

## **Nederland op slot?**

De Europese en Nederlandse  
natuurbeschermingswetgeving nader  
bezien

Eindrapportage van de werkgroep  
Vogel- en Habitatrictlijnen

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport	10
<b>2 De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn</b>	<b>12</b>
2.1 Inleiding	12
2.2 Inhoud van de richtlijnen	12
2.3 Implementatie richtlijnen in Nederland	13
2.4 Implementatie richtlijnen in de EU	15
<b>3 De Nederlandse natuur in kerncijfers</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding	17
3.2 Ecosystemen en flora en fauna	17
3.3 SBZ's en wettelijke bescherming soorten in Nederland	20
3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid richtlijnen	22
<b>4 Beperkende kenmerken Vogel- en Habitatrichtlijnen</b>	<b>24</b>
4.1 Inleiding	24
4.2 Belangrijkste beperkende kenmerken	24
<b>5 Knelpunten</b>	<b>28</b>
5.1 Inleiding	28
5.2 Knelpunten gebiedenbescherming	28
5.3 Knelpunten soortenbescherming	33
<b>6 Oplossingen voor de knelpunten</b>	<b>39</b>
6.1 Inleiding	39
6.2 Oplossingen voor gebiedsgerelateerde knelpunten	39
6.3 Oplossingen voor soortengerelateerde knelpunten	45
<b>7 Aanbevelingen</b>	<b>52</b>
7.1 Inleiding	52
7.2 Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering	53
7.3 Aanbevelingen met betrekking tot de Nederlandse wetgeving	56
7.4 Aanbeveling met betrekking tot de richtlijnen	57
<b>Literatuurlijst</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 1. Brieven over evaluatie Vogel- en Habitatrichtlijnen op Europees niveau</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 2. Taakopdracht</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 3. Samenstelling van de werkgroep</b>	<b>63</b>

<b>Bijlage 4. Geïnterviewde organisaties</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage 5. Belangrijke bepalingen gebiedenbescherming Habitatrictlijn</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 6. Belangrijke bepalingen soortenbescherming Habitatrictlijn</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 7. Implementatie richtlijnen in Nederland</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 8. Soorten in Nederland</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 9. Speciale beschermingszones in Nederland</b>	<b>78</b>
<b>Bijlage 10. Speciale beschermingszones in de EU</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage 11. Voorbeelden open formuleringen richtlijnen</b>	<b>80</b>

# Samenvatting

## *Inleiding*

Vrij recentelijk berichtten de landelijke media over relatief onbekende diersoorten die economische activiteiten, met als bekendste voorbeelden de aanleg van een bedrijventerrein in Heerlen (korenwolf) en de bouw van een hotel in Noordwijkerhout (duinhagedis), verhinderden. De Europese Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) werden verantwoordelijk gehouden voor deze belemmeringen. De richtlijnen, die het behoud van de natuurlijke leefomgevingen en van de wilde flora en fauna in de gehele EU tot doel hebben, zouden in de praktijk tot problemen leiden en Nederland 'op slot' dreigen te gooien.

Ook op Europees niveau stonden de richtlijnen recent in de belangstelling: vorig jaar juni besloot de Raad van milieuministers de Europese Commissie (Cie) en de lidstaten op te roepen te werken aan een oplossing voor de nog bestaande moeilijkheden bij de implementatie van de richtlijnen. In dit verband heeft het kabinet, ingegeven door enige maatschappelijke commotie over de richtlijnen in Nederland, een agenderende brief gezonden aan de Cie met het verzoek op korte termijn de richtlijnen te evalueren. De Cie heeft hierop geantwoord in 2007 een evaluatie van de richtlijnen te overwegen.

Ter voorbereiding op de (mogelijke) evaluatie van de richtlijnen door de Cie heeft het kabinet besloten een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uit te laten voeren naar de implementatie van de richtlijnen in Nederland. Het onderzoek heeft zich op de volgende vragen gericht:

1. *Welke knelpunten ondervindt Nederland bij de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en in hoeverre zijn deze knelpunten specifiek voor Nederland?*
2. *Welke mogelijke oplossingsrichtingen dienen de doelstellingen van de richtlijnen, waarborgen een passende afweging van verschillende maatschappelijke belangen en bieden op termijn duurzame mogelijkheden?*

Dit eindrapport van het IBO biedt een inventarisatie van de knelpunten en doet aanbevelingen voor oplossingen. De inventarisatie en de aanbevelingen kunnen gebruikt worden om de implementatie van de richtlijnen in Nederland op orde te brengen, wat een verplichting is die elke lidstaat heeft en die los staat van een (mogelijke) evaluatie door de Cie.

## *Verantwoording onderzoek*

De knelpunten in het onderzoek zijn gebaseerd op literatuurstudie, informatie van verschillende overheidslagen, gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en op het jurisprudentieonderzoek dat de Universiteit van Tilburg in het kader van dit IBO heeft uitgevoerd. De knelpunten zijn kwalitatief beschreven, aangezien de beperkt beschikbare onderzoekstijd een nadere kwantificering niet toeliet. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft in beeld gebracht wat de toestand van de natuur is in

Nederland, hoeveel gebieden zijn aangewezen als Speciale Beschermingszone (SBZ) en hoeveel soorten beschermd zijn.

In het onderzoek wordt met 'implementatie' ten eerste de omzetting van de richtlijnen in het Nederlandse recht bedoeld en ten tweede de toepassing/uitvoering van de Nederlandse wet- en regelgeving die betrekking heeft op de richtlijnen. Van een 'knelpunt' is sprake als een betrokken actor de uitleg of uitwerking van de natuurbeschermingswetgeving als een probleem ervaart.

De aanbevelingen richten zich in eerste instantie op maatregelen die de uitvoering van de richtlijnen kunnen verbeteren. Mochten deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, dan zal het aanpassen van nationale wet- en regelgeving als mogelijke oplossing aan de orde kunnen zijn. Als laatste oplossingsrichting resteert het aanpassen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). Voor deze aanpak in drie fasen bestaat brede steun bij zowel bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties als overheid.

#### *Korte historie implementatie richtlijnen*

In Nederland is in de periode 1981 tot 1997 weinig aandacht geweest voor de VHR, zowel wat betreft implementatie in de nationale wetgeving, beleidsmatige concretisering, toepassing als het verstreken van voorlichting over de implicaties. Gedacht werd dat o.a. met de toepassing van de vigerende Natuurbeschermingswet, met de ruimtelijke verankering van de Ecologische Hoofdstructuur in de PKB Structuurschema Groene Ruimte en via het sluiten van beheersovereenkomsten voldaan kon worden aan de verplichtingen van de beide richtlijnen. In feite is het nationale beleid, waarin belangenafwegingen een belangrijke rol speelden, ook na het van kracht worden van de richtlijnen in grote lijnen voortgezet.

Toen de Nederlandse rechter in 1998 oordeelde dat de VHR niet correct waren omgezet in de nationale wetgeving, volgden rechtszaken waarin aanvankelijk met name natuurbeschermingsorganisaties rechtstreeks beroep deden op de richtlijnen. In een aantal zaken oordeelde de rechter dat de richtlijnen niet waren nageleefd en vernietigde hij de voor de projecten verleende vergunningen. De uitspraken van de rechter hebben het bedrijfsleven en de overheden meer dan voorheen geconfronteerd met de implicaties van de natuurbeschermingswetgeving en hebben geleid tot veel vragen en kanttekeningen bij de VHR. Het effect van de uitspraken van de rechterlijke macht was dat een aantal projecten vertraging ondervond. De rechtelijke uitspraken dwongen tevens de overheden om de natuurbescherming richtlijnconform toe te gaan passen, wat in de praktijk geleid heeft tot een aantal knelpunten.

Inmiddels zijn de soortenbeschermingsbepalingen van de richtlijnen geïmplementeerd in de Flora-en Faunwet (FF-wet) en zullen de gebiedenbeschermingsbepalingen worden verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet 1998)<sup>1</sup>. In het kader van de gebiedenbescherming zijn voorts 141 SBZ's aangewezen. Volgens het Milieu- en Natuurplanbureau gaat de kwaliteit van de natuur in Nederland nog steeds achteruit, hoewel er wel indicaties zijn dat de kwaliteit in de SBZ's op peil blijft en zelfs verbetert.

#### *Belangrijkste knelpunten en aanbevelingen ter oplossing*

De komende jaren ligt er voor de overheid, met name het ministerie van LNV, het bedrijfsleven en de natuurbeschermingsorganisaties een aanzienlijke uitdaging om de

---

<sup>1</sup> In de Tweede Kamer ligt hiertoe het wetsvoorstel NB-wet (Kamerstuk 28171).

geïnterpreteerde knelpunten op te lossen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de doelstellingen van de richtlijnen niet ter discussie staan en er een breed maatschappelijk draagvlak bestaat om de knelpunten aan te pakken. Het uitgangspunt bij het oplossen van de knelpunten zou dan ook de eerbiediging van de doelstellingen van de richtlijnen dienen te zijn.

- Verbeteren onderlinge communicatie

De Minister van LNV wordt sterk aanbevolen een overlegplatform in te stellen om de communicatie over de natuurbeschermingswetgeving tussen overheidslagen, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties te verbeteren. Het platform kan de Minister adviseren over de identificatie van en oplossing van de knelpunten zoals in dit IBO-rapport en andere recente onderzoeken aangegeven zijn.

- Verbeteren beleidsbepaling, voorlichting en toepassing

Onvoldoende beleidsbepaling, voorlichting over en toepassing van de natuurbeschermingswetgeving hebben, in meer of mindere mate, geleid tot (rechts)onzekerheid, bezwaar- en beroepsprocedures, uitstel en afstel van projecten, administratieve belasting, extra kosten en natuurschade. De volgende aanbevelingen kunnen leiden tot verbetering:

- a) Het bevorderen van de politieke en bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van de richtlijnen.
- b) Het beleidsmatig concretiseren van de (reikwijdte van) bepalingen en begrippen uit de richtlijnen en de nationale natuurbeschermingswetten die essentieel zijn voor de uitvoering. Dit kan door het opstellen van beleidskaders. Als beleidskaders geen of onvoldoende rechtszekerheid bieden dan kan onderzocht worden of het verduidelijken van de begrippen in de NB-wet 1998 en/of de FF-wet de gewenste zekerheid kan bieden.
- c) Het verder verbeteren van voorlichting over natuurbeschermingswetgeving door het ministerie van LNV.
- d) Het op korte termijn geven van een tijdelijke extra impuls aan het natuurbeleid.

- Opstellen beheersplannen

Aanbevolen wordt de provincies op te roepen beheersplannen voor de SBZ's op te stellen. De beheersplannen kunnen voor een belangrijk deel de onzekerheid die nu bestaat bij natuurbeschermingsorganisaties en het bedrijfsleven over de beheersvereisten respectievelijk het bestaande gebruik in en de externe werking rond de SBZ's wegnemen.

- Beperken belemmerende werking soortenbescherming

Het bedrijfsleven is van mening dat de FF-wet een al jaren geldende bedrijfspraktijk in veel sectoren onevenredig zwaar belemmert. Het is wenselijk dat het ministerie van LNV in 2003, in overleg met de betrokken sectoren en de natuurbeschermingsorganisaties, gedragscodes opstelt voor het uitvoeren van reguliere bedrijfsactiviteiten. Mochten gedragscodes geen uitkomst bieden dan wordt aanbevolen dat het ministerie een vrijstellingenbesluit opstelt op grond waarvan voor reguliere bedrijfsactiviteiten geen ontheffing meer hoeft te worden verkregen. Indien een vrijstellingenbesluit niet tot verbetering leidt, dan kan onderzocht worden hoe de FF-wet, die op een aantal punten verder gaat dan de vereisten van de richtlijnen, meer in lijn kan worden gebracht met de richtlijnen.

- Protocol voor te verrichten soorten onderzoek en houdbaarheidsdatum vergunning

Onduidelijk is waar de onderzoeken op grond van de FF-wet naar het voorkomen van bijzondere soorten aan moeten voldoen. Aanbevolen wordt een protocol op te stellen, zodat duidelijk is waaraan de onderzoeken moeten voldoen. Verder kan de zekerheid

voor de initiatiefnemer van een project of activiteit vergroot worden door aan een verleende vergunning een 'houdbaarheidsdatum' te koppelen die aansluit bij de bestaande wettelijke termijnen van de huidige planprocedures. Mochten protocol en een houdbaarheidsdatum voor vergunning geen rechtskracht blijken te hebben, dan is aanpassing van de wetgeving een laatste optie.

- Inventariseren bijzondere soorten

Op dit moment bestaat onvoldoende inzicht in de landelijke verspreiding van bijzondere soorten. Onderzocht zou kunnen worden welke gegevens nog ontbreken voor een landsdekkend overzicht. Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens inventarisaties opgezet worden om de ontbrekende gegevens aan te vullen. Daarnaast kunnen de reeds beschikbare gegevens volledig toegankelijk worden gemaakt, tegen een kostendekkende vergoeding door de gebruiker.

- Verminderen bestuurlijke lasten en kosten bedrijfsleven

Voor het bedrijfsleven kunnen de kosten verminderd worden door het creëren van één vergunningenloket en door van de kant van het ministerie van LNV duidelijke voorlichting te geven over de natuurbeschermingswetgeving. In samenwerking met de overheidslagen en het bedrijfsleven kan onderzocht worden wat de kosten van de natuurbeschermingswetgeving zijn en hoe deze verminderd kunnen worden.

- Uitwisselen ervaringen met lidstaten

Uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten inzake knelpunten en mogelijke oplossingen kan leiden tot nieuwe inzichten en onderling begrip. Nederland zou een congres kunnen organiseren over deze materie, waarbij zowel lidstaten als de Cie kunnen worden uitgenodigd, bijvoorbeeld gedurende het Nederlandse voorzitterschap, tweede helft 2004.

- Evaluatie verbeteringstraject begin 2005

Met nadruk wordt aanbevolen de voortgang van het verbeteringstraject begin 2005 te evalueren. De Minister van LNV zou hierover verslag aan de Ministerraad en de Tweede Kamer kunnen uitbrengen. Het platform (zie aanbeveling 1) kan hierbij een adviserende rol vervullen. Evaluatie kan nuttig blijken in de Nederlandse voorbereiding op de mogelijke evaluatie van de VHR door de Cie in 2007.

- Implementeren art. 6 Habitatrichtlijn

De Cie heeft eind 2002 aangekondigd Nederland bij het Europese Hof in gebreke te zullen stellen vanwege het niet implementeren van art. 6 van de Habitatrichtlijn. De NB-wet 1998 dient dan ook op korte termijn aangepast te worden. Implementatie kan gebeuren door het wetsvoorstel NB-wet (Kamernummer 28171), dat momenteel nog geagendeerd dient te worden in de Tweede Kamer (integrale stelsel). Een alternatief voorstel, zoals verwoord in een aantal Kameramendementen, sluit aan bij de systematiek van de huidige NB-wet door de habitattoets te laten plaatsvinden in een afzonderlijke vergunning, te verlenen door Gedeputeerde Staten (decentrale stelsel).

- Verbeteren coördinatie vergunningverlening

Het is gewenst conflicten tussen overheidslagen, die zich voor kunnen gaan doen wanneer voor één en hetzelfde project meerdere vergunningen op grond van het wetsvoorstel NB-wet 1998 (integrale stelsel) van verschillende overheidslagen nodig zijn, op te lossen. Indien deze conflicten zich voordoen, wordt aanbevolen hiervoor op korte termijn oplossingen in de vorm van een wettelijke regeling te onderzoeken.

- Vereenvoudigen soortenbeschermingswetgeving

De Nederlandse natuurbeschermingswetgeving, met name de soortenbeschermingswetgeving, wordt, ondanks de recente vereenvoudigingen, als complex ervaren. De noodzaak en mogelijkheid om te komen tot een vereenvoudiging van de soortenbeschermingswetgeving binnen de EG-rechtelijke randvoorwaarden zou onderzocht kunnen worden. Daarbij is de integratie van de NB-wet en de FF-wet in één Wet Natuurbeheer een mogelijkheid. Met name voor het soortenbeschermingsrecht is een goede en heldere verdeling van te regelen aspecten op wets-, amvb-, en regelingenniveau wenselijk. De voorziene evaluatie van de FF-wet in 2006 kan hiervoor gebruikt worden.

- Aanpassen bepalingen richtlijnen

Als uitvoeringsmaatregelen en aanpassing van de Nederlandse wetgeving niet of onvoldoende leiden tot vermindering van de gesignaleerde knelpunten, dan zou de wenselijkheid, mogelijkheid en noodzaak onderzocht kunnen worden van aanpassing van bepaalde bepalingen van de VHR. Te denken valt bijvoorbeeld aan het laten aansluiten van het soortenbeschermingsregime voor vogels op het (minder stringente) beschermingsregime voor andere diersoorten. Uit dit onderzoek zou kunnen blijken dat Nederland (bij de andere lidstaten en de Cie) in zou kunnen zetten op het aanpassen van de richtlijnen, met eerbiediging van de beschermingsdoelstellingen van de richtlijnen. Aanpassing van de richtlijnen is een langdurig proces dat in nauw overleg met de andere lidstaten en op initiatief van de Cie<sup>2</sup> zal moeten geschieden.

---

<sup>2</sup> De Raad van milieuministers zal hier uiteindelijk, in co-decisie met het Europese Parlement, over moeten besluiten.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Europese Vogelrichtlijn (VR) en de Habitatrichtlijn (HR) regelen de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van het instandhouden van de vogelstand respectievelijk van de natuurlijke leefomgevingen en de wilde flora en fauna in de gehele Europese Unie (EU). De richtlijnen hebben een duurzame ontwikkeling en behoud van biodiversiteit tot doel. Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de richtlijnen. Zo zijn de onderhandelingen over de HR onder Nederlands voorzitterschap in 1991 zo goed als afgerond. Nederland onderschrijft de doelen van de richtlijnen en heeft de richtlijnen inmiddels gedeeltelijk in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd (Flora-en Faunawet, FF-wet) en is voornemens het resterende deel op korte termijn te implementeren (Natuurbeschermingswet 1998, NB-wet 1998).

De Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) laten in de toepassingspraktijk een wisselend beeld zien. Naast positieve effecten voor soorten en habitats wordt er in een aantal gevallen problemen gesignaleerd. Zo zijn in de media enkele, op grond van de HR beschermde, diersoorten als de korenwolf, de zeggekorfslak en de kamsalamander in verband gebracht met het stilleggen van een aantal (infrastructurele) projecten. Europees zijn de problemen (deels) onderkend: de Raad van milieuministers heeft in zijn vergadering van 25 juni 2002 de Europese Commissie (Cie) en de lidstaten opgeroepen te werken aan een oplossing voor de nog bestaande moeilijkheden bij de implementatie van de richtlijnen. In dit verband heeft Nederland een agenderende brief gezonden aan Brussel, waarin de Cie wordt verzocht op korte termijn de VHR te evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en praktische toepasbaarheid. De Cie heeft hierop per brief, bij monde van Commissaris Wallström, geantwoord in 2007 een evaluatie van de richtlijnen te overwegen (beide brieven zijn opgenomen in bijlage 1).

Dit eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) kan dienen als een bijdrage aan de Nederlandse inbreng voor de (mogelijke) evaluatie door de Cie in 2007. Het kan gezien worden als een 'nulmeting', waartegen de komende jaren veranderingen in uitvoering en beleid kunnen worden afgezet. Daarnaast dient het rapport een duidelijk nationaal belang: het brengt problemen met de VHR in kaart die Nederland zelf kan en moet oplossen.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit IBO is de Nederlandse knelpunten met betrekking tot de implementatie van de VHR zo volledig mogelijk in kaart te brengen in combinatie met een toets op doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige toepassing in Nederland, en om mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren.

Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen (zie bijlage 2 voor de taakopdracht van het kabinet):

1. Welke knelpunten ondervindt Nederland bij de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en in hoeverre zijn deze knelpunten specifiek voor Nederland?
2. Welke mogelijke oplossingsrichtingen dienen de doelstellingen van de richtlijnen, waarborgen een passende afweging van verschillende maatschappelijke belangen en bieden op termijn duurzame mogelijkheden?

Met 'implementatie van de richtlijnen' wordt ten eerste de omzetting van de Europese richtlijnen in het Nederlandse recht bedoeld, en ten tweede de toepassing/uitvoering van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de richtlijnen. Het begrip 'knelpunt' is ruim opgevat. Immers, wat een knelpunt vormt voor het bedrijfsleven kan een 'goede zaak' zijn voor natuurbeschermingsorganisaties en visa versa. In dit onderzoek is sprake van een knelpunt als een betrokken actor de uitleg of uitwerking van de natuurbeschermingswetgeving als een probleem ervaart. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld onduidelijkheid over wet- en regelgeving, ongewenste consequenties van de wet- en regelgeving voor de bedrijvigheid en een onnodige belasting van overheden en bedrijfsleven.

### 1.3 Onderzoeksaanpak en opbouw van het rapport

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de IBO-werkgroep<sup>3</sup> er voor gekozen het onderzoek een aantal fasen te laten doorlopen. Tijdens de *inventarisatiefase* is een brede inventarisatie gemaakt van alle mogelijke knelpunten die zich voordoen bij de implementatie van de richtlijnen. De knelpunten zijn gebaseerd op literatuurstudie, informatie van verschillende overheidslagen, gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en op het jurisprudentieonderzoek dat de Universiteit van Tilburg<sup>4</sup> in het kader van dit IBO heeft uitgevoerd. Bij de inventarisatie is onderscheid gemaakt tussen knelpunten die samenhangen met het soortenbeleid en die samenhangen met het gebiedenbeleid.

Vervolgens zijn in de *verdiepingsfase* de knelpunten geanalyseerd met als hoofdvraag: wat is de (achterliggende) oorzaak van de knelpunten? Per knelpunt is de analyse zo objectief mogelijk beschreven, wat heeft geresulteerd in een *groslijst* van knelpunten. In de groslijst is een onderscheid aangebracht tussen knelpunten die te maken hebben met de richtlijnen zelf, met de Nederlandse wet- en regelgeving en met de uitvoering. Deze groslijst is aan een speciaal daartoe in het leven geroepen interdepartementale werkgroep van juristen voorgelegd met het verzoek te onderzoeken in hoeverre de beschrijvingen van de knelpunten juridisch correct zijn. Tevens heeft de juridische werkgroep aangegeven welke knelpunten zij als 'ernstig' of 'zwaar' beschouwen. Om een beter beeld te krijgen van de in de praktijk daadwerkelijk gevoelde knelpunten (naar aard en omvang) en van de positieve ervaringen heeft een groot aantal gesprekken plaats gevonden met actoren van bestuursorganen, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties. Bijlage 4 geeft een overzicht van de organisaties waarmee gesproken is.

---

<sup>3</sup> De samenstelling van de werkgroep is in bijlage 3 opgenomen. De werkgroep heeft besloten als externe deskundigen een vertegenwoordiger van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en een vertegenwoordiger van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de werkgroep toe te voegen.

<sup>4</sup> Verschuuren, 2003.

In de *categorisatiefase* is op basis van het oordeel van de IBO-werkgroep, en het advies van de juridische werkgroep, een selectie gemaakt van de belangrijkste knelpunten. Dit heeft geresulteerd in hoofdstuk 5, waarin de knelpunten die te maken hebben met zowel de Nederlandse wet- en regelgeving als met de uitvoering zijn opgenomen. De knelpunten zijn naar inhoud geclusterd en kwalitatief beschreven<sup>5</sup>. De (mogelijke) knelpunten die te maken hebben met de richtlijnen zelf zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Aansluitend heeft in de *oplossingsfase*, mede op basis van het jurisprudentieonderzoek van de Universiteit van Tilburg, de gehouden interviews en een gesprek met een vertegenwoordiger van de Cie, per knelpunt een inventarisatie van oplossingen plaatsgevonden. Daarnaast is een aantal omliggende lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het VK) gevraagd of zij de geïnterviewde knelpunten herkennen en zo ja, welke mogelijke oplossingen zij hier voor zien<sup>6</sup>. Dit heeft geresulteerd in hoofdstuk 6. Eind april zijn de geïnterviewde knelpunten en oplossingsrichtingen op een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de bestuursorganen, het bedrijfsleven en de natuurbeschermingsorganisaties gepresenteerd. Deze nuttige bijeenkomst heeft op een aantal plaatsen geleid tot aanpassing van de hoofdstukken 5 en 6. Tot slot zijn in de *eindfase* de naar oordeel van de werkgroep belangrijkste oplossingen uit hoofdstuk 6 verwoord in de aanbevelingen van hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 2 geeft enige achtergrondinformatie over de VHR: de inhoud van de richtlijnen en de juridische implementatie van de richtlijnen in Nederland en in de andere lidstaten van de EU. Hoofdstuk 3 geeft een indruk van de Nederlandse natuur<sup>7</sup>, de praktische implementatie van de richtlijnen in Nederland en tot slot van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de richtlijnen.

---

<sup>5</sup> Kwantificering van de knelpunten is gezien de beperkt beschikbare onderzoekstijd niet mogelijk gebleken.

<sup>6</sup> Mede door de beperkt beschikbare onderzoekstijd is het niet meer gelukt om voldoende respons op de enquête te krijgen om in het rapport te verwerken.

<sup>7</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van een studie die het Milieu- en Natuurplanbureau ten behoeve van het IBO heeft opgesteld: "Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijnen", 2003.

## 2 De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn

### 2.1 Inleiding

Met de Europese VR en HR wordt beoogd de biodiversiteit op het grondgebied van de Europese Unie (EU) te herstellen, te behouden en verder te ontwikkelen. De VR<sup>8</sup> is 2 april 1979 vastgesteld door de Raad van milieuministers en heeft betrekking op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten en op hun eieren, nesten en hun leefgebieden. De HR<sup>9</sup>, aangenomen op 21 mei 1992, is complementair aan de VR. Deze richtlijn richt zich, met uitzondering van vogels en hun leefgebieden, op de bescherming van de wilde flora en fauna en natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten. Met deze richtlijnen geeft de EU invulling aan onder meer de Conventie voor Biodiversiteit en andere internationale natuurbeschermingsverdragen, zoals de Wetlandconventie en het Verdrag van Bern.

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van de richtlijnen kort besproken (paragraaf 2). Vervolgens wordt gekeken naar de implementatie van de richtlijnen in Nederland (paragraaf 3) en in de andere lidstaten van de EU (paragraaf 4).

### 2.2 Inhoud van de richtlijnen

De richtlijnen beogen de biodiversiteit te beschermen door enerzijds de leefgebieden van de soorten te beschermen (gebiedenbescherming) en door anderzijds de soorten te beschermen (soortenbescherming).

Op grond van de gebiedenbescherming dienen de lidstaten Speciale Beschermingszones (SBZ's) aan te wijzen. Onder SBZ's worden verstaan de gebieden die het meest geschikt zijn voor de instandhouding van de te beschermen typen leefgemeenschappen en soorten planten en dieren en hun leefgebieden. Gebieden zijn geschikt als ze zijn gelegen binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de desbetreffende typen en soorten en de kenmerken bezitten die essentieel zijn voor hun voortbestaan. De selectie van de meest geschikte gebieden gebeurt door de lidstaten zelf, op basis van globale ecologische criteria, genoemd in de richtlijnen en op basis van eigen uitwerkingen. De SBZ's van de VHR vormen samen het Europees Ecologisch Netwerk: Natura 2000.

