2000 (12 januari 2011) bleek dat de kabinetscrisis en de lange formatieperiode tot verdere vertragingen heeft geleid. De aangekondigde bezuiniging op natuur en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) lijkt aan deze vertraging bij te dragen.

Door uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State en door handreikingen van het Rijk lijken deze onduidelijkheden te verminderen. Via de 'met-de-hand-aan-de-kraan-benadering' is ook geprobeerd onduidelijkheden en onzekerheden te reduceren; in zo'n benadering wordt een activiteit toegestaan wanneer het risico op een negatief effect zeer klein is, maar wordt deze ook nauwlettend in de gaten gehouden, zodat er kan worden ingegrepen als het nodig is. Sommige provincies hebben een eigen stikstofkader vastgesteld, vooruitlopend op de Programmatisch Aanpak Stikstof. Dit geldt voor de provincies Gelderland, Brabant, Limburg en Overijssel. Het landelijk kader in de vorm van de Programmatische Aanpak Stikstof is nog niet officieel goedgekeurd door de Tweede Kamer.

4.3.3 Beheerplanprocessen worden gekenmerkt door polarisatie en een gebrek aan positieve communicatie

In beheerplanprocessen staan actoren vaak tegenover elkaar en worden incidenten en standpunten bewust uitvergroet. Pleijte (2010) ontdekte dat er in Overijssel in een deel van de beheerplanprocessen meer aandacht is voor de sociaaleconomische risico's van het Natura 2000-beleid en de wenselijkheid van het Natura-beleid en de doelen voor betreffende gebieden, dan voor het vaststellen met welke maatregelen de doelen haalbaar en betaalbaar kunnen worden gerealiseerd. Positieve verhalen over de Europese natuurwaarden in Nederland en de inpasbaarheid in gebieden worden weinig verteld (I&O Research 2010; Pleijte 2010), en ze worden vooral door natuurorganisaties verteld (Pleijte 2010). Positieve verhalen, zoals dat de sociaaleconomische gevolgen

Natura 2000-gebied Buurserzand/Haaksbergerveen

Illustratief zijn de plannen om gronden rondom het Natura 2000-gebied Buurserzand/Haaksbergerveen te vernatten. Deze plannen zouden de bestaande vorm van landbouw op deze percelen onmogelijk kunnen maken, waarmee de waarde van de eigendommen van de betreffende agrariërs ook onzeker werd (Kamphorst et al. 2009b). Het omliggende agrarische gebied is sinds de jaren tachtig echter juist heringericht op een manier die voor de landbouw gunstig is en dit proces is pas recent afgerond. Bedrijven hebben investeringen gedaan die zij de komende decennia zullen moeten terugverdienen. Met het gereedkomen van het Reconstructieplan en het natuurgebiedsplan van de provincie zagen deze landbouwbedrijven dat ze in een extensiveringsgebied of een zone nieuwe EHS-natuur terecht waren gekomen. Daarbovenop kwamen vervolgens de aanmelding als Natura 2000-gebied, de aanwijzing als TOP-lijstgebied voor verdrogingsbestrijding en het opstellen van een beheerplan. Hiermee werden eerdere besluiten in een nieuw daglicht geplaatst, wat tot zorgen en weerstanden bij agrariërs en hun vertegenwoordigers leidde.

Veluwe

In 2007 waren er spanningen rondom het beleid voor groei en krimp van verblijfsrecreatiebedrijven in Natura 2000-gebied De Veluwe. Door het Kokkelvisserijarrest, waarin duidelijk werd dat verslechtering van de bestaande situatie niet mocht, bleken bestaande afspraken over verevening tussen natuur en verblijfsrecreatie niet meer te kunnen worden uitgevoerd (Dirkx et al. 2010). Dit leidde tot stagnatie en spanning in dit beleid, wat sindsdien opgelost lijkt te zijn, omdat een aantal bedrijven wel degelijk investeringen heeft mogen doen in De Veluwe. Pleijte (2010) spreekt in dit verband van juridisering van het Natura 2000-beleid. Omdat overheden geen keuzes maken in wat wel en wat niet mag in en rondom Natura 2000-gebied, doet de rechter dat. Diens uitspraken beïnvloeden de verhoudingen tussen partijen weer.

van de status Natura 2000-gebied beperkt zijn, worden nauwelijks verteld en uitgedragen, ook niet door het Rijk en de provincies (zie ook het verslag van het debat 'Trots op Natura 2000' in *Landwerk*, juni 2010). Hierdoor is er nauwelijks een tegenwicht tegen pogingen van sommige betrokkenen om het Natura 2000-beleid in twijfel te trekken, wat deels bewuste strategie is (Arnouts & Kistenkas 2011). Dit zorgt voor ophef en vertraging, en soms voor gepolariseerde verhoudingen tussen landbouw- en natuurorganisaties. Bovendien bestaat er geen effectieve gecoördineerde communicatiestrategie vanuit de betrokken overheden. Overheden praten vooral over problemen die extra worden benadrukt door belangenorganisaties die moeite hebben met Natura 2000. Negatieve beeldvorming krijgt hierdoor volop ruimte om zich verder te ontwikkelen (Pleijte 2010). Communicatie alleen lost de weerstanden niet op, omdat de verschillen in de opvattingen van partijen te groot zijn (Beunen 2010). Maar communicatie is wel nodig als tegenwicht voor weerstanden en verhalen als 'Nederland gaat op slot' (Arnouts & Kistenkas 2011).

4.3.4 Veranderingen in sturing door het Rijk versterken bestaande spanningen en weerstanden

De beschreven vraagstukken en hiermee samenhangende weerstanden zijn versterkt door de wisselingen in sturingsstrategie die door de jaren heen zijn opgetreden. Het Rijk heeft eerst geprobeerd Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijnen te implementeren via

de EHS, zonder wettelijke bescherming. Toen dat als onvoldoende werd beoordeeld door de Europese Commissie en de Europese richtlijnen rechtstreeks geldig werden, ontstond rond de millenniumwisseling een situatie waarin de rechter een aantal economische ontwikkelingen afkeurde. Mede hierdoor ontstond het beeld dat Nederland 'op slot' zou gaan door de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Arnouts & Kistenkas 2011). De aanpassing van de Nederlandse natuurwetgeving aan de vereisten van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen was een manier om deze problemen te verminderen voor Nederlandse burgers, ondernemers en overheden (Arnouts & Kistenkas 2011). Nederland meldde vervolgens gebieden aan voor Natura 2000, waarbij een aantal correctieronden volgden, waarin de Europese Commissie extra inspanningen eiste en Nederland daar gehoor aan gaf (Arnouts & Kistenkas 2011; Kersten & Vreke 2010; MNP 2001). Als het om het aanmelden van gebieden voor Natura 2000 gaat, is Nederland een middenmotor in vergelijking met de andere EU-lidstaten (hoofdstuk 1, paragraaf 1.1).

De beheerplanfase in het Nederlandse Natura 2000-beleid veranderde de dynamiek in het implementatieproces. Daar waar in eerste instantie met een kleine groep partijen op een vrij hiërarchische manier het beleid werd vormgegeven, werd het Natura 2000-beleid met de beheerplannen op gebiedsniveau uitgewerkt. Volgens Arnouts en Kistenkas (2011) was dit ook nodig om Natura 2000 tot uitvoering te brengen,

maar hier trad ook een spanning op waarbij gebiedsactoren de indruk kregen dat zij invloed konden uitoefenen op de doelen, terwijl die ruimte beperkt blijkt te zijn. Dat veroorzaakt teleurstelling bij sommige actoren, zoals Beunen (2009) heeft beschreven voor Natura 2000-gebied Weerribben. Het opstellen van beheerplannen is in Nederland zo georganiseerd dat het Rijk alleen beheerplanprocessen trekt als de grond voor meer dan 50 procent in beheer is bij het Rijk. In de andere gebieden is de provincie het bevoegde gezag. Hiermee zijn beheerplanprocessen voor die gebieden ook iets waarmee de provinciale politiek bemoeienis heeft. Provinciale politieke verhoudingen en agenda's gingen een rol spelen (Pleijte 2010). Er kan verschil van mening zijn over de wenselijkheid dat de provinciale politiek direct invloed krijgt op beheerplanprocessen, maar het maakt de beheerplanprocessen in ieder geval complexer.

In februari 2008 heeft de minister, in opdracht van de Tweede Kamer en op aandringen van sommige provincies, provincies de gelegenheid gegeven om eerst de beheerplannen op te stellen, waarna pas de aanwijzingsbesluiten definitief zouden worden vastgesteld. Hiermee is voor 71 Natura 2000-gebieden het implementatieproces in feite omgekeerd. Het Rijk had hier de voorwaarde aan verbonden dat deze beheerplannen op 1 september 2009 gereed zouden zijn, waarbij de provincies ook wijzigingsvoorstellen konden en konden rapporteren over de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen. De ruimte voor bijstelling van doelen, was op voorhand niet groot. Volgens de Habitatrictlijn zijn alleen ecologische criteria toegestaan om de doelen te definiëren en eventueel aan te passen. In totaal zijn bij de 71 conceptbeheerplannen uit deze zogenoemde omkering 150 wijzigingsvoorstellen over doelen en of begrenzing toegevoegd. Ongeveer drie kwart van de voorstellen zal worden overgenomen in de definitieve aanwijzingsbesluiten (Regiebureau Natura 2000, 1 maart 2010).

