

JURIDISCHE RISICOANALYSE

'BELEIDSBESLUIT SCHELPIEVISSERIJ 2005-2020' MET
HET OOG OP TOETSING AAN DE VOGEL-
EN HABITATRICHTLIJN

PROF.MR. J.M. VERSCHUUREN
CENTRUM VOOR WETGEVINGSVRAAGSTUKKEN
TILBURG, 11 OKTOBER 2004

**Juridische risicoanalyse ‘Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020’
met het oog op toetsing aan de Vogel- en Habitatrictlijn**

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. De instandhoudingsdoelstellingen van de in het geding zijnde gebieden.....	5
3. Passende beoordeling bij mogelijke significante effecten	9
4. Cumulatie.....	13
5. Zekerheid verkregen?.....	14
6. Toepassing artikel 6, lid 4.....	17
7. Toetsing aan artikel 6, lid 2.....	17
8. Vrij verkeer van goederen.....	18
9. Conclusie.....	18
Bijlagen.....	20
- tekst artikel 6 Habitatrictlijn	
- tekst artikelen 19d t/m 19i Natuurbeschermingswet 1998 (wetsvoorstel)	

1. Inleiding

Onderzoeksvraag en toetsingskader

Op 13 april 2004 heeft het Ministerie van LNV het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken opdracht verleend om het nieuwe schelpdierbeleid vooraf te toetsen aan de art. 6 van de Habitatrichtlijn, welke bepaling van toepassing is op besluitvorming betreffende speciale beschermingszones (hierna: SBZ) ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit onderzoek is bij offerte van 26 november 2004 geoffreerd, in april 2004 bij brief nader aangevuld.

Bij een korte eerste rapportage van 8 juli 2004 is reeds ingegaan op het interimbeleid voor 2004.

Aan ons is het concept van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2015¹ (hierna: het Beleidsbesluit) van 13 september 2004 voorgelegd. Een eerste concept-rapportage (van 21 september 2004) was op die versie gebaseerd en is op 22 september 2004 besproken met de opdrachtgever. Mede naar aanleiding van de concept-rapportage is het Beleidsbesluit aangepast. Op 24 september 2004 ontvingen wij de definitieve versie van het Beleidsbesluit (gedateerd 23 september 2004). De nu voor liggende eindrapportage is op die versie gebaseerd. Verwijzingen naar paginanummers zijn later nog aangepast aan de definitieve nummering. Tevens zijn de resultaten van de bespreking van 22 september verwerkt. Op 8 oktober is de concept-rapportage besproken met het ministerie, waarna op 11 oktober het bijgewerkte eind-concept is verzonden.

In deze rapportage wordt geprobeerd ‘ex ante’ een inschatting te maken van de juridische risico’s die aan de uitvoering van het beleid verbonden zijn. De onderzoeksvraag luidt:

Welke juridische randvoorwaarden stelt artikel 6 Habitatrichtlijn aan besluitvorming inzake schelpdiervisserij in speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn en op grond van de Habitatrichtlijn, en voldoet het voorgenomen beleid hieraan?

Als toetsingskader hanteer ik uiteraard de tekst van de artikel 6 van de richtlijn, alsmede huidige en toekomstige natuurbeschermingswetgeving ter implementatie van deze bepaling. Voor de uitleg van de richtlijn is jurisprudentie een belangrijke bron van kennis. De uitspraak van het Hof van Justitie van de EG (hierna: HvJEG) van 7 september 2004 inzake de prejudiciële vragen over de kokkelvisserij op de Waddenzee is daarbij uiteraard bijzonder relevant.² Verder is voor de toets aan artikel 6 Habitatrichtlijn veel ecologische kennis vereist. EVA-II vormt daarvoor een waardevolle basis. Voor zover EVA-II die basis biedt, probeer ik daarop terug te vallen, met de kanttekening dat ik als jurist waarschijnlijk niet alle ecologische informatie volledig kan doorgronden.³

¹ Later gewijzigd in 2020.

² HvJEG 7 september 2004, zaak C-127/02.

³ In deze rapportage zal worden verwijzen naar B.J. Ens, A.C. Smaal, J. de Vlas, The effects of shellfish fishery on the ecosystems of the Dutch Wadden Sea and Oosterschelde, Alterra 1011/RIVO C056-04/RIKZ RKZ2004.031, Wageningen 2004 (hierna aangehaald als ‘Eindrapport EVA II’), naar de Nederlandse samenvatting (Ens, Smaal, Vlas, ‘Korte samenvatting van het wetenschappelijk eindrapport van EVA II’), zoals die als bijlage bij het Beleidsbesluit is gevoegd

Wat moet er getoetst worden?

De opdracht voorziet dus in een ‘ex ante’ toets van het beleid aan artikel 6 Habitatrichtlijn. Het is evenwel belangrijk om op te merken dat het ‘Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2015’ naar mijn mening geen plan of project is in de zin van artikel 6 Habitatrichtlijn. Daarvoor is het te breed, namelijk betrekking hebbend op tal van beschermde gebieden en te voorlopig, in de zin dat op verschillende onderwerpen nadere uitwerking noodzakelijk is. De definitieve toets aan artikel 6 zal dus plaatsvinden bij concrete vergunningverlening. Pas indien bekend is hoe de concrete vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 er uit zien kan een definitief oordeel worden gegeven op de overeenstemming van het beleid met artikel 6 Habitatrichtlijn. Pas dan vindt immers de vertaalslag plaats van het algemene beleid, en eventueel andere relevante beleidsdocumenten zoals de PKB Waddenzee, naar de instandhoudingsdoelstellingen van het concrete gebied, en pas dan is duidelijk wat precies de voorschriften zijn die de vergunninghouders moeten naleven. Verder moet worden bedacht dat vergunningverlening ingevolge de natuurbeschermingswetgeving binnen strikte en tamelijk gesloten juridische kaders plaatsvindt. Er is dus weinig beleidsruimte, niet alleen op het terrein van het visserijbeleid, ook op dat van het ruimtelijk beleid (denk bijvoorbeeld aan de PKB Waddenzee).

Dit heeft twee consequenties. Ten eerste is het raadzaam een voorbehoud op te nemen in het Beleidsbesluit. Er kunnen aan dit beleid geen rechten worden ontleend, omdat artikel 6 Habitatrichtlijn een individuele toets vereist aan de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied, mede gezien andere activiteiten in het betreffende gebied (cumulatie). Het is dus niet mogelijk om op sectorniveau (visserij) nu met zekerheid te zeggen dat het beleid straks ook op gebiedsniveau (SBZ Waddenzee, SBZ Oosterschelde, SBZ Westerschelde, etc.) volledig uitvoerbaar zal zijn.

De tweede consequentie vormde de aanleiding voor dit onderzoek. Het is uiteraard immers wel van groot belang nu reeds een inschatting te maken van de ‘verleenbaarheid’ van vergunningen op basis van het onderhavige beleid. Geprobeerd is dan ook een voorstelling te maken van in de toekomst te verlenen vergunningen en vervolgens te bekijken of deze vergunningen verleend zouden kunnen worden binnen de randvoorwaarden van artikel 6 Habitatrichtlijn. Tegelijkertijd hoeft, vanuit een strikt juridisch perspectief geredeneerd, dit beleid zelf dus niet volledig te voldoen aan de richtlijn, zolang de concrete vergunningen dat maar doen. Overigens merk ik op, wellicht ten overvloede, dat het Beleidsbesluit het kader vormt voor vergunningverlening als bedoeld in artikel 6 Habitatrichtlijn en dus aan een strategische milieubeoordeling onderworpen zou kunnen worden. Echter, Richtlijn 2001/42/EG inzake strategische milieubeoordeling heeft geen betrekking op het Beleidsbesluit, omdat het niet ‘door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen [is] voorgeschreven’ (art. 2 letter a, Richtlijn 2001/42/EG). Alleen wettelijk verplichte plannen vallen onder de verplichtingen van de richtlijn.⁴

(pp. 41-45) (hierna aangehaald als ‘Nederlandse Samenvatting’), naar de ‘Samenvatting rapporten EVA2’ van 24 december 2003 (hierna: Samenvatting rapporten EVA2’); en naar M.F. Leopold e.a., Langjarige trends in aantallen wadvogels, in relatie tot de kokkelvisserij en het gevoerde beleid in deze, Alterra 954, Wageningen 2003 (hierna: Rapport C2).

⁴ Overigens voorziet het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2001/42/EG wel in een strategische milieubeoordeling van niet-wettelijk verplichte plannen. Dit wetsvoorstel zal echter niet voor vaststelling van het Beleidsbesluit in werking treden.

Huidig of toekomstig recht?

Thans is het zo dat de toets aan artikel 6 Habitatrictlijn, bij gebreke aan implementatiewetgeving, plaatsvindt op basis van rechtstreekse werking van het EG-recht. Voorzover een SBZ tevens is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument in de zin van de (oude) Natuurbeschermingswet, vindt de toets plaats bij de verlening van de vergunning op grond van deze wet. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grote delen van de Waddenzee. Voorzover een SBZ niet tevens een beschermd of staatsnatuurmonument is, moet de toets worden uitgevoerd bij het besluit waarmee toestemming voor de activiteit wordt verleend. Dat zal bij de schelpdiervisserij doorgaans een vergunning op grond van de Visserijwet zijn. In beide gevallen is overigens de Minister van LNV bevoegd gezag.