De belangrijkste bepalingen betreffende gebiedenbescherming in en rond de SBZ's zijn opgenomen in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (zie bijlage 5)<sup>10</sup>. Het eerste lid van het artikel heeft betrekking op het beheer van de SBZ's. De lidstaten dienen de nodige maatregelen te treffen voor de instandhouding van de SBZ's, zoals het kunnen opstellen

---

<sup>8</sup> Richtlijn 79/409, PB 1979 L 103/1, gewijzigd door richtlijn 97/49, PB 1997 L 223/9

<sup>9</sup> Richtlijn 92/43, PB 1992 L 206/7, gewijzigd door richtlijn 97/62, PB L 305/42

<sup>10</sup> Op grond van art. 7 HR vallen de aangewezen Vogelrichtlijngebieden ook onder de verplichtingen van art. 6 HR.

en uitvoeren van beheersplannen. In de beheersplannen moet dan staan wat de doelstellingen voor de SBZ zijn en hoe deze gerealiseerd gaan worden. Het tweede lid verplicht de lidstaten passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke leefgemeenschappen en de leefgebieden van soorten in de SBZ's niet verslechtert en de soorten waarvoor de SBZ's zijn aangewezen niet zodanig worden gestoord dat significante gevolgen kunnen optreden. Dit onderdeel heeft betrekking op bestaande activiteiten. Het derde en vierde lid betreffen de bescherming van SBZ's tegen de gevolgen van nieuwe activiteiten (plan of project). Op grond van het derde lid moet een passende beoordeling (de *habitattoets*) worden gemaakt van mogelijke significante gevolgen die kunnen worden veroorzaakt door een plan of project dat niet plaatsvindt in het kader van het beheer van een SBZ. Het gaat hierbij niet alleen om de effecten van afzonderlijke plannen of projecten maar ook om de effecten in combinatie met andere plannen of projecten ('*cumulatieve effecten*'). Of een effect significant is, moet worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de SBZ. Er mag slechts toestemming worden verleend door de bevoegde nationale instanties nadat zij zekerheid (het zogenaamde voorzorgsprincipe) hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. Als uit de 'passende' beoordeling blijkt dat het plan of project significante negatieve gevolgen voor de SBZ kan hebben, dan kan toch toestemming worden verleend, mits aan alle van de volgende voorwaarden wordt voldaan: a) er zijn geen alternatieven voor het plan of project, b) er is sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang, c) er worden compenserende maatregelen genomen om de samenhang van Natura 2000 te waarborgen. De lidstaat moet de Cie van deze maatregelen op de hoogte stellen. Voor prioritaire habitats en soorten gelden strengere voorwaarden. Bij voorgenomen plannen of projecten moet dan advies gevraagd worden aan de Cie.

Voor de bescherming van soorten planten en dieren is van belang dat populaties op een zodanig niveau worden gehouden of gebracht dat hun duurzame instandhouding is verzekerd. De VR kent daarbij bepalingen ter bescherming van vogels, ook buiten de aangewezen SBZ's, waaronder verboden om vogels te doden, te vangen, te storen of te houden of hun nesten en eieren te vernielen of te beschadigen, een verbod om vogels te verhandelen en bepalingen over de jacht. De HR verplicht de lidstaten maatregelen te nemen voor de bescherming van de op de bijlagen IV en V genoemde soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied. Hiertoe behoren verboden om dieren te doden, te vangen en te verhandelen. Voor planten bestaan vergelijkbare verboden. Beide richtlijnen bieden de mogelijkheid om onder voorwaarden af te kunnen wijken van de verbodsbepalingen (zie bijlage 6 voor de belangrijkste bepalingen).

### **2.3 Implementatie richtlijnen in Nederland**

Bij de implementatie van de richtlijnen in het Nederlandse (rechts)systeem kan een duidelijk onderscheid worden aangebracht tussen de implementatie van de gebiedenbeschermingsbepalingen en de soortenbeschermingsbepalingen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bijlage 7 geeft een overzicht van hoe de richtlijnbevestigingen zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

### 2.3.1 Gebiedenbeschermingsbepalingen

Bij de implementatie van de gebiedenbeschermingsbepalingen kunnen drie fasen worden onderscheiden. Gedurende de eerste fase (1981-1997) was er politiek en bestuurlijk beperkte aandacht voor de richtlijnen. Weliswaar werden er een aantal SBZ's in het kader van de VR aangewezen en werd gestart met de voorbereidingen van het aanmelden van SBZ's in het kader van de HR, maar voor het overige ging Nederland er van uit dat met de toepassing van de vigerende Natuurbeschermingswet en met de ruimtelijke verankering van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zoals opgenomen in de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte, en via het sluiten van beheersovereenkomsten, voldaan kon worden aan de verplichtingen van de beide richtlijnen. De tweede fase (1998-2000) begon nadat Nederland in mei 1998 door het Europese Hof was veroordeeld<sup>12</sup> vanwege het onvoldoende aanwijzen van VR-gebieden. Hierna volgde de eerste serieuze rechterlijke toets in een zaak voor de Rechtbank Leeuwarden over proefboringen in de Noordzeekustzone en op Ameland. De rechter stelde vast dat de VHR niet correct waren omgezet in nationale wetgeving en rechtstreekse werking hadden, en toetste het besluit aan beide richtlijnen. In deze periode begonnen aanvankelijk met name natuur- en milieuorganisaties steeds vaker de beide richtlijnen in te roepen bij het aanvechten van besluiten door de overheid. In de derde fase (2000-2002) pakte de Nederlandse wetgever de implementatie serieus op nadat in oktober 2000 de Cie Nederland een ingebrekestelling stuurde vanwege het niet omzetten van art. 6 HR in de nationale wetgeving. Hierop is in december 2001 het wetsvoorstel Natuurbeschermingswet ingediend bij de Tweede Kamer<sup>13</sup>: naar verwachting zal het wetsvoorstel komende zomer behandeld worden. Aangezien de termijn waarbinnen implementatie had moeten gebeuren inmiddels is verstreken, heeft de Cie in december 2002 aangekondigd een zaak tegen Nederland bij het Europese Hof aanhangig te maken.

Met betrekking tot de aanwijzing van SBZ's heeft Nederland in 2000 additioneel 49 Vogelrichtlijngebieden aangewezen, waarmee het totaal uitkomt op 79 SBZ's. Hiermee voldoet Nederland aan de verplichtingen van de VR. Daarnaast heeft Nederland tot nu toe 76 HR-gebieden aangemeld. Vanuit de EU is aangegeven dat er een aanvulling noodzakelijk is waarbij ook kleinere, kwalitatief belangrijke gebieden worden opgenomen. Hieraan wordt naar verwachting tegemoet gekomen met de in februari 2003 door de Minister van LNV bekendgemaakte ontwerplijst van aan te melden gebieden (in totaal 141). Deze is in mei aan de Cie aangeboden.

### 2.3.2 Soortenbeschermingsbepalingen

De relevante bepalingen inzake de bescherming van soorten zijn in vergelijking tot de gebiedenbeschermingsbepalingen al veel eerder in het Nederlandse recht omgezet. De bepalingen van de VR kregen reeds eerder een vertaling in de Vogelwet 1936 en de Jachtwet en die van de HR in de NB-wet 1967.

Tot 1999 werden er weliswaar regelmatig rechtszaken gevoerd over het soortenbeschermingsrecht, maar het aantal zaken was beperkt en de richtlijnen kwamen vaak niet expliciet ter sprake. Nogal wat zaken hadden bijvoorbeeld betrekking op de

---

<sup>12</sup> Europees Hof van Justitie, 19 mei 1998, zaak C-3/96, AB 1998, nr. 403

<sup>13</sup> Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 171, nrs. 1-3

handel in beschermde diersoorten. In 1999 vormden de Hamsteruitspraken in verband met de grensoverschrijdende bedrijventerreinen Heerlen-Aken een keerpunt, omdat voor het eerste expliciet het soortenbeschermingsrecht van de HR inhoudelijk werd bediscussieerd. Hoewel geconcludeerd werd dat de omzetting in het nationale recht goed heeft plaatsgevonden, werd de betekenis voor de concrete situatie van termen als 'geen andere bevredigende oplossing' en 'dwingende redenen van groot openbaar belang' inhoudelijk besproken. In de Hamsterzaak<sup>14</sup> werd voor het eerst geconcludeerd dat voor een gepland bedrijventerrein geen ontheffing kon worden verleend. In Nederland was het tot dan toe gebruikelijk om activiteiten uit te voeren mits er aandacht was voor milieu en natuur. Deze 'ja, maar met een groen randje'-benadering is met de Hamsterzaak in bepaalde mate doorbroken. Aangezet door het succes in de Hamsterzaak werden door natuur- en milieuorganisaties en particulieren vervolgens zaken aangespannen tegen besluiten van de overheid die niet zouden stroken met de VHR. In de media werden heftige discussies gevoerd over Kamsalamanders en andere diersoorten die geplande ontwikkelingen tegenhielden. Deze aandacht is mede versterkt door de inwerkingtreding van de FF-wet per 1 april 2002: deze wet vervangt de Vogelwet, de Jachtwet, de Wet Bedreigde uitheemse diersoorten en het soortenbeschermingsonderdeel van de Natuurbeschermingswet 1969. Algemeen wordt aangenomen dat Nederland met de FF-wet de soortenbeschermingsbepalingen van de richtlijnen goed heeft geïmplementeerd. De FF-wet en de daarop gebaseerde regelingen zijn in Brussel genotificeerd.

## 2.4 Implementatie richtlijnen in de EU

In het algemeen geldt dat de implementatie van zowel de VR als de HR in de lidstaten van de EU traag op gang is gekomen, Nederland vormt hierop geen uitzondering. Conform de richtlijnen hadden de verplichtingen van de VR en de HR in 1981 respectievelijk 1994 geïmplementeerd moeten zijn. Pas toen de Cie vanaf 1997 de lidstaten actief is gaan wijzen op hun implementatieverplichtingen, en, in een later stadium, in gebreke heeft gesteld, zijn lidstaten overgegaan tot een meer adequate implementatie. Er zijn nu echter nog grote verschillen te zien.

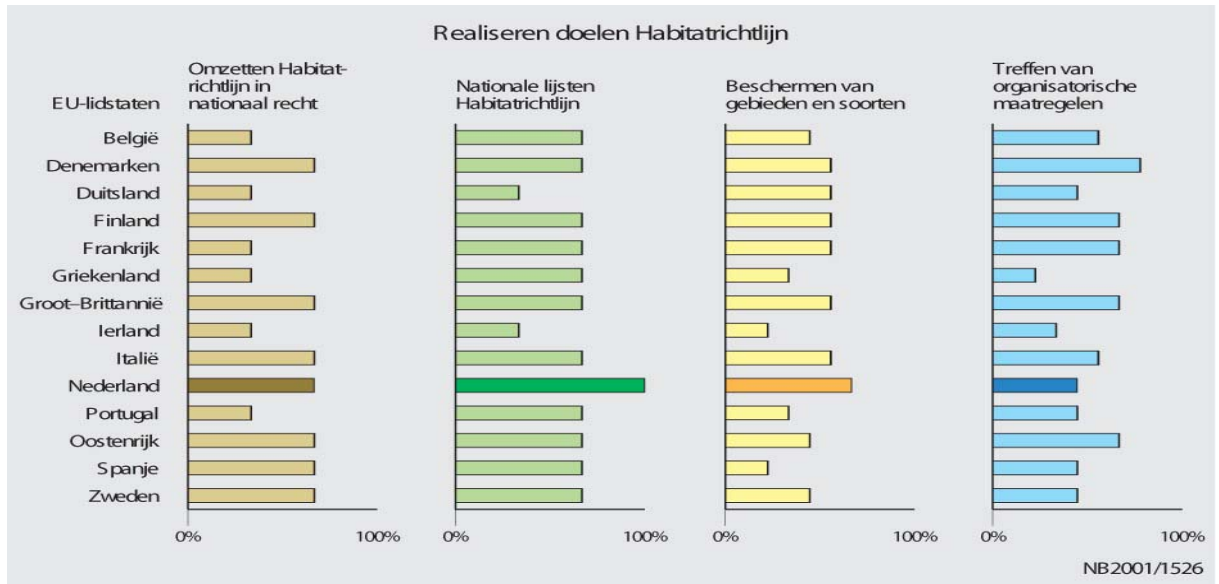
Figuur 1 geeft een indicatie van de stand van implementeren van de HR in de lidstaten.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Verschuuren, 2003 voor casus, blz 57-60.

<sup>15</sup> Het overzicht dateert van 2001: recentere informatie is nog niet beschikbaar. Naar verwachting zal de Cie deze zomer met een implementatie-overzicht van de lidstaten komen.

**Figuur 1: Stand van zaken implementeren HR in lidstaten**



Bron: Natuurbalans 2001

In vergelijking tot de andere lidstaten valt op dat Nederland nu relatief goed scoort als het gaat om het omzetten van de richtlijnen in nationaal recht, het aanwijzen van SBZ's en het beschermen van deze zones. Nederland scoort relatief minder goed als het aankomt op het treffen van de organisatorische voorzieningen (o.a. personele en financiële middelen, informatie- en kennisoverdracht, communicatie) die nodig zijn om de doelen van de richtlijnen in de praktijk te bereiken. Dit laatste punt wordt bevestigd in hoofdstuk 5 (knelpunten bij de uitvoering van de richtlijnen).

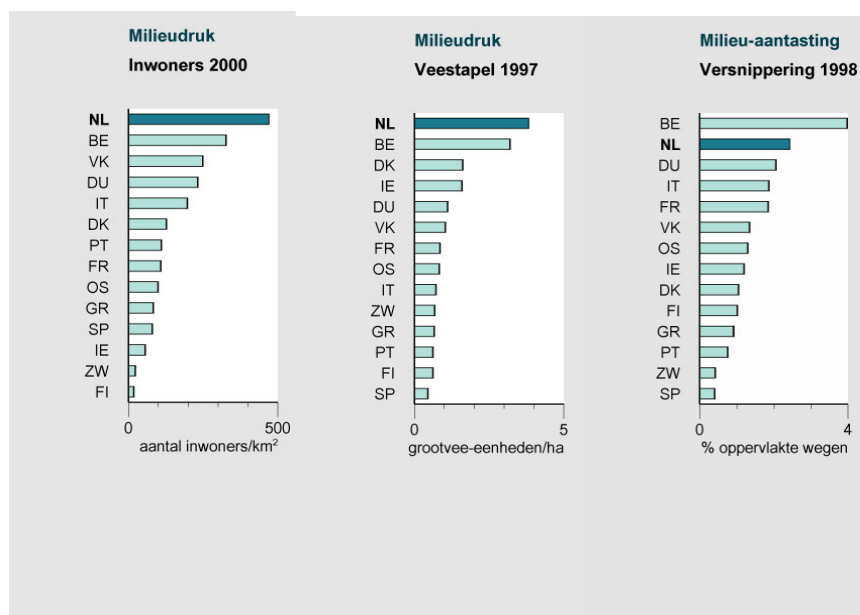


## 3 De Nederlandse natuur in kerncijfers

### 3.1 Inleiding

Nederland ligt in de Noordwest-Europese laagvlakte als een delta en is de afgelopen eeuwen vrijwel volledig in cultuur gebracht. Het Nederlandse landschap is een duidelijk resultaat van de wisselwerkingen tussen mens en natuur. Een aantal kenmerken onderscheidt Nederland van de rest van de EU en deze kenmerken hebben, vooral in combinatie, een belangrijke invloed op de in Nederland aanwezige natuur. Het betreft met name de hoge bevolkingsdruk, de grote veestapel en de hoge versnipperinggraad (zie figuur 2).

**Figuur 2: Milieukenmerken Nederland**



Bron: Milieubalans 2003

### 3.2 Ecosystemen en flora en fauna

Het Nederlandse grondgebied bestaat voor circa 11% uit natuur en bos (exclusief de 'natte' natuur). Vergeleken met 1950 is de oppervlakte bos en natuur met 8,9% afgenomen (zie tabel 1). Daarnaast namen het agrarische gebied (-6,5%) en het wateroppervlak (-10,2%) af. De oppervlakten stedelijke functies en infrastructuur zijn echter aanzienlijk toegenomen.

**Tabel 1: Bodemgebruik in Nederland**

	1950		1996		1996
	hectares	%	hectares	%	t.o.v. 1950
<b>Agrarisch</b>	2.512.900	60,5	2.350.807	56,7	-6,5
<b>Bos en natuur</b>	506.319	12,2	461.177	11,1	-8,9
<b>Stedelijke functies</b>	191.405	4,6	441.317	10,7	130,6
<b>Infrastructuur</b>	89.591	2,2	134.048	3,2	49,6
<b>Water</b>	852.403	20,5	765.269	18,5	-10,2
<b>Totaal Nederland*</b>	<b>4.152.618</b>	<b>100</b>	<b>4.143.618</b>	<b>100</b>	

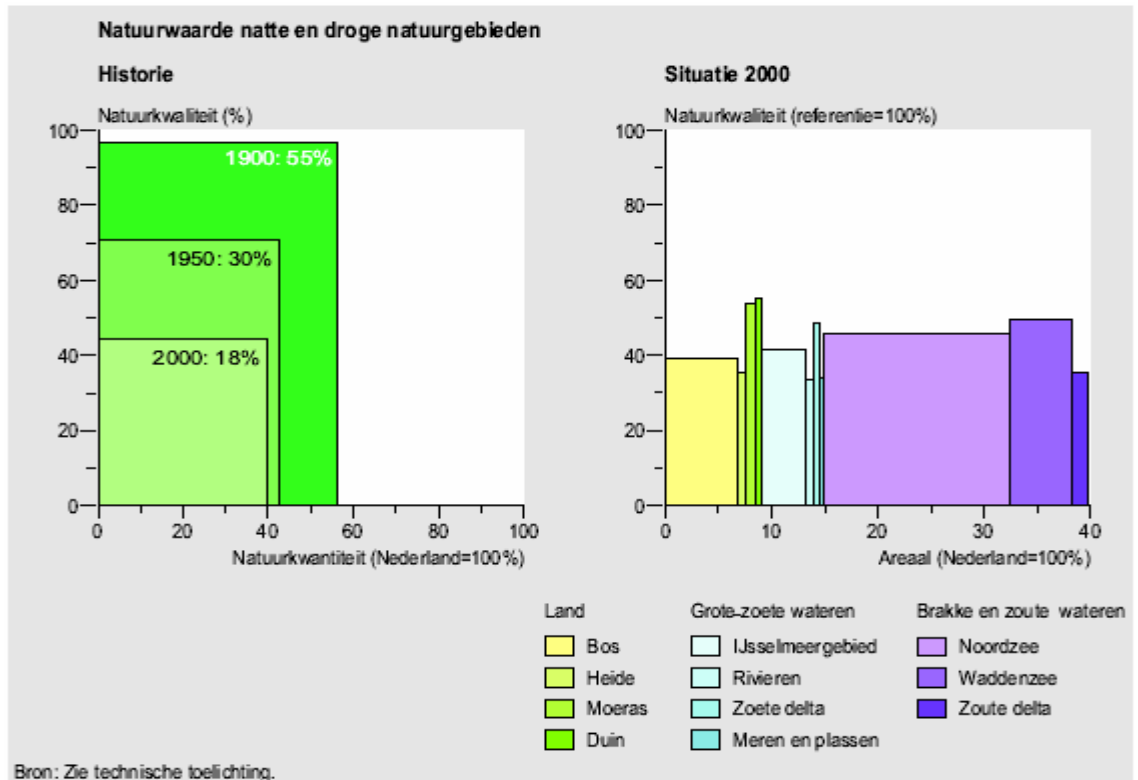
Bron: CBS; \* = exclusief Noordzee

De circa 461.000 hectare bos en natuur bestaat voor het grootste deel uit bos (330.000 hectare), moeras (47.500 hectare), duin en strand (44.000 hectare) en heide (36.000 hectare). Van internationale betekenis zijn met name de veengebieden, de getijdengebieden, de duinen, de heide, de rivieren, het trilveen en de kalkrijke droge graslanden.

Figuur 3 geeft een beeld van zowel oppervlakte als kwaliteit van de verschillende ecosystemen in Nederland. Gemiddeld is de natuurkwaliteit 44% (rechterfiguur) vergeleken met de ongestoorde situatie (= natuurkwaliteit van 100%). Door alle natuurlijke ecosystemen te combineren kan de natuurwaarde voor Nederland worden berekend. Met een natuurkwaliteit van 44% en een oppervlakteaandeel van 41% is de natuurwaarde rond 2000 voor heel Nederland 18%. Rond 1950 was de natuurwaarde, volgens deze methode berekend, voor Nederland 30% (linkerfiguur). De afname in natuurwaarde is met name veroorzaakt door menselijke activiteiten. Hoofdoorzaken zijn vermisting, verzuring, verdroging, versnippering, overexploitatie en vermindering van de oppervlakte van natuurgebieden in de 20<sup>e</sup> eeuw.

Het Milieu- en Natuurplanbureau constateert in het Natuurcompendium 2003 dat de kwaliteit van bossen, heide, meren en plassen, zoet water in het rivierengebied en de zoute delta het meest achteruit is gegaan. De natuurkwaliteit van moerassen, duinen, de zoete delta in Zeeland en de Waddenzee is relatief het hoogst.

**Figuur 3: Natuurkwantiteit en -kwaliteit**

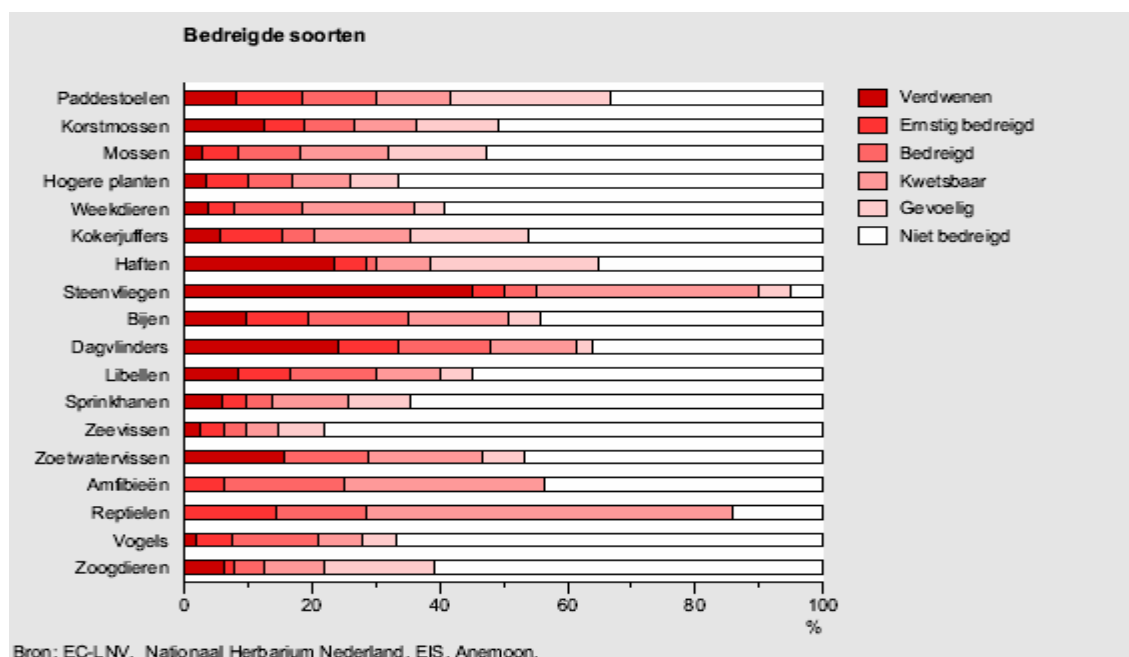


Bron: Natuurcompendium 2003

Naast de ecosystemen kan de natuur ook beschreven worden aan de hand van de voorkomende soorten planten en dieren. In Nederland komen circa 24.500 diersoorten voor en meer dan 10.000 plantensoorten. De grootste groep diersoorten wordt gevormd door insecten (ruim 70%, zie bijlage 8). Opvallende inheemse soortgroepen als vogels en zoogdieren hebben veel minder soorten (240 respectievelijk 71). De grootste groep planten bestaat uit schimmels (meer dan 3.500). Vooral bij vogels zijn er relatief veel soorten met een internationale betekenis (zie bijlage 8). Daarnaast zijn er relatief veel soorten met internationale betekenis bij zoogdieren, vissen, reptielen en amfibieën en hogere planten. Voor dergelijke soorten kan Nederland een belangrijke bijdrage leveren aan de internationale biodiversiteit.

Een indicatie hoe het gaat met de in Nederland voorkomende soorten kan worden afgeleid uit de figuur 4. Van alle in de figuur genoemde soorten is meer dan éénderde bedreigd. Tweederde van de reptielen, paddestoelen en dagvlinders verkeert in een staat van 'gevoelig' tot 'ernstig bedreigd'.

**Figuur 4: Bedreigde soorten in Nederland**



Bron: Natuurcompendium 2003

### 3.3 SBZ's en wettelijke bescherming soorten in Nederland

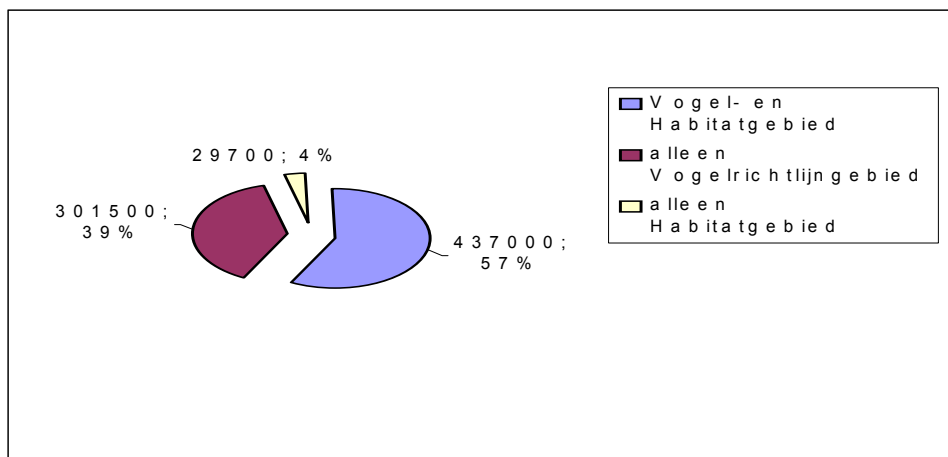
#### 3.3.1 Speciale Beschermingszones

In Nederland zijn 141 SBZ's aangewezen voor 51 natuurlijke habitattypes van bijlage I van de HR (bijvoorbeeld duinhabitats en hoogveenhabitats). Voor de VR zijn 79 SBZ's geselecteerd voor 42 vogelsoorten van bijlage I van de VR. Bijlage 9 geeft de ligging van zowel Vogel- als Habitatrichtlijngebieden aan. De SBZ's zijn behoorlijk versnipperd: zo beslaan de 8 grootste HR- gebieden (groter dan 5000 hectare) bijna 55% van het totale oppervlak van de HR-gebieden en de andere 133 gebieden de overige 45%.

De VR-gebieden omvatten circa 24% van de totale Nederlandse oppervlakte (circa 1 mln. hectare), de HR-gebieden circa 18% (circa 741.000 hectare). In Europees perspectief heeft Nederland een relatief hoog percentage aangewezen als VR-gebied: alleen Denemarken benadert voorsnog met 22% van het oppervlak de 24% van Nederland (zie bijlage 10). In andere lidstaten is het proces van aanmelding en aanwijzing nog gaande, in Nederland wordt verwacht dat dit proces is afgerond (mogelijk met uitzondering van de Noordzee). Daarnaast heeft Nederland een relatief hoog percentage HR-gebieden op het water aangewezen (circa 11%, waaronder de Waddenzee). Figuren 4 en 5 geven een beeld van de oppervlakten van de HR- en VR-gebieden.

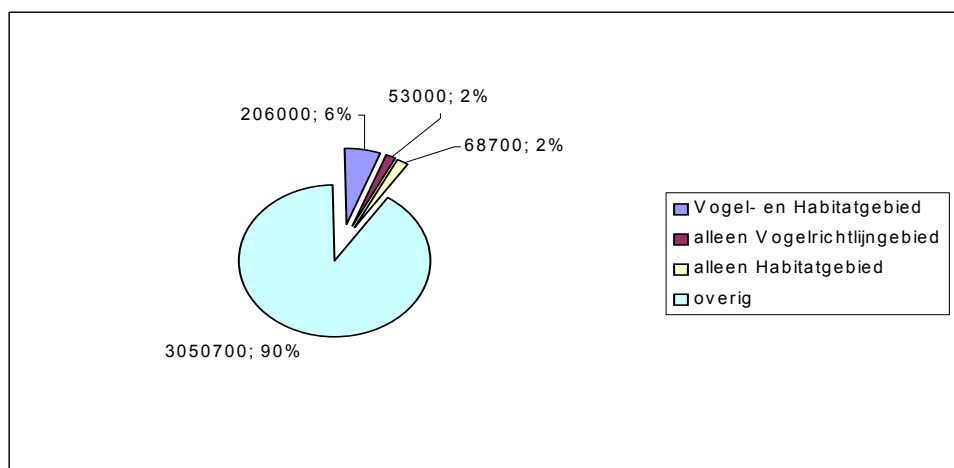
Van het Nederlandse wateroppervlak (exclusief Noordzee) is bijna 100% aangewezen als VR- en/of HR-gebied, zie figuur 5. Van het Nederlandse grondoppervlak is circa 10% aangewezen als VR- en/of HR-richtlijngebied, zie figuur 6. Sommige richtlijngebieden overlappen elkaar en/of vallen (grotendeels) samen met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Meer dan 80% van de SBZ's op het land vallen samen met de EHS. De SBZ's in het water overlappen geheel met de EHS, aangezien alle rijkswateren onderdeel zijn van de EHS.