In Overijssel is gebleken dat het proces van de omkering heeft geleid tot een versterking van de al aanwezige weerstanden (Pleijte 2010). In de beheerplanprocessen die de provincie Overijssel trekt, maken landbouworganisaties deel uit van de werkgroepen die de beheerplannen voorbereiden. Het was de bedoeling dat deze organisaties in de beheerplannen zouden uitwerken welke maatregelen nodig waren voor de doelen voor de betreffende gebieden; in samenhang met het bestaand gebruik. Landbouwvertegenwoordigers en sommige overheden gingen echter de doelen ter discussie stellen. De gemeente Wierden heeft bijvoorbeeld een onderzoek laten uitvoeren waaruit zou moeten blijken dat de natuuropgave niet klopt (Pleijte

2010). Hiermee ontstaat een situatie waarin partijen elkaars standpunten, kennis en aanwezigheid in werkgroepen bestrijden. Discussies gaan dan vooral over de wenselijkheid van het Natura 2000-beleid en minder over maatregelen die nodig zijn om de nationale doelen te realiseren. De omkering is niet direct verantwoordelijk voor de gepolariseerde verhoudingen tussen partijen, maar heeft de spanningen wel versterkt (Pleijte 2010).

4.4 Beheer en beheerplannen in de EU-lidstaten

4.4.1 Beheer van Natura 2000-gebieden in andere lidstaten

Het beheer van de Natura 2000-gebieden wordt door vrijwel alle lidstaten via *site management*-plannen vormgegeven. De Habitatrictlijn verplicht niet tot het opstellen van zulke plannen (zoals de Nederlandse beheerplannen), zodat de lidstaten de plannen afstemmen op hun nationale historie en gebiedsspecifieke oplossingen. Naast overeenkomsten, vertonen de plannen dan ook verschillen, bijvoorbeeld in de mate waarin bestaande (gebieds)plannen worden overgenomen. Daarnaast worden contracten met particulieren en *agro-environmental schemes* ingezet om het beheer in het agrarisch deel van de Natura 2000-gebieden vorm te geven. Hier is een nieuwe Europese regeling van kracht geworden. De beschikbare literatuur geeft geen beeld van de inhoudelijke invulling van het beheer.

De Europese Unie heeft een aantal financieringsmechanismen om het beheer te ondersteunen: het Life+, het Europees Landbouwfonds voor de Plattelandsontwikkeling en het Structuurfonds. Vanuit de voorganger van Life+, het Life-fonds, heeft Nederland een relatief grote bijdrage per hectare ontvangen ten opzichte van de andere lidstaten. Daarentegen maakt Nederland nauwelijks gebruik van de mogelijkheden die het Europees Landbouwfonds voor de Plattelandsontwikkeling voor Natura 2000 biedt (Van Apeldoorn et al. 2010a).

Site management plans

Vrijwel alle lidstaten maken gebruik van *site management*-plannen om de doelen voor de gebieden en de gunstige staat van instandhouding van soorten en habitattypen te realiseren. In grofweg de helft van de lidstaten zijn zulke plannen verplicht. In het merendeel van de lidstaten waar de plannen verplicht zijn, zijn deze ook wettelijk bindend, vooral voor de overheid en andere publieke lichamen (Kruk et al. 2010).

Een minderheid van de lidstaten, naast Nederland bijvoorbeeld ook Frankrijk en Denemarken, heeft ervoor gekozen een apart beheerplanproces voor de Natura 2000-gebieden op te zetten. De meeste landen hebben de al bestaande beheerplanning aangepast voor de Natura 2000-doelen. De *site management*-plannen zijn in de meeste lidstaten gebaseerd op sectorale wetgeving en sectoraal beleid (gericht op natuurbescherming, bosbouw, visserij, jacht, enzovoort). Slechts in enkele landen, bijvoorbeeld Denemarken en Slovenië, hebben de plannen een meer integrale inslag. Zo heeft Slovenië een nationaal Natura 2000-gebieden managementprogramma opgezet, dat voor elk gebied aangeeft welke sectorale wetten van toepassing zijn (Bouwma et al. 2010; Kruk et al. 2010).

Kruk et al. (2010) geven een overzicht van de typen *site management*-plannen die er zijn:

1. algemene managementplannen voor één gebied;
2. algemene managementplannen voor meerdere gebieden;
3. management op nationaal niveau voor specifieke zeldzame soorten of habitats, die slechts in een beperkt aantal Natura 2000-gebieden voorkomen die er speciaal voor aangewezen zijn;
4. mastermanagementplannen als basis voor individuele managementplannen;
5. bosbouwmanagementplannen, reeds bestaande plannen aangepast voor Natura 2000;
6. natuurgebiedmanagementplannen, reeds bestaande plannen aangepast voor Natura 2000.

Van Apeldoorn et al. (2010b) constateren dat het aantal gemaakte plannen relatief hoog is in Frankrijk, Duitsland en Zweden. Zweden heeft net als Nederland de *site management*-plannen verplicht gesteld (Bouwma et al. 2010). In Zweden zijn bestaande plannen aangepast, waarbij een gebiedsgerichte analyse van habitattypen en soorten is uitgevoerd, negatieve invloeden op de staat van instandhouding zijn geïdentificeerd, bepaald is of de bestaande wettelijke maatregelen afdoende zijn om deze negatieve invloeden tegen te gaan, en is vastgesteld of additionele maatregelen nodig zijn. Ook in Frankrijk vormen dergelijke stappen de basis voor de beheerplannen, de DOCOBs (*Document d'Objectives*). Op basis van Bouwma et al. (2010) en Michelot en Chiffaut (2005) kan de Franse aanpak worden samengevat als het vaststellen van de staat van instandhouding en de verspreiding van beschermde soorten en habitats in het gebied, het formuleren van de instandhoudingsdoelstellingen, het formuleren van maatregelen om de instandhoudingsdoelen te bereiken, het geven van richtsnoeren voor Natura 2000-contracten met particulieren, instrumenten (waaronder financiering) om instandhoudingsdoelen te bereiken en het geven van

beoordelingsprocedures voor de instrumenten en de staat van instandhouding van te beschermen soorten en habitats.

In andere landen is het aantal plannen geringer, waarbij steeds landspecifieke oorzaken de reden zijn. Zo heeft Slovenië ervoor gekozen één nationaal plan te maken voor het beheer van de Natura 2000-gebieden, dat bij wet is geregeld (Bouwma et al. 2010). Slovenië is het land met het grootste percentage Natura 2000-oppervlak. Dit land coördineert met het nationale plan de afstemming met andere reeds aanwezige sectorale plannen. Daarbij zijn een groot aantal bureaus van de ministeries van Milieu en die van Landbouw, Bosbouw en Voedsel betrokken. Tsjechië maakt alleen plannen voor de Natura 2000-gebieden die ook onderdeel zijn van de nationale beschermde gebieden.

In Vlaanderen was het de bedoeling om de *site management*-plannen verplicht te stellen (Bouwma et al. 2008). Na een pilotfase met zes zogeheten Natuurrichtplannen is besloten dit pad niet te volgen en gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen te maken.⁴ Als de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn goedgekeurd, kan voor elk Natura 2000-gebied een gebiedsplan worden opgemaakt. Een gebiedsplan beschrijft hoe de natuurdoelen voor dat gebied kunnen worden gehaald en wie wat gaat doen. Het is het draaiboek van een Natura 2000-gebied. De gebiedsplannen roepen geen nieuwe wettelijke instrumenten in het leven. Wel passen ze de bestaande instrumenten toe op maat van het gebied. Ook de afweging tussen natuurdoelen enerzijds en economie, cultuur, recreatie anderzijds, is in het gebiedsplan vervat.

Betrekken particuliere beheerders

Volgens De Blust et al. (2010) zijn onder Natura 2000 in diverse landen gebieden aangemeld die niet tot de traditionele natuurreservaten behoren. Als dergelijke gebieden groot zijn, dan is aankoop voor natuur niet te realiseren, terwijl dat voorheen wel een belangrijk instrument was voor veel lidstaten. Een voorbeeld zijn bosgebieden in Zweden en Finland, in gebruik door de bosbouw. In deze gebieden zet de overheid niet meer in op aankoop, maar op beheer door particuliere eigenaren, zoals in het Finse *Forest Biodiversity Programme* (METSO). Momenteel wordt dit uitwerkt tot geïntegreerd beheer (*integrated management*), waarbij de bij het beheer betrokken partijen de instandhoudingsdoelstellingen, duurzaam gebruik en ontwikkelingsstrategieën als een gedeelde verantwoordelijkheid uitvoeren. Als succesfactoren noemen De Bust et al. (2010): overeenstemming over geïntegreerde en gebalanceerde doelen, het betrekken van alle relevante betrokkenen en het geven van serieuze invloed op de plannen, een

consensusgroepbenadering, betrokkenen ‘eigenaar’ maken van de problemen, en oplossingen, monitoring en beheer die zijn aangepast aan ontwikkelingen en problemen, beschikbaarheid van multidisciplinaire gegevens, en ruimte voor economische drijfveren. Alle lidstaten maken gebruik van het instrument ‘contract’ als het gaat om het inzetten van particulieren bij de uitvoering van het beheer (De Bust et al. 2010; Kruk et al. 2010). Hierbij valt op dat steeds meer landen gebruikmaken van contracten op vrijwillige basis, om de acceptatie van dit instrument te vergroten en de weerstand ertegen te verkleinen. (Van Apeldoorn 2007; Van Apeldoorn et al. 2010b). De *site management*-plannen en de contracten zijn opgesteld voor een periode variërend van vijf tot twintig jaar.

Agro-environmental schemes

De *agro-environmental schemes*, oftewel agrarisch natuurbeheer, kunnen een bijdrage leveren aan dat deel van het Natura 2000-netwerk dat in agrarisch gebied ligt. Bovendien kunnen ze worden ingezet om op landelijk niveau de staat van instandhouding van Vogel- en Habitatrichtlijnen te verbeteren. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, is aangegeven dat een deel van de Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten belangrijke populaties in het agrarisch gebied heeft. Voor deze soorten kan agrarisch natuurbeheer worden ingezet om hun staat van instandhouding te behouden of verbeteren. Ten slotte kan agrarisch natuurbeheer rondom de Natura 2000-gebieden worden ingezet om er verbeteringsmaatregelen in de Natura 2000-gebieden mee te ondersteunen. Mogelijkheden liggen in beheerpakketten met verhoogde grondwaterstanden, die inspelen op antiverdrogingsmaatregelen in het Natura 2000-gebied, of extensiveringspakketten, die inspelen op een vermindering van de lokale component van de stikstofdepositie. Ten slotte kan agrarisch natuurbeheer via het beheer van randen en landschapselementen worden ingezet om de soorten de kans te geven het agrarisch gebied te doorkruisen.