Naar verwachting treedt in het eerste kwartaal van 2005 wetsvoorstel 28 171 in werking. Dit wetsvoorstel voorziet in een aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998. Vergunningverlening voor alle schadelijke activiteiten in een SBZ vindt dan plaats op grond van artikel 19d van deze wet. Bevoegd gezag is GS van de provincie waar de handeling plaatsvindt. Bij amvb kunnen, op grond van art. 19d, lid 3, projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is. Gezien het voornemen om een landelijk beleid te formuleren ten aanzien van schelpdiervisserij ligt het voor de hand om zo'n amvb tot stand te brengen.

Inhoudelijk is dit onderscheid tussen huidige en toekomstige wetgeving niet zo groot, omdat in beide gevallen de eisen van artikel 6 Habitatrictlijn gelden, hetzij rechtstreeks, hetzij (grotendeels letterlijk) omgezet in de Natuurbeschermingswet 1998. Gebieden die thans reeds zijn aangewezen als beschermd of staatsnatuurmonument verliezen die status (art. 15a, lid 2), met dien verstande dat de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden behalve de Vogel- en Habitatrictlijn kwalificaties ook de onder de oude natuurbeschermingswetgeving vallende natuurwaarden zullen omvatten (art. 15a, lid 3). Voor deze gebieden kan dus niet volstaan worden met een toets aan enkel de instandhoudingsdoelstellingen voortvloeiend uit de Vogel- en Habitatrictlijn. Dit is met name relevant voor de Waddenzee.

Enkele van de gebieden zijn behalve als SBZ tevens aangewezen als beschermd natuurmonument, als internationaal beschermd wetland (Verdrag van Ramsar) en/of als nationaal park. Op de toetsingskaders van deze regelgeving wordt in dit rapport niet ingegaan. Op enkele detailpunten na kan ervan worden uitgegaan dat naleving van de vereisten van artikel 6 Habitatrictlijn voor deze gebieden zorgdraagt voor adequate bescherming, zoals vereist door de andere instrumenten.

Tot slot

Zoals gevraagd, heb ik me gericht op de mogelijke juridische risico's, vanuit de optiek van de toets aan artikel 6 Habitatrictlijn. Bij deze juridische risicoanalyse is ervan uitgegaan dat besluitvorming ter uitvoering van het beleid aan de rechter zal worden voorgelegd, en dus de toets bij de rechter moet kunnen doorstaan. Getracht is dan ook om op elk punt dat door eventuele appellanten naar voren zou kunnen worden gebracht, in te gaan. Dit geeft wellicht een wat vertekend beeld. In algemene zin kan zonder enig voorbehoud worden geconcludeerd dat het huidige besluit een duidelijke stap vooruit is ten opzichte van het vorige beleid. Verder moet worden vastgesteld dat het Beleidbesluit beleid voor een deel van de visserijsector uitzet. Dit beleid kent dus

een breder perspectief dan enkel het Vogel- en Habitatrichtlijn perspectief (natuurbescherming). Gezien mijn opdracht blijft echter dit bredere perspectief hier verder buiten beschouwing.

2. De instandhoudingsdoelstellingen van de in het geding zijnde gebieden

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn richten zich op de bescherming van concrete gebieden.⁵ Bepalend voor de toets aan artikel 6 Habitatrichtlijn zijn de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied. Het is dus van groot belang, zo blijkt ook uit de uitspraak van het Hof, om het voorgenomen beleid per gebied te toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Deze zijn in ons land nog niet uitgewerkt. Het ministerie werkt daar momenteel hard aan. Het nog niet uitgewerkt zijn van de instandhoudingsdoelstellingen belemmert de ex ante toets.

Voor de in het geding zijnde gebieden is over het algemeen wel bekend vanwege welke habitattypes en/of (vogel)soorten deze gebieden zijn aangewezen c.q. aangemeld. Dat biedt aanknopingspunten voor de toekomstige instandhoudingsdoelstellingen. Het Hof heeft immers uitgemaakt dat instandhoudingsdoelstellingen

met name worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijk habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II,⁶ alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.⁷

‘Staat van instandhouding’ en ‘gunstig’ worden door de Habitatrichtlijn in art. 1 onder letter e gedefinieerd als:

de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‘staat van instandhouding’ van een natuurlijke habitat wordt als ‘gunstig’ beschouwd wanneer:

- het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en
- de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en
- de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);

Onder letter i staat vervolgens de staat van instandhouding voor soorten⁸ gedefinieerd:

⁵ Naast de bescherming van soorten, geïmplementeerd in de Flora- en faunawet. Zo is vernieling van nesten of opzettelijke verontrusting van beschermde diersoorten verboden. Hoewel ik me in dit advies richt op de gebiedsbescherming, moet worden bedacht dat ook soortenbescherming in het geding kan zijn, met name indien gevestigd wordt in of in de buurt van broedgebieden van vogels tijdens het broedseizoen, of in of bij rustplaatsen van zeehonden. Ook handmatig zoeken van schelpdieren kan strijdig zijn met de verboden in de Flora- en faunawet, namelijk indien daardoor nesten van broedende vogels worden verstoord (zie art. 11 Flora- en faunawet).

⁶ Het Hof vermeldt ten onrechte niet het belang van het gebied voor vogelsoorten van bijlage I Vogelrichtlijn of voor trekvogels. Zie ook noot 8.

⁷ R.o. 54.

⁸ Volgens de letter van de Habitatrichtlijn gaat het over soorten genoemd in bijlage II van de Habitatrichtlijn, dat wil zeggen soorten die kwalificerend zijn voor de aanmelding van gebieden onder de Habitatrichtlijn. Nu artikel 6 ook van toepassing is op Vogelrichtlijngebieden moet het

het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De 'staat van instandhouding' wordt als 'gunstig' beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en
- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en
- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

Het Beleidsbesluit is van toepassing op schelpdiervisserij in alle kustwateren. Voor deze toets is zijn dan in het bijzonder de volgende gebieden relevant:

- a. Waddenzee
- b. Hond/Paap
- c. Noordzeekustzone
- d. Voordelta
- e. Oosterschelde/Markiezaatsmeer
- f. Grevelingen en Veerse Meer
- g. Westerschelde

Om een beeld te krijgen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden, zal ik kort de kwalificaties ervan langslopen.

Ad a) Waddenzee

De Waddenzee is op 8 november 1991 aangewezen als SBZ ingevolge de Vogelrichtlijn (SBZ-VR),⁹ omdat het gebied kwalificeert voor een grote groep vogels die in het gebied broeden¹⁰ en voor een groep trekvogels waarvoor het gebied van belang is.¹¹ Aanwijzing van vogelrichtlijngebieden gebeurt op die beide gronden (resp. art. 4, lid 1 en art. 4, lid 2).

De instandhoudingsdoelstellingen zijn gericht op het behoud van dit gebied als broed-, trek- en overwinteringsgebied voor deze soorten, waarbij voor het schelpdier-

erfor worden gehouden dat deze definitie ook van toepassing is op soorten genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn en op geregeld in het gebied voorkomende trekvogels, dat wil zeggen soorten die kwalificerend zijn voor de aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden.

⁹ Besluit Nr. J 9115397, Stcrt. 1991, 220, p. 12. Opgemerkt moet worden dat de toelichting bij het aanwijzingsbesluit niet heel duidelijk maakt voor welke soorten het gebied nu precies kwalificeert. De hier genoemde soorten zijn soorten die expliciet worden genoemd. Soms worden ze echter slechts als voorbeeld aangehaald in het aanwijzingsbesluit. Het aanwijzingsbesluit spreekt over 'ongeveer 50 soorten eenden, steltlopers, meeuwen en sterns', maar noemt er slechts 29 met name. Recent wordt op de website van het ministerie van LNV wel een volledig overzicht per deelgebied gegeven: <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/177/gebied177.htm>

¹⁰ Lepelaar, dwergstern, brandgans, zwarte stern, grote stern, rosse grutto, visdief, kluut, noordse stern.

¹¹ Rotgans, bonte strandloper, eidereend, wulp, toppereend, tureluur, middelste zaagbek, zwarte ruit, brilduiker, groenpootruiter, bergeend, zilverplevier, scholekster, bontbekplevier, kanoetstrandloper. Ook genoemd in het aanwijzingsbesluit, maar het hele jaar aanwezig, dus kennelijk niet vallend onder art. 4 lid 2: kokmeeuw, stormmeeuw, zilvermeeuw, kleine mantelmeeuw, aalscholver.

visserijbeleid met name relevant lijkt te zijn de passages over bodemfauna. Genoemd worden veertien soorten die afhankelijk zijn van de bodemfauna.¹²

De habitattoets vereist dat voor deze soorten wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van de te verlenen vergunning. Thans wordt in het Beleidsbesluit meestal gesproken over ‘schelpdieretende vogels’, soms specifiek over scholeksters en eidereenden. Op het moment dat concrete vergunningverlening aan de orde is, moet ook bekend zijn wat de effecten op de andere soorten zijn. Het lijkt me raadzaam daar nu reeds meer inzicht in te geven. In de volgende paragraaf (par. 3) zal ik nader ingaan op de reikwijdte van deze verplichting.