**Figuur 5: Oppervlakte SBZ's in Nederlandse wateren (in ha)**



Bron: Lammers, 2003

**Figuur 6: Oppervlakte SBZ's op Nederlandse grond (in ha)**



Bron: Lammers, 2003

### 3.3.2 Wettelijke bescherming soorten

In Nederland komen 83 soorten voor die op grond van de HR beschermd dienen te worden. Het betreft met name gewervelde dieren, zoals amfibieën, vissen en vleermuizen (zie tabel 2). Op grond van de VR zijn alle vogels in de lidstaten beschermd, voor Nederland zijn dat er op dit moment circa 460. Door de FF-wet zijn alle vogels, amfibieën, reptielen, vleermuizen en bijna alle overige zoogdieren wettelijk beschermd. Het grootste deel van de 35.000 soorten die in Nederland voorkomen kennen echter geen wettelijke status. De FF-wet biedt aan meer soorten een wettelijke bescherming dan de richtlijnen: dit geldt met name voor vlinders, overige zoogdieren en vaatplanten.

**Tabel 2: Beschermde soorten VHR**

	Bescherming VHR*	Bescherming FF-wet	Aantal soorten in Nld
<b>Ongewervelde dieren</b>			
Kreeftachtigen	1	1	1230
Weekdieren	0	2	320
Insecten	15	43	6400
<b>Gewervelde dieren</b>			
Vissen	8	12	120
Amfibieën	11	16	16
Reptielen	3	7	7
Vleermuizen	20	20	20
Overige zoogdieren	16	44	50
Vogels	460	600**	460
<b>Planten</b>			
Vaatplanten	6	105	1450
Mossen	2	2	510
Korstmossen	1	0	630

Bron: Natuurcompendium 2003; \* = bijlage IV Habitatrichtlijn; \*\* = inclusief onregelmatig in Nederland voorkomende soorten vogels (dwaalgasten etc.)

### 3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid richtlijnen

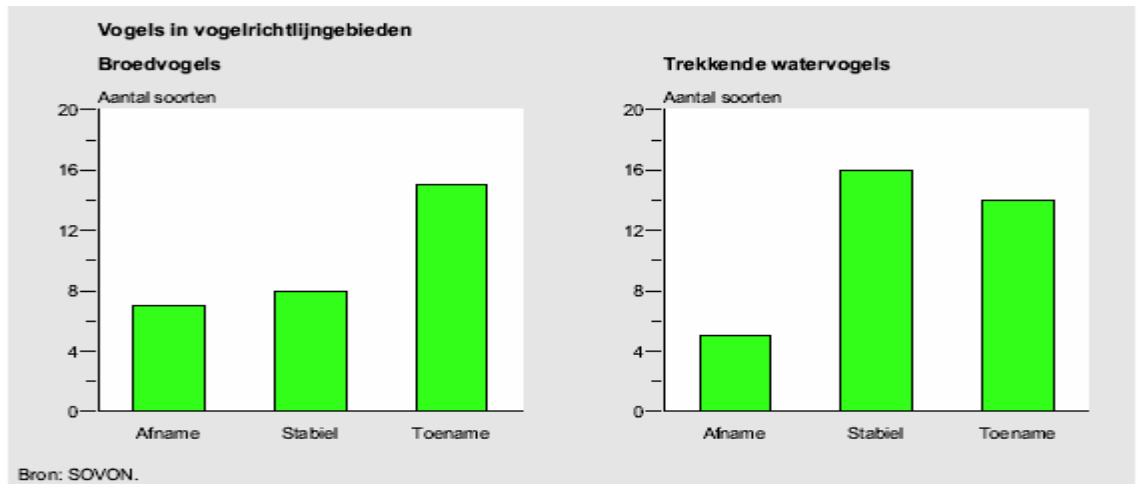
Overeenkomstig de taakopdracht van het IBO is ook gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige toepassing van de richtlijnen in Nederland. In feite gaat het hier om de effecten van het instellen van wettelijke beschermingsregimes voor habitats en soorten, zowel binnen als buiten SBZ's. Het is niet eenvoudig hier een uitspraak over te doen. Ten eerste zijn de richtlijnen nog niet volledig geïmplementeerd (zie hoofdstuk 2), waardoor de effecten zich nog niet ten volle hebben kunnen manifesteren. Ten tweede is het moeilijk om de effecten van de richtlijnen geïsoleerd te beoordelen, aangezien zowel gebieden als soorten al langer onder enige vorm van nationale bescherming staan (bv. EHS, Vogelwet). Tot slot is er geen volledig zicht op hoe de beschermde soorten en habitats zich in Nederland ontwikkelen: een hiertoe benodigd monitorsysteem bestaat slechts voor een aantal soorten en habitats. Binnen het korte tijdsbestek van de IBO is het niet mogelijk gebleken hier nader onderzoek naar te doen<sup>16</sup>.

Gegeven deze kanttekeningen kan in algemene wel geconstateerd worden dat de afgelopen decennia de achteruitgang van de biodiversiteit buiten de natuurgebieden veel sneller is gegaan dan in de natuurgebieden (zie o.a. Natuurverkenning 1997). In de natuurgebieden geeft de ontwikkeling van beschermde soorten een indicatie van de doeltreffendheid van de richtlijnen. Figuur 7 geeft een beeld van de trends (1980-2000) van de beschermde soorten in de VR-gebieden sinds het van kracht worden van de VR (1979). De meeste vogelsoorten laten een toename zien of zijn stabiel. Er is echter ook een aantal soorten dat een afname laat zien (bv. de duinpieper, kemphaan, zwarte stern, kluut, en scholekster). Met de nodige slagen om de arm kan geconcludeerd kunnen

<sup>16</sup> Op dit moment loopt een onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau naar de kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. Het betreft een meerjarig project, dat in de loop van komende jaren resultaten zal gaan opleveren.

worden dat de VR doeltreffend is. De doelmatigheid is in dit IBO, gegeven de beperkte tijd, niet nader onderzocht.

**Figuur 7: Trends beschermde soorten in VR-gebieden**



Bron: Natuurcompendium 2003

Aangezien de beschermingsregimes van VR en HR nagenoeg hetzelfde zijn, mag worden aangenomen dat ook de HR effectief zal zijn. Het bewijs hiervan zal echter nog geleverd moeten worden, aangezien de HR nog niet volledig in Nederland is geïmplementeerd.

## 4 Beperkende kenmerken Vogel- en Habitatrichtlijnen

### 4.1 Inleiding

De Europese wet- en regelgeving vormen onderdeel van de nationale rechtsorde en beperkt dus deels de nationale beleidsvrijheid. De VHR zijn in het verleden tot stand gekomen om de natuurbelangen in de EU te kunnen behouden, beschermen en te verbeteren. Dat de richtlijnen beperkingen kunnen inhouden voor andere belangen dan die van de natuur (bijvoorbeeld economie en woningbouw) is inherent aan deze keuze.

Nederland onderschrijft de doelstellingen van de richtlijnen. In feite zijn de richtlijnen in grote lijnen in overeenstemming met het beleid dat Nederland al kende voordat de richtlijnen in werking traden. De doelstellingen van de richtlijnen vormen het uitgangspunt voor het Nederlandse beleid. Dat laat onverlet dat op basis van tot nu toe opgedane ervaring met de richtlijnen kritisch gekeken kan en moet worden naar de opzet en de systematiek van de richtlijnen. Dit hoofdstuk richt zich op de belangrijkste, door betrokken actoren ervaren en in de literatuur aangegeven, beperkingen die de VHR stellen aan het realiseren van andere belangen dan natuur en aan natuurontwikkeling. Deze beperkingen kunnen doorwerken in de nationale wetgeving en in de uitvoering (hoofdstuk 5).

### 4.2 Belangrijkste beperkende kenmerken

#### A. Natuurwaarden uitgangspunt

Een aantal actoren heeft aangegeven moeite te hebben met het uitgangspunt van de beide richtlijnen, namelijk dat de aanwijzing van SBZ's door de lidstaten uitsluitend op basis van ecologische criteria dient te geschieden. Weliswaar staat in de considerans en art. 2 lid 3 HR dat besluiten over de aanwijzing van SBZ's in het kader van de HR genomen kunnen worden "met in achtname van vereisten op economisch, sociaal en cultureel en regionaal gebied", maar het Europese Hof heeft nadien geoordeeld dat bij de aanwijzing alleen naar ecologische factoren mag worden gekeken. Is een SBZ eenmaal vastgesteld dan kunnen andere belangen dan natuur (o.a. economie, veiligheid, wonen) in en nabij de SBZ worden nagestreefd nadat is vastgesteld dat de nieuwe activiteiten de natuurwaarden niet aantasten. Indien er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn om een plan of project in een gebied te realiseren, dan dienen maatregelen getroffen te worden om de natuurwaarden die verloren dreigen te gaan te compenseren. Andere actoren erkennen eveneens dat dit uitgangspunt de beleidsvrijheid van de lidstaten beperkt en bemoeilijkt bij de belangenafwegingen, maar menen dat dit uitgangspunt juist de kern van de richtlijnen vormt. Bij de SBZ's is geen sprake van een gelijkwaardige afweging van conflicterende belangen, maar prevaleert in beginsel de instandhouding van de natuurwaarden. Dit neemt niet weg dat in een dichtbevolkt land als Nederland deze beperkingen mogelijk zwaarder worden gevoeld dan in de andere lidstaten.



### B. Bestaand gebruik ter discussie

Door aanwijzing als SBZ is de kwaliteitsborging van habitats en soorten prioritair doel. Om dit doel te bereiken kunnen beperkingen opgelegd worden aan nieuwe activiteiten en in sommige gevallen ook aan bestaand gebruik als dit gebruik ertoe leidt dat de kwaliteit van de habitats of habitats van soorten verslechtert of dat er storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. De richtlijnen verplichten de lidstaten daar waar noodzakelijk inbreuk te maken op bestaande rechten, wat kan leiden tot schade voor betrokken partijen. De schade kan o.a. bestaan uit onzekerheid of de bestaande activiteiten wel voortgezet kunnen worden en uit de kosten die aanpassing of beëindiging van de activiteiten met zich mee kunnen brengen. De richtlijnen bieden de lidstaten de ruimte schadevergoeding te regelen. Overigens bestaat er enige onduidelijkheid of bestaand gebruik getoetst moet worden aan lid 2 of lid 3 van de HR. Zo is onduidelijk of een verslechtering door bestaand gebruik als bedoeld in lid 2 toch mag plaatsvinden indien voldaan is aan de eisen van art. 6 lid 4. Nederland (de Raad van State) heeft hierover prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof.

### C. Conserverend karakter richtlijnen beperkt natuurontwikkeling

De richtlijnen worden als conserverend van aard ervaren, in die zin dat ze sterk vasthouden aan de instandhoudingsdoelstellingen zoals gedefinieerd bij de aanwijzing van de SBZ's. Hiermee laten de richtlijnen weinig ruimte om andere natuurwaarden te (laten)<sup>17</sup> ontwikkelen dan de oorspronkelijke waarden. Dit beperkt de flexibiliteit in een SBZ, waardoor het moeilijk wordt om in te spelen op de dynamiek van natuurontwikkeling. Overigens heeft de Cie aangegeven dat het wel mogelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te wijzigen.

Ook buiten de SBZ's kan het conserverende karakter belemmerend werken op de ontwikkeling van natuur. Met name bij ondernemers bestaat de vrees dat door hun vrijwillig nieuw gecreëerde natuurwaarden in de toekomst onvoorspelbare risico's kunnen geven, bijvoorbeeld door het aantrekken van een bijlage IV-soort of door het zich kwalificeren als SBZ. Het (averechtse) resultaat is vervolgens dat deze partijen aangeven uit voorzorg geen natuurwaarden meer te ontwikkelen: hiermee dreigen win-win-situaties verloren te gaan.

### D. Voorwaarden aan compensatie stringent

De HR eist dat bij activiteiten die een significant negatief effect hebben op de natuurwaarden in een SBZ compenserende maatregelen worden genomen om de samenhang van Natura 2000 te behouden. De HR geeft geen invulling aan het begrip 'compensatie'. Wel kan uit de handleiding van de Cie worden opgemaakt dat alleen fysieke compensatie (c.q. compensatie die de verloren gegane natuurwaarden elders realiseert) is toegestaan. Financiële compensatie is in principe niet toegestaan, aangezien het de verloren gegane natuurwaarden niet herstelt. In Nederland kan de ruimtedruk fysieke compensatie bemoeilijken. Daarnaast is een voor de compensatie verantwoordelijke initiatiefnemer (zowel overheid als particulier) niet altijd bij machte om fysieke compensatie te realiseren. Tot slot vereist de HR dat compensatie geheel gerealiseerd moet zijn voordat de significante negatieve effecten zich manifesteren (om te voorkomen dat per saldo een verlies aan natuurwaarden ontstaat): dit kan in de uitvoeringspraktijk een vrij stringente voorwaarde vormen. Als geen tijdige fysieke compensatie gevonden kan worden, dan kunnen de activiteiten geen doorgang vinden, zelfs niet als een 'dwingende reden van groot openbaar belang' reeds is aangetoond.

---

<sup>17</sup> In (grotere) natuurgebieden doen zich over langere periode autonome ontwikkelingen voor waardoor de natuur gaat afwijken van de natuur op grond waarvan het gebied is aangewezen (bv. verstuing).

Een werkgroep van het Habitatcomité bekijkt in Europees kader op dit momenteel het compensatievraagstuk, inclusief de mogelijkheid van introductie van financiële compensatie in specifieke gevallen.

#### E. Soortenbescherming houdt geen rekening met relatief belang populatie in EU

Lidstaten dienen soorten die op bijlage IV HR staan en alle in Europa in het wild levende vogelsoorten in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met het relatieve belang van de nationale populatie in de totale populatie van de soort in de EU. Dit kan er toe leiden dat een lidstaat aanzienlijke inspanningen moet verrichten om een soort in stand te houden (zelfs als het hier een niet-levensvatbare populatie betreft), terwijl elders in de EU dezelfde soort ruim vertegenwoordigd is<sup>18</sup>. Het ligt immers uit oogpunt van efficiënt overheidshandelen voor de hand de inspanningen te concentreren in die lidstaten in Europa waar de leefomstandigheden voor de te beschermen populaties het beste zijn en om op Europees niveau duidelijke keuzes te maken waar welke soort/populatie beschermd moet worden. Een dergelijke procedure bestaat al bij de gebiedenbescherming, waar de Commissie de door de lidstaten aangemelde gebieden beoordeelt op geschiktheid en op de communautaire gebiedenlijst plaatst.

#### F. Soortenbescherming niet geografisch begrensd

De richtlijnen volgen voor het in stand houden van de natuur in de EU twee sporen: de gebiedenbescherming en de soortenbescherming. De gebiedenbescherming is door het instellen van SBZ's geografisch begrensd, de soortenbescherming niet. Aangezien soorten zich (kunnen) verplaatsen, is het op voorhand niet zeker of en zo ja, welke soorten zich in het gebied van een (voorgenomen) activiteiten (gaan) ophouden. Dit kan onzekerheid geven en hiermee een belemmering vormen voor activiteiten. Door middel van adequate inventarisaties kan deze onzekerheid worden verminderd.

#### G. Bescherming soorten niet actueel en ruim voor vogels

De bijlagen IV en V van de HR bevatten een positieve lijst van de te beschermen soorten planten en dieren. Aangezien er op nationaal en Europees niveau onvoldoende gegevens zijn over verspreiding en omvang van soorten, is het niet zeker of de bijlagen IV en V de soorten bevatten die daadwerkelijk de bescherming van de HR behoeven<sup>19</sup>. Onduidelijk is dus of de bijlagen IV en V nog actueel zijn. Daarnaast is de VR ten aanzien van de bescherming van vogels weinig selectief: op basis van de VR zijn alle in het wild levende vogels in de EU beschermd. Hiermee wijkt de VR af van de systematiek van de HR (positieve lijst). Het is weinig aannemelijk dat alle in het wild levende vogelsoorten, uitgaande van de systematiek van de HR, in Nederland zo bijzonder of bedreigd zijn, dat nu nog altijd een bijzonder strikte bescherming nodig is. De strikte bescherming o.b.v. de VR kan in ons land gevoeld worden als een onnodig beperkende invloed op zowel bestaande als nieuwe activiteiten, hoewel dit al sinds 1936 de gangbare praktijk is.

#### H. Open geformuleerde richtlijnbepalingen – en begrippen

Een aantal richtlijnbepalingen en -begrippen is open en minder concreet geformuleerd. Dit is voor een belangrijk deel inherent aan Europese richtlijnen, aangezien de bepalingen in 15 nationale rechtstelsels geïmplementeerd dienen te worden. Uiteindelijk

---

<sup>18</sup> Figuur 4 in hoofdstuk 3 geeft de zeldzaamheid van soorten in Nederland weer en niet in Europa als geheel.

<sup>19</sup> Er kunnen zowel te veel als te weinig soorten op staan.

is het aan de nationale wetgever om de bepalingen en begrippen uit de richtlijnen waar mogelijk nader in te vullen. Laat de nationale wetgever deze taak na, dan moet bij elke zaak worden bepaald wat de betekenis is van bijvoorbeeld 'verslechtering' en 'significante gevolgen' (zie bijlage 11 voor andere voorbeelden).

Onduidelijkheid over de betekenis van bepalingen en begrippen kan leiden tot rechtsonzekerheid: betrokkenen (overheidslagen, bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties) willen graag helderheid of bepaalde activiteiten zijn toegestaan en zo ja, onder welke voorwaarden. Daarnaast bestaat het risico dat het bevoegde gezag het zekere voor het onzekere neemt en hierbij een onnodig rigide interpretatie van de begrippen geeft. Tot slot dreigt rechtsongelijkheid, als de verduidelijking van de bepalingen en begrippen per lidstaat aan de (rechtelijke) instanties wordt overgelaten. Het is dan ook zaak de onduidelijkheid in overleg met de Cie tot een minimum te beperken.

#### I. Administratieve belasting en extra kosten

De richtlijnen betekenen ten eerste een administratieve belasting voor zowel overheidslagen als bedrijfsleven, aangezien extra besluitvorming wordt gevraagd. Ten tweede dienen in voorkomende gevallen kosten gemaakt te worden voor onderzoek, voor de mitigatie van negatieve effecten op de natuur, voor het uitvoeren van mogelijk duurdere alternatieven en voor compensatie van negatieve effecten op de natuur. Tot slot kunnen tijd en kosten opgaan in het voeren van juridische procedures die aangespannen worden door belanghebbenden tegen genomen besluiten van de overheidslagen. Hoewel de administratieve belasting en de kosten voortvloeien uit de richtlijnen, zal de specifieke nationale invulling van de richtlijnen kunnen leiden tot verschillen in de belasting en de kosten tussen de lidstaten. Op dit moment bestaat geen overzicht van de administratieve belasting en de kosten die de richtlijnen in de lidstaten met zich meebrengen<sup>20</sup>.

#### J. Onvoldoende afstemming tussen HR en VR

Er zijn verschillen in de bepalingen van HR en VR voor gelijksoortige verboden en uitzonderingsgronden. Zo is de reikwijdte van de beschermingsbepalingen van de Habitatrichtlijn (art. 12) ruimer dan die van de Vogelrichtlijn (art. 5). Als voorbeeld hiervan kan genoemd worden dat op grond van art. 5 VR slechts het 'opzettelijk' vernielen of beschadigen van nesten en eieren en het wegnemen van nesten is verboden, terwijl voor andere soorten dan vogels elke beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen is verboden. Een voorbeeld van een verschil in uitzonderingsgrond is de HR (art. 16, lid 1 onder c) een uitzonderingsmogelijkheid open laat 'in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang, *met inbegrip van sociale of economische aard*, terwijl deze uitzonderingsmogelijkheid ontbreekt in de VR (art 9). Bij een letterlijke toepassing van art. 9 VR kunnen activiteiten die niet behoren tot landbouw, visserij of bosbouw nooit worden toegestaan als deze activiteiten vallen onder het verbod van art. 5. Na vaststelling van de aangemelde gebieden ingevolge de HR is dit onderscheid niet meer relevant voor gebiedsbescherming, echter nog wel voor wat betreft soortenbescherming. Verschillen in nagenoeg dezelfde bepalingen van de richtlijnen kan de uitvoering van de richtlijnen bemoeilijken.

---

<sup>20</sup> Voor Nederland is op casusniveau wel inzicht in de belasting en de kosten van de richtlijnen, maar niet op een geaggregeerd, landelijk niveau.

## 5 Knelpunten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste knelpunten rond de toepassing van de gebieden- en soortenbeschermende bepalingen uit de VHR opgenomen. De knelpunten zijn gebaseerd op het jurisprudentieonderzoek van de Universiteit van Tilburg, literatuurstudie, informatie van verschillende overheidslagen en gesprekken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en projectuitvoerders. Bij de inventarisatie van knelpunten is uitgegaan van de huidige juridische situatie, dus zonder rekening te houden met de eventuele gevolgen van het wetsvoorstel NB-wet 1998 (Kamerstuk 28171).

Bij de knelpunten zal zo veel mogelijk worden aangegeven wie de knelpunten ervaart en in welke mate. Aangezien er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen gebiedenbescherming en soortenbescherming, is een scheiding aangebracht tussen knelpunten die te maken hebben met gebiedenbescherming (paragraaf 2) en met soortenbescherming (paragraaf 3). De volgorde waarin de problemen aan de orde komen weerspiegelt niet de mate waarin ze als 'knellend' worden ervaren en/of met voorrang opgelost zouden kunnen worden.

### 5.2 Knelpunten gebiedenbescherming

#### A. Aanwijzingsbesluiten Vogelrichtlijn-gebieden onvolledig

Tot 2000 had Nederland nog niet voldaan aan haar verplichting om alle gebieden aan te wijzen die zich kwalificeren als SBZ. Vanaf april 2000 is dit knelpunt vrijwel opgelost omdat dan alsnog alle gebieden zijn aangewezen (zie hoofdstuk 2). Vanuit de overheidslagen en beheersorganisaties wordt erop gewezen dat de huidige aanwijzingsbesluiten (nog) onvolledig zijn en niet makkelijk beschikbaar. Zo zijn de instandhoudingsdoelstellingen niet of summier beschreven (met name in de besluiten van voor 2000) en wordt in de besluiten niet aangegeven wat de aanwijzing betekent voor bestaand gebruik en wat de externe werking is van de aanwijzing (zie knelpunten E respectievelijk L). Tot slot wordt gewezen op de onduidelijkheid rond de exacte begrenzing van de SBZ's. Hoewel hierover pas volledige duidelijkheid kan worden gegeven na afronding van de lopende beroepsprocedures over de aanwijzingen, is er wel behoefte bij overheidslagen en bedrijfsleven om de begrenzing inzichtelijk te maken.

#### B. Aanmelding Habitatrichtlijn-gebieden onduidelijk

Tot voor kort bestond er bij diverse partijen onduidelijkheid over de vraag of een gebied als Habitatrichtlijn-gebied is aangemeld (en zo ja ten behoeve van welke habitattipe of welke soort?) of aangemeld had moeten zijn. Dit knelpunt is vrijwel opgelost nu in februari 2003 de ontwerplijst van aan te melden gebieden door de Minister van LNV bekendgemaakt is (zie hoofdstuk 2) en in mei is opgestuurd naar de Cie. De onduidelijkheid over de status van aangemelde, maar nog niet door de Cie geselecteerde gebieden blijft bestaan totdat de Cie de communautaire lijst heeft vaststelt (eind 2003 of begin 2004). Tot die tijd moet het bevoegd gezag bij de besluitvorming 'rekening houden' met het feit dat een gebied is aangemeld en mogen geen beslissingen worden genomen

die ertoe leiden dat het resultaat van de richtlijn niet kan worden verwezenlijkt. Daarna zal Nederland met aanwijzingsbesluiten<sup>21</sup> de gebieden definitief aanwijzen (half 2004).

#### C. Toetsingskader besluitvorming over SBZ niet geïmplementeerd

Dit vormt in de jurisprudentie tot dusver veruit het belangrijkste knelpunt voor de praktijk<sup>22</sup>, met name voor het bevoegd gezag (d.i. alle overheidslagen). Door het niet-implementeren heeft art. 6 HR rechtstreekse werking, wat betekent dat elk besluit waarmee toestemming wordt verleend voor een plan of project met mogelijk significante gevolgen voor het gebied (art. 6 lid 3) of waarmee een verslechtering wordt toegelaten (art. 6 lid 2), moet worden onderworpen aan het toetsingskader van art. 6. Het bevoegd gezag was echter niet bekend hoe een 'habitattoets' uit te voeren, aangezien dit belang tot dusver werd behartigd door LNV (ingevolge de Natuurbeschermingswet). Door de publiciteit rond enkele geruchtmakende rechtszaken rond de vereisten van de richtlijnen (bijvoorbeeld over korenwolf en kamsalamander) is de rechtstreekse werking intussen meer gemeengoed geworden in Nederland en wordt hiermee in het algemeen wel steeds beter rekening gehouden.

Daarnaast bestaat op dit moment bij het bevoegd gezag grote onduidelijkheid over welke besluiten aan art. 6 HR moeten worden getoetst. Zo bestaat de vraag op welk besluitvormingsniveau kan worden getoetst: bv. bij streekplan, of bestemmingsplan of individuele bouwvergunning? Bovendien vragen initiatiefnemers (niet alleen bevoegd gezag) zich af op welk projectniveau getoetst moet worden: op integraal projectniveau of op deelniveaus.

#### D. Onduidelijkheid over betekenis belangrijke begrippen

Dit knelpunt hangt samen met knelpunt C. Doordat de gebiedenbepalingen uit de VHR in Nederland niet zijn geïmplementeerd, moeten de bepalingen uit de richtlijn rechtstreeks worden toegepast. Dit heeft in Nederland bij de toepassing van de gebiedenbepalingen geleid tot onduidelijkheid over de betekenis van belangrijke begrippen als 'significante gevolgen', 'passende maatregelen', 'bij ontstentenis van alternatieve oplossingen' en 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Het ministerie van LNV heeft de afgelopen jaren weinig gedaan om de onduidelijke begrippen beleidsmatig nader in te vullen, hoewel hier een sterke vraag naar bestond vanuit de praktijk. Daar komt bij dat ook de rechter in Nederland aanvankelijk de onduidelijkheid nauwelijks heeft verminderd. Op 27 maart 2002 stelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EG omtrent enkele belangrijke begrippen uit de HR.<sup>23</sup> Onduidelijkheid over de betekenis van bepalingen en begrippen kan leiden tot onzekerheid en daarmee een belemmering vormen voor activiteiten.

#### E. Onduidelijkheid over toetsing bestaand gebruik

Uit de richtlijn blijkt niet duidelijk of en volgens welke criteria het bestaande gebruik aan een toetsing moet worden onderworpen (zie hoofdstuk 4, punt B). Hierover zijn prejudiciële vragen aan het Europese Hof gesteld. Nederland staat op het standpunt dat bestaande gebruik aan artikel 6 lid 2 HR getoetst moet worden en dat art. 6 leden 3 en 4 alleen van toepassing zijn op nieuwe activiteiten en uitbreidingen van bestaande activiteiten.

---

<sup>21</sup> Tegen de aanwijzingsbesluiten kan beroep worden aangetekend, vergelijk knelpunt A.

<sup>22</sup> Het merendeel van de gerechtelijke uitspraken waarbij besluiten vernietigd zijn heeft betrekking op besluiten waarin geen rekening is gehouden met art. 6 HR, zie Verschuuren, 2003, blz 15.

<sup>23</sup> Raad van State, 27 maart 2002, Milieu en Recht 2002/7-8, nr. 87.