Waar agrarisch natuurbeheer uit het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid kan worden gefinancierd, is de verdeelsleutel fiftyfifty: 50 procent uit Europese gelden en 50 procent door de lidstaat. De Europese Unie heeft een aantal specifieke regelingen binnen het plattelandsontwikkelingsbeleid voor Natura 2000-gebieden, waar nu vooral de recent toegetreden lidstaten gebruik van maken.⁵ Nederland heeft slechts een geringe overlap tussen gebieden met agrarisch natuurbeheer en Natura 2000-gebieden, omdat veel Nederlands agrarisch natuurbeheer op weidevogels is gericht, die niet tot de beschermingsdoelstellingen van Natura 2000 behoren. Overlap tussen Natura 2000-gebieden en agrarisch natuurbeheer vindt

voornamelijk plaats in de ganzenopvanggebieden (zie bijvoorbeeld Provincie Zeeland 2006). Daarnaast bieden pakketten als plasdras mogelijkheden om Natura 2000-doelen met agrarisch natuurbeheer te verbinden.

In Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Engeland wordt verwachtingsvol gekeken naar de inzet van agrarisch natuurbeheer voor het beheer van Natura 2000-gebieden in het agrarisch gebied (Bouwma et al. 2008). Echter, in Vlaanderen bleek dat de overlap tussen Natura 2000-gebieden en gebieden met agrarisch natuurbeheer klein is. Dat verkleint de mogelijkheden tot het inzetten van dit instrument zoals het nu is vormgegeven. De verruiming van de inzet van gelden uit het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid maakt het instrument krachtiger. Hoe dit momenteel wordt ingezet, kon uit de beschikbare rapportages niet worden opgemaakt.

4.4.2 Omgang met bestaand gebruik in andere lidstaten

Artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn stelt dat de lidstaten afdoende maatregelen treffen om verslechtering van habitats in de Natura 2000-gebieden tegen te gaan, voor zover het de doelen van de richtlijn betreft. Bestaand gebruik is een van de mogelijke oorzaken van verslechtering. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat er discussie is over de definitie van bestaand gebruik. Deze discussie vindt ook in andere landen plaats.

Bouwma et al. (2010) hebben de implementatie van Natura 2000 in Zweden, Nederland, Slovenië, Tjechië en Frankrijk geïnventariseerd. Daarin komt geen definitie van het begrip ‘bestaand gebruik’ naar voren. Wel is het in al deze landen duidelijk dat er in de Natura 2000-gebieden ook andere activiteiten plaatsvinden en dat de uitvoering van deze activiteiten moet worden afgewogen tegen de Natura 2000-doelstellingen. Dit gebeurt via de route van de vergunningaanvraag. In veel van de genoemde landen omvatten de bestaande activiteiten vissen, jagen en bosbouw. In Slovenië zijn de nationale beleidsplannen voor waterbeheer, bosbouw, jacht en visserij nog niet aangepast. In dit land doen de meeste conflicten zich voor rond nieuwe ontwikkelingen, vooral met gemeenten die industriële of energieontwikkelingen plannen. Dergelijke energieontwikkelingen betreffen wind-, zonne- en waterenergie.

Verschillende lidstaten hebben lijsten gemaakt welke activiteiten wel en welke activiteiten niet zijn toegestaan in de Natura 2000-gebieden (Van Apeldoorn et al. 2010b). Aan het toestaan van activiteiten is een vergunningplicht verbonden. Slechts enkele landen hebben al hun Natura 2000-gebieden gescreend op bestaand gebruik. In enkele gevallen is compensatie betaald om bestaand gebruik

met een negatief effect op de doelstellingen te stoppen. Dit is echter een uitzondering (Van Apeldoorn et al. 2010b).

De Europese Commissie volgt bestaand gebruik kritisch vanuit de gedachte dat alle activiteiten met mogelijke effecten op doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan het bevoegd gezag kenbaar gemaakt moeten worden, zodat ze beoordeeld kunnen worden (Europese Commissie 2006). Zo heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Denemarken gestart, omdat het (a) niet zeker is gesteld dat de passende beoordeling is uitgevoerd voordat de activiteit begint, en (b) onvoldoende is geregeld dat alle activiteiten passend worden beoordeeld (Raad voor de Wadden 2010). Bouwma et al. (2008) laten in een studie naar de implementatie van Natura 2000 zien dat zich in alle onderzochte landen conflicten hebben voorgedaan, ongeacht de keuzes die zijn gemaakt bij het implementatieproces en het betrekken van belanghebbenden. Wel blijkt dat als belanghebbenden vroeg in het proces een stem hebben gehad, er uiteindelijk minder bezwaren komen. Omdat natuurbeheermaatregelen gedeeltelijk afhangen van een vrijwillige bereidheid tot medewerking, is de steun van belanghebbenden (zoals grondeigenaren) wel van groot belang.

De Raad voor de Wadden heeft de vergunningplicht in en -behandeling door verschillende nationale overheden vergeleken. Naar aanleiding van signalen dat Nederland, Duitsland en Denemarken verschillend met het verlenen van vergunningen voor activiteiten in de Waddenzee zouden omgaan, onderzocht de Raad de implementatie van Natura 2000 in de Waddenzee en het nationale recht in Nederland, Duitsland en Denemarken (Raad voor de Wadden 2010). De Raad concludeert in zijn studie: 'Het onderzoek naar de uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Trilaterale Waddengebied heeft geen verschillen aan het licht gebracht die volgens de Raad afbreuk doen aan het gelijke speelveld. De activiteiten die in Nederland passend moeten worden beoordeeld, moeten dat in de andere Waddenzeelanden ook. En ook daar moeten ondernemers vaak externe adviesbureaus inhuren en hebben zij vergelijkbare kosten als Nederlandse ondernemers. Kosten die overigens in relatie tot de omzet van de meeste bedrijven marginaal zijn. Verder zijn er geen belangrijke verschillen in de lengte van de procedures gevonden. De procedures zijn in Nederland misschien omslachtig en tijdrovend, maar dat zijn ze in Duitsland en Denemarken ook. Alleen voor de visserijsector zijn enkele relevante verschillen tussen de landen gevonden. In Nederland en Denemarken is een passende beoordeling vereist en in Duitsland niet. Daarnaast worden in Denemarken de

kosten voor een passende beoordeling ten behoeve van visserijactiviteiten door de overheid voor haar rekening genomen. In Nederland is inmiddels voor de garnalenvisserij een vergunning voor vijf jaar verstrekt, in plaats van een jaarlijkse vergunning zoals daarvoor het geval was. Op dat punt is dus een versoepeling zichtbaar (Raad voor de Wadden 2010: 19).'

Noten

- 1 <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur/nieuws/2010/12/30/23-natura-2000-gebieden-definitief-aangewezen%5B2%5D.html>.
- 2 Eind 2010 zijn er vier nieuwe Natura 2000-gebieden bij gekomen: Friese Front, Vlakte van Raan, Klaverbank en Doggerbank. Deze gebieden liggen in de Noordzee.
- 3 Voor de bestrijding van de mate van verdroging van natuur.
- 4 Zie http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Thema/Natuur/Natura_2000/In_Vlaanderen.aspx.
- 5 Presentatie van de Europese Commissie beschikbaar op http://www.foeeurope.org/events/krakow/speech/Alexandra_Vakrou.pdf.

Literatuur

Hoofdstuk 1

- Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R. van Apeldoorn (2008), *Natura 2000 Benchmark. A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues*, WOT-rapport 90, Wageningen: WOT Natuur en Milieu.
- LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Veen, M.P. van & I.M. Bouwma (2007), *Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland*, MNP-rapport 500409001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- World Wildlife Fund (2006), *Natura 2000 in Europe. An NGO assessment*, Budapest: World Wildlife Fund.