De Waddenzee is op 19 mei 2003 aangemeld bij de Europese Commissie als potentiële SBZ ingevolge de Habitatrichtlijn (SBZ-HR).¹³ Deze aanmelding betreft negen habitattypes van bijlage I¹⁴ en vijf soorten van bijlage II.¹⁵ In het beleid wordt vrij veel aandacht besteed aan zeegrasgebieden. Deze gebieden worden gesloten voor de visserij. Niet helemaal duidelijk is in hoeverre het beleid gericht is op de in het geding zijnde habitattypes (waarschijnlijk met name eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten (1310), en Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (1330)) en in het geding zijnde soorten. Ook hier geldt dat het beter is reeds nu, bij de vaststelling van het beleid, meer inzicht te geven in de effecten van het beleid op de habitattypes en soorten ten behoeve waarvan de Waddenzee is aangemeld als potentiële SBZ ingevolge de Habitatrichtlijn.

Algemene conclusie Waddenzee

Het beleid besteedt weinig aandacht aan het effect ervan op de in het geding zijnde habitattypes, vogel- en diersoorten. Zoals in de inleiding gezegd, is dat op zichzelf bij de vaststelling van het beleid ook nog niet vereist, omdat deze toets in het kader van de vergunningverlening zal plaatsvinden. Dat neemt naar mijn mening niet weg dat het verstandig is nu reeds het beleid, voor zover dat betrekking heeft op SBZ's, zoveel mogelijk te relateren aan de instandhoudingsdoelstellingen van deze SBZ's. Een voorbeeld: de huidige gesloten gebieden blijven dat; in totaal 26% van de Waddenzee. Maar helpt dat de habitattypes c.q. soorten? Als van deze 26% het grootste deel niet of beperkt relevant is voor de in het geding zijnde soorten en habitattypes, dan kan deze maatregel niet gebruikt worden om eventuele schade door de schelpdiervisserij te mitigeren. Het inzetten van gebiedssluiting is op zichzelf een heel belangrijk en zinvol instrument, maar dan moet een duidelijke expliciete relatie worden gelegd met de bescherming van de in het geding zijnde habitattypes en soorten.¹⁶

¹² Toelichting, p. 3: ‘bergeend, eidereend, scholekster, kanoetstrandloper, bonte strandloper, rosse gutto, wulp, zilvermeeuw, kleine mantelmeeuw, zilverplevier, tureluur, zwarte ruiter, groenpoot ruiter en bontbekplevier.’

¹³ Zie brief aan parlement 7 juli 2003, <http://www.minlnv.nl/infomart/parlemnt/2003/par03227.htm>

¹⁴ Permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken (1110), estuaria (1130), bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (1140), eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten (1310), Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (1330), embryonale wandelende duinen (2110), wandelende duinen op de strandwal met helm (2120), schorren met slijkgrasvegetatie (1320), vastgelegde duinen met kruidvegetatie (2130; dit betreft een prioritair habitatype). De nummers corresponderen met de nummers van de bijlagen bij de richtlijn.

¹⁵ Fint (1103), grijze zeehond (1364), zeehond (1365), zeeprik (1095), rivierprik (1099).

¹⁶ Dit klemte te meer nu in EVA-II wordt geconcludeerd: ‘Het sluiten van 25% van de Waddenzee in samenhang met het voedselreserveringsbeleid is onvoldoende gebleken om trends in totale presenties [van vogels, JV] te doen omkeren. Het sluiten van gebieden waar mosselbanken terugkeren lijkt een effectievere maatregel (...)’, Rapport C2, p. 101.

Ad b) Hond-Paap

Dit gebied wordt in het Beleidsbesluit afzonderlijk genoemd, maar valt onder de SBZ Waddenzee, zodat hetgeen hierboven vermeld is tevens van toepassing is op Hond-Paap.

Ad c) Noordzeekustzone

De Noordzeekustzone is als onderdeel van het gebied 'Waddeneilanden, Noordzeekustzone, Breebaart, in 2000 aangewezen als SBZ ingevolge de Vogelrichtlijn.¹⁷ Verder is het gebied in 2003 aangemeld als mogelijke SBZ onder de Habitatrichtlijn vanwege één habitattypen en zes soorten.¹⁸ De instandhoudingsdoelstellingen zullen, voor zover het de slikken, platen en kwelders betreft in grote mate overeenkomen met die van de Waddenzee.

Op het gebied wordt ingegaan in par. 4.4 onder de kop 'Schelpdiervisserij Noordzee', maar slechts in het kader van het hele visgebied 'Noordzee-kustzone', welk een veel groter gebied beslaat dan de SBZ Noordzeekustzone. Enige verduidelijking is hier wellicht gewenst. In elk geval is het zo dat vergunningverlening voor schelpdiervisserij binnen het SBZ-deel van de visserijzone Noordzee-kustzone aan de Habitatrichtlijn zal moeten worden getoetst.¹⁹

Ad d) Voordelta

In 2000 is dit grote zeegebied aangewezen als SBZ ingevolge de Vogelrichtlijn ten behoeve van zes kwalificerende vogelsoorten en nog eens twintig andere soorten.²⁰ Hetzelfde gebied is in 2003 aangemeld als mogelijke SBZ ingevolge de Habitatrichtlijn voor vijf habitattypen en vijf soorten.²¹

Over de bijzonderheden van dit gebied wordt in het Beleidsbesluit nog weinig gezegd; besluitvorming wordt doorgeschoven naar de Stuurgroep Voordelta. Duidelijk is dat het gebied zich kwalificeert (deels) vanwege dezelfde schelpdieretende vogels als de Waddenzee, zodat vergelijkbare instandhoudingsdoelstellingen zullen gelden.²²

¹⁷ Roodkeelduiker, parelduiker, zwarte zee-eend, toppereend, eidereend, bergeend, pijlstaart, middelste zaagbek, grote zaagbek, kanoet, zilverplevier, bontbekplevier, drieteenstrandloper, steenloper, bonte strandloper, rosse grutto, kluut, wulp, scholekster, kleine zwaan, aalscholver, plus een aantal soorten die alleen in het duingebied voorkomen. Zie verder:

<http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/176/gebied176.htm>

¹⁸ Permanent met zeewater van geringe diepte overstromde zandbanken (1110), bruinvis (1351), grijze zeehond (1364), zeehond (1365), zeeprík (1095), rivierprík (1099), fint (1103). Opnieuw zijn alleen de relevante habitats en soorten genoemd, voor een volledig overzicht (incl. waddeneilanden), zie:

<http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/176/gebied176.htm>

¹⁹ Zoals ook blijkt uit de laatste zin van par. 4.4 van het beleidsbesluit, p. 33.

²⁰ Roodkeelduiker, Kuifduiker, Lepelaar, Toppereend, Zilverplevier, Tureluur, plus: Fuut, Aalscholver, Grauwe gans, Bergeend, Smient, Wintertaling, Pijlstaart, Slobeend, Eidereend, Brilduiker, Middelste zaagbek, Scholekster, kluut, Bontbekplevier, Drieteenstrandloper, Bonte Strandloper, Rosse grutto, Wulp, Steenloper, Dwergmeeuw.

²¹ Permanent met zeewater van geringe diepte overstromde zandbanken (1110), bij eb droogvallende slikwadden en zandplaten (1140), eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten (1310), schorren met slijkgrasvegetatie (1320), Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (1330), fint (1103), zeehond (1365), zeeprík (1095), elft (1102), zalm (1106).

²² Zo blijkt ook uit de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 5 oktober 2004 (nr. AWB 04/4113 WET). De Rechtbank past de uitspraak van het HvJEG inzake de kokkelvisserij in de Waddenzee toe op besluitvorming inzake kokkelvisserij in de Voordelta.