#### F. Oorzaken onvoldoende toepassen natuurbeschermingswetgeving

Naast de problemen die voortkomen uit de wetgeving zijn er ook (structurele) problemen in het openbaar bestuur aan te wijzen die waarschijnlijk al langer bestaan. Problemen die ertoe kunnen leiden dat de natuurbeschermingswetgeving onvoldoende wordt toegepast. Als één van de belangrijkste problemen kan worden genoemd een gebrek aan kennis en expertise bij alle betrokken actoren, waaronder het ambtelijke apparaat. Het gaat hierbij zowel om juridische, feitelijke en ecologische kennis. Het onderzoek ten behoeve van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer noemt enkele aanwijzingen voor de oorzaken, die worden bevestigd door onze inventarisatie bij gemeenten en provincies, te weten: a) er wordt in het openbaar bestuur 'enkelsporig' gedacht, dat wil zeggen, men houdt zich ofwel bezig met de ruimtelijke ordening, ofwel met het milieurecht, ofwel met de natuurbescherming; b) natuurbescherming heeft weinig bestuurlijk en politiek gewicht; c) er is sprake van tekortschietende voorlichting en communicatie, onder meer van de kant van het ministerie van LNV. Met name voor kleinere actoren (gemeenten, brancheorganisaties, initiatiefnemers van projecten) kan juridische en ecologische kennis een belangrijke lacune en gevoelsmatig een grote hobbel zijn die genomen moet worden. Inhuur van expertise wordt duur gevonden en men is, vanwege de onbekendheid met het onderwerp, onzeker over de kwaliteit van de adviezen en de te verwachten uitkomsten ervan. Niet uitgesloten mag worden dat deze onbekendheid en onzekerheid leidt tot het afstellen van plannen en projecten. Ten tweede werden er tot 1998 weinig consequenties verbonden aan het niet toepassen van de wetgeving. Pas sinds de vele media-aandacht beroepen burgers en milieuorganisaties zich bij de rechter op het natuurbeschermingsrecht en oefent de Minister van LNV vaker daadwerkelijk bestuursdwang uit om naleving van de wetgeving af te dwingen. Niet alleen bij de wetgever, maar ook bij het bevoegd gezag is sprake van een 'inhaaleffect'. Tot slot noemt het ministerie van LNV dat er in de huidige opstartfase van het Natura-2000 netwerk onvoldoende menskracht en middelen voor natuurbeleid beschikbaar zijn om alle activiteiten voldoende uit te kunnen voeren.

#### G. Onduidelijkheid over toepassing voorzorgsbeginsel

Vanuit zowel de bestuurspraktijk als het bedrijfsleven is aangegeven dat sommige kennis niet te krijgen is vanwege bestaande wetenschappelijke onzekerheden over de inschatting van mogelijke effecten van de voorgenomen ingreep op langere termijn. Wat zullen bijvoorbeeld precies de gevolgen zijn van de aanleg van de 2e Maasvlakte op het slib- en larventransport naar de Waddenzee, en daarmee op de instandhouding er van? In juridische termen beschreven is dit het probleem van de toepassing van het voorzorgsbeginsel: wat is precies de mate van *zekerheid* (zie art. 6 lid 3 HR) die moet worden verkregen? Ook over de uitleg van dit begrip heeft de Raad van State een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Europese Hof. In afwachting op het antwoord van het Hof heeft de Cie aangegeven dat naar haar oordeel absolute zekerheid niet behoeft te worden behaald.

#### H. Onduidelijkheid over eisen aan beheer van aangewezen gebieden

Met name bij terreinbeherende organisaties bestaat onduidelijkheid over de eisen aan beheer van SBZ's. Ten eerste is het onduidelijk welk beheer moet worden uitgevoerd, aangezien de instandhoudingsdoelstellingen niet altijd bekend zijn (zie A en B). Daarnaast is het niet mogelijk om noodzakelijk beheer af te dwingen, omdat art. 4 lid 1 VR en art. 6 lid 1 HR niet zijn geïmplementeerd in de nationale regelgeving. Tevens vraagt men zich af wie verantwoordelijk is voor het treffen van de instandhoudingsmaatregelen en wie er opdraait voor de kosten. Zo wijst de Unie van Waterschappen in dit kader op de mogelijkheid dat het peilbeheer nadelige effecten kan hebben op de condities van een SBZ. Bestaat er dan de verplichting het peilbeheer aan te passen en wie is dan verantwoordelijk voor de kosten die dit met zich mee brengt, inclusief schade aan andere belangen?

Het is eveneens niet helder op welk niveau de maatregelen die in het beheersplan kunnen worden opgenomen een habitattoets moeten ondergaan. De (beheers)maatregelen mogen in het beheersplan worden opgenomen als ze de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ niet aantasten. Volgens de Cie kan er volstaan worden met het toetsen van (onderdelen van) het beheersplan, zodat vervolgens vergunningen kunnen worden afgegeven zonder habitattoets per activiteit. Tot slot een praktisch knelpunt dat wordt beluisterd bij terreinbeheerders (o.a. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten). Veelal worden gebieden aangewezen vanwege verschillende redenen (als SBZ-VR vanwege het voorkomen van een of meer vogelsoorten, als SBZ-HR vanwege het voorkomen van een bepaald habitatype en van een of meer dier- of plantensoorten). De aldus te onderscheiden instandhoudingsdoelstellingen kunnen tegenstrijdige beheersmaatregelen vergen. Verlanding van een waterrijk moerasgebied is bijvoorbeeld goed voor de grauwe klauwier, maar slecht voor het habitatype.

#### I. Bestuurlijke lastenverzwaring en extra kosten bedrijfsleven

Door de rechtstreekse werking van art. 6 HR komt de verplichting om uitvoering te geven aan art. 6 bij het decentrale bevoegde gezag terecht, in plaats van bij de minister van LNV, zoals gebruikelijk bij besluiten over natuurmonumenten. Dit geeft voor deze decentrale overheden zonder meer een lastenverzwaring te zien. Vanuit de decentrale overheden wordt al geruime tijd gepleit voor een betere voorlichting vanuit het ministerie van LNV en wordt de roep gehoord om met een praktische handleiding voor de toepassing van de VHR te komen. Het ministerie van LNV heeft zich aanvankelijk op het standpunt gesteld dat de uitvoerders van regelgeving hier een eigen verantwoordelijkheid hebben, en dat het aan de rechter is om bij interpretatieproblemen het verlossende woord te bieden.

De uitvoering van de richtlijnen kan voor initiatiefnemers van activiteiten met additionele kosten gepaard gaan, zoals kosten voor onderzoek, ontheffingsaanvraag, extra voorzieningen en compensatiemaatregelen, eventuele proceskosten en schade en aansprakelijkheid. Vanuit het bedrijfsleven wordt tevens aangegeven dat vooral 'stapeling' van vergunningen tot vertragingen leiden. Zoals in hoofdstuk 4 onder punt I gemeld bestaat er voor Nederland geen overzicht van deze kosten en vertragingen. Wel zijn er een aantal gevallen bekend waarin vertraging en kosten a.g.v. de richtlijnen hebben geleid tot afgelasting van, vaak kleinere, projecten.

#### J. Bezwaar- en beroepsprocedures

Uit het jurisprudentieonderzoek door de Universiteit van Tilburg komt naar voren dat van afstel van een project of activiteit als gevolg van een beroep op de gebiedenbeschermingswetgeving zo goed als nooit sprake is, behoudens in situaties waar het uiteindelijk bevoegde gezag zelf niet akkoord gaat, bijvoorbeeld door een bestemmingsplan niet goed te keuren (Gedeputeerde Staten) of door geen NB-wetvergunning te verlenen (LNV). De rechter toetst marginaal en volgt vrijwel altijd het bevoegde gezag, op voorwaarde dat het besluit zorgvuldig is voorbereid en dus, bijvoorbeeld, voldoende onderzoek is verricht naar de te verwachten effecten van het project of de handeling op het gebied<sup>24</sup>.

Op basis van het jurisprudentieonderzoek is het moeilijk te beoordelen of er vertraging optreedt in de uitvoering van projecten doordat juridische procedures worden

---

<sup>24</sup> Tot dusver is er nog geen jurisprudentie waarin de rechter aan art. 6 lid 4 HR heeft getoetst, omdat vrijwel steeds is geconcludeerd dat geen sprake is van significante effecten. De eerste zaak die zich aandient waarin deze stap wel is gezet is de vaststelling van het streekplan van de provincie Zeeland ten behoeve van de aanleg van de Westerschelde Container Terminal.

aangespannen tegen besluiten van de overheid. Appellanten voeren namelijk vaak meerdere bezwaren aan, naast het natuurargument. Bij maatschappelijk gevoelige projecten, waarbij tegengestelde belangen spelen, zal de besluitvorming meestal hoe dan ook – onafhankelijk van het natuurbeschermingsargument- bij de rechter belanden. Wat wel kan worden geconcludeerd is dat er een behoorlijke kans is dat er vertraging optreedt in het besluitvormingsproces zelf als gevolg van het van toepassing zijn van de VHR.

#### K. Bestaand gebruik en planschade

Voor zover bestaand gebruik niet in overeenstemming is met de instandhoudingsdoelstellingen van een SBZ kan het nemen van ‘passende maatregelen’ inhouden dat het bestaand gebruik wordt beëindigd of beperkt ( hoofdstuk 4, punt B). Gebleken is dat veel bestemmingsplannen nog niet ‘habitatproof’ zijn, d.w.z. nog onvoldoende rekening houden met de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ’s. Dit kan er toe leiden dat bestaand gebruik o.b.v. het bestemmingsplan geoorloofd is, maar op basis van de VHR beperkt of beëindigd dient te worden. Naleving van de VHR kan aldus leiden tot planschade voor betrokkene. Hoewel de Wet Ruimtelijke Ordening een bepaling kent op basis waarvan schadevergoeding voor inbreuk op bestaande rechten kan worden uitgekeerd, is niet duidelijk wie uiteindelijk de kosten hiervan voor zijn rekening moet nemen.

#### L. Onduidelijkheid over externe werking

Instandhouding van natuurwaarden vereist dat aan bepaalde minimumkwaliteitseisen van omgevingsfactoren wordt voldaan. Het kan hierbij gaan om omgevingsfactoren als luchtkwaliteit, waterkwaliteit en kwantiteit en geluidsbelasting. Dit betekent dat er eisen aan de omgeving van SBZ’s worden gesteld die verder gaan dan de feitelijke SBZ (externe werking). Voor bijvoorbeeld bedrijvigheid in of in de omgeving van SBZ’s kan dit betekenen dat beperkingen moeten worden gesteld als van deze bedrijvigheid significante negatieve effecten uitgaan op de SBZ. Deze externe werking is vaak afhankelijk van de specifieke te beschermen waarden. Op dit moment is de kwaliteit rond de meeste SBZ’s door vooral vermisting, verzuring of verdroging onvoldoende om de te beschermen waarden te kunnen behouden/realiseren<sup>25</sup>. Met name van uit de hoek van de natuurbescherming bestaan zorgen over hoe de overheid de schadelijke externe werking wil gaan inperken. In de toekomst zal dit knelpunt pregnanter worden wanneer de Cie deze overheidsverplichting actief gaat afdwingen.<sup>26</sup> Daarnaast is op het moment dat SBZ’s worden aangemeld vaak niet bekend wat de gevolgen van de externe werking zullen zijn voor de bedrijvigheid in de omgeving. Voor de betreffende bedrijven brengt dit onzekerheid met zich mee en een vraag naar snelle duidelijkheid. Voorbeelden hiervan betreffen de ammoniakemissie van veehouderijbedrijven of het verlagen van het waterpeil door de waterschappen in de nabijheid van SBZ’s.

#### M. Compensatie moeilijk realiseerbaar

Als een plan of project compensatieverplichtingen met zich mee brengt zijn er een aantal vragen waarvoor de compensatieplichtige (maar ook het bevoegd gezag) zich gesteld ziet en waar deze graag snel duidelijkheid over zou willen verkrijgen (zie ook hoofdstuk 4, punt D). Het gaat hierbij om vragen als: is de voorgenomen compensatie acceptabel, wanneer moet de compensatie gereed zijn, wie monitort de effecten van de compensatie.

---

<sup>25</sup> Zie de Milieubalans 2003 en de Natuurbalans 2002 van het Milieu- en Natuurplanbureau.

<sup>26</sup> De Cie zal het afdwingen van de VHR-verplichtingen op het punt van externe werking kunnen gaan combineren met de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn Milieuaansprakelijkheid.



Een apart probleem vormen die gevallen waar compensatie conform de voorschriften niet goed mogelijk is, bijvoorbeeld omdat er weerstand is bij bewoners tegen de voorgestane compensatie (bijvoorbeeld ontdijkingsplannen in Zeeland ter compensatie van het verlies aan schorren als gevolg van het uitdiepen van de Westerschelde), of omdat vrijwel het hele grondgebied van een gemeente al beschermd is of in gebruik voor bijvoorbeeld bebouwing (zoals bijvoorbeeld Vlieland) of omdat er sprake is van grensoverschrijdende situaties. Financiële compensatie staan de richtlijnen in principe niet toe.

### 5.3 Knelpunten soortenbescherming

#### A. Onvoldoende aandacht voor mogelijke relevantie soortenbeschermingsrecht

In een vroegtijdig stadium van de planningsfase dient een inschatting gemaakt te worden of het soortenbeschermingsrecht relevant is voor de geplande of bestaande activiteiten. Als er onvoldoende rekening is gehouden met het voorkomen van soorten, dan volgt dikwijls schorsing of vernietiging van het betreffende bestuursrechtelijke besluit. Uit de jurisprudentie van de afgelopen jaren blijkt dat 'onvoldoende aandacht voor soortenbescherming' de hoofdreden was voor schorsing/vernietiging.

#### B. Onduidelijkheid over eisen aan inventarisatie van ecologische waarden

Als het soortenbeschermingsrecht ingeschat wordt relevant te zijn voor de geplande of bestaande lopende activiteiten, dan dient een goede inventarisatie van de soorten die op of bij de betreffende locatie voorkomen plaats te vinden. Indien hier niet tijdig aandacht aan wordt besteed kan dit de rechterlijke toets vaak niet doorstaan. Het probleem hier is echter dat ten aanzien van het maken van een inventarisatie diverse vragen spelen, bij zowel bedrijfsleven, natuurorganisaties als overheidslagen, bijvoorbeeld: welke eisen moeten er gesteld worden aan het onderzoek en aan de onderzoeksbureaus<sup>27</sup>? Op vrijwel al deze vragen kan het mislopen waardoor er een lacune ontstaat in de kennis over het al of niet aanwezig zijn van bepaalde soorten. De in het rapport van Verschuuren<sup>28</sup> beschreven casus inzake het Amsterdamse WTCW-terrein is hiervan een goed voorbeeld. Bedoelde lacunes in gegevens hebben in het algemeen in de rechtspraak vrij directe consequenties: onvoldoende onderzoek en dus onzorgvuldige besluitvorming. Aanvullende inventarisaties leiden er weliswaar vrijwel altijd toe dat alsnog met de uitvoering van het project kan worden gestart (vaak in combinatie met het nemen van enige, soms aanzienlijke, mitigerende maatregelen), maar dit betekent wel dat vertragingen optreden in de uitvoering.

#### C. Onvoldoende inzicht in verspreiding en omvang populaties soorten

In Nederland en ook in Europa bestaat onvoldoende inzicht in waar zich welke populaties van bijzondere, te beschermen soorten bevinden. Dit maakt het (laten) doen van een inventarisatie (en het controleren hiervan door het bevoegd gezag) noodzakelijk. De kosten van deze inventarisatie kunnen onnodig oplopen, wanneer de informatie over het al dan niet voorkomen van soorten op een bepaalde locatie wel beschikbaar is, maar gekocht moet worden van commerciële bureaus. Het gebrek aan inzicht in verspreiding en omvang van soorten maakt het tevens moeilijk om het belang van een individueel exemplaar voor een totale populatie van een soort in te schatten, zowel voor de Nederlandse als voor de Europese populatie (hoofdstuk 4, punt E). De richtlijnen gaan in het algemeen uit van de instandhouding van populaties en niet van individuele exemplaren van een soort. De verbodsbepalingen van de richtlijnen (o.a. voor het doden

---

<sup>27</sup> Verschuuren, 2003, blz 32.

<sup>28</sup> Verschuuren, 2003, blz 64-66.

van specimens van beschermde soorten) werken echter ook uit op individuniveau. Overeenkomstig de richtlijnen biedt ook de FF-wet bescherming aan individuele exemplaren, wat in de praktijk tot problemen heeft geleid.<sup>29</sup> Daarnaast gaat de FF-wet verder dan de richtlijnen, doordat ook rekening dient te worden gehouden met de intrinsieke waarde van het individu (zie punt D).

#### D. Essentiële begrippen in de verbodsbepalingen: onduidelijkheid en te grote werkingsfeer

Indien aandacht bestaat voor en inzicht bestaat in het voorkomen van bepaalde soorten is de vervolgvraag wat de consequenties zijn van het soortenbeschermingsrecht voor de activiteit. Hier komt uitleg van de wet- en regelgeving bij kijken. De uitspraken in de rechtspraak maar ook signalen van daarbuiten maken duidelijk dat hier veel onduidelijkheid bestaat. Daarbij gaat het deels om de ingewikkeldheid van regelgeving (zie punt E). Het gaat echter ook om de uitleg van fundamentele begrippen die in de verbodsbepalingen (artikelen 8 – 18 FF-wet ) worden gehanteerd. Veel van deze begrippen vloeien rechtstreeks voort uit de twee EG-richtlijnen, maar de Nederlandse regelgeving gaat ook verder dan de richtlijnen (zie kader 1).<sup>30</sup> Voor een deel is het 'verder gaan dan de richtlijnvereisten' het resultaat van keuzes in het verleden (weerspiegeld in de Nederlandse wetgeving van voor de FF-wet), voor een deel vormt de FF-wet een aanscherping op zijn voorgangers. Hoewel uit het jurisprudentieonderzoek het 'verder gaan dan de richtlijnen' niet als een belangrijk knelpunt naar voren komt (Verschuuren, blz 33), heeft het bedrijfsleven aangegeven dit, met het oog op hun concurrentiepositie binnen de EU, wel als een knelpunt te ervaren.<sup>31</sup> Bij de constatering in het jurisprudentieonderzoek wordt wel de kanttekening gemaakt dat als de intensiteit van toezicht op en de handhaving van de FF-wet op een laag pitje staat, dat dan het knelpunt eenvoudigweg niet aan de oppervlakte komt. Dit zou met de toenemende aandacht voor de soortenbescherming kunnen veranderen.

---

#### ***Kader 1: Voorbeelden waarin de FF-wet verder gaat dan de VHR-vereisten***

- *De FF-wet biedt aan meer soorten bescherming dan vermeld op bijlage IV van de HR (zie hoofdstuk 3).*
- *Voor zowel de VHR als de FF-wet werken de verbodsbepalingen op individuniveau. De FF-wet eist daarenboven ook aandacht (in de considerans) voor de intrinsieke waarde van het dier. Het brengt daarmee indirect een dierenwelzijnelement in het geding. De zorgplicht, bedoeld in art. 2 van de FF-wet, is hiervan mede een afgeleide. Hiermee kan de FF-wet verder gaan in zijn bescherming van het individu dan de VHR.*
- *Het verbod beschermde diersoorten "opzettelijk te verontrusten", zoals neergelegd in artikel 10 van de FF-wet kent een ruimere formulering dan de relevante bepalingen van de VHR. Daarbij is met name van belang dat het verbod neergelegd in artikel 5, onder d) van de VR de inperking kent "voor zover een dergelijke storing, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, van wezenlijke invloed is".*

---

<sup>29</sup> Zo werd Staatsbosbeheer veroordeeld tot een boete omdat bij een bosexploitatie in het broedseizoen een merelnest was vernietigd.

<sup>30</sup> O.a. VNO-NCW, 2002.

<sup>31</sup> Zo gaan Nederlandse bosbouwers in Duitsland aan het werk, omdat hun activiteiten op grond van de FF-wet alleen nog maar in de maanden november tot en met januari uitgevoerd zouden kunnen worden.

- 
- *Voorts is het opzetvereiste niet in artikel 11 van de FF-wet opgenomen. Dit is deels te verklaren doordat artikel 12, eerste lid, onder d) van de HR het verbod niet beperkt tot opzettelijk handelen. Artikel 5, onder b) van de VR bevat wel het opzetelement, evenals overigens artikel 6, onder c van het Verdrag van Bern. Ook met deze bepaling kun men in de discussie weer vele kanten op. Enerzijds kan verdedigd worden dat de verbodsbepaling – mede gezien de uitleg van het begrip ‘opzettelijk’ door het Hof van Justitie - veel te ver gaat, terwijl anderzijds weer kan worden gesteld dat tot nu toe in de praktijk weinig echte knelpunten worden ervaren.*
- 

#### E. Ingewikkelde regelgeving

Uit een studie door Verschuuren en Van Wijmen<sup>32</sup> blijkt dat ook de inzichtelijkheid van de regelgeving een knelpunt vormt voor zowel overheidslagen als bedrijfsleven. De sterke 'gelaagdheid' van het soortenbeschermingsrecht op drie niveaus (wet, amvb's, ministeriele regelingen) doen de inzichtelijkheid van de wetgeving niet veel goed. Verschuuren en Van Wijmen stellen dat de nieuwe wetgeving niet uitblinkt in helderheid en dat de gebruiker van de wet steeds heen en weer moet bladeren tussen de verschillende bepalingen in de wet zelf en tussen diverse bepalingen in, soms ook nog verschillende, amvb's. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de FF-wet in de plaats is gekomen van vier andere wetten en uit dien hoofde een sterke vereenvoudiging oplevert.

#### F. Ontheffingsmogelijkheden: beperkte mogelijkheden met betrekking tot vogels, concrete betekenis van Europeesrechtelijke voorwaarden en duur procedure

Ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheden worden de volgende zaken als knelpunt naar voren gebracht:

- 1) *Beperkte mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing met betrekking tot vogels:* de VR maakt het niet mogelijk ontheffing te verlenen ten behoeve van een 'dwingende reden van groot openbaar belang' als populaties in gevaar komen. De mate waarin dit probleem wordt gevoeld hangt deels af van de uitleg van de verbodsbepalingen. Indien bijvoorbeeld artikel 11 van de FF-wet zo wordt gelezen dat ieder nest ook buiten het broedseizoen niet mag worden vernield, leidt dit in combinatie met de beperkte ontheffingsmogelijkheid tot vergaande beperkingen voor maatschappelijke activiteiten. Indien men het verbod voor wat betreft vogels vooral relevant acht voor het broedseizoen en enkele uitzonderlijke nesten of vaste verblijfplaatsen buiten het broedseizoen (bijv. een havikhorst dat tientallen jaren in gebruik is en plaatsen waar uilen het gehele jaar door verblijven), dan zijn de beperkingen beduidend geringer. Met name de exploitanten en gebruikers van Nederlands rondhout wijzen op de huidige stringente uitleg van de verbodsbepalingen door de rechter, waardoor zij, naar hun oordeel, hun activiteiten nauwelijks meer in Nederland kunnen beoefenen.
- 2) *Onduidelijke voorwaarden waaraan voldaan moet voor een ontheffing kan worden afgegeven:* Daarbij gaat het voor wat betreft bijlage IV-soorten bijvoorbeeld om de voorwaarde dat 'geen andere bevredigende oplossing' bestaat en dat afwijking 'geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan'. De Hamsterzaak<sup>33</sup> en de daarmee samenhangende uitspraken geven duidelijk aan dat het hier gaat om voorwaarden die serieus aandacht vragen en waarvan de

---

<sup>32</sup> Verschuuren en Van Wijmen, 2002.

<sup>33</sup> Verschuuren, 2003, blz 57-60.

rechter heeft bepaald dat ze zo 'hard' zijn dat ze een beperking kunnen vormen voor geplande activiteiten.

3) *Administratieve lasten en tijd die gemoeid is met ontheffingsprocedure:*

Een andersoortig knelpunt betreft de lasten die samenhangen met de ontheffingsprocedure zelf. Zo wordt wel aangegeven dat de duur van deze procedure (soms drie maanden) veel te lang is in verhouding tot bijvoorbeeld de eenvoud van de situatie. Een dergelijke perceptie, in combinatie met de algemene beleving bij ondernemers dat het hier 'weer' een extra vergunning betreft, doet de acceptatie van de ontheffingsprocedure geen goed.

G. Ruime bescherming soorten en ruim geformuleerd verbod

De FF-wet onderscheidt twee beschermingsregimes voor soorten: één (art. 75 lid 5) voor soorten van bijlage IV HR, beschermde vogelsoorten (VR) en eventueel bij amvb aan te wijzen soorten, en één voor alle andere beschermde soorten. Voor de eerste categorie gelden ontheffingscriteria die overeenkomen met de voorwaarden uit de VHR, voor de tweede categorie geldt het criterium dat 'geen afbreuk mag worden gedaan aan een gunstige instandhouding van de soort'. Er zijn nog geen soorten bij amvb aangewezen.

De FF-wet beschermt met categorie 2 meer soorten dan op grond van de HR vereist is (zie ook hoofdstuk 3). Deze 'ruimere' bescherming van soorten, in combinatie met het ruim geformuleerde verbod van art. 10 FF-wet (zie ook D) levert in de praktijk al snel een overtreding op. De Minister van LNV heeft aangegeven het aan de praktijk te willen overlaten in hoeverre zal worden opgetreden tegen overtredingen van de wettelijke bepalingen. Het strafrechtelijke opportunitiebeginsel biedt die mogelijkheid. Veel (rechts)zekerheid biedt dit echter niet. Er lijkt sprake van een ruime wettelijke norm, die in de praktijk moeilijk handhaafbaar zal zijn. Daarnaast brengt deze 'stringente' bescherming van soorten met name ondernemers er soms toe om maatregelen te nemen die voorkomen dat bijzondere soorten hun (toekomstige) activiteiten gaan belemmeren. Gedacht kan worden aan het omploegen of asfalteren van braakliggende terreinen en het niet nader vormgeven aan natuurbeleidsplannen.

H. Onvoldoende ecologische kennis voor het verkleinen van het spanningsveld tussen soortenbescherming en activiteit

Indien een goed beeld bestaat van de aanwezigheid van soorten, de betekenis van het soortenbeschermingsrecht voor de concrete situatie en de mogelijkheden die zouden kunnen bestaan om ontheffingen van verboden te kunnen krijgen, is het vervolgens interessant om te bezien of de activiteit zodanig kan worden uitgevoerd of aangepast dat strijdigheid met verbodsbepalingen wordt voorkomen of de kans op het verkrijgen van een ontheffing wordt vergroot. Dit vereist echter ecologische kennis en de nodige creativiteit. De vraag is of die kennis in huis is bij de initiatiefnemer, of hierover voldoende voorlichting is gegeven, of deze kennis op het juiste moment kan worden ingehuurd en of hiervoor tijd en geld beschikbaar is. Vooral voor particulieren en (kleine) gemeenten kunnen deze kosten al snel (te) hoog zijn. Het gebrek aan kennis kan als een drempel werken om tot uitvoering van projecten te besluiten dan wel leiden tot onzorgvuldige besluitvorming die de toets bij de rechter niet zal doorstaan.

I. Betekenis van soortenbeschermingsrecht: beperkt tot een procedureel verhaal?

Uit het jurisprudentieonderzoek door Verschuuren komt het knelpunt vanuit natuurbeschermingsoptiek (deels samenhangend met punt G) naar voren dat de betekenis van het soortenbeschermingsrecht wordt ingeperkt tot een overwegend procedureel verhaal: indien je maar je inventarisatie hebt gedaan en je ontheffing hebt verkregen heb je er geen last van. De rechtspraak wekt de indruk dat het zo werkt omdat de uitspraken vooral gaan over het niet verricht hebben van inventarisaties of het niet in bezit zijn van ontheffingen voor alle soorten. De indruk bestaat dat ook de

onthefingenpraktijk van het Bureau Laser deze sterk procedurele betekenis onderstreept omdat onthefingen zelden worden geweigerd. Hiernaar zou echter afzonderlijk onderzoek moeten worden gedaan. Waar het natuurlijk om zou moeten gaan is het in een vroegtijdig stadium goed zicht krijgen op de ecologische waarden van het gebied waar een activiteit plaatsvindt of is gepland, om zo deze informatie een plek te geven in de besluitvorming.

#### J. Wijziging ecologische situatie in de loop der tijd

Een knelpunt dat met name bij langlopende projecten en activiteiten kan worden gevoeld, hangt samen met de mogelijke wijziging van de ecologische situatie op een bepaalde locatie (zie ook hoofdstuk 4, F). Zo is denkbaar dat bij een inventarisatie op een locatie waar woningbouw is gepland bepaalde soorten – bijvoorbeeld soorten die op bijlage IV van de HR zijn opgenomen – nog niet voorkomen, maar zich daar op een later moment vestigen. Indien een dergelijke soort dan wordt ontdekt vlak voor of tijdens de bouwwerkzaamheden leidt dit tot het stopzetten van de activiteit, ook als er al onthefing is verleend op basis van de FF-wet. Een voorbeeld hiervan is de rugstreppad, een pioniersoort die zich thuis voelt op kale plekken.