Hoofdstuk 2

- Backes, Ch. (2009), *Suum Cuique? – Enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter*, oratie, Universiteit Maastricht, BJU Den Haag.
- Backes, Ch., A.A. Freriks & J. Robbe (2009), *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, 2de druk, Den Haag, p. 66 e.v. en p. 117.
- Badeck, F.-W. et al. (2007), 'Schutzgebiete Deutschlands im Klimawandel – Risiken und Handlungsoptionen', in: S. Balzer, M. Dieterich & B. Beinlich (eds.), *Natura 2000 und Klimaänderung*, Bundesamt für Naturschutz, Heft 46, Bonn, p. 154.
- Balzer, S., M. Dieterich & B. Beinlich (ed.) (2007) *Natura 2000 und Klimaänderungen*, Bundesamt für Naturschutz, Heft 46 Bonn.
- Bastmeijer, C.J., M.K. de Bruin & J.M. Verschuuren (2006), *Juridische toets doelensystematiek Natura 2000 in Nederland*, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist, p. 16 e.v. en p. 30 e.v.
- Bastmeijer, C.J., M.K. de Bruin & J.M. Verschuuren (2008), *Concept-aanwijzingsbesluiten getoetst*, Rapport Vogelbescherming Nederland, Zeist, p. 11, 13, 15-16 en 23.
- Cliquet, A., Ch.W. Backes, J. Harris & P. Howsam (2009), *Adaptation to climate change – Legal challenges for protected areas*, Utrecht Law Review, p. 158 e.v.
- Damen, L.J.A. et al. (2009), *Bestuursrecht 1*, derde druk, Den Haag, p. 392 e.v.
- Freriks, A.A. (2004), *Hof beantwoordt prejudiciële vragen in het kokkelvisserij-arrest*, JFf, p. 116 e.v.
- Gellermann, M. (2001), *Natura 2000*, 2de druk, Berlin/Wien, p. 74, 130-131.
- Heiland et al. (2008), *Der Klimawandel als Herausforderung für die Landschaftsplanung*, p. 37 e.v.
- Hendler, R., D. Rödder & M. Veith (2010), *Flexibilisierung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels*, NuR, p. 685 e.v.
- Iven, K. (1996), *Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht*, NuR, p. 376.
- Jans, J.H. et al. (2007), *Europeanisation of Public Law*, Groningen, p. 148 e.v.
- Jarass (1999), *EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten*, NuR, p. 485.
- Kaajan, M.M. (2010), *Einde aan de crisis in de Natuurbeschermingswet?* TO, nr. 2, p. 34 e.v.
- Kerkmann (2010), *Naturschutzrecht in der Praxis*, 2de druk, Berlin, § 8, Nr. 19 (voor gebieden aan te wijzen op grond van de Vogelrichtlijn) en nr. 41 (voor gebieden te melden op grond van art 4 lid 1 Habitatrichtlijn).
- Kole, S.D.P. (2009), *Beheerplannen voor Natura 2000-gebieden: een effectief instrument?*, M en R, p. 286.
- Mendelts, P. (2006) *Beheersplannen voor natuurgebieden*, M en R, p. 487, 491.
- Mendelts, P. (2008) *Bestaand gebruik in Natura 2000-gebieden. Een beschouwing over wetsvoorstel 31 038*, M en R, p. 275-276.
- Möckel, St. & W. Köck (2009) *Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels*, NuR, p. 318 en 321.
- Uylenburg, R. (2005) *Mechanische Kokkelvisserij en het Europese Hof van Justitie*, NTER, p. 74 e.v.
- Veltman, F.J. & G. Smits (2009) *De voorgestelde regeling van stikstofdepositie in de Crisis- en Herstelwet*, M en R 2009/10, p. 638-641.
- Wennerås, P. (2006), *A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC*, CMLRev, p. 31 e.v.
- Woldendorp, H.E. (2009) *De aanwijzing van Natura 2000-gebieden: landbouwgronden meenemen of niet?*, M en R, p. 211.

Hoofdstuk 3

- Aggenbach, C. (2006), *Knelpunten- en kansanalyse Natura 2000 gebieden*, KIWA-rapport 30.6462.050, Nieuwegein: KIWA.
- Apeldoorn, R.C. van, A. Klimkowska & C.J. Smit (2010a), *Eerste concept- en ontwerpbeheerplannen Natura 2000*.

- Kinderziekten en de weg naar herstell*, Alterra-rapport 2071, Wageningen: Alterra.
- Apeldoorn, R.C. van, I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij (2010b), *Natuurgebieden in Europa. Bescherming en financiering*, WOT-werkdocument 196, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Backes, C., C.C. Freriks & J. Robbe (2009), *Hoofdpijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: SDU.
- Bal, D., H.M. Beijer, M. Fellingner, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. van Zadelhoff (2001), *Handboek Natuurdoeltypen*, tweede geheel herziene editie, EC-LNV-rapport 2001/020, Wageningen: EC-LNV.
- Bastmeijer, C.J. & K. Willems (2010), 'Robuust, verbonden en ... beschermd? Past een klimaatbestendig natuurbeleid met aandacht voor 'wilde natuur'-beleving in het juridisch Natura 2000-jasje?', pp. 85-115 in: Ch. Backes et al. (2010), *Natuur(lijk) met recht beschermd. Bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, Den Haag: Vereniging voor Milieurecht/Boom.
- Beugelink, G.P., A. van Hinsberg, R. van Oostenbrugge, J. Clement & S. van Tol (2006), *Hotspotkaart verdrogingsbestrijding*, MNP-rapport 500402002, Bilthoven: MNP.
- Bobbink, R., M. Ashmore, S. Braun, W. Flückiger & I.J.J. van den Wyngaert (2003), 'Empirical nitrogen critical loads for natural and semi-natural ecosystems: 2002 update', pp. 43-170 in: B.A.A.R. Bobbink (ed.), *Empirical critical loads for nitrogen*, Bern: Swiss Agency for Environment, Forest and Landscape (SAEFL).
- Boesveld, A., A.W. Gmelig Meyling & R.H. de Bruyne (2009), *Inhaalslag Verspreidingsonderzoek. Mollusken van de Europese Habitatrichtlijn. Resultaten van het inventarisatiejaar 2008. Zeggekorfslak *Vertigo moulinsiana**, document 2009-11, Leiden, Stichting Anemoon.
- Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R. van Apeldoorn (2008), *Natura 2000 Benchmark. A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues*, WOT-rapport 90, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Bouwma, I.M., J.A.M. Janssen, S.M. Hennekens, H. Kuipers, M.P.C.P. Paulissen, C.M. Niemeijer, M.F. Wallis de Vries, R. Pouwels, M.E. Sanders & M.J. Epe (2009), *Realisatie landelijke doelen Vogel- en Habitatrichtlijn. Een onderzoek naar de noodzaak voor aanvullende beleidsmaatregelen ter realisatie van de landelijke doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn*, Alterra-rapport 1835, Wageningen: Alterra.
- Broekmeyer, M.E.A. (2009), *Update Effectenindicator 2009*, Alterra-rapport 1976, Wageningen: Alterra.
- Broekmeyer, M.E.A. & I.M.A. Heitkönig (2010), 'Natuurbeleid in Nederland: een ecologische benadering', pp. 62-84 in: Ch. Backes et al. (2010), *Natuur(lijk) met recht beschermd. Bouwstenen voor een effectieve en hanteerbare natuurbescherming*, Den Haag: Vereniging voor Milieurecht/Boom.
- Bund, W.J. van de & E. van Donk (2004), 'Effects of fish and nutrient additions on food-web stability in a charophyte-dominated lake', *Freshwater Biology* 49: 1565-1573.
- COM (2009), *Witboek. Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader*, COM-rapport 2009-147, Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- Commissie-Trojan (2008), *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. Een verkenning van oplossingsrichtingen*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Commissie-Wilhelm (2001), *Danish nature. Status, trends and recommendations for future biodiversity policies*, Copenhagen, Danish Nature and Forestry Agency.
- Devictor, V., R. Julliard, D. Couvet & F. Jiquet (2008), 'Birds are tracking climate warming, but not fast enough', *Proceedings of the Royal Society B* 275: 2743-2748.
- Dobben, H. van & P. Slim (2005), 'Evaluation of changes in permanent plots in the dunes and upper salt marsh at Ameland East. Ecological effects of gas extraction', pp. 1-36 in: *Monitoring-effecten van bodemdaling op Ameland-Oost. Evaluatie na 18 jaar gaswinning*, Assen: Begeleidingscommissie Monitoring Bodemdaling Ameland.
- Dobben, H.F. van, J.A.M. Janssen & A.M. Schmidt (2008), *Structuur en functie van habitattypen. Nadere definiëring en monitoring in het kader van de Habitatrichtlijn. Deel 1: uitgangspunten*, Alterra-rapport 1529, Wageningen: Alterra.
- Doorn, A.M. & M.P.C.P. Paulissen (2009), *Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning*, WOT-werkdocument 163, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- EEA (2008), *Impacts of Europe's changing climate. 2008 indicator-based assessment*, Stockholm: European Environment Agency.
- Europese Commissie (2000), *Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the Habitats Directive, Directive 92/43/EEC*, Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2005a), *Assessment, monitoring and reporting of conservation status. Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive*, DocHab-04-03/03 rev.3, Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2005b), *Updating of the Natura 2000 standard data forms and database*, DocHab 05-06-02, Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2006), *Assessment, monitoring and reporting under article 17 of the Habitats Directive. Explanatory notes and guidance*, Brussel: Europese Commissie.
- Haan, B.J. de, J. Kros, R. Bobbink, J.A. van Jaarsveld, W. de Vries & H. Noordijk (2008), *Ammoniak in Nederland*, PBL-rapport 500125003, Den Haag/Bilthoven: PBL.