Ad e) Oosterschelde/Markiezaatsmeer

Het gebied Oosterschelde/Markiezaatsmeer is een reeds in 1989 op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebied. Het aanwijzingsbesluit uit dat jaar wijst op het belang van het gebied als een van de belangrijkste getijdengebieden van West-Europa, met name voor vogels die schorren, slikken en platen gebruiken als broed- en foerageergebied en hoogwatervluchtplaats.²³ Het besluit noemt echter niet systematisch alle kwalificerende soorten. Deze omissie is in 2004 (zij het officieus) hersteld op de website van het ministerie van LNV waar voor dit gebied een lijst van 34 soorten wordt gegeven.²⁴

Daarnaast is het gebied Oosterschelde in 2003 aangemeld als mogelijke SBZ ingevolge de Habitatrichtlijn, namelijk voor vier habitattypes en twee soorten.²⁵ De Oosterschelde is mede onderwerp geweest van EVA-II. Er is dus kennis beschikbaar over de effecten van het tot dusver hier gevoerde beleid (in elk geval voor zover het de kokkelvisserij betreft; mosselvisserij in de Oosterschelde is slechts beperkt onderzocht).²⁶ Op basis van die kennis wordt het beleid bijgesteld, bijvoorbeeld door over te gaan op voedselreservering op basis van ecologische behoefte (p. 22) en door de gesloten gebieden te herzien (p. 19).²⁷ Verdere uitwerking dient nog plaats te vinden (Deltabrede aanpak kokkelvisserij). Het Beleidsbesluit zelf beperkt zich voor wat betreft de Oosterschelde tot de bescherming van de vogels (scholeksters), en gaat niet in op andere relevante soorten en op schade aan de habitattypes in verband met bodemberoering (kweldergrassen).

Ad f) Westerschelde

In maart 2000 is de Westerschelde aangewezen als SBZ ingevolge de Vogelrichtlijn voor 14 soorten.²⁸ In 2003 volgde de aanmelding van het gebied onder de Habitatrichtlijn ten behoeve van zeven habitattypes van bijlage I en vier soorten van bijlage II.²⁹ Probleem bij dit gebied is dat het, net als de Voordelta, geen onderdeel heeft uitgemaakt van EVA-II, zodat hier, tenzij er andere informatie voorhanden is, geen kennis bestaat over de effecten van het oude beleid.

Ad g) Grevelingen en Veerse meer

²³ Besluit nr. J. 897372 van 28 november 1989.

²⁴ Kluut, Dwergster, Kuifduiker, Lepelaar, Grauwe gans, Brandgans, rotgans, Bergeend, Smient, pijlstaart, Slobeend, Brilduiker, Slechtvalk, Scholekster, Bontbekplevier, zilverplevier, Kanoetstrandloper, Bonte strandloper, Rosse Grutto, wulp, Zwarte Ruiter, Tureluur, Steenloper, plus Bruine Kiekendief, Kleine Mantelmeeuw, visdief, Aalscholver, Kleine Zilverreiger, Krakeend, Wintertaling, Meerkoet, Strandplevier, Goudplevier, Drieteenstrandloper. Zie <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/natuur/natura2000/gebieden/129/gebied129.htm>

²⁵ Grote, ondiepe krekens en baaien (1160), Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (1330), eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten (1310), schorren met slijkgrasvegetatie (1320), zeehond (1340) en noordse woelmuis (1365).

²⁶ Rapport D2-1 ('Scholeksters en hun voedsel in de Oosterschelde').

²⁷ Gebleken is dat gebieden zijn gesloten waarin kokkels slecht groeien, zie Eindrapport EVA II, p. 155. Selectie van gesloten gebieden zal beter moeten aansluiten bij de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

²⁸ Grauwe gans, bergeend, scholekster, kluut, bontbekplevier, zilverplevier, kanoet, drieteenstrandloper, bonte strandloper, rosse grutto, wulp, tureluur, grote stern, visdief.

²⁹ Estuaria, Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie, embryonale wandelende duinen, wandelende duinen op de strandwal met helm, vochtige duinvalleien, eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten, schorren met slijkgrasvegetatie, zeehond, rivierprik, zeeprik, groenknolorchis.

Beide gebieden zijn in 2000 aangewezen als SBZ ingevolge de Vogelrichtlijn, waarbij het met name bij de Grevelingen lijkt te gaan om schelpdieretende soorten.³⁰

Daarnaast is de Grevelingen in 2003 aangemeld als potentieel Habitatrictlijn-gebied voor een aantal voor het onderhavige beleid relevante habitattypes.³¹

Hoewel het beleid ook betrekking heeft op schelpdiervisserij in deze beide gebieden, wordt er verder niet expliciet op de gebieden ingegaan. Het zal duidelijk zijn dat bij de vergunningverlening dat in elk geval wel zal moeten gebeuren.

Algemene conclusie andere gebieden dan Waddenzee

In algemene zin kan geconstateerd worden dat de vertaling van sectorbeleid naar gebiedsgevolgen moeilijk te maken is op basis van het huidige Beleidsbesluit, omdat in het besluit niet of slechts beperkt wordt ingegaan op de gevolgen van het beleid voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Hoewel de juridische status van de genoemde gebieden nagenoeg gelijk is, zijn de beleidsbeslissingen voor de verschillende gebieden verschillend. Op zichzelf kan dat, maar dan moet worden onderbouwd dat die verschillen geen afbreuk doen aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende gebieden (zie verder hierna, par. 5). Voor elk gebied zal straks, ervan uitgaande dat bij de uitvoering van het nieuwe beleid de aanpassingen in de Natuurbeschermingswet 1998 als gevolg van de implementatie van de Habitatrictlijn in werking zijn getreden, een vergunning moeten worden verleend (door GS, tenzij bij amvb de Minister van LNV als bevoegd gezag wordt aangewezen) die de toets aan het dan omgezette artikel 6 Habitatrictlijn moet doorstaan. De instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende individuele gebied zijn daarvoor maatgevend.

Ik zal nu de belangrijkste elementen van deze toets langslopen, waarbij ik dus (zie par. 1) zal trachten een vertaling te maken van het algemene sectorbeleid naar individuele besluitvorming op gebiedsniveau.

3. Passende beoordeling bij mogelijke significante effecten

Het HvJEG heeft in de kokkelvisserijzaak uitgemaakt dat het toestaan van mechanische kokkelvisserij moet worden gezien als een plan of project in de zin van art. 6, lid 3 Habitatrictlijn. We moeten ervan uitgaan dat vrijwel alle andere vormen van schelpdiervisserij in SBZ's daar eveneens onder vallen, aangezien het Hof voor de omschrijving van het begrip project aansluiting heeft gezocht bij een passage uit de m.e.r.-richtlijn, waarin als project (o.a.) is omschreven: 'andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten' Dit is een erg brede benadering, maar dat is op zichzelf niet zo erg, omdat alleen plannen of projecten met mogelijk significante gevolgen onder de toets van artikel 6, lid 3 vallen.

³⁰ Grevelingen: Kluut, Grote stern, Fuut, Kuifduiker, Georde fuut, Kleine zilverreiger, Lepelaar, Brandgans, Rotgans, Brilduiker, Middelste zaagbek, Slechtvalk, Goudplevier plus nog 28 andere soorten. Veerse Meer: Brandgans, Smient, Middelste zaagbek, Meerkoet plus nog 20 andere.

³¹ Eenjarige pioniersvegetaties van slik- en zandgebieden met zeekraal en andere zoutminnende soorten (1310), Atlantische schorren met kweldergrasvegetatie (1330), plus -verder hier niet relevant- Duinen met Kruiwilg (2170), vochtige duinvalleien (2190), noordse woelmuis (1340; prioritair), Groenknolorchis (1903).

Wat precies ‘mogelijke significante effecten’ zijn, is niet helemaal duidelijk. Het Hof gaat in de uitspraak in op het begrip ‘mogelijk’ (hierin moet het voorzorgbeginsel worden gelezen, aldus het Hof), en op het begrip ‘significant’. Over dit laatste begrip is het Hof vrij kort. Het Hof stelt dat ‘de significantie van de gevolgen (...) [moet worden] afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Wanneer een dergelijk plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied.’ De effecten moeten ‘worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het gebied’.³²

Onduidelijk is wat het Hof verstaat onder ‘in gevaar brengen’ van de instandhoudingsdoelstellingen. In de overwegingen met betrekking tot het voorzorgbeginsel overweegt het Hof dat wanneer het risico op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft voor het gebied, de passende beoordeling moet worden doorlopen.³³ Hieruit kan worden afgeleid dat het Hof niet wil dat de passende beoordeling eenvoudig te omzeilen is. De passende beoordeling moet uitwijzen of inderdaad (en in hoeverre) schadelijke effecten optreden.

De overwegingen van het Hof over het begrip ‘significant’ lijken een wat onzorgvuldige samenvatting van een uitvoerigere uiteenzetting door de Advocaat-Generaal (hierna: AG) in haar conclusie in dezelfde zaak. De AG haakt ook aan bij de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, maar werkt dat verder uit:³⁴

Wanneer schadelijke gevolgen door plannen en projecten worden geaccepteerd omdat zij de realisatie van deze doelstellingen [de instandhoudingsdoelstellingen, JV] slechts bemoeilijken, maar nog niet onmogelijk of onwaarschijnlijk maken, dan kan het bestand aan soorten en habitats in Natura 2000 door plannen en projecten worden geërodeerd. Zelfs de omvang van deze erosie zou niet met enige nauwkeurigheid kunnen worden vastgesteld, daar er geen passende beoordeling is uitgevoerd. Deze verliezen zouden niet worden gecompenseerd, daar artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn geen toepassing zou vinden.