#### K. Bezwaar- en beroepsprocedures

Een afzonderlijk knelpunt kan worden genoemd dat vertraging van plannen kan worden veroorzaakt door bezwaar en beroepsprocedures die worden aangespannen. Ook als een bedrijf of overheid serieus werk maakt van de voorgaande aandachtspunten is er toch een kans dat er een belangenorganisatie of omwonende naar de rechter stapt. Het risico van een procedure wordt vergroot door het grote aantal onzekerheden dat in het soortenbeschermingsrecht bestaat (zie voorgaande punten). Van belang in dit verband is wel de mate waarin de initiatiefnemer een pro-actieve opstelling inneemt. Indien actief vanaf een vroegtijdig stadium contact wordt onderhouden met omwonenden en maatschappelijke organisaties kan het risico van vertragende rechtszaken worden verminderd. Het risico blijft echter bestaan dat belanghebbenden puur omwille van het eigenbelang de soortenbescherming inroepen om in hun ogen ongewenste projecten tegen te houden: dan helpt geen pro-actieve houding van de initiatiefnemer. Hoewel veel van deze Nimby-achtige processen stranden bij de rechter<sup>34</sup>, leiden deze processen wel tot vertraging en de daarmee gepaard gaande kosten. De onderzoekers uit Tilburg<sup>35</sup> concluderen op basis van jurisprudentie van de afgelopen 5 jaar dat het aantal projecten of activiteiten dat ‘door het soortenbeschermingsrecht’ uiteindelijk geen doorgang kon vinden zeer gering is.

#### L. Samenhang met overheidsbesluiten op grond van niet-natuurwetgeving?

Mede in verband met het voorgaande punt is tenslotte van belang dat de vraag of voldoende naar soortenbescherming is gekeken kan worden aangevoerd in bezwaar en beroepszaken ten aanzien van verscheidene besluiten die ten aanzien van bepaalde projecten en activiteiten moeten worden genomen<sup>36</sup>. De jurisprudentie geeft echter aan dat de rechter in het algemeen oordeelt dat het soortenbeschermingsrecht goed in het Nederlands recht is omgezet en dat voor een beroep op rechtstreekse werking van de relevante richtlijnbepalingen derhalve geen ruimte is. Vervolgens worden inhoudelijke

---

<sup>34</sup> De publiciteit over een aantal geruchtmakende rechtszaken heeft geleid tot een hype in rechtszaken van ‘Not in my back yard’ (Nimby)-achtige problemen. Veelal is de natuurwetgeving één van de argumenten die hierbij naar voren wordt gebracht. Mits de juiste procedures zijn doorlopen stranden deze rechtszaken voor de rechter (Verschuuren, 2003). Het dwingt de overheden in ieder geval wel zorgvuldig de natuurwetgeving mee te nemen bij besluitvorming, wat als winst kan worden gezien.

<sup>35</sup> Verschuuren, 2003, blz 31.

<sup>36</sup> Verschuuren, 2003, blz 37.

discussiepunten dan al snel verwezen naar de ontheffingsprocedure onder de natuurbeschermingswetgeving. Dit is slechts anders indien de inschatting moet worden gemaakt dat het verlenen van een ontheffing niet tot de mogelijkheden zal behoren. Dit betekent dus wel dat een dergelijke inschatting in algemene zin moet worden gemaakt en dat indien in het geheel niet naar soortenbescherming is gekeken, het besluit zal worden geschorst of vernietigd vanwege strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Indien dit onderwerp wel aandacht heeft gehad zal de rechter echter marginaal toetsen en zoals gezegd stellen dat de inhoudelijke discussiepunten gevoerd moeten worden in het kader van de ontheffingenprocedure. Bovendien komt het hier natuurlijk in sterke mate aan op een goede planning: niet alle vergunningen op zak hebben en op de valreep de ontheffing aanvragen.

#### M. Actief soortenbeleid onvoldoende in Nederland

Vooraf van zijde van de natuurbeschermingsorganisaties wordt aangegeven dat het actieve soortenbeschermingsbeleid in Nederland onvoldoende is om de bijlage IV-soorten duurzaam in stand te kunnen houden. De jaarlijkse natuurbalansen van het Milieu- en Natuurplanbureau laten zien dat de biodiversiteit in ons land nog steeds achteruitloopt en dat een aantal soorten een zeer negatieve ontwikkeling doormaken of zelfs verdwijnen. Een actieve bescherming kan de druk op zeldzame soorten verminderen en daarmee ook het absolute belang van een individueel exemplaar verkleinen (zie ook punt C). Als voorbeelden van ontoereikendheid wordt genoemd dat de soortenbeschermingsplannen (plannen die moeten bijdragen aan het in stand houden van beschermde soorten) te vrijblijvend van aard zijn, aangezien ze niet wettelijk verplicht zijn. Daarnaast is het tempo waarin de plannen worden opgesteld laag: op dit moment zijn circa 20 van de beoogde 150 plannen opgesteld. Het soortenbeleid lijkt weinig prioriteit te hebben bij het ministerie van LNV, getuige het relatief beperkte budget dat LNV inzet voor actieve soortenbescherming (circa 2 miljoen per jaar). Een groot deel van dit budget wordt besteed aan 'mediagenieke' projecten zoals de herintroductie van de otter in de Weerribben in 2002. Op dit moment zijn er geen middelen gereserveerd voor het opstellen van nieuwe soortenbestemmingsplannen, zelfs niet voor het actualiseren van plannen (voorbeeld: het soortenplan van de das, dat al in 2000 is afgelopen maar nog niet is geëvalueerd en geactualiseerd).

## 6 Oplossingen voor de knelpunten

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen (mogelijke) oplossingen voor de in hoofdstuk 5 geconstateerde knelpunten worden aangedragen. Gekozen is voor een *bottom up* benadering. Allereerst wordt de oplossing gezocht in het verbeteren van de uitvoeringspraktijk van de natuurbescherming. Zoals uit hoofdstuk 5 blijkt, doen zich de meeste knelpunten voor in de uitvoeringspraktijk. Als knelpunten zich niet laten verhelpen door aanpassingen in de uitvoering, dan kan mogelijk aanpassing van nationale wet- en regelgeving uitkomst bieden. Mocht dit geen uitkomst bieden, dan zal als laatste oplossingsrichting worden bezien in hoeverre het aanpassen van de VHR resterende knelpunten kan verhelpen. Voor deze aanpak in drie fasen bestaat brede steun bij zowel bedrijfsleven, natuurorganisaties als overheid.<sup>37</sup>

Bij elk van de in hoofdstuk 5 geconstateerde knelpunten zal worden ingegaan op de vraag of het knelpunt nog steeds aanwezig is, of het wetsvoorstel NB-wet voorziet in een oplossing van het knelpunt, en, zo nee, welke (andere) oplossingen dan eventueel zouden kunnen worden gekozen.

### 6.2 Oplossingen voor gebiedengerelateerde knelpunten

#### A. Aanwijzingsbesluiten Vogelrichtlijn-gebieden volledig maken

Het ministerie van LNV zou de toepassing van de gebiedenbescherming kunnen verbeteren door (oude) aanwijzingsbesluiten aan te vullen met heldere instandhoudingsdoelstellingen en met een heldere indicatie wat de aanwijzing betekent voor bestaand gebruik en wat de externe werking is. Op deze wijze kunnen aanwijzingsbesluiten houvast bieden bij de toepassingen en naleving van de natuurbeschermingswetgeving. De Minister van LNV heeft onlangs in de Kamer aangegeven hier werk van te zullen maken. Ten behoeve van de kennis van alle actoren is het wenselijk dat de exacte begrenzing van de SBZ's en de aanwijzingsbesluiten z.s.m. openbaar worden gemaakt (bijvoorbeeld door plaatsing op internet)<sup>38</sup>.

#### B. Aanmelding Habitatrichtlijn-gebieden verduidelijken

Dit knelpunt is, zoals in hoofdstuk 5 aangegeven, opgelost met het bekend worden van de conceptlijst van aan te melden gebieden. Na vaststelling van de communautaire lijst door de Cie zijn geen problemen te verwachten rond mogelijk ten onrechte niet

---

<sup>37</sup> Tijdens een door het IBO-secretariaat georganiseerde hoorzitting over de tussentijdse resultaten van het onderzoek heeft het bedrijfsleven bij deze aanpak de kanttekening gemaakt het meest te verwachten van wetswijzigingen (met name van de FF-wet).

<sup>38</sup> Een mooi voorbeeld hiervan is de internet site van de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen: [http://www.natura2000.murl.nrw.de/default\\_n.htm](http://www.natura2000.murl.nrw.de/default_n.htm)

aangemelde gebieden. Net als bij de VR-gebieden is het wenselijk om heldere aanwijzingsbesluiten op te stellen voor de HR-gebieden en deze, samen met de exacte begrenzing van de SBZ's, te publiceren.

#### C. Toetsingskader besluitvorming over SBZ implementeren

Dit knelpunt wordt formeel opgelost met het wetsvoorstel NB-wet (Kamerstuk 28171). Het wetsvoorstel voorziet in een expliciete verankering van artikel 6 HR in de NB-wet 1998 door het introduceren van een nieuw besluitvormingsregime, dat geheel afwijkt van de besluitvorming zoals die geregeld is in de huidige NB-wet. In plaats van een aparte vergunning voor schadelijke handelingen, wordt de toets aan art. 6 HR geïntegreerd in het daartoe meest geschikte andere besluit dat moet worden genomen alvorens de betreffende handeling mag worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel codificeert in feite de door de rechtstreekse werking van art. 6 HR ontstane praktijk. Het wetsvoorstel regelt niet welk besluit het meest geschikt is en ook niet op welk besluitvormingsniveau en/of projectniveau getoetst moet worden. Dit moet per geval worden bekeken. Indien er niet een ander besluit is, dan is wel een aparte, door GS te verlenen, vergunning vereist. De aanpak zoals voorgesteld in het wetsvoorstel legt de besluitvorming zo laag mogelijk in de bestuurslagen neer en beoogt daarmee het natuurbelang op alle overheidsniveaus te internaliseren.

Het wetsvoorstel brengt naar inschatting van Verschuuren een aantal nieuwe knelpunten met zich mee (zie vooral hieronder punt N)<sup>39</sup>, zodat naar zijn oordeel per saldo de situatie verslechtert in plaats van verbeterd. Op het wetsvoorstel is vergelijkbare kritiek geleverd in de Tweede Kamer<sup>40</sup>, door de Raad van State<sup>41</sup> en in de literatuur.<sup>42</sup>

Als alternatief voor het integrale stelsel stelt Verschuuren voor om de besluitvorming over SBZ's meer in één hand te houden, conform de praktijk van de huidige NB-wet. Vanwege de al bij de NB-wet 1998 gemaakte keuze van decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies, acht hij GS het meest aangewezen bevoegde gezag voor het uitvoeren van de habitattoets ingevolge de NB-wet 1998. Een dergelijke oplossing, die wijziging van het wetsvoorstel inhoudt, zorgt, volgens hem, voor een aanmerkelijke vereenvoudiging van de regelgeving en voor een flinke vermindering van de bestuurslasten. Een aantal maatschappelijke organisaties (o.a. VNO/NCW, MKB, Vogelbescherming Nederland, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, SBB) en ook het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen steunen een dergelijk decentraal stelsel.

#### D. Verduidelijken betekenis belangrijke begrippen

Het wetsvoorstel NB-wet zorgt op dit punt voor een lichte verbetering, aangezien een aantal van de onduidelijke begrippen uit de HR iets verder worden ingevuld. De meeste cruciale bepalingen uit de HR worden echter letterlijk overgenomen, zonder dat een nadere invulling plaatsvindt. Zowel vanuit de overheidslagen, bedrijfsleven als natuurbeschermingsorganisaties wordt sterk aangedrongen op verduidelijking. Voor zover de Raad van State prejudiciële vragen over deze begrippen heeft gesteld, zal het Europese Hof t.z.t. meer helderheid scheppen. Tot dat moment heeft het sterk de voorkeur dat het ministerie van LNV dit knelpunt oplost door beleidskaders op te stellen over hoe met deze begrippen in de praktijk om te gaan. Zo zou bijvoorbeeld duidelijk

---

<sup>39</sup> Verschuuren, 2003, blz 38-40.

<sup>40</sup> Er zijn 11 amendementen ingediend, waarvan er een aantal vraagt om het aanbrengen van substantiële wijzigingen, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 171, nrs. 8-18.

<sup>41</sup> Kamerstukken II, 2001-2002, 28 171, Advies Raad van State en Nader rapport.

<sup>42</sup> Onder andere door Veltman, 2002.



gemaakt kunnen worden of bij de 'passende beoordeling' ook de 'redelijkheid' en 'haalbaarheid' van alternatieven een rol kunnen spelen.

Het is aan te bevelen dat het ministerie van LNV vooraf met de Cie bespreekt of de beleidskaders aan de richtlijnen voldoen. Daarnaast zal ook onderzocht kunnen worden in hoeverre in de Nederlandse rechtspraktijk (mogelijk via een proefproces) deze beleidskaders als toetsingskader worden geaccepteerd. Indien dit laatste niet het geval is, dan zal onderzocht kunnen worden of aanpassing van de NB-wet 1998 uitkomst kan bieden.

Totdat er beleidskaders en/of een wetwijziging gerealiseerd zijn, zouden bestuurders (en ook de nationale rechters) bij de interpretatie van de begrippen zo veel mogelijk gebruik kunnen maken van de 'Handleiding' van de Cie over de toepassing van art. 6 HR, of van de 'Methodologische handleiding' betreffende art. 6 leden 3 en 4 van de HR.<sup>43</sup>

#### E. Verduidelijken toetsing bestaand gebruik

Het wetsvoorstel NB-wet lost dit knelpunt op door niet alleen plannen en projecten aan de toets van art 6 lid 3 HR te onderwerpen, maar alle andere handelingen, inclusief bestaand gebruik. Het wetsvoorstel biedt hiermee duidelijkheid over de toetsing van het bestaand gebruik, maar kiest wel voor een zware toetsing van het bestaand gebruik.

Deze keuze wordt in de (in voorbereiding zijnde) Tweede Nota van wijziging op de ontwerp NB-wet zodanig aangepast dat de habitattoets alleen nog betrekking heeft op *nieuwe* projecten, plannen en andere handelingen. De bestaande activiteiten vallen nu onder de lichtere toets van art 6 lid 2 HR, dat is overgezet in art. 19d lid 1 van het wetsvoorstel NB-wet. Art. 19d lid 1 wijkt op bepaalde punten af van de HR<sup>44</sup>. Zo beperkt de richtlijn de toetsing tot activiteiten met *significante* effecten, terwijl in art. 19d deze inperking ontbreekt. Mochten deze verschillen in de toekomst het bestaand gebruik onevenredig zwaar beperken, dan kan de noodzaak en wenselijkheid onderzocht worden de NB-wet meer in lijn te brengen met de richtlijnen.

Indien het Europese Hof, in antwoord op de prejudiciële vragen, aangeeft dat deze wijze van implementeren niet voldoet aan de richtlijn, dan is de resterende optie aanpassing van de NB-wet.

---

<sup>43</sup> Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, EG, 2000 ([http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_nl.pdf)), en: European Commission, Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, EG, 2002 ([http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura\\_2000\\_assess\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura_2000_assess_en.pdf)).

<sup>44</sup> In de Habitatrichtlijn worden op enkele plaatsen drempels opgeworpen, waardoor niet elk effect of elke activiteit beschouwd dient te worden. In de Ontwerp NB-wet lijken deze drempels op een tweetal plekken niet aanwezig. De kwalificatie significant die het art. 6.2 HR bezigt, is hiervan het eerste voorbeeld. Deze term beoogt aan te geven dat niet elk negatief effect, hoe gering ook, reden is de activiteit te verbieden. Die beperking is in de ontwerpwet niet meer terug te vinden. Een tweede voorbeeld is Art 6.3 HR waarin staat dat een passende beoordeling moet worden uitgevoerd voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een SBZ. Art 19f ontwerp NB-wet vereist een passende beoordeling, naast plannen en projecten, voor alle andere handelingen. Ook bestaand gebruik valt onder deze bewoording. In de laatste nota van wijziging staat dat alleen nieuwe plannen, projecten en andere handelingen aan de toets te dienen te worden onderworpen. Ondanks deze wijziging blijven alle nieuwe handelingen aan de toets onderworpen, terwijl de richtlijn alleen over plannen en projecten rept. Volgens LNV heeft de wetgever met de toevoeging van 'andere handelingen' een nadere verduidelijking beoogd van wat onder plannen en projecten moet worden verstaan. Zij verwijst in dit verband naar de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel. Art 6.2 HR draagt de lidstaat op om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert en er geen significante gevolgen kunnen optreden als gevolg van verstoringen. Art 19d van de ontwerp Nb-wet onderwerpt alle plannen, projecten en andere handelingen die de kwaliteit van de natuurlijke habitats kunnen verslechteren en die een verstoring effect kunnen hebben aan een vergunningplicht.

Door het bestaand gebruik op te nemen in aanwijzingsbesluiten<sup>45</sup> (indicatie) en beheersplannen (uitgewerkt), kan meer zekerheid over de continuering van bestaand gebruik worden gegeven. De Minister van LNV heeft onlangs in de Kamer aangegeven deze oplossing te steunen. Het ministerie van LNV zal dan ook, bij voorkeur op korte termijn, de instandhoudingsdoelstellingen kunnen formuleren. Vervolgens kunnen de provincies de beheersplannen opstellen.

#### F. Wegnemen oorzaken onvoldoende toepassen natuurbeschermingswetgeving

De grotere belangstelling vanuit de media, en vooral de scherpe toetsing door de rechter zal overheidslagen nog meer dan in het verleden aanzetten de natuurbeschermingswetten toe te passen. Dit kan voor de natuur als winstpunt worden gezien. Voorlichting over de wetten zal hier verder aan bij kunnen dragen. Het is vooral wenselijk, onafhankelijk van de besluitvorming over de nieuwe NB-wet (decentraal of integraal stelsel, zie punt C), dat het ministerie van LNV investeert in voorlichting aan de bestuursorganen over de NB-wet 1998. Een dergelijke voorlichting kan veel minder ver gaan dan wanneer de hele uitvoering en handhaving van de NB-wet 1998 wordt gedecentraliseerd over alle gemeenten, waterschappen, etc (het integrale stelsel). Hoe decentraler de uitvoering, des te meer kennis en expertise zal overgedragen moeten worden van het ministerie van LNV en de provincies aan de andere bestuursorganen. Het integrale stelsel zal wat betreft voorlichting en overdracht van kennis en expertise kostbaarder zijn dan het decentrale stelsel. Om de (structurele) problemen op korte termijn op te kunnen lossen is voorsnog een tijdelijke extra impuls in het natuurbeleid nodig. Het gaat hierbij met name om investeringen in menskracht (voor o.a. het uitvoeren van de NB-wet en voor voorlichting) en van middelen (o.a. voor het op orde brengen van het verspreidingsonderzoek en voor het laten opstellen van beheersplannen voor SBZ's).

#### G. Verduidelijken toepassing voorzorgsbeginsel

Tot het Europese Hof antwoord heeft gegeven op de prejudiciële vragen van de Raad van State over hoe het voorzorgsbeginsel toe te passen, kan pragmatisch met dit knelpunt omgegaan worden. Er zou gekozen kunnen worden voor een (voorlopige) 'redelijke en billijke' interpretatie van het voorzorgsbeginsel in een door LNV opgesteld beleidskader (zie punt D). Mocht de interpretatie van het Hof anders zijn, dan kan het beleidskader aangepast worden, na overleg met de Cie.

#### H. Verduidelijken eisen aan beheer van aangewezen gebieden

De juridische kant van dit knelpunt wordt door het wetsvoorstel NB-wet helemaal opgelost. Voor elke SBZ kan een beheersplan worden opgesteld door GS, na overleg met de eigenaar en gebruiker (art. 19a). GS kunnen indien nodig uitvoering van de beheersplannen afdwingen (art. 19c). De regeling in het wetsvoorstel van de eisen aan het beheersplan is veel uitvoeriger dan het gestelde in art. 6 lid 1 HR, en daarmee een goed voorbeeld van hoe de wetgever zelf invulling kan geven aan een open richtlijnverplichting. De praktische kant van het knelpunt blijft bestaan. Bij de opstelling van het beheersplan moet op een verstandige wijze worden omgegaan met instandhoudingsdoelstellingen die zouden nopen tot een tegenstrijdig beheer; het opstellen van een integrale visie op het gebied is daarvoor noodzakelijk. De wetgeving voorziet hier in. Voor GS kan dit een aanzienlijke werklast betekenen, waarbij helderheid over de instandhoudingsdoelstellingen (zie A en B) verlichting kan geven. De Cie heeft overigens aangegeven dat instandhoudingsdoelstellingen van SBZ's aangepast kunnen worden,

---

<sup>45</sup> Zo heeft Duitsland in zijn aanwijzingsbesluiten opgenomen dat bestaande militaire activiteiten geen significante effecten hebben op de natuur: het is echter nog de vraag of dit VHR conform is.

mits dit goed beargumenteerd wordt.<sup>46</sup> Daarnaast zal het ministerie van LNV in overleg met betrokken actoren helder kunnen aangeven wie verantwoordelijk is voor de kosten van beheersmaatregelen en op welk niveau getoetst kan worden in geval van 'normale' beheersmaatregelen.

#### I. Beperken bestuurlijke lastenverzwaring en extra kosten bedrijfsleven

Voor het *bedrijfsleven* zouden de lasten verminderd kunnen worden door het creëren van één vergunningenloket en door van de kant van het ministerie van LNV duidelijke voorlichting te geven over de natuurbeschermingswetgeving (o.a. het opstellen van een toetsingskader hoe de habitattoets te doorlopen). Ook zou in samenwerking met het bedrijfsleven onderzocht kunnen worden wat de extra kosten van de natuurbeschermingswetgeving voor het bedrijfsleven zijn en hoe de kosten verminderd zouden kunnen worden. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel NB-wet (het integrale stelsel) in het integreren van verschillende procedures. Een voorbeeld hiervan is het voorstel tot integratie van vergunningen. Waar nu bij oprichting van een gebouw in een beschermd gebied – onder veronderstelling dat die ingreep significante effecten heeft – twee vergunningen vereist zijn (een bouwvergunning van de gemeente en een Natuurbeschermingswetvergunning van GS dan wel het ministerie van LNV) kan straks met één bouwvergunning van de gemeente volstaan worden.

Het wetsvoorstel zorgt echter voor een toename van de *bestuurslasten*<sup>47</sup>, doordat meer bestuursorganen dan thans het geval is zich bezig zullen moeten houden met de uitvoering van de NB-wet. Hierdoor dienen al deze bestuursorganen ecologische en juridische kennis over de natuur en (natuur)wetgeving te vergaren en te onderhouden. Volgens Verschuuren zal vergunningverlening via het decentrale stelsel zorgen voor een aanmerkelijke vereenvoudiging van de regelgeving en voor een flinke vermindering van de bestuurslasten. Overdracht van kennis en expertise en ook voorlichting kan de bestuurlijke lasten voor de decentrale overheden enigszins verlichten (zie ook G). Recent heeft het ministerie van LNV een begin gemaakt met de verbetering van de voorlichting.

#### J. Beperken bezwaar en beroepsprocedures

Uit de jurisprudentie blijkt dat er geen sprake lijkt te zijn van afstel van projecten, wel mogelijk van vertraging in de uitvoering. Vermoedelijk is hier sprake van een inhaaleffect. Toch kan het knelpunt nog verder worden verkleind. Verschuuren<sup>48</sup> noemt hiervoor een aantal mogelijkheden. Ten eerste kan vertraging worden voorkomen door kennisvergroting. Veel van de geconstateerde vertraging is namelijk het gevolg van het ingaan van een besluitvormingstraject zonder rekening te houden met de geldende natuurbeschermingsregelgeving. Is hiermee wel rekening gehouden, dan toetst de rechter zeer marginaal. In het verlengde hiervan: concentratie van de besluitvorming bij een kleiner aantal, meer deskundige, bestuursorganen, zorgt ervoor dat niet steeds het wiel moet worden uitgevonden, maar dat kan worden teruggevallen op bestaande expertise. Dit vergroot de kwaliteit van de besluitvorming en vermindert vertragingen. Ten derde is een goede planning essentieel. Immers, het bevoegde NB-wet gezag zal tijd nodig hebben voor het nemen van een besluit; het decentrale bevoegde gezag moet hiermee rekening houden en ervoor zorgen dat tijdig een aanvraag wordt ingediend (ervan uitgaande dat gekozen wordt voor een separaat vergunningentraject voor besluiten betreffende plannen en projecten met nadelige

---

<sup>46</sup> De Cie heeft aanbevelingen gedaan hoe de instandhoudingsdoelstellingen van SBZ's te wijzigen n.a.v. veranderingen in de natuurlijke omstandigheden.

<sup>47</sup> Verschuuren, 2003, blz 39 onder punt 2.

<sup>48</sup> Verschuuren, 2003, blz 43.

effecten op een SBZ). Ten vierde draagt de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen en de opstelling van een beheersplan bij aan meer duidelijkheid over het betreffende gebied, zodat op voorhand met meer zekerheid kan worden ingeschat of een bepaald plan of project of andere handeling significante nadelige gevolgen voor het gebied kan hebben (zie ook H).

#### K. Duidelijkheid bieden over vergoeding planschade

Het wetsvoorstel NB-wet voorziet in de toetsing van de bestemmingsplannen aan de VHR. Het wetsvoorstel maakt het tevens mogelijk bij beëindiging of beperking van bestaand gebruik in voorkomende gevallen schadevergoeding te verlenen aan betrokkene door het betreffende bevoegde gezag. Wenselijk is om de kosten van deze schadevergoeding in een planschaderegeling, waarmee de gemeente deze kosten verhaalt op de initiatiefnemer, op te nemen, maar onlangs is in de rechtspraak (HR 2 mei 2003, Nunspeet) bepaald dat de huidige wetgeving daarin niet voorziet. Bij de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden, zou hier aandacht aan kunnen worden besteed. Tot slot kan een richtlijnconforme interpretatie van art. 10 van de WRO uitkomst bieden, waarbij de huidige praktijk van een (te) vergaande bescherming van bestaande rechten in richtlijngebieden wordt losgelaten.

#### L. Verduidelijken externe werking

Voorlichting en deugdelijk onderzoek kunnen een oplossing bieden voor dit knelpunt. Het is van belang zo veel mogelijk informatie aan betrokkenen te verstrekken over de reikwijdte van de externe werking. Informatie kan worden verstrekt in de aanwijzingsbesluiten en/of de beheersplannen (zie punt E). Daarnaast zou het ministerie van LNV een toetsingskader kunnen opstellen voor het doorlopen van de habitattoets: hierin kan o.a. aandacht worden besteed aan hoe om te gaan met ammoniak, water, geluid etc.<sup>49</sup> Eenduidige oplossingen, bijvoorbeeld in de vorm van limitatieve lijsten, zijn niet mogelijk. Op grond van de richtlijnen zal er altijd een zekere mate van onzekerheid blijven bestaan, omdat externe effecten vaak van plaats tot plaats en van natuurwaarde tot natuurwaarde kunnen verschillen.

#### M. Verduidelijken vereisten compensatie

Allereerst zou het ministerie van LNV in het al eerder genoemde beleidskader de voorwaarden kunnen aangeven waar compensatie aan moet voldoen. Daar waar voor specifieke casus fysieke compensatie zeer moeilijk ligt, zou getracht kunnen worden de Cie te overtuigen financiële compensatie toe te staan. De Cie heeft aangegeven dat in uitzonderingsgevallen hier wel mogelijkheden liggen: zij werkt op dit moment aan een handreiking over compensatie. Uiteindelijk zal het Europese Hof zich moeten uitspreken of financiële compensatie conform de VHR is.