- Heijmans, M. & F. Berendse (2009), *State of the art review on climate change impacts on natural ecosystems and adaptation*, Wageningen: Wageningen University.
- Heutz, G. & D. Paelinckx (red.) (2005), *Natura 2000 habitats. Doelen en staat van instandhouding. Versie 1.0 (ontwerp)*, Brussel: Instituut voor Natuurbehoud en Afdeling Natuur, IN.
- Janssen, J.A.M. & J.H.J. Schaminée (2003), *Europese natuur in Nederland. Habitattypen*, Utrecht: KNNV uitgeverij.
- Janssen, J.A.M., H.F. van Dobben, R. Haveman, S.M. Hennekes, H.J.P. Huiskes, J.H.J. Schaminée, A.M. Schmidt & M. van Meerloo (2008), *Monitoring van Natura 2000 habitattypen. Advies voor een landelijk meetprogramma*, Alterra-rapport 1633, Wageningen: Alterra.
- KNMI (2006), *Klimaat in de 21e eeuw. Vier scenario's voor Nederland*, De Bilt: KNMI.
- Koelemeijer, R., D. van der Hoek, B. de Haan, E. Noordijk, E. Buijsman, J. Aben, H. van Jaarsveld, P. Hammingh, S. van Tol, G. Velders, W. de Vries, K. Wieringa, S. Reinhard, V. Linderhof, R. Michels, J. Helming, D. Oudendag, A. Schouten & L. van Staalduinen (2010), *Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof. Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie*, PBL-rapport 500215001, Den Haag: PBL.
- Kooijman, A.M., H. Noordijk, A. van Hinsberg & C. Cusell (2009), *Stikstofdepositie in de duinen. Een analyse van N-depositie, kritische niveaus, ervaringen uit het verleden en stikstofefficiëntie in verschillende duinzones*, Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/PBL.
- Landelijk Steunpunt Verdroging (2010), *Verdrogingsbestrijding in Nederland. Voortgangsrapportage 2009*, Utrecht: Landelijk Steunpunt Verdroging.
- Leysen, K. & M. Herremans (2004), 'Fenologie: resultaten en bespreking zomervogels 2003 en analyse trends sinds 1985', *Natuur.oriolus* 70: 33-42.
- Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters (2008), *Gebiedsbescherming Noordzee. Habitattypen, instandhoudingsdoelen en beheersmaatregelen*, WOT-werkdocument 114, Texel: IMARES.
- LNV (2005), *Natura 2000 contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2006), *Natura 2000 doelendocument*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2007), *Toplijsten verdrogingsbestrijding*, brief aan de Tweede Kamer, briefnummer DN. 2007/1749, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2009), *Voortgangsrapportages ILG 2008 Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- LNV (2010), *Het voorlopige Programma Stikstof*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- MNP (2007), *Nederland Later. Tweede duurzaamheidsverkenning. Deel Fysieke leefomgeving Nederland*, MNP-rapport 500127001, Bilthoven: MNP.
- Mooij, W.M., S. Hülsmann, L.N. De Senerpont Domis, B.A. Nolet, L.E. Bodelier, P.C.M. Boers, M.L. Dionisio Pires, H.J. Gons, B.W. Ibelings, R. Noordhuis, R. Portielje, K. Wolfstein & R.R. Lammens (2005), 'The impact of climate change on lakes in the Netherlands. A review', *Aquatic Ecology* 39: 381-400.
- Opdam, P. & K. Wieringa (2009), 'Bijlage 6: Wegen naar een nieuw natuurbeleid. Een bijdrage voor discussie', in: *Eindrapportage van de werkgroep IBO Natuur*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2008-2009 nr.2., Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ottburg, F.G.W.A. & D.A. Jonkers (2010), *Vissen en amfibieën in het beheergebied Eemland van Vereniging Natuurmonumenten. Verspreidingsatlas van zoetwatervissen en amfibieën in Noordpolder te Veen, Noordpolder te Veld, Zuidpolder te Veld, Maatpolder en Bikkerspolder*, Wageningen: Alterra/WUR.
- Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007), *Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation. A first assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections*, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Parmesan, C., C. Ryrholm, C. Stefanescu, J.K. Hill, C.D. Thomas, H. Descimon, B. Huntley, L. Kaila, J. Kullberg, T. Tammaru, W.J. Tennent, J.A. Thomas & M. Warren (1999), 'Poleward shifts in geographical ranges of butterfly species associated with global warming', *Nature* 399: 579-583.
- PBL (2010), *Balans van de Leefomgeving 2010*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving
- Pleijte, M., J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk & P.H. Kersten (2009), *Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance*, WOT-rapport 93, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Regiebureau Natura 2000 (2010), *Nieuwsbrief 15, november 2010*, Utrecht: Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000.
- Roem, W.J. & F. Berendse (2000), 'Soil acidity and nutrient supply ratio as possible factors determining changes in plant species diversity in grassland and heathland communities', *Biological Conservation* 92 (2): 151-161.
- Schmidt, A.M., A.J. van Strien, L.L. Soldaat & J.A.M. Janssen (2008), *Monitoring van Natura 2000 soorten en habitattypen. Advies voor een landelijk meetprogramma ten behoeve van de rapportageverplichtingen in het kader van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*, Alterra-rapport 1646, Wageningen: Alterra.

- Schou, J., K. Tybrik, P. Lofstrom & O. Hertel (2006), 'Economic and environmental analysis of buffer zones as an instrument to reduce ammonia loads to nature areas', *Land Use Policy* 23: 533-541.
- Swaaij, C. van & A.J. van Strien (2008), *Monitoring van Natura 2000 soorten. Advies voor een landelijk meetprogramma*, Alterra-rapport 1644, Wageningen: Alterra.
- Tomassen, H.B.M., A.J.P. Smolders, L.P.M. Lamers & J.G.M. Roelofs (2003), 'Stimulated growth of *Betula pubescens* and *Molinia caerulea* on ombotrophic bogs: role of high levels of atmospheric nitrogen deposition', *Journal of Ecology* 91: 357-370.
- Veen, M.P. van & I.M. Bouwma (2007), *Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland*, MNP-rapport 500409001, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- Veen, M.P. van, S. van Tol, M.L.P. van Esbroek, E. Noordijk, B. de Knecht & A. van Hinsberg (2005), *Milieu-indicatoren op basis van Landelijk Meetnet Flora Milieu- en Natuurkwaliteit*, achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, RIVM-rapport 718101003/2005, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Veen, M.P. van, M.E. Sanders, A. Tekelenburg, J.A. Lörzing, A.L. Gerritsen & Th. van den Brink (2010), *Evaluatie biodiversiteitdoelstelling 2010*, achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010, PBL-rapport 500402019, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Velders, G.J.M., J.M.M. Aben, J.A. van Jaarsveld, W.A.J. van Pul, W.J. de Vries & M.C. van Zanten (2010), *Grootschalige stikstofdepositie in Nederland. Herkomst en ontwikkeling in de tijd*, PBL-rapport 500088007, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verburg, R.W., I.T.M. Jorritsma & G.H.P. Dirx (2008), *Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied*, WOT-werkdocument 120, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Vliet, A.J.H. van (2008), *Monitoring, analysing, forecasting and communicating phenological changes*, Wageningen: Wageningen University.
- Vonk, M., C. Vos & D.J. van der Hoek (2010), *Adaptiestrategie voor een klimaatbestendige natuur*, PBL-rapport 50007802, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vos, C.C., P. Berry, P. Opdam, H. Baveco, B. Nijhof, J. O'Hanley, C. Bell & H. Kuipers (2008), 'Adapting landscapes to climate change. Examples of climate-proof ecosystem networks and priority adaptation zones', *Journal of Applied Ecology* 45: 1722-1731.
- Wallis de Vries, M. (2006) *Het voorkomen van VHR-soorten binnen en buiten Natura 2000 en de Ecologische Hoofdstructuur*, VOFF-rapport 2006.06, Nijmegen: Vereniging Onderzoek Flora en Fauna.
- Wanink, J., H. van Dam, F. Grijpstra & T. Claassen (2008), 'Invloed van klimaatverandering op fytoplankton van de Friese meren', *H2O* 41 (23): 32-35.
- Warren, M.S., J.K. Hill, J.A. Thomas, J. Asher, R. Fox, B. Huntley, D.B. Roy, M.G. Telfer, S. Jeffcoate, P. Harding, G. Jeffcoate, S.G. Willis, J.N. Greatorex-Davies, D. Moss & C.D. Thomas (2001), 'Rapid responses of British butterflies to opposing forces of climate and habitat change', *Nature* 414: 65-69.
- Wieringa, K. & R. van Oostenbrugge (2010), 'Herijking van het natuurbeleid: vloek of zegen?', *Landschap* 4: 227-233.
- Witte J.-P., R. Bartholomeus, D. Cirkel & P. Kamps (2008), *Ecohydrologische gevolgen van klimaatverandering voor de kustduinen van Nederland*, Kiwa-rapport KWR 08.006, Nieuwegein: KIWA.
- Witte, J.P.M., J. Runhaar & R. van Ek (2009a), *Ecohydrologische effecten van klimaatverandering op de vegetatie van Nederland*, KWR-rapport 2009.032, Nieuwegein: KIWA.
- Woestenburg, M. (2010), 'Kennis nekt recreatieondernemers bij Natura 2000', *Landwerk* 6: 5-9.
- Wortelboer, F.G. (2010), *Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de Nederlandse zoute wateren*, PBL-rapport 50040216, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hoofdstuk 4

- Apeldoorn, R.C. van (2007), *Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany*, WOT-werkdocument 77, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Apeldoorn, R.C. van, I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij (2010a), *Natuurgebieden in Europa. Bescherming en financiering*, WOT-werkdocument 196, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Apeldoorn, R.C. van, R.W. Kruk, I.M. Bouwma, F. Ferranti, G. De Blust & A.J. Sier (2010b), *Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura 2000 sites. Summary main report 1: the designation in 27 EU member states*, Alterra-rapport 2043.1/INBO-rapport 2010.24, Wageningen: Alterra.
- Apeldoorn, R.C. van, A. Klimkowska & C.J. Smit (2010c), *Eerste concept- en ontwerpbeheerplannen Natura 2000. Kinderziekten en de weg naar herstel!*, Alterra-rapport 2071, Wageningen: Alterra.
- Arnouts, R. & F. Kistenkas (2011), *De deur klemt. Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld*, Alterra-rapport, in voorbereiding.