In beginsel moeten derhalve alle schadelijke gevolgen voor instandhoudingsdoelstellingen worden gezien als significante gevolgen voor het totale gebied. Alleen schadelijke gevolgen die geen instandhoudingsdoelstelling raken, zijn in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn irrelevant.

De AG lijkt sneller ‘significantie’ aan te nemen dan het Hof, namelijk steeds wanneer gevolgen schadelijk zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen (in combinatie met het voorzorgbeginsel: schadelijk ‘kunnen’ zijn). Alleen wanneer de instandhoudingsdoelstellingen niet ‘geraakt’ worden, is er geen sprake van mogelijke significante effecten. Deze uitleg lijkt overeen te komen met de betekenis van het begrip significantie zoals biologen dat hanteren. In de biologie noemt men een effect significant wanneer de kans dat een waargenomen effect op toeval berust kleiner is dan 1% of 5%.³⁵

³² R.o. 46-48.

³³ R.o. 44.

³⁴ Conclusie AG J. Kokott in zaak C-127/02 van 29 januari 2004.

³⁵ Dr. Jaap van der Vlas (RIKZ).

Dat mechanische kokkelvisserij aan de kwalificatie ‘mogelijke significante effecten’ voldoet is naar mijn mening uit de resultaten van het EVA-II onderzoek af te leiden. Uit EVA-II blijkt immers een aantal duidelijke negatieve gevolgen, zoals (voor de Waddenzee): afname van slibgehalte tot meer dan een jaar na visserij, aanmerkelijke afname kokkels -in gesloten gebieden is de kokkelstand ongeveer drie keer zo groot als daarbuiten-, sterfte van andere bodemdieren in beviste kokkelbanken bedraagt enkele tientallen procenten, afname bodemdieren ook op termijn van één tot enkele jaren, afname van aantal scholeksters met 15.000 vogels als gevolg van vermindering kokkelbestand door kokkelvisserij.³⁶ Ook voor de Oosterschelde worden dergelijke conclusies getrokken (afname aantal scholeksters door kokkelvisserij met 5.700).³⁷

Hetzelfde geldt naar mijn mening in ieder geval voor andere vormen van schelpdiervisserij die bodemberoering en aanmerkelijke reductie van schelpdierbestanden met zich meebrengen. Uit EVA-II blijkt dat mosselvisserij op litorale mosselbanken en de wadplaten, in combinatie met slechte zaadval en mogelijk stormschade, grote nadelige gevolgen heeft gehad voor schelpdieretende vogels. De terugval van de populatie scholeksters van 260.000 tot 175.000 in de jaren negentig in de Waddenzee wordt hieraan toegeschreven.³⁸ Verplaatsing van mosselen naar het sublitoraal in de Oosterschelde leidde tot een vermindering van 9.600 scholeksters.³⁹ In de jaren met voedselschaarste deed zich ook massale sterfte van eidereenden voor. Het EVA-II onderzoek heeft niet kunnen uitsluiten dat verplaatsing van mossels van de Waddenzee naar de Oosterschelde gedurende jaren met een schaars aanbod leidt tot een toename van de voedselschaarste van eidereenden.⁴⁰

Voor andere vormen van mosselvisserij geldt dat ze volgens EVA-II onder omstandigheden nadelige gevolgen kunnen hebben⁴¹ of dat gevolgen onbekend zijn omdat ze niet zijn onderzocht in EVA-II.⁴² Blijkens de uitspraak van het Hof komen ook deze situaties al snel binnen de reikwijdte van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn. Het Hof stelt immers, zoals reeds gezegd, dat artikel 6, lid 3 van toepassing is wanneer:⁴³

³⁶ Nederlandse samenvatting, p. 41-43.

³⁷ Samenvatting rapporten EVA2, p. 39.

³⁸ Eindrapport EVA II, p. 159: ‘The primary reason for the decline in the number of oystercatchers wintering in the Wadden Sea from 260.000 to 175.000 is the disappearance of the intertidal mussel beds. This disappearance was caused by mussel fishery in combination with recruitment failure and possibly winter storms. The number of common eiders which winter in and around the Wadden Sea have also decreased.’

³⁹ Samenvatting rapporten EVA2, p. 39.

⁴⁰ Eindrapport EVA-II, p. 159. De auditcommissie concludeert dat mosselzaadvisserij het aanbod van mosselen voor scholeksters en eidereenden negatief kan beïnvloeden door het wegvissen van mosselbanken op het bij eb droogvallende wad en, voor eidereenden, door het wegvissen van sublitorale mosselbanken en het vervolgens afvoeren van de vangst naar de Oosterschelde, Eindrapport EVA-II, p. 201.

⁴¹ Zo is het niet uitgesloten dat verplaatsing van zaadmossels van de Waddenzee naar de Oosterschelde in jaren van schaarste tot een netto verlaging van het mosselbestand in de Waddenzee leidt, Nederlandse samenvatting, p. 43.

⁴² Zo zijn bijv. de effecten van mosselvisserij en mosselcultuur op het sublitoraal (incl. effect op andere bodemdieren) -vanwege gebrek aan vergelijkingsmateriaal, er zijn geen gesloten gebieden onbekend (Eindrapport EVA II, p. 158). Ook de effecten van schelpdiervisserij in andere gebieden dan Waddenzee en Oosterschelde zijn niet onderzocht.

⁴³ R.o. 44.

op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het (project) afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.

Het voorzorgbeginsel speelt daarbij een rol, alsmede de instandhoudingsdoelstellingen. Aangezien voor alle gebieden geldt dat de instandhoudingsdoelstellingen mede betrekking hebben op schelpdieretende vogels moet al snel worden geconcludeerd dat bevissing van in nature voorkomende schelpdiervoorraden mogelijk significante gevolgen heeft. Omdat gebieden ook zijn aangewezen vanwege het voorkomen van bepaalde bodemgewassen (zeegrassen e.a.) geldt hetzelfde voor bodembe-roerende vormen van visserij. In het beleid wordt dan ook een terechte keuze gemaakt voor de (verdere) ontwikkeling van een duurzame schelpdiersector.

In het Beleidsbesluit wordt verder gesteld dat beëindiging van de kokkelvisserij in de Waddenzee kan leiden tot toename van visserijdruk op andere soorten en andere gebieden. Schade aan de ecologische waarden van het betreffende gebied kan in dat geval niet worden uitgesloten.⁴⁴ Terecht wordt daarom in het beleid voorgesteld het vergunningenbeleid (bedoeld zijn: vergunningen ingevolge de Visserijwet) te herzien, en wordt daarbij het voorbehoud gemaakt dat nog een toets aan de Vogel- en Habitatrichtlijn moet plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke cumulatieve effecten (zie hierna).

Voor kleinschalige en voor als duurzaam aangeduide vangst- c.q. kweekmethoden zal het van de omstandigheden afhangen of ze schadelijk kunnen zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en of dus een passende beoordeling moet worden doorlopen. Dat is voor mij op basis van de nu voorliggende stukken moeilijk in te schatten. In het Beleidsbesluit wordt soms geconstateerd dat de ecologische effecten zeer gering *lijken*.⁴⁵ Ook de effecten van het verschuiven van het accent op mechanische kokkelvisserij naar handkokkelvisserij lijken me niet bekend. Als een groot aantal mensen tegelijkertijd handmatig gaat rapen kan dat bijvoorbeeld verstorende effecten hebben op vogels en andere soorten waarvoor het gebied is aangewezen, zoals zeehonden. Als dergelijke ‘mogelijke significante effecten’ er inderdaad zijn, zal ook voor deze activiteiten een passende beoordeling moeten plaatsvinden.

Voor zover niet kan worden uitgesloten dat er significante gevolgen zijn, dient dus een passende beoordeling te worden gemaakt van die gevolgen. Er is in het kader van EVA-II uiteraard bijzonder veel onderzoek verricht naar de gevolgen van mechanische schelpdiervisserij. Voor het grootste deel zal bij de vergunningverlening op dit onderzoek kunnen worden teruggevallen. Dit onderzoek vormt dan in feite de passende beoordeling in de zin van de Habitatrichtlijn. In het Beleidsbesluit wordt regelmatig teruggevallen op de resultaten van EVA-II, maar niet stelselmatig. Het lijkt me goed om duidelijk aan te geven dat het beleid en de toekomstige vergunningen voortkomen uit de resultaten van EVA-II.

Zoals gezegd wordt echter op basis van het nieuwe beleid ook visserij toegestaan in gebieden die niet zijn onderzocht in EVA-II en worden typen visserij toegestaan waarvan de gevolgen niet of slechts beperkt zijn onderzocht. Verder heeft het EVA-II onderzoek zich niet steeds gericht op alle in het geding zijnde natuurlijke kenmerken

⁴⁴ Zie p. 33.

⁴⁵ Zie p. 27.

van het betreffende gebied (d.w.z. vogels waarvoor gebieden zijn aangewezen -bijv. de kanoet-, soorten van bijlage II en habitattypes van bijlage I van de Habitatrictlijn), en is niet voor elk gebied naar cumulatie van effecten gekeken (zie hierna, par. 4). Bovendien zijn op het moment van daadwerkelijke besluitvorming (vergunningverlening) misschien bepaalde gegevens achterhaald.