#### N. Verbeteren coördinatie vergunningverlening

Als het kabinet, na behandeling in de Tweede Kamer, er voor kiest het wetsvoorstel NB-wet (Kamernummer 28171) ongewijzigd te aanvaarden (het integrale model), dan dreigen specifieke afstemmingsproblemen indien voor één en hetzelfde project meerdere vergunningen nodig zijn van verschillende bestuursorganen (op een ander bestuursniveau). Een voorbeeld hiervan is de afgifte van vergunningen voor het boren naar diepe delfstoffen, waarvoor een mijnbouwvergunning van de Minister van Economische Zaken en een bouwvergunning van Burgemeester en Wethouders van de

---

<sup>49</sup> Het ministerie van LNV heeft onlangs een brief aan de Kamer gestuurd over de zonering i.v.m. ammoniak (brief van 28 maart 2003, kenmerk DN. 2003/2037)

desbetreffende gemeente vereist is. Als de voorgenomen boring met significante effecten gepaard gaat, moet een passende beoordeling gemaakt worden. Het wetsvoorstel voorziet wel in de mogelijkheid dat de betrokken bestuursorganen gezamenlijk de passende beoordeling vaststellen, maar niet in een oplossing als de twee bestuursorganen verschil van mening hebben over de passende beoordeling. In een dergelijke situatie dreigt vertraging of zelfs afstel voor het project, met de daaraan verbonden kosten. Bovendien kan bij externen het beeld ontstaan dat het de overheid aan besluitvaardigheid ontbreekt. Wanneer het kabinet kiest voor de wetswijziging NB-wet volgens het integrale stelsel en als zich vervolgens conflicten voordoen tussen bestuurslagen bij de vergunningverlening, dan is het wenselijk hiervoor met grote urgentie oplossingen in de vorm van een wettelijke regeling te onderzoeken.

### **6.3 Oplossingen voor soortengerelateerde knelpunten**

#### A. Aandacht voor mogelijke relevantie soortenbeschermingsrecht

'Nadelige effecten' van het soortenbeschermingsrecht op activiteiten kunnen worden beperkt door betrokkenen aan te sporen aandacht voor soortenbescherming beter en vooral vroegtijdig in te bedden in de ontwikkeling van plannen. De recente LNV-brochure "Ondernemen en de Flora- en faunawet"<sup>50</sup> is een goede eerste aanzet om dit bewustwordingsproces te stimuleren. Deze brochure zal echter niet voldoende zijn. Het is wenselijk dat LNV meer werk maakt van beleidsbepaling en voorlichting. Verwezen wordt in dit verband naar de aanbevelingen van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) op dit punt<sup>51</sup>. Uit onze interviews en enquêtes komt naar voren dat veel actoren het ministerie van LNV verwijten veel te weinig informatie en ondersteuning te geven met betrekking tot het 'omgaan met het soortenbeschermingsrecht'. In het bewustwordingsproces vervult echter niet alleen de centrale overheid een rol, ook het bedrijfsleven en andere overheden zouden zorg moeten dragen voor een goede inbedding van de soortenbescherming in hun organisatie: dit betekent onder meer dat voldoende capaciteit en kennis beschikbaar moet zijn om aan de wet te kunnen voldoen.

#### B. Verduidelijken eisen aan inventarisatie van ecologische waarden

Uit de gevoerde interviews blijkt dat er een sterke behoefte is aan meer duidelijkheid ten aanzien van de vraag waar een goede soorteninventarisatie aan moet voldoen. De eerdergenoemde brochure 'Ondernemen en de Flora-en faunawet' noemt in dit verband wel enkele aandachtspunten, maar van een inhoudelijke en volledige bespreking is zeker geen sprake. Het zou goed zijn om - bijvoorbeeld in samenwerking met onder meer de zogenaamde Particuliere Gegevensbeherende Organisaties - ten aanzien van enkele van de belangrijkste aandachtspunten richtsnoeren (c.q. protocol) te ontwikkelen waaraan een goede inventarisatie moet voldoen. Ook zou gedacht kunnen worden aan het certificeren van de onderzoeksbureaus t.b.v. de kwaliteit van de onderzoeken (conform praktijk o.a. in het VK en Ierland).

Daarnaast is het een optie om in overleg met organisaties te werken aan initiatieven om (op termijn) bedrijven en andere overheden te kunnen ondersteunen bij het tijdig vinden van de juiste informatie en expertise. Het natuurloket vormt in deze een interessant initiatief, maar meningen hierover in het veld zijn niet louter positief. Geklaagd wordt over

---

<sup>50</sup> LNV-brochure "Ondernemen en de Flora- en faunawet", geschreven door Royal Haskoning i.o.m. LNV, januari 2003, versie 1.0: "Beschermde soorten worden zo onderwerp van het vooronderzoek, net als waterhuishouding, bodemgesteldheid, leidingen en kabels, etc."

<sup>51</sup> Raad voor het Landelijk Gebied, 2002.

onvolledigheid (zo ontbreekt informatie over vogels), benodigde tijd voor het verkrijgen van gegevens en kosten. Het is dan ook verstandig om niet de indruk te (willen) wekken dat het natuurloket op korte termijn dé oplossing zal brengen.

Samenhangend met het onderwerp 'inventarisatie' is het punt van de *bewijslast* betreffende het al of niet voorkomen van soorten. Van de zijde van ondernemers en gemeenten wordt aangegeven dat het vermoeden voor het voorkomen van een soort naar hun oordeel al voldoende is om een project stil te leggen, ook als er een actuele, goede en tijdige inventarisatie is gedaan. Dit lijkt *unfair*. Gesteld zou daarom kunnen worden dat naarmate de actualiteit, kwaliteit en volledigheid van de inventarisatie toeneemt, de bewijslast meer bij degene komt te liggen die aangeeft dat er op de locatie of in het gebied een bedreigde diersoort voorkomt. De Cie heeft aangegeven dat naar haar mening de bewijslast in deze bij de appellant dient te liggen. Andere factoren – zoals de storingsgevoeligheid en de mate waarin de soort bedreigd is – kunnen voorts op de afweging invloed hebben.

#### C. Vergroten inzicht in verspreiding en omvang populaties soorten

Om de vergunningsprocedures te versnellen is de beschikbaarheid van verspreidingsgegevens van de beschermde soorten essentieel. Het meest wenselijk zou zijn wanneer zowel in Nederland als in de EU de verspreiding van beschermde soorten nader in kaart zou worden gebracht. Hier zullen echter aanzienlijke tijd en middelen mee gemoeid zijn. In Brussel zou Nederland kunnen pleiten voor het opzetten van een communautaire inventarisatie, waarvoor middelen vanuit de EU-begroting beschikbaar zouden kunnen worden gesteld. Als er eenmaal zicht is welke soorten waar voorkomen, dan zou de Cie verzocht kunnen worden aan te geven welke lidstaten voor welke soorten aan de lat staan, cf. de systematiek van de gebiedenbescherming (meer selectiviteit soortenbescherming). Op de kortere termijn zou het ministerie van LNV in samenwerking met bijvoorbeeld het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) een databank kunnen aanleggen waarin alle beschikbare ecologische gegevens worden opgenomen. Deze gegevens kunnen vervolgens tegen een kostendekkende vergoeding ter beschikking worden gesteld. Positief is dat de Minister van LNV in de Kamer heeft aangegeven de database die gebruikt is voor de aanmelding van HR-gebieden op de LNV-site te zullen plaatsen.

#### D. Verduidelijken essentiële begrippen in de verbodsbepalingen en beperken te grote werkingsfeer

Het ministerie van LNV lijkt lange tijd zeer terughoudend te zijn geweest met uitspraken over hoe bepaalde verbodsbepalingen uitgelegd zouden moeten worden. Binnen de grenzen van het Europese recht is het wenselijk dat de overheid, in dit geval het ministerie van LNV, t.b.v. de praktijk meer duidelijkheid geeft over bepaalde begrippen in de nationale wetgeving: uiteindelijk is het immers niet de rechter maar de overheid die beleid dient te maken. In feite gaat beleidsvorming vooraf aan de voorlichting die onder punt A werd genoemd.

De Cie heeft in dit kader aangegeven te komen met een Handreiking soortenbeschermingsrecht, vergelijkbaar met de leidraad die voor artikel 6 van de HR is ontwikkeld. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van het werk van de 'werkgroep artikel 12' die zich al buigt over de nadere invulling van de begrippen. Nederland zal bij voorkeur niet moeten wachten op de Handreiking: het ministerie van LNV zou op korte termijn, in goede afstemming met de Cie, een beleidskader voor soortenbescherming kunnen opstellen (vergelijk punt D bij gebiedenbescherming). De Cie heeft toegezegd vervolgens, na

overleg met haar juridische dienst, Nederland de grootst mogelijke duidelijkheid te zullen bieden over de interpretaties in het beleidskader: uiteindelijk is het aan het Europese Hof om te beoordelen of de interpretaties richtlijnconform zijn.<sup>52</sup> Indien het beleidskader onvoldoende rechtskracht heeft, dan zal onderzocht kunnen worden of aanpassing van de FF-wet uitkomst kan bieden.

Voorts ligt hier een relatie met enkele van de hierna te bespreken onderwerpen. De ontheffingenpraktijk, evenals de voorgenomen vrijstelling van de verbodsbepalingen (amvb art. 75 FF-wet) moeten bijvoorbeeld gefundeerd zijn op een bepaalde consistente uitleg van de wet. Immers, indien bepaalde handelingen niet als (bijv.) 'opzettelijk verontrusten' worden aangemerkt, is de verbodsbepaling niet van toepassing en is daarmee een ontheffing of een vrijstelling voor de betreffende handelingen niet vereist.

Mochten bovenstaande oplossingen geen uitkomst bieden, dan valt het te overwegen om daar waar de FF-wet verder gaat dan de vereisten van de VHR (zie hoofdstuk 5, kader 1) de FF-wet meer in lijn te brengen met de VHR. Te denken valt aan het onderzoeken van de mogelijkheden van het zodanig wijzigen van de wet dat bij bescherming van individuen steeds wordt nagegaan en aangetoond dat bescherming van een individu van een soort op een bepaalde locatie van wezenlijk belang is voor de bescherming en het voortbestaan van de populatie als geheel. Indien dit niet het geval is – en de situatie zorgvuldig kan worden aangepakt – dan zou dit geen bezwaar mogen zijn voor de uitvoering van een project<sup>53</sup>.

#### E. Vereenvoudigen ingewikkelde regelgeving

Verschuuren<sup>54</sup> noemt als vrij vergaande actie om de inzichtelijkheid en interne samenhang van de huidige natuurbeschermingswetgeving te verbeteren het integreren van de NB-wet 1998 en FF-wet in één natuurbeschermingswet. Een dergelijke wet zal een stuk eenvoudiger kunnen zijn dan de huidige wirwar aan wetten, amvb's en ministeriële regelingen, en hiermee zullen zowel het bedrijfsleven als de beoordelende bestuurslagen gediend zijn. Aangezien integratie tot één wet een ingewikkeld proces is, vormt dit op korte termijn echter geen optie. Voor het gebiedenbeschermingsrecht moet nu, met het oog op de aangekondigde ingebrekestelling in Brussel, zo snel mogelijk voor een juridisch volledige implementatie worden gezorgd en een integratie van wetgeving kost jaren. Toegespitst op het soortenbeschermingsrecht is wel denkbaar dat de ingewikkeldheid van de regelgeving (die overigens al vereenvoudigd is ten opzichte van de oude situatie waarin vier wetten van toepassing waren, zie hoofdstuk 2) verder wordt aangepakt. De gedachte om te komen met een vrijstellingsregeling (amvb art. 75 FF-wet) is hiervoor het meest recente initiatief. Het zou goed zijn als het ministerie van LNV binnen niet al te lange termijn enige afstand zou nemen van het systeem, om, in overleg met de betrokken partijen (overheidslagen, bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties), te beoordelen of het systeem ook nog voor diegenen die er mee moeten werken helder in elkaar zit.

---

<sup>52</sup> Ook hier (vergelijk punt D gebiedenbescherming) zal onderzocht moeten worden in hoeverre de rechtspraktijk het beleidskader als toetsingskader zal gebruiken.

<sup>53</sup> Een ambtenaar van de Cie heeft aangegeven dat de HR gericht is op populaties en niet op individuen. Voor wat betreft de stringentheid van de VR (verstoring) heeft hij aangegeven dat dit punt in de artikel 12 werkgroep aan de orde gesteld kan worden. Nederland zou hier het initiatief kunnen nemen.

<sup>54</sup> Verschuuren, 2003, 47-48.

## F. Verruimen ontheffingsmogelijkheden met betrekking tot vogels

1. *Bepaalde mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing met betrekking tot vogels*  
Allereerst kan getracht worden het knelpunt te voorkomen, namelijk door activiteiten zo in te richten dat ze niet botsen met de verbodsbepalingen. Dit vergt ook een nadere verduidelijking van de verbodsbepalingen (zie D). Hiertoe zou het ministerie van LNV in overleg met de betrokken sectoren en de natuurbeschermingsorganisaties gedragscodes kunnen opstellen voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. Hiertoe zullen wel de grenzen van het Europese recht goed in de gaten gehouden dienen te worden, evenals de toepassing in Nederland door het OM en de rechtelijke macht. Mocht een gedragscode in de rechtspraak niet werken, dan kan onderzocht worden of een vrijstelling in de FF-wet het knelpunt kan wegnemen. Deze optie wordt op dit moment uitgewerkt door het ministerie van LNV in het kader van de amvb art. 75 FF-wet. Als dit geen uitkomst biedt<sup>55</sup> en er geen andere gronden zijn voor ontheffing of vrijstelling (bv. veiligheid), dan kan het knelpunt alleen worden opgeheven door de ontheffingsgrondslag 'dwingende redenen van openbaar belang (incl. belangen van economische en sociale aard) in de wetgeving op te nemen. Dit vergt aanpassing van de VR zelf, wat een zware en tijdrovende actie kan zijn.<sup>56</sup> Een kanttekening is hier op zijn plaats: in de praktijk zal de 'dwingende redenen van openbaar belang' niet voor alle individuele ondernemingen uitkomst bieden.
2. *Voorwaarden waaraan voldaan moet worden alvorens een ontheffing kan worden afgegeven*  
Op dit punt komt het vooral aan op meer duidelijkheid bieden vanuit onder meer het ministerie van LNV ten aanzien van begrippen als 'andere passende oplossing' en 'geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan' (zie punt D).
3. *Administratieve lasten en tijd die gemoeid is met ontheffingsprocedure*  
De meest voor de hand liggende oplossing is om voor bepaalde soorten het ontheffingsinstrument te vervangen door een vrijstelling (zie onder 1). Hierbij zal de ruimte die de VHR en het Verdrag van Bern (bijlage II soorten) bieden goed dienen te worden bekeken.

## G. Inperken ruime bescherming soorten en ruim geformuleerd verbod

Wat betreft vogels ligt een oplossingsrichting deels in de uitleg van de begrippen en andere aspecten die hiervoor onder F werden vermeld. Met de daar genoemde oplossingsrichtingen wordt echter niet het bezwaar geheel weggenomen dat het beschermingsregime zowel Europees als nationaal betrekking heeft op alle vogels, ongeacht de mate waarin de soort wordt bedreigd. Een oplossing in dit verband zou kunnen zijn om voor vogels – evenals dit in de HR voor andere diersoorten is geschiedt – lijsten te maken van strikt te beschermen soorten. Dit vergt aanpassing van de VR. Verschuuren noemt in zijn rapport een aantal factoren dat naar zijn mening goed moeten worden overwogen voordat een dergelijke actie wordt ingezet.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> De bosbouwsector heeft i.s.m. de Vogelbescherming een gedragscode opgesteld voor werkzaamheden in de bossen. Het OM heeft tot op heden te kennen gegeven de gedragscode niet te zullen gebruiken bij de handhaving van de verbodsbepalingen van de FF-wet.

<sup>56</sup> Wijziging van richtlijnen gebeuren op initiatief van de Cie. Het wijzigen van een richtlijn kan circa 10 jaar in beslag nemen.

<sup>57</sup> Verschuuren, 2003, blz 49-50.



Voor andere diersoorten maakt de HR het wel mogelijk een onderscheid te maken in de mate van juridische bescherming. Het voornemen bestaat om deze Europeesrechtelijke mogelijkheid te benutten door middel van het hiervoor genoemde vrijstellingenbesluit onder artikel 75 van de FF-wet. Verwezen wordt naar wat hiervoor onder punt F is opgemerkt.

#### H. Vergroten ecologische kennis voor het verkleinen van het spanningsveld tussen soortenbescherming en activiteit

Zie onder punt B voor enkele oplossingsrichtingen.

#### I. Soortenbeschermingsrecht niet beperken tot een procedureel verhaal

In overeenstemming met de richtlijnen zal daadwerkelijk een inhoudelijke beoordeling moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of er alternatieven zijn. Hiertoe zou de uitvoering en toetsing vanuit een oogpunt van soortbescherming versterkt kunnen worden:

- het verder ontwikkelen van beleid ten aanzien van ontheffingen: nu lijkt het beleid beperkt te zijn tot de regel: indien er Europeesrechtelijk geen belemmering is kan de ontheffing worden verleend;
- het desgevraagd ondersteuning bieden door deskundigen bij de voorbereiding van uitspraken door rechters, zoals dat ook bij de milieurechtspraak het geval is<sup>58</sup>.

#### J. Helderheid bieden bij wijziging ecologische situatie in de loop der tijd

Naar analogie van het Verdrag van Malta (archeologietoets) zou kunnen worden bepaald dat als een inventarisatie voldoet aan een overeengekomen protocol (zie B) en de ontheffingsvergunning is verleend, dat dan gedurende een periode die goed aansluit bij de huidige planprocedures en de geldigheidsperiode van de verleende vergunning(en) er geen nader onderzoek meer vereist is. In de ontheffingsvergunning kan dan worden aangegeven welke bijlage IV-soorten niet aangetroffen zijn. Het is wenselijk in overleg met bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties nader te beschrijven hoe gehandeld moet worden als er door derden wordt aangetoond dat één of meerdere van deze soorten toch aanwezig zijn.

Voor situaties waar in de loop van de uitvoering van het project een tijdelijke habitat ontstaat (bijvoorbeeld opgespoten terrein of bouwrijp gemaakte grond) waarop een bijlage IV-soort wordt aangetroffen, is het wenselijk om op korte termijn een juridisch sluitende oplossing te ontwikkelen, waarmee initiatiefnemers gedurende de looptijd van hun ontheffing gevrijwaard worden van de noodzaak om in verband met het opduiken van pionierssoorten e.d. tussentijds opnieuw de ontheffingsprocedure te doorlopen. In de LNV-brochure 'Ondernemen en de Flora- en faunawet' wordt aangegeven dat het stopzetten van activiteiten bij het ontdekken van een 'nieuwe' soort niet altijd noodzakelijk is. Het zou goed zijn deze passage nader uit te werken in het licht van het bovenstaande.

#### K. Voorkomen of beperken bezwaar- en beroepsprocedures

Het risico dat projecten vertraging oplopen door rechtszaken kan langs verschillende wegen worden voorkomen of worden beperkt<sup>59</sup>:

- Allereerst blijkt uit het jurisprudentieonderzoek dat veel rechtszaken eigenlijk voortvloeien uit het geheel miskennen van het belang van soortenbeschermingsrecht. Hier ligt een directe relatie met wat hiervoor onder A) is gesteld.

---

<sup>58</sup> Raad voor het Landelijk Gebied, 2002, blz 5.

<sup>59</sup> Verschuuren, 2003, blz 52.

- De relatie met het bestaan van onduidelijkheid over de uitleg van begrippen in de regelgeving is ook duidelijk: hoe meer onduidelijkheid, hoe groter de neiging bij bijvoorbeeld milieuorganisaties en particulieren kan zijn om de rechter om een oordeel te vragen;
- In dit verband is voorts van belang de mate waarin de initiatiefnemer een pro-actieve opstelling inneemt. Indien actief vanaf een vroegtijdig stadium contact wordt onderhouden met omwonenden en maatschappelijke organisaties kan het risico van vertragende rechtszaken worden verminderd.
- Aansluitend op het vorige punt kan het ook heel goed zijn dat bepaalde brancheorganisaties, overheden en belangenorganisaties om de tafel gaan zitten om bepaalde veelvuldig terugkerende vraagstukken eens inhoudelijk goed te bespreken. Indien dit succesvol verloopt, kunnen hier zelfs bepaalde richtsnoeren of afspraken uit voortvloeien. Een goed voorbeeld hiervan is de verklaring die onlangs is opgesteld door het bedrijfsleven en verschillende natuurorganisaties over de toekomstige invulling van het soortenbeleid<sup>60</sup>.
- Het aantal voor beroep vatbare beslissingen loopt terug indien men meer gebruik gaat maken van vrijstellingen. Verwezen wordt naar wat hiervoor over vrijstellingen is opgemerkt (zie F).

#### L. Verbeteren samenhang met overheidsbesluiten op grond van niet-natuurwetgeving

Ook voor het soortenbeschermingsrecht geldt dat herhaalde discussies en schorsingsverzoeken ten aanzien van meerdere besluiten over een zelfde project of activiteit beperkt kunnen worden door soortenbescherming tijdig aandacht te geven. Om helemaal sterk te staan in dergelijke discussies kan het aan te bevelen zijn om de FF-wet onthefingen vooral tijdig aan te vragen.

Hoewel in theorie het bovenstaande al veel discussies zou moeten wegnemen, zou ook kunnen worden overwogen om bepaalde procedures op elkaar af te stemmen of zelfs te integreren. Hiervoor werd al gewezen op de regeling die is vastgelegd in artikel 8.39a Wet milieubeheer (Wm). De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) heeft geadviseerd om een dergelijke regeling ook op te nemen voor de gevallen waarin voor het oprichten of uitbreiden van een Wet milieubeheerinrichting tevens onthefingen van de verbodsbepalingen van de FF-wet zijn vereist.<sup>61</sup> Dit zou betekenen dat de besluiten over het al of niet verlenen van een ontheffing worden geïntegreerd in de Wm-besluitvorming, waarbij de Minister van LNV (LASER) via een verklaar-van-geen-bezwaar-constructie feitelijke zeggenschap heeft over de soortenbeschermingsaspecten. Omdat de reikwijdte van de Wm ook de bescherming van ecologische waarden omvat, staat ook het specialiteitsvereiste deze constructie niet in de weg. Vergelijkbare gedachten zouden ook ontwikkeld kunnen worden voor de afstemming tussen FF-wet en andere besluiten, bijvoorbeeld bouwvergunningen. De afstemmingsregeling tussen de Wm-vergunningenprocedures en de bouwvergunningenprocedure - neergelegd in de Woningwet en Wm - kunnen hier wellicht inspirerend werken. Voor grootschalige projecten of activiteiten kan ook worden bezien of de regeling van artikel 75a van de FF-wet een bredere toepassing zou kunnen krijgen.

---

<sup>60</sup> Verklaring 18 maart 2003 met aanbevelingen over uitvoering van soortenbeschermingswetgeving in Nederland.

<sup>61</sup> Aanbeveling 4 luidt: Overweeg het van toepassing verklaren van de coördinatieregeling van art. 8.39a e.v. Wm, op situaties waarin het oprichten, wijzigen en/of in werking zijn van een inrichting leidt tot de overtreding van een van de verboden van artikel 8 t/m 12 Flora- en faunawet. ECWM 2002/8, p. 10 (zie noot 17).

#### M. Actiever soortenbeleid in Nederland

Een actiever soortenbeleid zou op verschillende manieren knelpunten kunnen verminderen. Ten eerste zal meer kennis over het voorkomen, de leefgebieden, de levenswijze en de ecologie van soorten het draagvlak voor het naleven van de beschermingsregels kunnen vergroten. Ten tweede zullen door een actief soortenbeleid de overlevingskansen voor soorten kunnen verbeteren. Ten derde zullen mogelijkheden voor het adequaat toepassen van de beschermingsvereisten kunnen toenemen, en tot slot zullen ook de mogelijkheden om knelpunten tussen de soort en economische projecten op te lossen kunnen verbeteren: toegenomen kennis en beleid doen meer mogelijkheden voor win-win situaties ontstaan. Een actiever soortenbeleid vereist een extra impuls (zie ook punt F in paragraaf 2).

## 7 Aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

In Nederland is in de periode 1981 tot 1997 weinig aandacht geweest voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), zowel wat betreft implementatie in de nationale wetgeving, beleidsmatige concretisering, toepassing als het verstrekken van voorlichting over de implicaties. Gedacht werd dat met de aanmelding van een aantal Speciale Beschermingszones (SBZ's) in het kader van de Vogelrichtlijn (VR), met de toepassing van de vigerende Natuurbeschermingswet, met de ruimtelijke verankering van de Ecologische Hoofdstructuur in de PKB Structuurschema Groene Ruimte en via het sluiten van beheersovereenkomsten voldaan kon worden aan de verplichtingen van de beide richtlijnen. In feite is het nationale beleid, waarin belangenafwegingen een belangrijke rol speelden, ook na het van kracht worden van de richtlijnen in grote lijnen voortgezet.

Toen de Nederlandse rechter in 1998 oordeelde dat de VHR niet correct waren omgezet in de nationale wetgeving, volgden rechtszaken waarin aanvankelijk vooral natuurorganisaties rechtstreeks beroep deden op de richtlijnen. In een aantal zaken oordeelde de rechter dat de richtlijnen niet waren nageleefd, met name door onbekendheid bij zowel overheid als bedrijfsleven, en vernietigde hij de voor de projecten verleende vergunningen. De uitspraken van de rechter hebben het bedrijfsleven en de overheden meer dan voorheen geconfronteerd met de implicaties van de natuurbeschermingswetgeving en hebben geleid tot veel vragen en kanttekeningen bij de richtlijnen. Het effect van de uitspraken van de rechterlijke macht was dat een aantal projecten vertraging ondervond. De uit de rechterlijke uitspraken voortvloeiende onzekerheden hebben bij een aantal economische actoren een drempel opgeworpen tegen het doen van investeringen. Er zijn in dat kader stemmen opgegaan om de richtlijnen zelf te wijzigen. De rechtelijke uitspraken dwongen tevens de overheid om de natuurbescherming richtlijnconform toe te gaan passen, wat in de praktijk geleid heeft tot een aantal knelpunten. De komende jaren ligt er voor de overheid, met name het ministerie van LNV, het bedrijfsleven en de natuurbeschermingsorganisaties een aanzienlijke uitdaging om deze knelpunten op te lossen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de doelstellingen van de richtlijnen niet ter discussie staan en er een breed maatschappelijk draagvlak bestaat om de knelpunten aan te pakken. Het uitgangspunt bij het oplossen van de knelpunten zou dan ook de eerbiediging van de doelstellingen van de richtlijnen dienen te zijn.

De aanbevelingen in dit hoofdstuk zullen naar verwachting een aanzienlijk deel van de in dit rapport gesignaleerde knelpunten oplossen. De aanbevelingen richten zich in eerste instantie op maatregelen die de uitvoering van de richtlijnen kunnen verbeteren. Mochten deze maatregelen onvoldoende effect sorteren, dan zal het aanpassen van nationale wet- en regelgeving als mogelijke oplossing aan de orde kunnen komen. Als laatste oplossingsrichting resteert het aanpassen van de VHR. Voor deze aanpak in drie fasen bestaat brede steun bij zowel bedrijfsleven, natuurbeschermingsorganisaties als overheid. Opgemerkt dient te worden dat knelpunten op hetzelfde moment in een verschillende oplossingsfase kunnen verkeren en dat niet voor elk knelpunt de drie oplossingsrichtingen (nog) openstaan. Zo kan bijvoorbeeld de aangekondigde ingebrekestelling van Nederland door de Europese Commissie (Cie) betreffende het

implementeren van de HR alleen afgewend worden door de Nederlandse wetgeving aan te passen. Het zal dan ook noodzakelijk zijn om per knelpunt continu te evalueren wat de effecten van de genomen maatregelen zijn en of aanvullende maatregelen (mogelijk uit een volgende fase) nodig zijn. Het betreft hier in hoge mate een iteratief proces. Wanneer op voorhand duidelijk is dat een oplossing alleen gelegen kan zijn in de wijziging van de Nederlandse wetgeving, dan wordt aanbevolen dat traject op korte termijn in te zetten.