- Beunen, R. (2010), *The governance of nature. How nature conservation ambitions have been dashed in planning practices*, Wageningen: Wageningen University.
- Blust, G. De, R.W. Kruk, R.C. van Apeldoorn & A.J. Sier (2010), *Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura 2000 sites, Main report 3: towards integrated management*, Alterra-rapport 2045/INBO-rapport 2010.29, Brussels: INBO.
- Bosch, F.J.P. van den (2007), *Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid*, WOT-werkdocument 55, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R. van Apeldoorn (2008), *Natura 2000 Benchmark. A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues*, WOT-rapport 90, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Bouwma, I.M., R. van Apeldoorn & D.A. Kamphorst (2010), *Current practices in solving multiple use issues of Natura 2000 sites. Conflict management strategies and participatory approaches*, Wageningen: Alterra.
- Dirkx, J., F. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2008a), *De weerbarstige werkelijkheid van de ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007*, WOT-rapport 61, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Dirkx, J., F. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2008b), 'De weerbarstige werkelijkheid van de ruimtelijke ordening', *Landwerk* 1; 7-16.
- Europese Commissie (2006), *Nature and biodiversity cases. Ruling of the European court of justice*, Brussel: Europese Commissie.
- Gerritsen, A.L. (2006), *Gelijktijdige implementatie van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Deel 2: analyse van twee implementatieprocessen en van de afstemming daartussen*, Alterra-rapport 1351.2, Wageningen: Alterra/WUR.
- Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk & F. van den Bosch (2009), 'Governance: kans of barrière voor doelbereiking. Verdrogingsbestrijding als gebiedsgericht beleid en de consequenties hiervan voor te hanteren sturingsstijlen', pp. 68-84 in: G. Breeman, H. Goverde & C.J.A.M. Termeer (red.) (2009), *Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*, Assen: Van Gorcum.
- Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte (2009), *Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland*, WOT-werkdocument 143, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen (2009), *Dilemmas en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid*, achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2009, WOT-werkdocument 159, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Kamphorst, D.A., F.J.P. van den Bosch & G.W.W. Wamelink (2009a), 'Casus Noorderpark', pp. 101-109 in: A.L. Gerritsen et al. (2009), *Dilemmas en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid*, achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2009, WOT-werkdocument 159, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Kamphorst, D.A., F.J.P. van den Bosch & G.W.W. Wamelink (2009b), 'Casus Buurserzand/Haaksbergerveen', pp. 91-99 in: A.L. Gerritsen et al. (2009), *Dilemmas en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid*, achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2009, WOT-werkdocument 159, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.
- Kruk, R.W., G. De Blust, R.C. van Apeldoorn, I.M. Bouwma & A.J. Sier (2010), *Natura 2000. Information and communication on the designation and management of Natura 2000 sites. Summary main report 2: Organizing the management in 27 EU member states*, Alterra-rapport 2044.1/INBO-rapport 2010.28, Wageningen: Alterra.
- Leneman, H., M.J. Bogaardt & P. Roza (2009), *Costs of and public funds for Natura 2000 in the Netherlands*, LEI-rapport 2009-073, Den Haag: LEI.
- MNP (2001), *Natuurbalans 2001*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- MNP (2008), *Natuurbalans 2008*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.
- PBL (2009), *Natuurbalans 2009*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010a), *Balans van de Leefomgeving 2010*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010b), *Breaking boundaries for biodiversity*, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2010c), *Evaluatie biodiversiteitsbeleid*, achtergrondrapport bij de Balans van de Leefomgeving 2010, Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pleijte, M. (2010), 'Spanningsvelden bij het opstellen van beheerplannen voor Natura 2000', in: M. Sanders & A.L. Gerritsen (red.) (2010), *Biodiversiteit in de Balans van de Leefomgeving*, WOT-werkdocument, in voorbereiding.
- Pleijte, M., M.N. Wijk & A.L. Gerritsen (2008), *Nationale Parken: naar meer omgevingsgericht werken. Opmaat voor een kwaliteitsslag*, Alterra-rapport 1710, Wageningen: Alterra.
- Provincie Gelderland (2011), *Groei en krimp. Verblijfsrecreatie op de Veluwe. Handreiking ondernemingsplannen*.
- Raad voor de Wadden (2010), 'Gelijk speelveld' voor ondernemers. *Feit of fictie?*, Leeuwarden: Raad voor de Wadden.
- Selnes, T.A., P. van der Wielen & M.E.A. Broekmeyer (2009), 'Casus Sarsven en De Banen', pp. 65-99 in:

A.L. Gerritsen et al. (2009), *Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid*, achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2009, WOT-werkdocument 159, Wageningen: WOT Natuur & Milieu.

Bijlagen

1 Gunstige staat van instandhouding

Een centraal begrip in de natuurwetgeving is ‘gunstige staat van instandhouding’. De invulling van dit begrip is van belang voor de beantwoording van de vragen. Om die reden lichten we dit begrip in deze bijlage toe. Het begrip ‘gunstige staat van instandhouding’ vindt zijn oorsprong in de Habitatrichtlijn. In de (oudere) Vogelrichtlijn wordt het begrip niet gebruikt, maar zijn de doelstellingen algemener geformuleerd: maatschappelijke activiteiten mogen niet leiden tot een verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van vogelsoorten (Vogelrichtlijn, artikel 13).

De gunstige staat van instandhouding komt bij het doel van de Habitatrichtlijn in artikel 2 in lid 2 naar voren: ‘De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.’ Het begrip is opgenomen in de Nederlandse Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet, als onderdeel van de implementatie van de Habitatrichtlijn in Nederland.

De Habitatrichtlijn definieert de gunstige staat van instandhouding voor natuurlijke habitats en soorten als volgt:

- ‘staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.
- De “staat van instandhouding” van een natuurlijke habitat wordt als “gunstig” beschouwd wanneer:
 - het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);
- ‘staat van instandhouding van een soort: het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.
- De “staat van instandhouding” wordt als “gunstig” beschouwd wanneer:
 - uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
 - het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
 - er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;’

Het Habitat Comité, ingesteld onder artikel 20 van de Habitatrichtlijn, heeft een kwantitatieve invulling aan de staat van instandhouding gegeven, mede met het oog op de artikel 17-rapportage van de Habitatrichtlijn. Het Habitat Comité is door de Europese Commissie in het leven geroepen om de implementatie van de Habitatrichtlijn in de lidstaten te ondersteunen. Het Habitat Comité heeft harmonisatie van de rapportage over de staat van instandhouding tot doel gehad, zodat de rapportages uit de verschillende lidstaten vergelijkbaar worden. Het toenmalige ministerie van LNV heeft de invulling van het Habitat Comité gebruikt in het Doelendocument Natura 2000 (LNV 2006, pagina 163 en verder). In de rapportage over 2000-2006 hebben alle lidstaten de rapportagewijze van het Habitat Comité gevolgd.

Tabel B1

Inhoud profielendocumenten

Soorten	Habitattypen
1 Status	Status
2 Kenschets (beschrijving, relatief belang in Europa)	Kenschets (beschrijving, relatief belang in Europa)
3 Ecologische vereisten	Definitie (uitgangspunten, subtypen, vegetatietypen)
4 Bijdrage van gebieden (huidige verspreiding en voorkomen binnen Nederland, huidige voorkomen en Natura 2000, relatieve bijdrage van Natura 2000-gebieden)	Kwaliteitseisen habitatype (abiotische randvoorwaarden, typische soorten, overige kenmerken van een goede structuur en functie)
5 Beoordeling landelijke staat van instandhouding (trends, recente ontwikkelingen, beoordelingsaspect natuurlijk verspreidingsgebied, beoordelingsaspect populatie of oppervlakte, beoordelingsaspect leefgebied of kwaliteit, beoordelingsaspect toekomstperspectief, definitie gunstige staat van instandhouding en oordeel)	Kwaliteitseisen omgeving
6 Bronnen	Huidig voorkomen
7	Beoordeling landelijke staat van instandhouding (trends, abiotiek, biodiversiteit, recente ontwikkelingen, beoordeling staat van instandhouding, landelijke instandhoudingsdoelstelling, streefbeeld, beoordelingsaspect verspreidingsgebied, beoordelingsaspect oppervlakte, beoordelingsaspect kwaliteit)
8	Bronnen

De staat van instandhouding van soorten is bepaald aan de hand van:

1. de gunstige referentie voor het oppervlak van het verspreidingsgebied en de trend in oppervlakte van het verspreidingsgebied;
2. de gunstige referentie voor de populatieomvang en de voortplanting, sterfte en leeftijdsopbouw;
3. het oppervlakte van geschikt leefgebied voor de soort;
4. het toekomstperspectief.

De staat van instandhouding van de habitattypen vult elke lidstaat in aan de hand van:

1. de gunstige referentie voor het verspreidingsgebied en de trend in het daadwerkelijke verspreidingsgebied;
2. de gunstige referentie voor het oppervlak dat het habitatype moet hebben en de trend in het daadwerkelijke oppervlak;
3. de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies;
4. het toekomstperspectief.

De artikel 17-rapportage gebruikt het *one out all out*-principe. Dat wil zeggen dat voor een gunstige staat van instandhouding alle criteria die conclusie moeten ondersteunen. Als een of meerdere criteria slechter scoren, dan wordt de staat van instandhouding ongunstig.

De Nederlandse profielen voor de onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde habitattypen en soorten bevatten de informatie die wordt gebruikt om de artikel 17-rapportage te kunnen uitvoeren (website ministerie van EL&I, geraadpleegd op 6 januari 2011). In deze profielen is alle informatie te vinden om de staat van instandhouding te bepalen (zie tabel B1).

2 Beknopt overzicht relevante jurisprudentie Hof van Justitie

C-57/89, Commissie / Duitsland (Leybucht)

Bij het verkleinen van SBZ's hebben lidstaten minder beoordelingsmarge dan bij het aanwijzen van gebieden. Met de aanwijzing hebben zij immers aangegeven dat dit de meest geschikte gebieden zijn. Alleen in buitengewone omstandigheden kunnen gebieden dan nog worden teruggetrokken. Anders zouden lidstaten zich eenzijdig aan hun verplichtingen kunnen onttrekken. Economische of recreatieve belangen zijn hiervoor niet zwaarwegend genoeg, maar bijvoorbeeld gevaar voor overstromingen wel.

C-355/90, Commissie / Spanje (Santona)

Lidstaten hebben bij het aanwijzen van de meest geschikte beschermingszones een zekere beoordelingsvrijheid, die begrensd wordt door ornithologische criteria. Voor het wijzigen van de oppervlakte van dergelijke beschermingszones is hun beoordelingsvrijheid echter beperkter.

C-96/98, Commissie / Frankrijk

In het Poitou-arrest is het enkele feit dat het aantal vogels van een soort waarvoor het gebied was aangewezen aanzienlijk is afgenomen, voldoende voor een veroordeling. Bovendien zijn te kleine gebieden aangewezen.