Wellicht is het goed op deze plaats te wijzen op de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgbeginsel. In deze Mededeling geeft de Commissie een richtsnoer voor de toepassing van het voorzorgbeginsel die behulpzaam kan zijn bij de beantwoording van de vraag hoe zeker het moet zijn dat er geen nadelige effecten optreden. Vooral bij gebieden met een groot aantal soorten en habitattypes zullen zich problemen voordoen, omdat biologische of ecologische kennis vaak ontbreekt. De Commissie geeft aan dat absolute zekerheid niet bestaat, maar dat wel op basis van bestaande kennis en eventueel aanvullend (nieuw) onderzoek een volledige risico-beoordeling moet worden gemaakt van de overblijvende onzekerheden, waarbij met name het potentiële effect van belang is.⁴⁶

De aanvullende passende beoordeling dient plaats te vinden in het kader van de vergunningverlening ingevolge de aangepaste Natuurbeschermingswet 1998. Het Beleidsbesluit besteedt veel aandacht aan voorziene onderzoeken (zie hoofdstuk 6 van het Beleidsbesluit). In de toekomst zal bij de vergunningverlening van deze nieuwe onderzoeksgegevens gebruik kunnen worden gemaakt. Voor zover de onderzoeken dan nog niet zijn afgerond moet per geval worden bezien of voldoende gegevens beschikbaar zijn om de passende beoordeling uit te voeren. Daarbij moet worden bedacht dat dit 'gebiedsgericht' moet worden bekeken, want cumulatie van effecten dient een rol te spelen. Schade kan gering zijn, maar in combinatie met gevolgen van andere projecten in het gebied toch significant, geredeneerd vanuit de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

4. Cumulatie

Zoals gezegd moet tevens worden gekeken naar de effecten van andere plannen en projecten op de instandhoudingsdoelstellingen. Het Hof heeft niet duidelijk gemaakt in de kokkelvisserij-uitspraak of het hier nieuwe, toekomstige, projecten betreft, of ook bestaande projecten. Zelf denk ik dat het om beide gaat: de effecten van reeds bestaande ingrepen samen met alle nieuwe projecten, in het bijzonder natuurlijk het voorliggende project. Deze toets kan alleen per gebied worden uitgevoerd. In het Beleidsbesluit wordt bij een enkel onderwerp gewezen op cumulatieve effecten.⁴⁷ Duidelijk moet zijn dat eventuele cumulatieve effecten bij elke vergunning voor elk gebied moeten worden beoordeeld. Zo lijkt met name bij de Westerschelde de discussie rond de verdere verdieping relevant, aangezien de verdieping juist ook nadelige effecten lijkt te hebben voor schelpdieretende vogels. Bij de Oosterschelde spelen negatieve effecten van de gedeeltelijke afsluiting een rol; verwacht wordt dat een verdere afvlakking van de platen zal leiden tot een verdere daling van het aantal scholeksters.⁴⁸ Verder blijkt uit EVA-II dat er autonome veranderingen plaatsvinden die tot een verdere verslechtering van de situatie voor vogels leiden (met name

⁴⁶ COM(2000) 1. Zie ook hierna, par. 5.

⁴⁷ Bijv. op p. 33 bij de schelpdiervisserij op de Noordzee.

⁴⁸ Nederlandse samenvatting, p. 45.

teruglopende eutrofiëring, maar ook de zachtere winters die zorgen voor minder goede broedvallen).⁴⁹ Ook met deze ontwikkelingen moet bij de vergunningverlening rekening worden gehouden. In zijn uiterste consequentie kan dit betekenen dat een bepaalde vorm van visserij, hoewel op zichzelf acceptabel, niet kan worden toegestaan vanwege bijkomende (cumulatieve) effecten als gevolg van andere oorzaken (visserij kan dan de spreekwoordelijke ‘druppel’ zijn). De instandhoudingsdoelstelling voor het gebied dienen steeds centraal te staan.

5. Zekerheid verkregen?

Uit de passende beoordeling (hiervoor besproken) moet het bevoegd gezag de zekerheid hebben verkregen dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Opnieuw zijn de instandhoudingsdoelstellingen daarvoor maatgevend. Volgens het HvJEG moeten deze doelstellingen worden vastgesteld ‘aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II (c.q., indien de Vogelrichtlijn van toepassing is, vogelsoorten van Bijlage I van die richtlijn of trekvogels, JV), alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.’ Het Hof vervolgt (r.o. 57):

‘Wanneer er onzekerheid bestaat of deze schadelijke gevolgen zullen uitblijven, zal de bevoegde autoriteit dus toestemming voor het betrokken plan of project moeten weigeren.’

Wel zou in dat geval eventueel toestemming kunnen worden verleend op grond van artikel 6, lid 4, voor zover is voldaan aan de aldaar gestelde voorwaarden (zie nader par. 6).

Ook in de toepassing van deze regel ligt het voorzorgbeginsel besloten. De toestemming mag dus pas worden verleend indien er (r.o. 61):

‘wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen [voor de natuurlijke kenmerken van het gebied] zijn.’

Dit is een vrij strikte uitleg van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn. De enige flexibiliteit zit in het begrip ‘redelijkerwijs’; een onredelijke zekerheid kan niet worden gevegd. In de reeds genoemde Mededeling over het voorzorgbeginsel gaat de Europese Commissie hier ook op in. De Commissie stelt daar dat volledige zekerheid niet bestaat en dat risico’s nooit tot 0 kunnen worden teruggebracht.⁵⁰ Zulks te vergen van een bedrijf of een overheid zou ook in strijd zijn met het proportionaliteitsbeginsel. De ernst van de mogelijke schade moet volgens de Commissie bepalend zijn voor de mate waarin zekerheid wordt geboden,⁵¹ waarbij voor ecosystemen bovendien een lange tijdshorizon moet worden gehanteerd.⁵² In dat licht moet naar mijn mening ook de uitspraak

⁴⁹ Rapport C2, p. 103; Nederlandse samenvatting, p. 44.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1, p. 18.

⁵¹ ‘In some cases a total ban may not be a proportional response to a potential risk. In other cases, it may be the sole possible response to a potential risk.’ A.w., p. 18.

⁵² A.w., p. 18.

van het Hof worden gezien. De Europese wetgever heeft ervoor gekozen om een vergaande uitwerking te geven aan het voorzorgsbeginsel door in artikel 6 lid 3 het woord 'zekerheid' op te nemen omdat het bij speciale beschermingszones gaat om kwetsbare en unieke ecosystemen. Het Hof stelt (r.o. 58):

'Met een minder streng toetsingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden, het doel van deze bepaling [artikel 6, lid 3, tweede volzin, JV] niet even goed kunnen worden gegarandeerd.'

Voor een aantal onderdelen van het beleid wordt duidelijk gekozen voor maatregelen die de vereiste zekerheid bieden. Het stoppen van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee en het niet langer vergunnen van commercieel rapen van mosselen zijn daarvan goede voorbeelden. Mechanische kokkelvisserij in de andere gebieden blijft vooralsnog toegestaan, in afwachting van de ontwikkeling van duurzame vormen van kokkelvisserij.⁵³ Wel lijkt het Beleidsbesluit ruimte te bieden voor een stringent vergunningenbeleid, nu wordt geconstateerd dat 'ook in het Deltagebied (...) een beleid van voedselreservering gebaseerd op ecologische principes tot een zeer sterke vermindering van de visserijmogelijkheden op kokkels' leidt (p. 29). Dat is van belang, want bij de individuele vergunningverlening kan onder omstandigheden worden geconcludeerd, op van basis EVA-II (de prognoses voor de ontwikkeling van de kokkelstand in de Oosterschelde zijn ongunstig⁵⁴), op basis van extrapolatie van EVA-II resultaten, of op basis van aanvullend onderzoek naar de effecten van kokkelvisserij in het betreffende gebied, dat kokkelvisserij niet of slechts onder zeer beperkende voorwaarden kan worden toegestaan in verband met de door de Habitatrichtlijn vereiste zekerheid.

Meer in zijn algemeenheid kan uit het Beleidsbesluit niet worden geconcludeerd dat deze zekerheid er voor alle onderdelen en alle gebieden is. Zoals gezegd heeft niet voor alle gebieden een passende beoordeling plaatsgehad en heeft ook niet voor alle onderdelen van het beleid zo'n beoordeling plaatsgehad. Soms wordt expliciet aangegeven dat die zekerheid ontbreekt.⁵⁵ Wel biedt naar mijn mening het beleidsbesluit voldoende ruimte om in het kader van de vergunningverlening de vereiste beoordeling te maken.