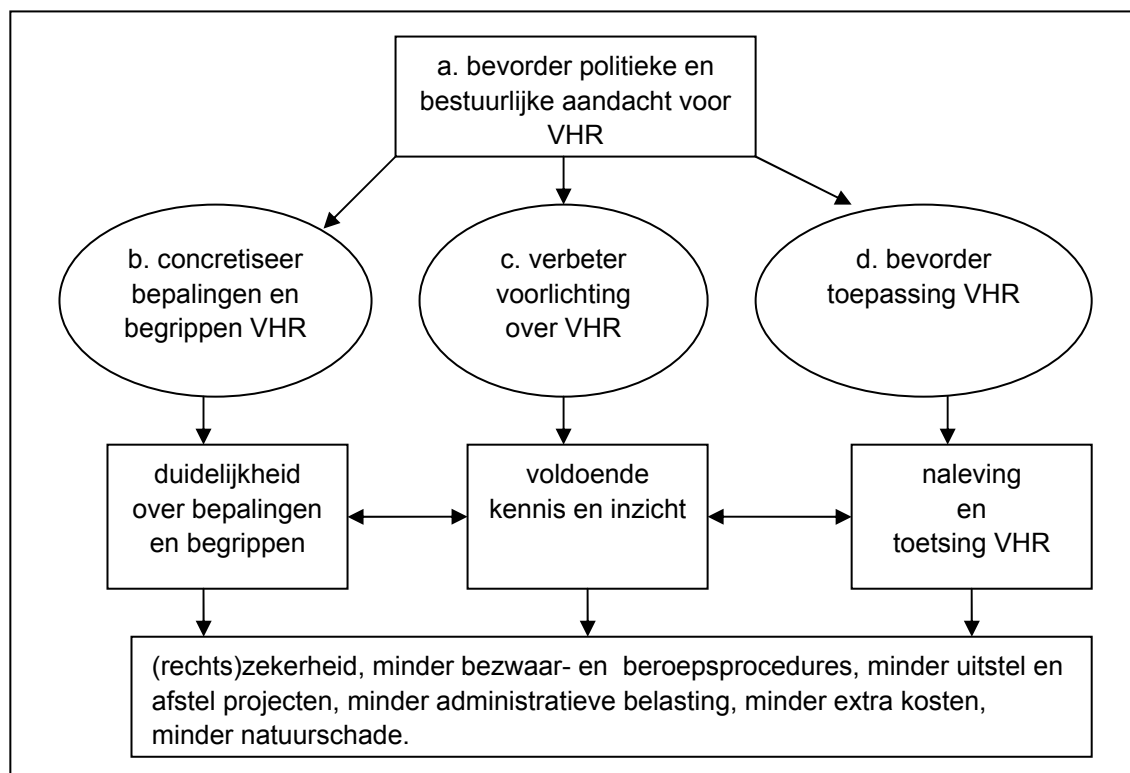
## 7.2 Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering

### 1. Verbeteren onderlinge communicatie

Uit de in het kader van dit IBO gehouden interviews met bestuursorganen, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties komt een sterke vraag naar verbetering van de onderlinge communicatie over de natuurbeschermingswetgeving naar voren. De Minister van LNV wordt sterk aanbevolen een overlegplatform in te stellen om de onderlinge communicatie te verbeteren. Aan dit platform kunnen alle betrokken partijen deelnemen. Het platform kan gedurende het gehele verbeteringstraject van de uitvoering van de richtlijnen als klankbord functioneren en advies uitbrengen aan de Minister van LNV. Op korte termijn kan het platform adviseren over de knelpunten zoals in dit IBO en andere recente onderzoeken aangegeven zijn (identificatie) en over de volgorde waarin de knelpunten opgelost kunnen worden (prioriteitstelling aanpak). Het platform kan ook betrokken worden bij het formuleren van oplossingen en bij de evaluatie van het verbeteringstraject begin 2005 (zie aanbeveling 9).

### 2. Verbeteren beleidsbepaling, voorlichting en toepassing

Onderstaande figuur geeft een indicatief overzicht van de aanbevelingen ter oplossing van een aantal belangrijke, onderling gerelateerde knelpunten die zich voordoen bij zowel de gebieden - als soortenbescherming van de richtlijnen.



Als de aanbevelingen tegelijkertijd en in onderlinge samenhang worden uitgevoerd, dan zal dat naar verwachting bijdragen aan meer (rechts)zekerheid, minder bezwaar- en beroepsprocedures, minder uitstel en afstel van projecten, minder administratieve belasting, minder extra kosten en ook minder natuurschade. Het betreft de volgende aanbevelingen:

- a. Het bevorderen van de politieke en bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van de richtlijnen. De prioriteit bepaalt in sterke mate de resultaten die het onder aanbeveling 1 genoemde verbeteringstraject zal opleveren. Dit IBO kan hiertoe een eerste aanzet vormen.
- b. Het beleidsmatig concretiseren van de (reikwijdte van) bepalingen en begrippen uit de richtlijnen en de nationale natuurbeschermingswetten die essentieel zijn voor de uitvoering. Gedacht kan worden aan begrippen als 'significante gevolgen', 'dwingende redenen van groot openbaar belang', 'externe werking', 'compensatie', 'andere passende oplossing' en het 'voorzorgsbeginsel'. Ten behoeve van de (rechts)zekerheid kan het ministerie van LNV in beleidskaders aangeven wat de betekenis van deze bepalingen en begrippen is voor de Nederlandse (uitvoerings)praktijk. Met nadruk wordt aanbevolen niet te wachten op mogelijke, toekomstige verduidelijkingen door de Cie. Wel is nauw overleg met de Cie gewenst om te waarborgen dat Nederland zijn Europeesrechtelijke verplichtingen blijft nakomen<sup>62</sup>. Het is tevens belangrijk te onderzoeken in hoeverre in de rechtspraktijk beleidskaders als toetsingskader worden geaccepteerd.
- c. Het ministerie van LNV kan de voorlichting over de natuurbeschermingswetgeving verder verbeteren. Het is wenselijk dat op basis van bovengenoemde beleidskaders een uitgebreide handreiking (met duidelijke praktijkvoorbeelden) over de toepassing van zowel de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet) als de Flora en Faunawet (FF-wet) wordt opgesteld. Bij het opstellen van de handreiking kan het in aanbeveling 1 genoemde platform betrokken worden. Daarnaast zou er centraal een helpdesk gecreëerd kunnen worden (bijvoorbeeld bij LASER), waar betrokkenen met hun vragen terecht kunnen.
- d. Naast beleidsbepaling en voorlichting verdient ook de toepassing van de richtlijnen aandacht. Het betreft hier twee zijden van dezelfde medaille: naleving door bestuurslagen, ondernemers, en natuurbeschermers en toetsing door de overheid. Beleidsbepaling en voorlichting zullen de toetsing en de naleving naar verwachting verder verbeteren. Om structurele problemen bij de toepassing op korte termijn op te kunnen lossen wordt aanbevolen het natuurbeleid een tijdelijke extra impuls te geven. Daarnaast kan alle betrokkenen gewezen worden op de eigen verantwoordelijkheid om natuurbelangen serieus te nemen. Het bij aanbeveling 1 genoemde platform kan hierbij een nuttige rol spelen.

### 3. Opstellen beheersplannen

Conform het wetsvoorstel NB-wet kunnen de provincies voor elke Speciale Beschermingszone (SBZ) een beheersplan opstellen. De beheersplannen kunnen voor een belangrijk deel de onzekerheid die nu bestaat bij natuurbeschermingsorganisaties en bedrijfsleven over de beheersvereisten respectievelijk het bestaande gebruik in en de externe werking rond de SBZ's wegnemen. Aangezien de instandhoudingsdoelstellingen voor de SBZ's een noodzakelijk onderdeel vormen van de beheersplannen is het wenselijk dat het ministerie van LNV deze doelstellingen op korte termijn formuleert.

---

<sup>62</sup> Indien uitspraken van het Europese Hof of een nog te verschijnen Handreiking soortenbescherming van de Cie daar aanleiding toe geven, dan kan de wet en/of het beleidskader aangepast worden.

#### 4. Beperken belemmerende werking soortenbescherming

Het bedrijfsleven ervaart de FF-wet als knellend, aangezien het van mening is dat de wet een al jaren geldende bedrijfspraktijk in veel sectoren onevenredig zwaar belemmert. Naast het bieden van meer duidelijkheid over de betekenis van o.a. verbodsbepalingen en ontheffingsgronden van de FF-wet (aanbeveling 2b) is het wenselijk dat het ministerie van LNV in 2003, in overleg met de betrokken sectoren en de natuurbeschermingsorganisaties, gedragscodes opstelt voor het uitvoeren van reguliere bedrijfsactiviteiten. Onder meer kan bekeken worden hoe de bescherming van bijzondere soorten meer te richten op behoud van populaties en minder op behoud van individuen. Bij het opstellen van gedragscodes zullen wel de grenzen van het Europese recht goed in de gaten gehouden dienen te worden, evenals de toepassing in de Nederlandse rechtspraktijk. Mochten gedragscodes geen uitkomst bieden, de ervaringen met de bosbouwsector lijken in deze richting te wijzen, dan wordt aanbevolen dat het ministerie van LNV een vrijstellingenbesluit opstelt op grond waarvan voor reguliere bedrijfsactiviteiten geen ontheffing meer hoeft te worden verkregen. Dit besluit zou begin 2004 rechtskracht kunnen krijgen.

#### 5. Protocol voor te verrichten soorten onderzoek en houdbaarheidsdatum vergunning

Aanbevolen wordt een protocol op te stellen voor de op grond van de FF-wet benodigde onderzoeken naar het voorkomen van bijzondere soorten, zodat duidelijk is waaraan deze onderzoeken moeten voldoen. Naar analogie van het Verdrag van Malta (archeologietoets) kan verder bepaald worden dat als een onderzoek voldoet aan dit protocol en de ontheffingsvergunning is verleend, dat dan gedurende een periode die goed aansluit bij de huidige planprocedures en de geldigheidsperiode van de verleende vergunning(en) er geen nader onderzoek meer vereist is. Hier kunnen nadere voorwaarden gegeven worden hoe zorgvuldig om te gaan met als nog aanwezige soorten. Voor situaties waar in de loop van de uitvoering van een project een tijdelijke habitat ontstaat waarop een bijlage IV-soort wordt aangetroffen, wordt aanbevolen om op korte termijn een juridisch sluitende oplossing te ontwikkelen, die initiatiefnemers vrijwaart van de noodzaak om tussentijds opnieuw de ontheffingsprocedure te moeten doorlopen.

#### 6. Inventariseren bijzondere soorten

De soortenbescherming, en ook de uitvoeringspraktijk, is gebaat bij een volledig inzicht in de landelijke verspreiding van bijzondere soorten. Onderzocht zou kunnen worden welke gegevens nog ontbreken voor een landsdekkend overzicht. Op basis van dit onderzoek kunnen vervolgens inventarisaties opgezet worden om de ontbrekende gegevens aan te vullen. De toegankelijkheid van de al beschikbare gegevens kan worden verbeterd door bijvoorbeeld een database via een loketfunctie (bijvoorbeeld het natuurloket) openbaar te maken. Het is wenselijk dat het loket breed toegankelijk is en tegen een kostendekkende vergoeding raadpleegbaar.

#### 7. Verminderen bestuurlijke lasten en kosten bedrijfsleven

Voorlichting, overdracht van kennis en meer duidelijkheid door het opstellen van beleidskaders, gedragscodes, een protocol en beheersplannen zullen de lasten voor de decentrale overheden naar verwachting verminderen. Voor het bedrijfsleven kunnen de kosten verminderd worden door het creëren van één vergunningenloket en door van de kant van het ministerie van LNV duidelijke voorlichting te geven over de natuurbeschermingswetgeving (o.a. het opstellen van een toetsingskader hoe de habitattoets te doorlopen). In samenwerking met de bestuurslagen en het bedrijfsleven kan onderzocht worden wat de kosten van de natuurbeschermingswetgeving zijn en hoe deze verminderd kunnen worden.

#### 8. Uitwisselen ervaringen met lidstaten

Uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten betreffende knelpunten en mogelijke oplossingen kan leiden tot nieuwe inzichten en onderling begrip. Om het vliegwiel van *best practices* op gang te brengen zou Nederland een congres kunnen organiseren over deze materie, waarbij zowel lidstaten als de Cie kunnen worden uitgenodigd. Dit congres zou kunnen plaatsvinden gedurende het Nederlandse voorzitterschap, tweede helft 2004<sup>63</sup>. Daarnaast zou een aantal lidstaten met een enquête gevraagd kunnen worden naar hun (mogelijke) knelpunten en oplossingen.

#### 9. Evaluatie verbeteringstraject begin 2005

Met nadruk wordt aanbevolen de voortgang van het verbeteringstraject begin 2005 te evalueren. De Minister van LNV zou hierover verslag aan de Ministerraad en de Tweede Kamer kunnen uitbrengen. Het platform (aanbeveling 1) kan hierbij een adviserende rol vervullen. Evaluatie kan nuttig blijken in de Nederlandse voorbereiding op de mogelijke evaluatie van de VHR door de Cie in 2007.<sup>64</sup> Bij de evaluatie kan ook de vraag aan de orde komen hoe die knelpunten verder aan te pakken waarbij dan duidelijk is dat verbetering van de uitvoering en aanpassing van de nationale wet- en regelgeving geen oplossing kan bieden. Hierbij zal ondermeer aandacht worden besteed aan de aanwijzing van SBZ's, externe werking van activiteiten rond SBZ's, de gevolgen voor bestaand gebruik in en rond SBZ's en de geografische begrenzing van soortenbescherming.

### **7.3 Aanbevelingen met betrekking tot de Nederlandse wetgeving**

#### 10. Implementeren art. 6 Habitatrichtlijn

De Cie heeft eind 2002 aangekondigd Nederland in gebreke te zullen stellen bij het Europese Hof vanwege het niet implementeren van art. 6 van de Habitatrichtlijn (HR). De NB-wet dient dan ook op korte termijn aangepast te worden opdat de Cie de lopende ingebrekestellingsprocedure van Nederland beëindigt. Implementatie kan gebeuren door het wetsvoorstel NB-wet 1998 (Kamernummer 28171), dat momenteel nog geagendeerd dient te worden in de Tweede Kamer (het integrale stelsel). Een alternatief voorstel, zoals verwoord in een aantal Kameramendementen, vormt de aansluiting bij de systematiek van de huidige NB-wet: d.i. door de habitattoets te laten plaatsvinden in een afzonderlijke vergunning, te verlenen door GS (het decentrale stelsel).

#### 11. Verbeteren coördinatie vergunningverlening

Het is gewenst conflicten tussen bestuursorganen, die zich voor kunnen gaan doen wanneer voor één en hetzelfde project meerdere vergunningen op grond van het wetsvoorstel NB-wet 1998 (integrale stelsel) van verschillende bestuursorganen nodig zijn, op te lossen. Indien deze conflicten zich voordoen, wordt aanbevolen hiervoor op korte termijn oplossingen in de vorm van een wettelijke regeling te onderzoeken.

#### 12. Concretiseren bepalingen en begrippen

Als met beleidskaders (aanbeveling 2b) geen of onvoldoende zekerheid geboden kan worden over de betekenis van begrippen en bepalingen uit de richtlijnen en de nationale natuurbeschermingswetten, bijvoorbeeld omdat in de rechtspraak het beleidskader niet als toetsingskader functioneert, dan kan onderzocht worden of het verduidelijken van de

---

<sup>63</sup> In 2004 bestaat de VR 25 jaar, wat een goede aanleiding is om een internationaal congres te organiseren.

<sup>64</sup> Europees Commissaris Wallström heeft, in antwoord op de brief van Nederland met het verzoek de richtlijnen te evalueren, aangegeven de richtlijnen mogelijk in 2007 te willen evalueren.



begrippen in de NB-wet en/of de FF-wet de gewenste zekerheid kan bieden. Ook dit vereist een goede afstemming met de Cie.

### 13. Beperken belemmerende werking soortenbescherming

Als protocollen voor reguliere bedrijfsactiviteiten en/of een vrijstellingenbesluit op basis van de FF-wet (aanbeveling 4) niet leiden tot een afname van de knelpunten met de soortenbescherming, dan kan onderzocht worden hoe de FF-wet, die op een aantal punten verder gaat dan de vereisten van de richtlijnen, meer in lijn kan worden gebracht met de richtlijnen. Dit kan bijvoorbeeld door het aantal beschermde soorten in Nederland te verminderen tot het aantal dat op basis van de HR beschermd moet worden (voor de VR zijn hier beperkte mogelijkheden). Mochten een onderzoeksprotocol en een houdbaarheidsdatum voor vergunning (aanbeveling 5) geen rechtskracht blijken te hebben, dan is aanpassing van de wetgeving een laatste optie.

### 14. Vereenvoudigen soortenbeschermingswetgeving

De Nederlandse natuurbeschermingswetgeving, vooral de soortenbeschermingswetgeving, wordt, ondanks de recente vereenvoudigingen, als complex ervaren. De noodzaak en mogelijkheid om te komen tot een vereenvoudiging van de soortenbeschermingswetgeving binnen de EG-rechtelijke randvoorwaarden zou onderzocht kunnen worden. Daarbij is de integratie van de NB-wet en de FF-wet in één Wet Natuurbeheer een mogelijkheid. Met name voor het soortenbeschermingsrecht is een goede en heldere verdeling van te regelen aspecten op wets-, amvb-, en regelingenniveau wenselijk. De voorziene evaluatie van de FF-wet in 2006 kan hiervoor gebruikt worden.

## **7.4 Aanbeveling met betrekking tot de richtlijnen**

### 15. Aanpassen bepalingen richtlijnen

Als uitvoeringsmaatregelen en aanpassing van de Nederlandse wetgeving niet of onvoldoende leiden tot vermindering van de gesignaleerde knelpunten, dan zou de wenselijkheid, mogelijkheid en noodzaak onderzocht kunnen worden of bepaalde bepalingen van de VHR moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het laten aansluiten van het soortenbeschermingsregime voor vogels op het (minder strikte) beschermingsregime voor andere diersoorten. Uit dit onderzoek zou kunnen blijken dat Nederland (bij de andere lidstaten en de Cie) in zou kunnen zetten op het aanpassen van de richtlijnen. Waar Nederland, in reactie op een initiatiefvoorstel van de Cie, voorstellen zal doen voor wijziging van de richtlijnen, zullen deze de beschermingsdoelstellingen van de richtlijnen eerbiedigen. Aanpassing van de richtlijnen is een langdurig proces dat in nauw overleg met de andere lidstaten en op initiatief van de Cie<sup>65</sup> zal moeten geschieden. Aanbeveling 8 kan hierbij van nut zijn.

---

<sup>65</sup> De Milieurraad van ministers zal hier uiteindelijk, in co-decisie met het Europese Parlement, over moeten besluiten.

## Literatuurlijst

- Backes, Ch. en Verschuuren, J.M., 2001, *Natuurbeschermingsrecht 2001/2002*, SDU Uitgevers, Amersfoort.
- DLO en RIVM, *Natuurbalans 2001*, 2001, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- DLO en RIVM, *Natuurbalans 2002*, 2002, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 2002, *Natuurbescherming en de Wet milieubeheer*, ministerie van VROM, Den Haag.
- Interdepartementale werkgroep beschermingsregimes, 2001, *Rapport juridische doorlichting beschermingsregimes landelijk gebied*, ministerie van VROM, Den Haag.
- Kuindersma, W., e.a., 2002, *Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002*, Alterra, Wageningen.
- Lammers, W., e.a., 2003, *Kerncijfers voor de IBO studie Vogel- en Habitatrichtlijn*, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Neumann, F. en Woldendorp, H.E., *De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn – of de invloed van het visdiefje en de nauwe korfslak op de ruimtelijke ordening in Europa*, in: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2002, nr. 2, blz. 42-50.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002, *Voorkomen is beter...Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- RIVM, *Milieubalans 2003*, 2002, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- RIVM, DLO en CSB, *Natuurcompendium 2003*, 2003, Wilco bv., Amersfoort.
- Verschuuren, J.M. en Wijmen, P.C.E. van, 2002, *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*, Planbureaustudies nr. 5, Milieu- en Natuurbureau, Wageningen.
- Verschuuren, J.M. en Bastmeijer, C.J., 2003, *Knelpunten bij de uitvoering van de natuurbeschermingswetgeving in Nederland*, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Universiteit van Tilburg, Tilburg.
- Velde, W.R. van der, Velde J. van der, *De Flora- en faunawet en de gevolgen voor de bestemmingspraktijk*, in: De Gemeentestem, 2202, nr. 7175, blz. 613-621.
- Veltman, J., *De Natuurbeschermingswet opnieuw op de helling*, in: Milieu & Recht, 2002, nr 4, blz. 100-107.
- VNO-NCW, 2002, *Soortenbescherming in Nederland*, Den Haag.
- Vos, P., e.a., *Kan de ecologie de Habitatrichtlijn wel aan?*, in: Kenmerken, 2002, nr 9/1, blz. 8-14.
- Woldendorp, H.E. en Neumann, F., *Natuurbescherming: nieuwe taak voor gemeenten?*, in: De Gemeentestem, 2002, nrs 7168 en 7169, blz. 405-416 en 433-448.
- Zouwen, M. van der, en Tatenhove, J.P.M. van, 2002, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr. 1, Milieu- en Natuurplanbureau, Wageningen.

# Bijlage 1. Brieven over evaluatie Vogel- en Habitatrichtlijnen op Europees niveau

Ministerie  
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Directie Natuurbeheer

BIJLAGE I

EU Commissaris voor Milieu  
Mevrouw M. Wallström  
B-1049 BRUSSEL  
België



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		DN. 2002/3877	13-12-2002
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Evaluatie Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. (TRC 2002/10427)		3784478	

*Zee geachte mevrouw Wallström*

De Nederlandse regering onderschrijft de doelen van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn tot bescherming van de soorten en habitats om daarmee een bijdrage te leveren aan de duurzame ontwikkeling en het behoud van biodiversiteit.

Bij de uitvoering van de beide richtlijnen doen zich in Nederland in de praktijk, zoals ook in andere lidstaten, vele moeilijkheden voor. Zoals afgesproken tijdens de Milieuraad van 25 juni jl. werkt de Nederlandse regering vanuit een positieve houding aan de oplossing van de nog bestaande moeilijkheden. Met het oog daarop wordt in Nederland op korte termijn een onderzoek naar de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is om de Nederlandse moeilijkheden met betrekking tot de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in kaart te brengen in combinatie met een toets op doelmatigheid en doeltreffendheid. De evaluatie is erop gericht om verbeterpunten en oplossingsrichtingen in beeld te brengen. Over de resultaten van het onderzoek zal de Nederlandse regering te zijner tijd haar standpunt bepalen.

Ministerie van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij  
Directie Natuurbeheer  
Bezuidenhoutseweg 73  
Postadres: Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage  
Telefoon: 070 - 3786868  
Fax: 070-378 6144  
Fax: 070 - 3786100

Naar het gevoelen van de Nederlandse regering is het tevens uitvoeren van een evaluatie op Europees niveau in het belang van de toepassing van de genoemde richtlijnen. Ik doe op u een beroep om hiertoe het initiatief te nemen, waarbij dezerzijds de bereidheid bestaat om de Commissie te ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van een evaluatie op Europees niveau. Graag verneem ik uw zienswijze hieromtrent.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER  
EN VISSERIJ,

dr. C.P. Veerman

Brussels, 3.2.2003  
PMA/tr/A:18241/D:5201

Dr. C.P. Veerman  
Minister van landbouw, natuurbeheer en visserij  
Postbus 20401  
NL-255 EK 's-Gravenhage

**Betreft: Evaluatie Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**  
**Uw brief van 13.12.2003**  
Uw kenmerk: DN.2002/3877

Zeer geachte Heer Veerman,

Ik dank U zeer voor uw brief van 13 december 2002 en de informatie over de geplande evaluatie van de uitvoering van de Vogelrichtlijn en van de Habitatrichtlijn in Nederland. Ik waardeer zeer uw duidelijke steun aan de doelstellingen van beide richtlijnen. Ik geloof ook dat de door U geplande evaluatie niet alleen zeer nuttige informatie zal verstrekken maar ook zal bijdragen om de uitvoering van beide richtlijnen in de toekomst verder te optimaliseren. Ik verheug me daarom op het ontvangen van de resultaten van de studie.

In Artikel 17 van de Habitatrichtlijn en in Artikel 12 van de Vogelrichtlijn is voorzien dat de lidstaten verslagen opmaken over de uitvoering van op nationaal niveau genomen maatregelen. Om de zes jaar voor de Habitatrichtlijn en om de drie jaar voor de Vogelrichtlijn stelt de Commissie samenvattende verslagen op. Deze verslagen moeten een beoordeling van de verwezenlijkte doelstellingen van beide richtlijnen bevatten, en, in het bijzonder, van de bijdrage tot het behoud van de soorten en de natuurlijke habitattypes die door de richtlijnen worden gevisieerd. Het eerste samengestelde verslag over de uitvoering van de Habitatrichtlijn is momenteel in voorbereiding. Later dit jaar zal het verslag aan de Raad en het Parlement worden meegedeeld. Een nieuw drie jaarlijks verslag over de uitvoering van de Vogelrichtlijn is ook in voorbereiding.

Overwegende dat er belangrijke vertragingen in de uitvoering van de habitatrichtlijn zijn voorgekomen, denk ik dat het in dit stadium niet aangewezen is om nog een bijkomend evaluatie proces op Europees niveau uit te voeren. Wij moeten ervoor zorgen dat eerst de verschillende aspecten van Natura 2000 volledig worden uitgevoerd, in het bijzonder de vastlegging van de van de lijsten van gebieden van communautair belang voor de zes biogeografische regio's, het beschermingsregime dat onder artikel 6 (1) van de Habitatrichtlijn wordt voorzien en het mechanisme voor de co-financiering van Natura 2000 (artikel 8).

De eerstvolgende deadline voor het voorleggen van nationale verslagen en het opstellen van een samenvattend verslag door de Commissie voor de Habitatrictlijn is het jaar 2007. Op dat ogenblik zal de Commissie bij machte zijn om een evaluatieverslag voor te leggen dat voor het eerst een voldoende lange werkingsperiode van het Natura 2000 netwerk afdekt en dat ook de eerste ervaringen met Natura 2000 in de nieuwe lidstaten zal behandelen.

Hoogachtend,

  
Margot WALLSTRÖM

## Bijlage 2. Taakopdracht

### Aanleiding

Het Nederlandse kabinet onderschrijft de doelen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (VHR) tot bescherming op het niveau van de gehele Europese Unie van de soorten en habitats met het oog op duurzame ontwikkeling en behoud van biodiversiteit via een netwerk van natuurgebieden. De realisatie van deze en andere maatschappelijke doelen wordt beïnvloed door deze richtlijnen en levert in de Nederlandse toepassingspraktijk problemen op. Dit kan in voorkomende gevallen leiden tot ongewenste extra kosten voor de overheid en derden.

De Raad van milieuministers heeft in zijn vergadering van 25 juni jl. de Europese Commissie en de lidstaten opgeroepen te werken aan een oplossing voor de nog bestaande moeilijkheden bij de implementatie van de VHR. In dit verband is het kabinet voornemens een brief te zenden aan Brussel over de implementatie in Nederland. Daarbij komen conform de aankondiging van het Nederlandse kabinet aan de Cie in 1999 ook enkele knelpunten aan de orde.

Het doel van het IBO is om de Nederlandse knelpunten m.b.t. de implementatie van de VHR volledig in kaart te brengen in combinatie met een toets op doelmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit van de huidige toepassing in Nederland en om mogelijke oplossingsrichtingen te formuleren. Het IBO biedt de mogelijkheid knelpunten te identificeren die nationaal opgelost kunnen worden (o.a. implementatieproblemen bij gemeenten) en daarnaast kan het IBO bijdragen aan de Nederlandse input voor de Cie evaluatie. Tot slot is het IBO nuttig als bijdrage aan de Nederlandse standpuntbepaling als de gewenste Cie evaluatie tot stand komt.

### Probleemstelling

- Welke knelpunten ondervindt Nederland bij de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn en in hoeverre zijn deze knelpunten specifiek voor Nederland?
- Welke mogelijke oplossingsrichtingen dienen de doelstellingen van de richtlijnen, waarborgen een passende afweging van verschillende maatschappelijke belangen en bieden op termijn duurzame mogelijkheden?

### Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak zou kunnen bestaan uit de vier volgende onderdelen:

- Gebruik zal worden gemaakt van de globale inventarisatie van knelpunten zoals opgesteld door de Taskforce VHR t.b.v. de brief aan de Cie over evaluatie van de VHR. Daarnaast zal een inventarisatie worden gemaakt van cases waarin de richtlijnen hun doelstellingen realiseren (best practices).
- Literatuurstudie; wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's overige publicaties.
- Expertmeetings met relevante actoren en organisaties in Nederland en andere lidstaten.
- Inventarisatie van bevindingen en ervaringen met implementatie VHR in andere lidstaten.