C-371/98, First Corporate Shipping

Een lidstaat moet alle geschikte gebieden voordragen aan de Commissie, zonder daarbij rekening te houden met sociale, economische en culturele belangen en regionale en lokale bijzonderheden. Alleen dan kan de Commissie zorgen voor een samenhangend ecologisch netwerk.

C-117/00, Commissie / Ierland

Lidstaten zijn verplicht om te zorgen voor een voldoende gevarieerd en omvangrijk leefgebied voor beschermde vogelsoorten en om passende maatregelen te nemen om verslechtering van deze leefgebieden te voorkomen. Dat betekent dat maatregelen genomen moeten worden om overbegrazing van deze leefgebieden te voorkomen. In de uitspraak tegen Ierland is het feit dat het areaal venen en heide in een bepaald gebied substantieel is afgenomen voldoende voor een veroordeling

C-494/01, Commissie / Ierland (afvalstoffen)

De Commissie kan ook een ingebrekestellingsprocedure starten tegen een lidstaat vanwege een 'algemene en bestendige niet-nakoming van de verplichtingen'.

C-127/02, Kokkelvisserij

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, moet een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.

Een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied houdt in dat, voordat voor dit plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale autoriteiten geven op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

C-6/04, Commissie / Verenigd Koninkrijk

De Habitatrictlijn verplicht de lidstaten om maatregelen te nemen om de achteruitgang van habitat en soorten in aangewezen gebieden te voorkomen. Onder het begrip achteruitgang, valt achteruitgang van habitat en soorten veroorzaakt door mensen evenals natuurlijke ontwikkelingen, die tot gevolg hebben dat de habitat en de soorten erop achteruitgaan. Lidstaten moeten actieve beheersmaatregelen nemen om gebieden in stand te houden of te herstellen.

C-209/04, Commissie / Oostenrijk

Alleen op basis van ornithologische criteria moet bepaald worden of een gebied behoort tot de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden voor aanwijzing als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. Dat een gebied wordt aangetast door bijvoorbeeld recreatie is geen argument om de zone niet aan te wijzen, als blijkt dat daar wel degelijk bepaalde vogels voorkomen.

Het feit dat een gebied volgens de lidstaat 'niet geschikt' is voor de instandhouding van een soort, mag niet leiden tot het achterwege laten van de aanwijzing indien het gebied feitelijk wel veel exemplaren van deze soort

herbergt en dus tot de meest geschikte gebieden behoort, aldus het Hof.

Zaak C-418/04, Commissie / Ierland

De meest geschikte gebieden voor de conservatie van een vogelsoort moeten worden aangewezen. Gebieden die niet aangewezen waren voor de conservatie van een bepaalde vogelsoort, maar dit wel hadden moeten zijn, vallen onder het regime van de eerste zin art 4 (4) van de Vogelrichtlijn. In deze zaak was een zeer geschikt gebied voor de grote stern niet aangewezen en in kwaliteit achteruit gegaan. Ierland had ten minste maatregelen moeten nemen om verdere verslechtering te voorkomen. Nu dat niet is gebeurd en de verslechtering dus aan de lidstaat te wijten is, kan dat geen reden zijn om het gebied niet te beschermen.

C-191/05, Commissie / Portugal

De keuze en afbakening van vogelbeschermingsgebieden moet gebaseerd worden op ornithologische criteria. Een lidstaat mag een SBZ alleen verkleinen of de grenzen ervan aanpassen als de uitgesloten gebieden niet langer de meest geschikte gebieden voor de instandhouding van in het wild levende vogels zijn. Als een gebied voor een bepaalde vogel minder belangrijk blijkt te zijn, maar voor andere vogelsoorten wel van belang is, mag deze zone dus niet worden teruggetrokken als SBZ. De bewijslast voor de lidstaat is zwaarder bij het aanpassen van reeds aangewezen gebieden dan bij de oorspronkelijke aanwijzing.

C-226/08, Stadt Papenburg

De hoofdregel van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn is dat opvolgende activiteiten losse projecten zijn en in beginsel aan een beoordeling moeten worden onderworpen. Hierop kan echter een uitzondering gemaakt worden als het gaat om onderhoudswerkzaamheden die, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op de aard ervan of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, in het bijzonder wanneer zij tot doel hebben om de vaargeul op een bepaalde diepte te houden door regelmatige en daartoe noodzakelijke baggerwerkzaamheden, kunnen worden aangemerkt als één en hetzelfde project.

C-241/08, Commissie / Frankrijk

Artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn roept een algemene verplichting in het leven om passende beschermingsmaatregelen te nemen, die erin bestaan ervoor te zorgen dat de kwaliteit van habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, significante effecten zouden kunnen hebben. De beperking tot

significante effecten geldt alleen voor de storende factoren, niet voor verslechtering.

C-115/09, Trianel (conclusie AG)

Op grond van de MER-richtlijn en het Verdrag van Aarhus hebben milieuorganisaties in ieder geval het recht zich voor een nationale rechter te beroepen op milieubepalingen, met inbegrip van bepalingen die alleen het algemene en niet het particuliere belang betreffen.

3 Lijst van buitenlandse respondenten voor het juridische deel

Denemarken:

- Prof. dr. Helle Tegner Anker, Professor voor Milieurecht, Copenhagen University
- Ministerie Copenhagen

Duitsland:

- Prof. dr. B. Stüer, Anwalt und Notar, Honorarprofessor für Umweltrecht Universität Osanbrück
- Dr. Rudolf Uhl, FOA Landschaftsplanung GmbH, Trier

België:

- Prof. dr. A. Cliquet, Professor voor internationaal, Europees en nationaal biodiversiteitsrecht, Universiteit Gent

4 Juridische enquête

Toelichting: deze enquête werd samengevoegd met de enquête van een deels gelijktijdig verricht onderzoek naar de Programmatische Aanpak Stikstof en werd vervolgens vertaald naar het Engels. De hier weergegeven vragen zijn alleen de vragen die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gesteld. De casusgerichte vragen 6 en 7 werden in de lijst opgenomen om te kunnen controleren of de antwoorden op de abstracte vragen goed zijn begrepen.

Uitwerking rechtsvergelijkende deelvragen naar externe werking (onderzoeksvraag 2.5)

1. Gebruikt u in uw land drempelwaarden (bijv. een bepaalde maximale afstand) of andere (vaste) rekenregels om te bepalen of sprake is van zogenoemde externe effecten, dus een vergunningplicht voor plannen of projecten (of handelingen) die buiten de grenzen van een Natura 2000-gebied worden verricht, maar mogelijk (significante) gevolgen hebben voor het gebied?

2. Mocht u met vaste drempels werken, hoe voorkomt u dat de cumulatie van een veelheid van emissiebronnen (bijvoorbeeld een veelheid van (intensieve) veehouderijen rond een Natura 2000-gebied in totaal toch leidt tot een aanzienlijke, dus significante, toename van de depositie? Of komt een dergelijke situatie in uw land niet voor?
3. Is de externe werking in wetgeving verankerd?
4. Maakt het voor de beoordeling en toetsing van een plan of project (artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrictlijn) een verschil of dat project binnen of buiten de grenzen van het aangewezen gebied zal plaatsvinden?
5. Kunt u concrete voorbeelden in jurisprudentie van uw land noemen waarin rechters uitspraken hebben gedaan over strekking en omvang van de externe werking?
6. Stel, u hebt te maken met een Natura 2000-gebied met voor verzuring gevoelige natuur waarin de KDW, mede als gevolg van emissies uit de veehouderijsector worden overschreden. Een veehouder op 500 meter afstand van het gebied wil een uitbreiding van een veehouderij met tweehonderd varkens realiseren, waardoor het totaal aantal varkens uitkomt op 800. Dit zal een toename van ammoniakemissie tot gevolg hebben, hetgeen zal leiden tot een verhoging van depositie op het gebied met 30 mol (dat is 2 % van de kritische depositiewaarde ter plaatse)
 - a. Is een dergelijke uitbreiding vergunningplichtig? Zo nee, ga verder met vraag f.
 - b. Is uw antwoord anders als de depositie met 60 mol (4% van de kritische depositiewaarde ter plaatse) toeneemt?
 - c. Kan een dergelijke uitbreiding worden vergund? Waarom wel/niet? (als het antwoord nee is, hoeven delen d. t/m e. niet te worden beantwoord).
 - d. Wordt in een dergelijk geval elke techniek geaccepteerd die in het BREF-document voor veehouderijen als BBT is aangemerkt, of kan/moet de overheid die techniek voorschrijven die de minste ammoniakemissies tot gevolg heeft?
 - e. Maakt het voor de beoordeling van dit geval uit of de veehouderij buiten het gebied ligt of binnen het gebied (veronderstellend dat het om dezelfde verhoging van de depositie gaat)?
 - f. Als er geen vergunningplicht bestaat (antwoord nee op vraag a.), wordt de ammoniakemissie van de veehouderij op een andere wijze gereguleerd dan door het voorschrijven van gebruik van de best beschikbare technieken?

7. Verschilt uw antwoord op vraag 6 als er in plaats van een uitbreiding van een veehouderij gaat om de geplande aanleg van een snelweg op 3 kilometer afstand van het gebied als het verkeer over deze snelweg dezelfde emissies en dezelfde verhoging van de depositie tot gevolg zal hebben?

5 Opdracht, onderzoeksvoorstel en onderzoeksvragen van deelonderzoeken

Opdracht

32 548 Onderzoek Natura 2000

Nr. 1 Brief van het Presidium

Aan de leden

Den Haag, 27 oktober 2010

Het Presidium legt hierbij het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij brief van 13 oktober 2010 aan u voor om onderzoek te laten doen naar de knelpunten en oplossingsrichtingen omtrent Natura 2000 die relevant zijn voor aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998.