Toezicht en handhaving

Wat hier ook nog van belang is (maar niet naar voren komt in de uitspraak van het HvJEG), is de algemene Europeesrechtelijke verplichting om de eisen die voortvloeien uit EG-richtlijnen zodanig om te zetten en uit te voeren dat ze juridisch afdwingbaar zijn. Deze eis wordt gebaseerd op het beginsel van gemeenschapstrouw, art. 10 EG, inhoudende dat alle overheden alles moeten doen wat in hun vermogen ligt om de verwezenlijking van het EG-recht te realiseren. Het Hof leidt uit deze bepaling zelfs een handhavingplicht af. Toegepast op art. 6, lid 3 Habitatrichtlijn: de

⁵³ Overigens staat dat niet heel duidelijk en expliciet in het Beleidsbesluit. Op p. 22 staan een aantal beleidsinitiatieven in afwachting van ombuiging van mechanische kokkelvisserij tot kokkelweek, op p. 29 staat dat de opbrengsten van de kokkelcultuur 'op termijn' een alternatief vormen voor de vrije visserij in het Deltagebied, en op p. 30 staat dat het regime voor de handvisserij op kokkels in de Oosterschelde blijft gelden zolang daar nog mechanisch op kokkels wordt gevestigd.

⁵⁴ Nederlandse samenvatting, p. 45.

⁵⁵ Bijv. p. 33: grote omvang vangstcapaciteit Noordzee (o.a. SBZ Voordelta) zodat geen afspraken kunnen worden gemaakt in het kader van verantwoord visstandbeheer, schade aan ecologische waarden niet uitgesloten.

zekerheid strekt zich ook uit tot de naleving. Kan het bevoegd gezag er zeker van zijn dat de instandhoudingsdoelstellingen bereikt worden en er inderdaad, daadwerkelijk (dus niet alleen op papier), geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke kenmerken van het gebied?

Afhankelijk van de uitvoering van het beleid zien we hier een twee mogelijke knelpunten in het beleid. Ten eerste is niet altijd duidelijk hoe verplichtingen voor de sector zodanig juridisch worden vertaald, dat deze verplichtingen handhaafbaar zijn (bijv. p. 22: instabiele bestanden worden in het najaar veiliggesteld). Verankering van deze beleidsuitgangspunten in concrete vergunningvoorschriften is essentieel. Er lijkt echter ook veel op basis van zelfregulering (visplannen van de sector) en via een systeem van mosselboekhouding te worden geregeld (p. 22). Op p. 22 wordt het door de kokkelsector zelf, in het kader van het beheersplan Westerschelde, bepaalde uitgangspunt dat er niet gevestigd zal worden als uit inventarisaties blijkt dat er minder dan 4000 ton versgewicht aanwezig is, tot uitgangspunt van het beleid genomen. En op p. 25 staat: ‘door de mosselsector percelen in de Waddenzee met een hoge productiecapaciteit aan te bieden (...) zal de sector het opgeveste mosselzaad in de Waddenzee *bij voorkeur* ook op de percelen in de Waddenzee uit te zetten’.⁵⁶

Net als bij de kwestie rond de implementatie van de Nitraatrichtlijn kan men zich ook hier afvragen of op deze wijze voldoende juridisch hard de verplichtingen van de sector zijn vastgelegd.⁵⁷ Het bevoegd gezag (GS of de Minister) moet een ieder, georganiseerde en niet-georganiseerde vissers, alsmede georganiseerde vissers die zich niet aan het beleid van de organisatie houden, juridisch kunnen verplichten tot al hetgeen is vastgesteld als noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het bevoegd gezag mag daarvoor niet afhankelijk zijn van de goede wil van de sector. Als dus al met een boekhouding wordt gewerkt en wordt aangesloten bij eigen initiatieven van de sector, dan zal dat vertaling moeten vinden in concrete, handhaafbare, vergunningvoorschriften. Over het werken met overeenkomsten en convenanten bij de implementatie van EG-recht heeft het HvJEG eerder uitgemaakt dat dit alleen is toegestaan indien de wet de inhoud van de verbintenissen preciseerd zodanig dat verzekerd is dat de verplichtingen van de richtlijn worden nageleefd.⁵⁸

Ten tweede kan men vraagtekens plaatsen bij de handhaafbaarheid van wel juridisch afdwingbare normen. Hoe wordt bijvoorbeeld gecontroleerd dat handkokkelvissers gezamenlijk jaarlijks niet meer dan 5% van het kokkelbestand oogsten? Aanwijzing van een gebied waar 5% ligt en alleen dat openstellen lijkt de enige denkbare methode. Maar ook dan zal de kleinschaligheid van deze activiteit het uitvoeren van toezicht op z'n minst arbeidsintensief maken. Hetzelfde geldt voor het handmatig rapen voor eigen gebruik. Het beleidsbesluit maakt overigens niet duidelijk waar de

⁵⁶ Mijn cursivering; taalfout overgenomen in het citaat.

⁵⁷ Een waarschuwend voorbeeld is het mineralenaangiftesysteem MINAS, dat door het HvJEG onderuit is gehaald omdat het onvoldoende zekerheid biedt dat de doelstellingen van de richtlijn ook echt worden gehaald. HvJEG 2 oktober 2003, zaak C-322/00. Zie uitvoerig, H.F.M.W. van Rijswijk, Het Nederlands mestbeleid te kakken gezet, NTER 2004/3, p. 48-56.

⁵⁸ Zaak C-340/96 (Engels drinkwater). Zie B.M. Veltkamp, Het arrest Engels drinkwater: implementatie via convenanten verder ingeperkt, in: NTER 200-5/6, p. 148-150, en J.M. Verschuuren, Convenanten in het milieurecht: Europese beperkingen, in: B.P.M. van Ravels/M.A. van Voorst van Beest (red.), *Natuurlijk van belang*. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.C.E. van Wijmen, Kluwer 2003, p. 258-259.

norm voor deze groep (10 kg per persoon per dag zonder verstoring) wordt vastgelegd.

6. Toepassing artikel 6, lid 4

Indien niet de zekerheid is verkregen dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zijn, kan eventueel nog een beroep worden gedaan op het vierde lid van de Habitatrichtlijn. Het HvJEG geeft dat in zijn uitspraak over de kokkelvisserij ook aan (r.o. 60):

‘Wanneer dit [zekerheid verkregen, JV] niet het geval is, zou voor de mechanische kokkelvisserij eventueel toestemming kunnen worden verleend op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, voor zover is voldaan aan de aldaar gestelde voorwaarden.’

Het Beleidsbesluit is er echter op gericht om de schelpdiervisserij binnen zodanige randvoorwaarden te laten uitoefenen, dat er geen schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden zijn. Toetsing aan artikel 6, lid 4 is dan niet aan de orde, zodat ik dit onderwerp verder laat rusten.

7. Toetsing aan artikel 6, lid 2

Hoewel het HvJEG heeft uitgemaakt dat artikel 6, lid 3 moet worden toegepast in zaken als deze, is de betekenis van artikel 6, lid 2 niet helemaal uitgespeeld. Het Hof heeft namelijk bepaald dat niet valt uit te sluiten dat naderhand toch blijkt dat het toegestane project een verslechtering of verstoring met zich mee blijkt te brengen. Dan moet het bevoegd gezag op grond van lid 2 ingrijpen om deze verslechtering of verstoring ongedaan te maken (r.o. 37):

‘Niettemin valt niet uit te sluiten dat het plan of project, ook als dat niet te wijten is aan fouten van de bevoegde nationale autoriteiten, naderhand toch een verslechtering of verstoring blijkt mee te brengen. In die omstandigheden maakt de toepassing van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk te voldoen aan het hoofddoel, behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (...)’

In zijn jurisprudentie over artikel 6, lid 2 hanteert het HvJEG een strikte lijn. In de zaak Commissie/Ierland was het voldoende dat de kwaliteit van het gebied, o.a. aangewezen voor de Groenlandse kolgans, achteruit was gegaan door overbegrazing om Ierland veroordeeld te krijgen vanwege schending van artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn. Over aantallen ganzen wordt in deze uitspraak niet eens gesproken, zodat het erop lijkt dat achteruitgang van het gebied voldoende is om schending van lid 2 aan te nemen.⁵⁹

Naar mijn mening vloeien hieruit twee consequenties voor het schelpdierbeleid voort. Ten eerste moet het beleid niet alleen gericht zijn op het tegengaan van

⁵⁹ HvJEG 13 juni 2002, zaak C-117/00, Commissie/Ierland, M en R 2002/9, nr. 92.

effecten van nieuwe projecten (d.w.z. nieuwe vergunningen), maar ook op herstel van in het verleden ontstane schade. Het Beleidsbesluit voorziet daar dus terecht in.⁶⁰ De tweede consequentie van artikel 6, lid 2 is dat op de overheid de plicht rust om in de gaten te houden of niet toch een verslechtering optreedt, ondanks de genomen maatregelen (die er immers, conform artikel 6, lid 3, op zijn gericht geen schadelijke gevolgen teweeg te brengen). Ook daarin voorziet het Beleidsbesluit. Het Beleidsbesluit voorziet immers in permanente monitoring van schelpdierbestanden en vogelbestanden (zie par. 6.1), alsmede in een evaluatie van de systematiek van vergunninguitgifte (bedoeld zijn hier de Visserijwetvergunningen; zie par. 6.4). Een opmerking terzijde betreft hier nog dat de monitoring gericht moet zijn op de redenen voor aanwijzing van het desbetreffende gebied. Monitoring kan dus ook gericht moeten zijn op de effecten van de uitvoering van het beleid op bepaalde, voor het betreffende habitattypen kenmerkende, gewassen (zie hierboven par. 2). Verder spreekt voor zich dat indien bij de monitoring een verslechtering wordt geconstateerd, het bevoegd gezag moet kunnen ingrijpen. De Natuurbeschermingswet 1998 biedt een basis in artikel 43 voor het intrekken of wijzigen van een reeds verleende vergunning.⁶¹