### Samenstelling IBO-werkgroep

De betrokken departementen zijn: AZ, Buitenlandse Zaken, Defensie, EZ, FIN, LNV, V&W, en VROM. Daarnaast zullen twee externe deskundigen deelnemen aan de werkgroep.

## Bijlage 3. Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter	Dhr. C.R. van Beuge	
Leden	Drs. H. Uijtdehaag	Ministerie van Algemene Zaken
	Mr. N.A.J. Bel	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Drs. J.R.Th. Frederiks	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Drs. A. van der Heijden	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Drs. A.M. van den Assem	Ministerie van Defensie
	Mr. J.J. Sybrandi	Ministerie van Defensie
	Drs. O. Bitter	Ministerie van Economische Zaken
	Ir. M.J. Blijerveld	Ministerie van Economische Zaken
	Drs. H.J.M. de Veer	Ministerie van Financiën
	Ir. J.H. Bakker	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
	Dr. P.C. de Hullu	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
	Mr. G.B. Raaphorst	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
	Drs. P. Aland	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	Mr. M.J. Olman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	Mr. drs. C. Zuidema	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	Ir. P. van Veen	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	Mr. A.L. van Kempen	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
	Drs. M. van Steenis	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
	Drs. M.A. van der Gaag	Interprovinciaal Overleg
	Dr. R. van Herk	Interprovinciaal Overleg
Secretaris	Drs. M.P. Swede	Ministerie van Financiën
Co-secretaris	Ir. C.F.W.M. von Meijenfeldt	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

## Bijlage 4. Geïnterviewde organisaties

Algemene Vereniging Inlands Hout (AVIH)  
Algemeen verbond bouwbedrijf (AVBB; mede namens NVB, Neprom, Bouwned, NVTB))  
Bosschap  
Europese Commissie  
Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI)  
HISWA  
LTO Nederland  
MKB Nederland  
Netherlands Oil dan Gas Exploration and Production Association (NOGEPA)  
Provincie Gelderland  
Provincie Overijssel  
Provincie Noord-Brabant  
Provincie Zuid-Holland  
Provincie Zeeland  
RECRON  
Rijkswaterstaat, directie Limburg  
Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland  
Staatsbosbeheer  
Stichting Natuur en Milieu (mede namens Vereniging Natuurmonumenten)  
Unie van Waterschappen  
Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken  
Vereniging Das & Boom  
VNO/NCW  
Vogelbescherming Nederland  
Wintershall Noordzee



## **Bijlage 5. Belangrijke bepalingen gebiedenbescherming Habitatrictlijn**

### **Artikel 3**

1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.
2. Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de Lid-Staten overeenkomstig Richtlijn [79/409/EEG](#) aangewezen speciale beschermingszones.
3. Elke Lid-Staat draagt 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. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan.
4. Waar zij zulks nodig achten, streven de Lid-Staten naar bevordering van de ecologische coherentie van Natura 2000 door het handhaven en in voorkomend geval ontwikkelen van de in artikel 10 genoemde landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.

### **Artikel 6**

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.
4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale

of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke **habitat** en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

## **Bijlage 6. Belangrijke bepalingen soortenbescherming Habitrichtlijn**

### **Artikel 12**

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:
  - a. Het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten
  - b. Het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek
  - c. Het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur
  - d. De beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.
2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de Lid-Staten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.
3. De in lid 1, letters a) en b), en in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de in dit artikel bedoelde dieren zich bevinden.
4. De Lid-Staten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a). In het licht van de verkregen gegevens verrichten de Lid-Staten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.

### **Artikel 13**

1. De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter b), vermelde plantesoorten, waarbij een verbod wordt ingesteld op:
  - a. het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied
  - b. het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.
2. De in lid 1, letters a) en b), opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de fase van de biologische cyclus waarin de in dit artikel bedoelde planten zich bevinden.

### **Artikel 16**

1. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten

voortbestaan, mogen de Lid-Staten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, letters a) en b):

- a. in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats
  - b. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom
  - c. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten
  - d. ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten
  - e. ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimen van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.
2. De Lid-Staten zenden de Commissie om de twee jaar een verslag toe conform het door het comité opgestelde model over de op grond van lid 1 toegestane afwijkingen. De Commissie geeft uiterlijk binnen twaalf maanden na ontvangst van het verslag haar mening over die afwijkingen en stelt het comité daarvan op de hoogte.
3. In het verslag moet het volgende worden vermeld:
- a. voor welke soorten en om welke reden de afwijking is toegestaan, met inbegrip van de aard van het risico, met in voorkomend geval een opgave van de alternatieve oplossingen die niet zijn gekozen en van de gebruikte wetenschappelijke gegevens
  - b. welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt voor het vangen of doden en om welke redenen
  - c. waar en wanneer dergelijke afwijkingen worden toegestaan
  - d. welke autoriteit de bevoegdheid heeft om te verklaren en te controleren dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan en om te beslissen welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt, door welke diensten en binnen welke grenzen, en wie met de uitvoering belast zijn
  - e. welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen

## Bijlage 7. Implementatie richtlijnen in Nederland

Verplichtingen Habitatrichtlijn	Wijze van implementeren (instrument)	Stand van zaken implementatie
Aanwijzen SBZ's (art 3 lid 2)	Aanwijzingsmogelijkheid door bepaling in gewijzigde NB-wet 1998 artikel 10, lid a	Gewijzigde NB-wet in TK; al 76 Habitatgebieden aangewezen; aanvullende tranche onderweg (56);
Handhaven en ontwikkelen landschapselementen (art 3 lid 3 en art 10)	Niet geïmplementeerd, facultatief	
Treffen van instandhoudingsmaatregelen SBZ's (art 6 lid1)	Aankoop, inrichting en beheer SBZ's o.a. door EHS; Opstellen natuurgebiedsplannen en beheersplannen: Artikel 19, lid d	Alle natuurgebieden hebben gebiedsplan.
Treffen maatregelen ter behoud van kwaliteit natuurlijke habitats en habitats van soorten (art 6 lid 2)	Wettelijke implementatie in (gewijzigde) NB-wet 1998 artikel 19, lid d en artikel 20	Gewijzigde NB-wet ligt in TK
Metten significante gevolgen activiteit (art 6 lid 3)	Idem artikel 19, lid e en lid g	Idem
Uitvoeren passen beoordeling (art 6 lid 3)	Idem artikel 19, lid e en lid g	Idem

<b>Verplichtingen Habitatrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
Onderzoeken alternatieven voor activiteit (art 6 lid 4)	Idem artikel 19, lid g, lid h en lid k	Idem
Vaststellen 'dwingende redenen van groot openbaar belang' (art 6 lid 4)	Idem artikel 19, lid g, lid h en lid k	Idem
Nemen compenserende maatregelen (art 6 lid 4)	Idem artikel 19, lid g, lid h en lid k	Idem
Opstellen ramingen van communautaire co-financiering nodig voor financiering SBZ's (art 8 lid 1)	Zie art. 17 rapportage aan de Cie en de rapportage op grond van art. 8. De periodiciteit van de ramingen is nog onbekend.	Klein deel Natura 2000 gebieden krijgt nu Life-projectsubsidies
Toezien op de staat van instandhouding van in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats (art 11)	Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) Monitoring in kader van soortenbeschermingsplannen Aanvulling NEM voor monitoring habitattypen;	Evaluatie NEM afgerond, beleidsreactie in voorbereiding; Opzet landelijk programma verspreidingsonderzoek (dit is in het stadium van een concept-advies aan de minister. wat de uitkomst zal zijn is, zeker gezien het geldgebrek, niet duidelijk); Meerjaren -programma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004: Uitvoering soortenbeschermingsplannen t/m 2003 op schema, uitvoering leefgebiedenplannen niet op schema. Financieel tekort.
Nemen van maatregelen ter instelling van systeem van strikte bescherming van in bijlage IV	Wettelijke implementatie in FF-wet: artikel 4 + artikel 9 t/m 12 + 13	De FF-wet is 1 april 2002 in werking getreden; per 1-07-2002 is artikel 75

<b>Verplichtingen Habitatrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
opgenomen diersoorten (art 12 lid 1)	art 7 FF-wet. Minister kan lijsten vaststellen waarvoor actief maatregelen genomen kunnen worden. In opdracht van DN maakt EC-LNV voorstel voor deze lijsten. Gebeurt op basis van rode lijsten, doelsoortlijsten en HR-/VR-soorten	gewijzigd, waardoor nu 2 categoriën beschermingsregime bestaan: 1 voor HR IV soorten en vogels (hiervoor geldt toetsingskader HR) en 2. voor overige beschermde soorten (toetsingscriterium duurzame instandhouding soort).
Instellen van een systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van diersoorten in bijlage IV (art 12 lid 4)	Is nog geen invulling aan gegeven	overleg gaande met landelijke coördinator muskussenrattenbestrijding:
Nemen van maatregelen ter instelling van systeem van strikte bescherming van in bijlage IV opgenomen plantesoorten (art 13 lid 1)	Wettelijke implementatie in FF-wet: artikel 3 + artikel 8 + 13	De FF-wet is 1 april 2002 in werking getreden.
Nemen van maatregelen ter bescherming van in bijlage V genoemde soorten (art 14 lid 1)	Idem: artikel 4 + artikel 9 t/m 12 + 13	Idem
Verbieden niet-selectieve middelen die soorten bijlage V verstoren (art 15)	Wettelijke implementatie in de Flora- en faunawet: artikel 72 + besluit beheer en schadebestrijding	De FF-wet is in werking getreden per 01-04-2002.
Beoordelen afwijkingsgrond art. 12-15 (art 16 lid 1)	Implementatie in FF-wet: artikel 65, 67, 68, 75 + besluit beheer en schadebestrijding + besluit vrijstelling beschermde dier- en plantesoorten	Idem
Zenden verslag aan Cie over toegestane afwijkingen soortenbescherming (art 16 lid 2)	Eind 2002 is het verslag inzake de implementatie in Nederland aan de Cie opgestuurd.	Deel I (concept)rapport Cie is beschikbaar; voor 15 maart kon hierop

<b>Verplichtingen Habitatrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
		worden gereageerd, wat door Nederland is gedaan. Deel II nog niet beschikbaar.
Opstellen verslag aan Cie over implementatie richtlijn (art 17)	Eind 2002 is het verslag inzake de implementatie in Nederland aan de Cie opgestuurd.	idem
Bevorderen onderzoek en wetenschappelijk werk m.o.o. doelstellingen en verplichtingen (art 18 lid 1)	DLO-onderzoeksprogramma (383) naar biodiversiteit en soortenbeheer	Gestart in 2001, loopt t/m 2004
Nagaan of herintroductie van inheemse soorten bijlage IV wenselijk is (art 22 sub a)	Per te herintroduceren soort is onderzocht of leefgebied geschikt is en is een plan van aanpak opgesteld. Herintroductie wordt gemonitord (o.a. onderzoeksprogramma 383)	Bever en otter geherintroduceerd; diverse restocking-programma's
Toe zien dat bij opzettelijke introductie in de vrije natuur van niet-inheemse soort geen schade wordt toegebracht aan inheemse habitats/soorten (art 22 sub b)	Implementatie in FF-wet: artikel 14	FF-wet is in werking getreden per 01-04-2002
Inzetten voor bevolkingseducatie en algemene voorlichting inzake noodzaak wilde dier- en plantesoorten te beschermen (art 22 sub c)	Voorlichtingstraject vigerende soortbeschermingsplannen (2002 + 2003), voorlichtingstraject FF-wet: 1e fase is afgerond (2002), 2e fase in 2003.	Diverse voorlichtingsbijeenkomsten; Kamerdiscussie VHR; document door LNV 'Questions and Answers'; brochure door LNV; instellen infotiek, informatiebundel; natuurloket etc.



<b>Verplichtingen Vogelrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
Nemen van alle nodige maatregelen om vogelsoorten te beschermen (art 2)	Implementatie in FF-wet: artikel 4	FF-wet is in werking getreden per 01-04-2002
Nemen van alle nodige maatregelen om voor vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en omvang te beschermen, in stand te houden of te herstellen (ar 3 lid 1)	In algemene termen omschreven, behoeft geen omzetting in dwingende regelgeving. In Nederland door middel van algemeen natuurbeleid	Conform voortgang algemeen natuurbeleid.
Nemen van speciale beschermingsmaatregelen voor leefgebieden van bijlage I soorten, met name aanwijzen SBZ's (art 4 lid 1)	NB-wet, artikel 10, lid a	Gewijzigde NB-wet ligt in TK
Nemen van soortgelijke maatregelen t.a.v. niet-bijlage I soorten en geregeld voorkomende trekvogels (art 4 lid 2)	NB-wet, artikel 10, lid a	Gewijzigde NB-wet ligt in TK
Toezenden aan Cie van alle nuttige gegevens t.b.v. coördinatie samenhang SBZ's (art 4 lid 3)	Rapportage aan Cie conform artikel 12	Is in 2002 verstuurd.
Nemen van passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van woongebieden in en buiten SBZ's te voorkomen (art 4 lid 4)	Vervallen op basis van artikel 7 van de HR	Nvt
Invoering van algemene regeling voor de bescherming van in art. 1 genoemde soorten (art 5)	Implementatie in FF-wet: artikel 9 t/m 12 + 13	FF-wet is in werking getreden per 01-04-2002

<b>Verplichtingen Vogelrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
Verbieden voor alle art 1 soorten verkoop etc, behoudens uitzonderingen (art 6)	Implementatie in FF-wet: artikel 13	Idem
Toeziens dat jacht op bijlage II soorten de instandhouding niet in gevaar brengt (art 7)	Implementatie in FF-wet: artikel 32	Idem
Toeziens aan Cie van alle gegevens inzake praktische toepassing van de jachtwetgeving (art 7 lid 4)	Eind 2002 is het verslag inzake de implementatie in Nederland aan de Cie opgestuurd.	Reactie van Cie zal opgenomen worden in deel 2. Is nog niet beschikbaar.
Verbieden van: 1) gebruik van alle middelen, installaties of methoden voor massale of niet-selectieve vangen of doden van vogels en 2) achtervolging met vervoermiddelen (art 8)	Implementatie in FF-wet: artikel 50 + Jachtbesluit	idem
Beoordelen afwijkingsgrond art. 5-8 (art 9 leden 1 en 2)	Implementatie in FF-wet: artikel 65, 67, 68, 75	idem
Jaarlijks verslag aan Cie over toepassing art 9 (art 9 lid 3)	Eind 2002 is het verslag inzake de implementatie in Nederland aan de Cie opgestuurd.	
Bevorderen onderzoek en werkzaamheden, nodig voor bescherming en beheer van de vogels (art 10)	DLO-programma naar biodiversiteit en soortenbeheer (383)	Gestart in 2001, loopt t/m 2004
Toeziens dat bij introductie uitheemse vogels geen schade optreedt (art 11)	Implementatie in FF-wet: artikel 14	FF-wet is in werking getreden per 01-04-2002
Om de drie jaar rapport aan Cie over	Eind 2002 is het verslag inzake de implementatie in	Rapport van de Commissie is nog niet

<b>Verplichtingen Vogelrichtlijn</b>	<b>Wijze van implementeren (instrument)</b>	<b>Stand van zaken implementatie</b>
implementatie van de Vogelrichtlijn (art 12)	Nederland aan de Cie opgestuurd.	beschikbaar.

## Bijlage 8. Soorten in Nederland

<i>Geschatte aantal diersoorten in Nederland</i>					
Diergroep	Aantal inheemse soorten	Aantal exoten BioBase	Aantal inheems	Internationale betekenis	
				groot	minder groot
<i>Aantal soorten</i>					
Sponzen	16	5	16		
Neteldieren <sup>1)</sup>	120	5			
Platwormen	330	0		0	0
Raderdiertjes	400	0			
Nematoden (Aaltjes)	1.700	0			
Weekdieren <sup>2)</sup>	321	146	323	4	0
Ringwormen <sup>2)</sup>	340	0		1	0
Spinnen <sup>2) 3)</sup>	624	10	634	1	0
Mijten	1.200	0			
Kreeftachtigen <sup>2)</sup>	1.232	42		1	0
Duizend- en miljoenpoten	90	0			
Insecten <sup>4) 5)</sup>	17.455	270			
Mosdiertjes	54	0			
Stekelhuidigen	15	15	14		
Overige lagere dieren	81	0			
Vissen	123	63	126	12	25
Amfibieën	16	0	16	8	2
Reptielen	7	0	7	3	2
Vogels	240	178	235	64	38
Zoogdieren	71	24	64	26	2
Overige chordadieren	17	1	17		
<b>Totaal</b>	<b>24.443</b>				

Bron: NNM, CBS, EC-LNV.

1) Inclusief ribkwalletjes.

2) Voor internationale betekenis alleen soorten van IUCN-Rode Lijst en Habitatrichtlijn opgenomen.

3) Inclusief hooiwagens (24 soorten) en bastaardschorpioenen (16 soorten).

4) Inclusief oerinsecten (204 soorten).

5) Zie Tabel Insecten voor de internationale betekenis.

***Geschatte aantal insectensoorten in Nederland***

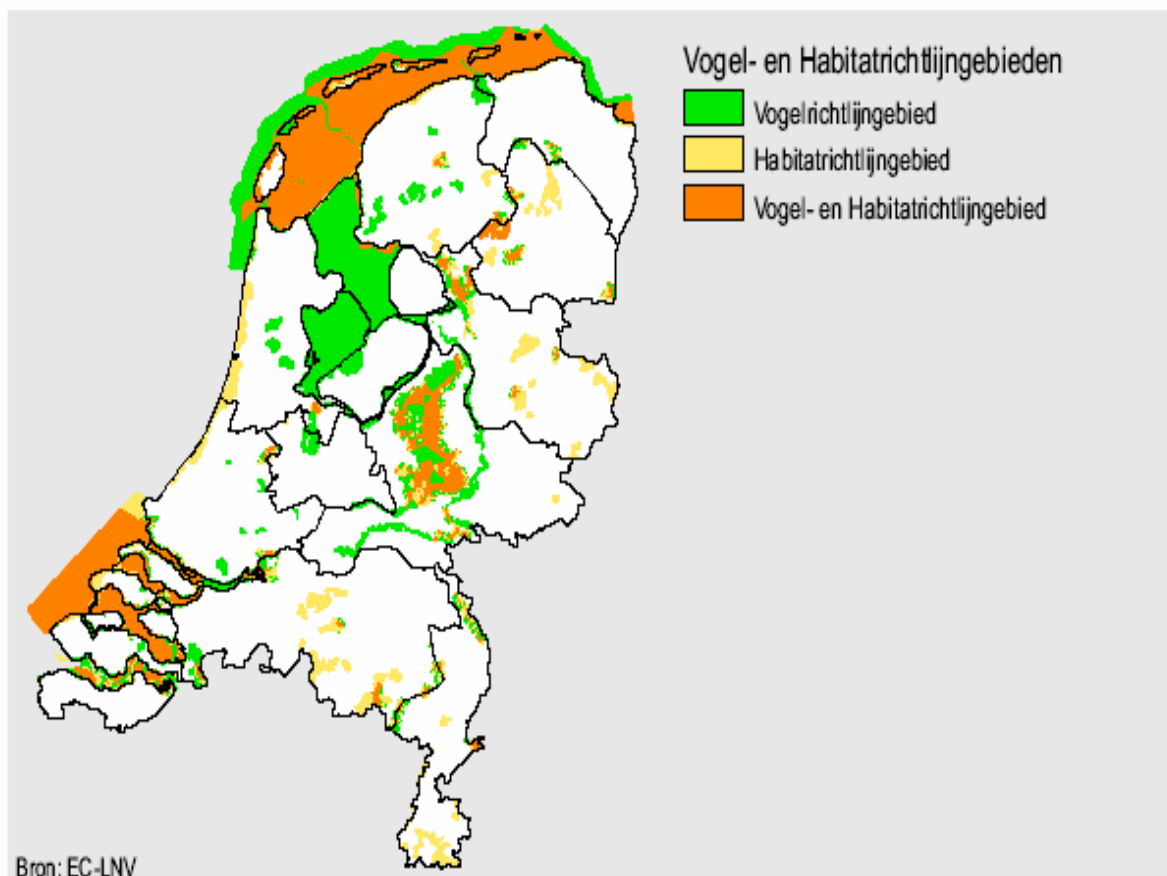
Insectengroepen	Aantal inheemse soorten	Aantal exoten	Aantal inheems BioBase	Internationale betekenis	
				groot	minder groot
<i>Aantal soorten</i>					
Springstaarten <sup>1)</sup>	204	0			
Hafien	59	0	65	0	0
Libellen	60	9	69	5	6
Steenvliegen	28	0	20	0	0
Sprinkhanen en krekels	45	4	45	0	4
Luizen en stofluizen	201	0			
Wantsen	556	44			
Cicaden	364	0			
Bladluizen e.a.	724	0			
Tripsen	133	0			
Kevers <sup>2)</sup>	4.021	123		2	-
Gaasvliegen	54	0			
Vlooien	50	0			
Vliegen en muggen	4.500	0			
Kokerjuffers	177	0	169	0	0
Nachtvlinders <sup>2)</sup>	2.163	69		2	-
Dagvlinders	81	0	80	4	3
Bijen, wespen, mieren etc. <sup>2)</sup>	4.000	0		5	
Overige insecten	35	7			
<b>Totaal</b>	<b>17.455</b>			<b>18</b>	<b>14</b>

Bron: NNM, CBS, EC-LNV.

1) Inclusief tweestaarten en proturen.

2) Voor internationale betekenis alleen soorten van IUCN-Rode Lijst en Habitatrictlijn opgenomen.

## Bijlage 9. Speciale beschermingszones in Nederland



## Bijlage 10. Speciale beschermingszones in de EU

BAROMETER NATURA BAROMÈTRE <span style="float: right;">(Annex of 03/04/2005)</span>													
Number of sites classified Nombre de sites classés	BIRDS DIRECTIVE OISEAUX SPA Classification ZPS						Member State État membre	HABITATS DIRECTIVE HABITATS Proposed SCIs / SIC proposées					
	Total classified area (km <sup>2</sup> ) Superficie totale classée (km <sup>2</sup> )	% of national territory % du territoire national	Assessment of SPA classification Évaluation de la classification des ZPS	Natura 2000 Forms Formulaires Natura 2000	Site Maps Cartes des sites	Number of sites proposed Nombre de sites proposés		Total proposed area (km <sup>2</sup> ) Superficie totale proposée	% of national territory % du territoire national	Assessment of the national list Évaluation de la liste nationale	Natura 2000 Forms Formulaires Natura 2000	Site Maps Cartes des sites	
BE	36	4.313	14,1				BE	270	3.178	10,4			
DK	111	9.601	22,3				DK	194	10.259	23,8			
DE	457	27.857	8,1				DE	3.535	32.143	9,0			
GR	110	8.111	6,1				GR	236	27.228	20,6			
ES	384	74.158	17,8				ES	1.276	118.496	23,5			
FR	117	8.989	1,6				FR	1.174	40.632	7,4			
IE	109	2.236	3,2				IE	364	9.953	14,2			
IT	358	21.400	7,1				IT	2.369	41.266	13,7			
LU	13	160	6,2				LU	38	352	13,7			
NL	79	12.353	24,1				NL	76	7.330	17,7			
AT	83	12.080	14,7				AT	160	8.896	10,6			
PT	47	8.671	9,4				PT	94	16.502	17,8			
FI	451	27.500	8,1				FI	1.671	60.090	17,8			
SE	436	23.306	5,2				SE	3.420	57.476	12,8			
UK	239	14.164	5,8				UK	567	24.064	9,9			
EUR15	3.042	235.815	n/a	n/a	n/a	n/a	EUR15	15.453	457.863	n/a	n/a	n/a	n/a
Legend	<b>SPA classification ZPS</b>						<b>Information for transmitted sites Information pour les sites transmis</b>						
	Notably insufficient Notablement insuffisante							Incomplete and/or not computerised Incomplète et/ou pas informatisée					
	Incomplete Incomplète							Complete and computerised Complète et informatisée					
	Complete Complète							Complete, computerised and validated Complète, informatisée et validée					
								<b>National List of Proposed SCIs Liste Nationale de SIC proposés</b>					
								Notably insufficient Notablement insuffisante					
								Substantial but still incomplete Substantiel mais encore incomplète					
								Complete Complète					

## **Bijlage 11. Voorbeelden open formuleringen richtlijnen**

### Richtlijnen van toepassing op de Noordzee?

Op de Noordzeeconferentie te Bergen (2002) hebben de lidstaten te kennen gegeven invulling te willen geven aan de verplichtingen van de richtlijnen t.a.v. de Exclusieve Economische Zone (EEZ) om hiermee de ecologische waarden in de EEZ te beschermen. De richtlijnen lijken echter onvoldoende toegesneden op de open zee. De Cie heeft, ter oplossing van onduidelijkheden m.b.t. de interpretatie en praktische toepassing, een werkgroep van mariene experts gevraagd met een advies voor verbetering te komen. Dit advies wordt eind 2003 verwacht.

### Relatie tussen artikel 6.2 en artikel 6.3 HR?

Onder andere is onduidelijk of een verslechtering als bedoeld in lid 2 (bestaand gebruik) toch mag plaatsvinden indien voldaan is aan de eisen van art. 6 lid 4.

### Redelijkheid alternatieven?

Op grond van art. 6 lid 4 van de HR zijn activiteiten met significant negatieve effecten pas geoorloofd bij "ontstentenis van alternatieven". De HR geeft geen verdere invulling of verduidelijking van het alternatievenonderzoek. In de handleiding bij art. 6 HR geeft de Cie aan dat alternatieven op grond van ecologische criteria dienen te worden beoordeeld. Dit sluit weliswaar niet uit dat ook de redelijkheid van een alternatief (in termen van meerkosten) kan worden meegenomen in de besluitvorming, maar onduidelijk is hoe de 'redelijkheid' zich verhoudt tot de ecologische waarden van de alternatieven.

### Reikwijdte voorzorgsbeginsel?

Het is niet duidelijk wat de reikwijdte is van het voorzorgsbeginsel: volgens art. 6 lid 3 HR zijn projecten/plannen pas toegestaan als er "zekerheid over niet-aantasting van natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied" is verkregen. De vraag is in hoeverre sprake is van 'zekerheid'. De Raad van State heeft hier prejudiciële vragen over gesteld aan het Europese Hof.

### Dwingende reden van groot openbaar belang?

Wat wordt hier mee bedoeld? Vallen hier ook regionale of lokale belangen onder? Wie bepaalt of hier sprake van is?

### Betekenis 'opzettelijk'?

Het Europese Hof en de Raad van State hebben het begrip "opzettelijk" zo ruim uitgelegd dat de verboden van de art. 12 HR en 5 VR een zeer ruime strekking hebben. Het betekent dat in beginsel ook o.a. bosbouwmaatregelen, recreatie, verkeer, militaire activiteiten en gewone landbouw verboden zijn, zo gauw men weet of doet vermoeden dat ter plaatse een specimen van een te beschermen dier- of plantensoort is gevestigd. Onduidelijk is ook wat het ontbreken van de term 'opzettelijk' in art. 12 lid 1 onder d HR voor gevolgen heeft. Volgens de letterlijke tekst van de HR is het verstoren van rustplaatsen van de beschermde soorten ook verboden als dit zonder opzet gebeurt. Hiermee wordt uitvoering van art. 12 lid 1 onder d HR praktisch onuitvoerbaar.



### Externe werking rond SBZ?

Het is niet duidelijk in welke mate rekening gehouden dient te worden met de externe werking van activiteiten in de buurt van een SBZ. Zonering kan een hulpmiddel zijn om negatieve effecten aan te pakken. De vraag is dan hoe groot de zone moet zijn rondom een SBZ waarbinnen plannen/projecten onder het beschermingsregime van de richtlijnen vallen.

### Afwijkingsgronden soortenbescherming?

De voorwaarden waaraan moet worden voldaan om te mogen afwijken van de beschermingsbepalingen (art 16 HR en art 9 VR) zijn onvolledig uitgewerkt: wat betekent bijvoorbeeld de eis dat er 'geen andere bevredigende oplossing' mag bestaan? Mag daarbij rekening worden gehouden met economische belangen? Wat is een 'bevredigende' oplossing voor de natuur? Wat zijn precies 'andere dwingende redenen van groot openbaar belang' (art 16 HR)? Vallen daar ook regionale of lokale belangen onder? Wie beoordeelt of er sprake is van 'groot openbaar belang'?