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de knelpunten en oplossingsrichtingen omtrent Natura 2000 ten behoeve van de het wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving (Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) dat in het voorjaar 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie Van der Ham/Jacobi (Kamerstuk 32 123 XIV, nr. 112) welke op 8 december 2009 door de Tweede Kamer is aangenomen. In de motie wordt het Presidium verzocht het Planbureau voor de Leefomgeving opdracht te geven voor het uitvoeren van het onderzoek. Het Presidium heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht hiertoe een voorstel uit te werken.

In het voorstel worden de onderzoeksvragen opgedeeld in drie onderdelen; het juridische onderdeel van het onderzoek zal worden uitbesteed; de twee overige onderdelen van het onderzoek zullen worden uitgevoerd door het Planbureau voor de leefomgeving.

In alle onderdelen van het onderzoek zal een internationale vergelijking worden opgenomen.

De totale kosten voor dit onderzoek zullen € 50.000 bedragen. Deze kosten zullen ten laste van het reguliere onderzoeksbudget worden gebracht.

Bij de brief is in een bijlage een uitgewerkt onderzoeksvoorstel gevoegd. Zowel de brief (zie bijlage 1) als de bijlage (zie bijlage 2) treft u hierbij aan.

Het Presidium stelt u voor om hiermee in te stemmen.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
G.A. Verbeet

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Onderzoeksvoorstel Natura 2000

Aanleiding

Op 8 december 2009 is de motie van der Ham/Jacobi (32 123-XIV, nr. 112) aangenomen, waarin het Presidium wordt verzocht opdracht te verlenen aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om de knelpunten rond Natura 2000 in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te verkennen. Op 20 januari 2010 heeft het Presidium de vaste Kamercommissie voor LNV verzocht het voorstel nader uit te werken en na bespreking tijdens een procedurevergadering via het Presidium aan de Kamer door te geleiden. Tijdens de procedurevergadering van 2 februari 2010 is besloten een voorbereidingscommissie in te stellen waar in ieder geval de indieners van de motie aan deelnemen, en die een voorstel zal uitwerken. Tijdens de procedurevergadering van 2 maart 2010 heeft de commissie besloten het besluit van 2 februari 2010 omtrent het instellen van een voorbereidingscommissie te handhaven en niet controversieel te verklaren.

De voorbereidingscommissie heeft de motie nader uitgewerkt in onderzoeksvragen. Op basis van deze vragen is het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) nagegaan of deze beantwoord kunnen worden aan de hand van beschikbare informatie (zoals het IBO Natuur (Kamerstuk 31 588, nr. 3), het Heroverwegingsrapport "Leefomgeving en natuur" (Kamerstuk 32 359, nr. 1 rapport 2) en de Natuurbalans 2009 (Zaaknummer 2009Z16475)). Dit bleek niet het geval en daarom heeft het BOR samen met de commissiestaf dit onderzoeksvoorstel opgesteld.

In het onderzoeksvoorstel staat de hoofdvraag naar de knelpunten en oplossingen rond Natura 2000 centraal die relevant zijn voor de aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet). Doel van het onderzoek is input te leveren voor het wetgevingstraject van de integratie van de Natuurwetgeving (Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet) dat in het voorjaar 2011 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Deze hoofdvraag wordt benaderd vanuit drie invalshoeken:

1. juridisch
2. natuur- en milieuaspecten
3. beheerplanproces

Hierbij wordt op alle aspecten internationaal vergelijkend onderzoek gedaan.

Het PBL is informeel benaderd om na te gaan of zij tijd en expertise hebben om het onderzoek uit te voeren. Het PBL heeft aangegeven dat zij geen juridische expertise bezit en dat daarvoor expertise moet worden ingekocht. De internationaal vergelijkende invalshoek kunnen zij voor hun rekening nemen voor zover het geen juridische vragen betreft. Ook gaven zij aan dat zij ecologische expertise nodig hebben van buiten het PBL. De Universiteit van Wageningen (WUR)(Alterra) ligt daarbij het meest voor de hand. Daar zijn wel kosten aan verbonden.

Voorgesteld wordt dan ook om het onderzoek op te splitsen in deelonderzoeken: een juridisch deel, dat wordt uitbesteed, een natuur- en milieuaspectendeel en een beheerplanprocesdeel, dat door het PBL wordt uitgevoerd in samenwerking met de WUR. Het internationaal vergelijkende deel komt in de deelonderzoeken terug als apart onderdeel.

Juridisch deelonderzoek

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de juridische knelpunten bij de implementatie van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het deelonderzoek

Welke juridische knelpunten spelen er als gevolg van de implementatie van de Vogel en habitatrichtlijn in de nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet en Crisis- en herstelwet) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen

1. Welke juridische ruimte bestaat er bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving om instandhoudingsdoelen per gebied bij te stellen indien na één of meer beheerplanperiode(s) blijkt dat deze niet haalbaar zijn?
2. Wat zijn de juridische gevolgen als de aangewezen instandhoudingsdoelen per gebied niet gehaald worden, of als (ondanks maatregelen) toch verslechtering optreedt?

3. Welke ruimte biedt de Vogel- en Habitatrichtlijn om van de aangewezen instandhoudingsdoelen af te wijken, door het hanteren van begrippen als haalbaar en betaalbaar?
4. Bestaan er juridische mogelijkheden bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving voor grensoverschrijdende samenwerking (uitwisseling en grensoverschrijdende compensatie) en wat houdt dat mogelijk tegen?
5. Op welke wijze zijn beheerplannen juridisch onderbouwd of verankerd?
6. Wat betekent de definitieve Programmatische Aanpak Stikstof voor reeds vastgestelde beheerplannen?
7. Wat betekenen de wijzigingen in de Nb-wet en de Crisis- en herstelwet voor bestaande activiteiten met (mogelijke) significante effecten?

Internationaal vergelijkende vragen

8. Hoe wordt in andere EU-landen de ontwikkeling van de milieucondities, zoals een neerwaartse trend van stikstofdepositie, juridisch verankerd?
9. Wordt in andere EU-landen een vergelijkbaar begrip voor 'externe werking' gehanteerd? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?

Natuur- en Milieuaspecten deelonderzoek Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de ecologische knelpunten bij de implementatie van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het onderzoek

Welke ecologische knelpunten spelen er als gevolg van de implementatie van de Vogel- en habitatrichtlijn in de nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet en Crisis- en herstelwet) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermessing, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang, voor het realiseren van Natura 2000-instandhoudingsdoelen?
2. In de rapporten van de werkgroep IBO Natuur en brede heroverwegingen Ruimte voor leven worden diverse oplossingen genoemd waarbij de focus ligt op de EHS-gebieden. Wat zijn de gevolgen van deze oplossingsrichtingen voor de geconstateerde

knelpunten in de Natura 2000-gebieden, die zich voor het merendeel binnen de EHS bevinden?

3. Hoe wordt de ontwikkeling van het voorkomen van soorten gekwantificeerd?
4. Zijn er in Nederland gebieden waar zwaardere instandhoudingsdoelstellingen zijn geformuleerd dan strikt nodig volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn? Welke gebieden zijn dit en wat houdt de extra verzwaring in?
5. Wat biedt de beste wetenschappelijk-ecologische basis voor een oordeel over het verslechteringsverbod uit de Vogel- en Habitatrichtlijn?
6. Wat zijn de te verwachten effecten van klimaatsverandering op de haalbaarheid en realiseerbaarheid van de aangewezen instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden? Op welke termijn zijn deze effecten te verwachten? Hoe verhoudt de snelheid van deze veranderingen zich tot de beheerplancyclus van 6 jaar? Welke aanvullende maatregelen kunnen in dat geval bijdragen aan de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen?

Internationaal vergelijkende vraag

7. Hoe gaan omringende EU-landen om met de belangrijkste knelpunten op het gebied van milieu, zoals verdroging, verzuring en vermessing, versnippering en het gebrek aan ecologische samenhang? (bijvoorbeeld Duitsland die bewust gebieden "vernat")?

Beheerplanproces deelonderzoek Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart te brengen van de knelpunten bij het beheerplanproces van Natura 2000 en de mogelijke oplossingsrichtingen die kunnen worden meegenomen in de integratie van de natuurwetgeving. Het gaat hierbij met name om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving.

Hoofdvraag van het onderzoek

Welke beheerplanprocesaspecten vormen het grootste knelpunt bij het realiseren van Natura 2000-doelen en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor deze knelpunten die bij de integratie van de natuurwetgeving kunnen worden meegenomen?

Onderzoeksvragen

1. In welke gebieden zijn de beheerplanprocessen al afgerond, en wat waren daar de belangrijkste vraagstukken (overzicht)? Welke lessen (negatief en positief) zijn hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces? Is net als bij de

tracéwet het wenselijk om over het proces richtlijnen op te nemen in de wet?

2. Op welke wijze is in de afgeronde beheerplanprocessen omgegaan met bestaand gebruik?
3. Welk tempo is in de reeds gerealiseerde beheerplannen gekozen om de doelen te bereiken en hoe is dit tempo geborgd?
4. Op welke wijze is in de reeds bestaande beheerplanprocessen omgegaan met vooraf meten, monitoring, evaluatie, financiering en afspraken over het doorwerken van uitkomsten in opvolgende beheerplannen?
5. Op welke wijze wordt geborgd dat het verslechteringsverbod wordt nageleefd? Bij wie ligt bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid voor maatregelen bij handhaving?

Internationaal vergelijkende vragen

6. Hoe gaan andere EU lidstaten om met beheer van Natura 2000-gebieden? Welke lessen (in positieve zin) zijn er hieruit te trekken ten aanzien van de inrichting van het beheerplanproces?
7. Hoe wordt in andere EU-landen omgegaan met bestaand gebruik? Hoe wordt dit begrip gedefinieerd, berekend en verankerd?



Planbureau voor de Leefomgeving

**Universiteit Utrecht****WAGENINGEN UR**
*For quality of life***Planbureau voor de Leefomgeving**

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

April 2011