8. Vrij verkeer van goederen

Bescherming van speciale beschermingszones tegen van nature niet voorkomende soorten valt ook onder de verplichting om een gebied niet te laten verslechteren (artikel 6, lid 2). In dat verband is het correct dat in het Beleidsbesluit wordt aangekondigd dat de ecologisch risicovolle import van Ierse schelpdieren opnieuw wordt bezien. Van belang hierbij is vooral de uitspraak van het HvJEG in de zaak C-67/97 (Deense bijen).⁶² In deze uitspraak heeft het Hof vastgesteld dat importbelemmeringen ter bescherming van de biodiversiteit zijn toegestaan op grond van artikel 30 EG-Verdrag, mits goed onderbouwd, proportioneel en noodzakelijk voor de bescherming van de biodiversiteit.

9. Conclusie

Het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2015 is een grote verbetering ten opzichte van het huidige beleid; een stap die, zo blijkt ook uit het arrest van het Hof, gewenst is vanuit het perspectief van de realisering van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in bepaalde beschermde natuurgebieden. Het beleid is dan ook toe te juichen. In deze juridische risicoanalyse heb ik me gericht op de mogelijke knelpunten die, vanuit het perspectief van de beide richtlijnen, nog aan het beleid kleven. Dit geeft wellicht een wat vertekend beeld, maar is wel noodzakelijk. Bij de uiteindelijke vergunningverlening ingevolge de, waarschijnlijk in het eerste kwartaal van 2005 in werking tredende, Natuurbeschermingswet 1998 zal het immers gaan over die onderdelen van het beleid die als mogelijk schadelijk voor het betreffende gebied worden gezien.

⁶⁰ Zie bijv. p. 37.

⁶¹ Art. 43, lid 2 letter d zou n.m.m. het meest in aanmerking komen (gewijzigde omstandigheden), maar een heel duidelijke link naar artikel 6, lid 2 Habitatrichtlijn kan in deze bepaling niet worden gevonden.

⁶² Denemarken mocht een importverbod van bijen uitvaardigen ter bescherming van een inheemse bijensoort.

De slotconclusie van deze risicoanalyse is dat hoewel het beleid is gericht op de sector als geheel en weinig uitgaat van de instandhoudingsdoelstellingen van elk in het geding zijnde gebied, het over het geheel genomen voldoende aanknopingspunten biedt voor vergunningverlening conform de eisen van artikel 6 Habitatrichtlijn. Het beleid stelt de bescherming van de natuur in de beschermde gebieden voorop en is sterk gericht op de ontwikkeling van duurzame vormen van schelpdiervisserij en herstel van in het verleden ontstane schade.

Ik gebruik de woorden ‘over het geheel genomen’, omdat op dit moment niet kan worden geconcludeerd dat (a) voor alle onderdelen van het beleid en (b) alle in het geding zijnde gebieden nu reeds de zekerheid bestaat dat uitvoering van het beleid niet de natuurlijke kenmerken van het betreffende gebied aantast. Dat komt (a) omdat niet voor alle vormen van schelpdiervisserij in het kader van EVA-II onderzoek is verricht naar de effecten op de natuur (bijv. handkokkelvisserij). Soms wordt in het Beleidsbesluit zelf expliciet aangegeven dat de vereiste zekerheid ontbreekt, en soms worden, in de overgang naar duurzame schelpdiervisserij, tijdelijk vormen van schelpdiervisserij toegestaan waarvan schadelijke gevolgen op basis van EVA-II niet kunnen worden uitgesloten (bijv. mechanische kokkelvisserij in SBZ Oosterschelde en SBZ Westerschelde). Daarnaast (b) heeft EVA-II zich niet over alle gebieden of over alle in het geding zijnde soorten en habitattypes uitgestrekt, zodat er voor andere dan reeds onderzochte gebieden en/of soorten en habitattypes aanvullend onderzoek nodig is, waarin de effecten van de aangevraagde vorm en intensiteit van schelpdiervisserij voor het betreffende gebied worden onderzocht, uitgaande van de specifieke instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied en rekening houdend met cumulatieve effecten als gevolg van andere activiteiten in dat gebied en autonome ontwikkelingen als gevolg van bijvoorbeeld teruglopende eutrofiëring en klimaatverandering.⁶³ Bedacht moet worden dat pas indien per gebied een vergunningaanvraag wordt ingediend daadwerkelijk beoordeeld kan worden of de betreffende vergunning voor dat gebied ook verleend kan worden conform de eisen van artikel 6. Op dat moment zal de ontbrekende kennis beschikbaar moeten zijn. De in het Beleidsbesluit voorziene monitoring en evaluatie kunnen daarvoor waardevolle informatie opleveren.

Er kan dus worden geconcludeerd dat het beleidsbesluit voldoende ruimte biedt om in het kader van de vergunningverlening de vereiste beoordeling per activiteit, per gebied te maken, waarbij van belang is dat verplichtingen van de sector goed worden verankerd in handhaafbare vergunningen. Het Beleidsbesluit biedt ruimte voor het stringente vergunningenbeleid, dat nodig is om te verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de in het geding zijnde gebieden niet worden aangetast.

⁶³ Deels kan wellicht met extrapolatie van EVA-II gegevens worden gewerkt.

BIJLAGEN

Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

Artikel 6

1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen 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.

Wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Kamerstukken I, 2003-2004, 28 171, A)

Artikel 19d

1. Het is verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten of, ten aanzien van projecten of andere handelingen als bedoeld in het derde lid, van Onze Minister, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van

soorten in een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

2. Het verbod bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het realiseren van projecten of het verrichten van andere handelingen overeenkomstig een beheersplan als bedoeld in de artikelen 19a of 19b.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen projecten of andere handelingen of categorieën van gebieden worden aangewezen waarvoor een vergunning als bedoeld in het eerste lid wordt verleend door Onze Minister.

4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 19e

Gedeputeerde Staten houden bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening

a. met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling kan hebben voor een op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of het gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, en

b. met een op grond van artikel 19a of artikel 19b vastgesteld beheersplan.

Artikel 19f

1. Voor nieuwe projecten of andere handelingen waarover Gedeputeerde Staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een op grond van artikel 10a, eerste lid, of het gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt de initiatiefnemer alvorens Gedeputeerde Staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

2. De passende beoordeling terzake van een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, kan onderdeel uitmaken van een voor dat project of die handeling voorgeschreven milieueffectrapportage.

3. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een besluit als bedoeld in het eerste lid, geldt niet in gevallen waarin degene die een project of een handeling waarop dat besluit betrekking heeft, onderneemt, daarmee een project of handeling ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, herhaalt of voortzet, voorzover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat project of die handeling.

Artikel 19g

1. Een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, kan slechts worden verleend indien Gedeputeerde Staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of handeling Gedeputeerde Staten ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritaire soort voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.
3. Ten aanzien van aangewezen gebieden, bedoeld in artikel 10a, eerste lid, en gebieden waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, kunnen Gedeputeerde Staten bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project of de desbetreffende handeling, slechts verlenen:
 - a. op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of
 - b. na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.
4. Een advies als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, wordt door Onze Minister gevraagd.

Artikel 19h

1. Indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren of verrichten van projecten of handelingen, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten of handelingen de natuurlijke kenmerken van het op grond van artikel 10a, eerste lid, aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing als zodanig in overweging is genomen als bedoeld in artikel 12, derde lid, niet aantasten, verbinden Gedeputeerde Staten aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.
2. De initiatiefnemer wordt door Gedeputeerde Staten tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen.
3. In de voorstellen voor compenserende maatregelen, bedoeld in het tweede lid, wordt in ieder geval opgenomen op welke wijze en in welk tijdsbestek de compenserende maatregelen zullen worden getroffen.
4. Voor zover compenserende maatregelen worden voorgeschreven met het oog op de doelstellingen als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdeel a of onderdeel b, dient het met deze maatregelen beoogde resultaat als bedoeld in het tweede lid, te zijn bereikt op het tijdstip waarop significante gevolgen als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.

5. Bij ministeriële regeling kan Onze Minister in overeenstemming met Onze andere Ministers, wie het mede aangaat nadere eisen stellen ten aanzien van compenserende maatregelen.

Artikel 19i

In de gevallen waarin Onze Minister bevoegd is te besluiten op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, zijn de artikelen 19e, 19f, 19g en 19h van overeenkomstige toepassing.