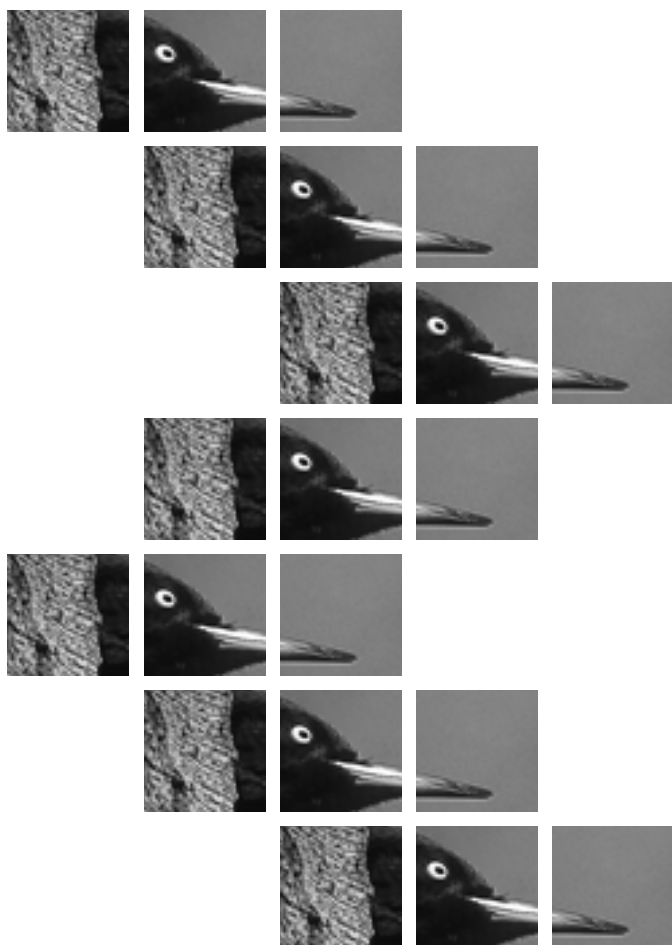


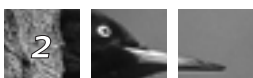
*Nota van Antwoord Vogelrichtlijn
deel 1*

Algemeen



Inhoud

Voorwoord	4
Overzicht nieuw aangewezen gebieden	6
Hoofdstuk 1 Introductie	7
1.1 Over de Vogelrichtlijn	9
1.2 Voorbereiding en procedure	11
1.3 Selectiecriteria en methode van begrenzing	14
1.4 Relatie met nationaal beleid	16
1.5 Rechtsgevolgen	18
Hoofdstuk 2 Algemeen	21
Inleiding	23
2A Noodzaak aanwijzingen	23
2B Draagvlak	29
2C Verstreckte informatie	31
2D Procedure en voorbereiding besluitvorming	32
Hoofdstuk 3 Selectiecriteria en methode van begrenzing	45
Inleiding	47
3A De ornithologische criteria	47
3B Het zogeheten 1% criterium	54
3C De vijf belangrijkste gebieden	56
3D Het beoordelingscriterium minimaal 100 ha natuurstatus	58
3E De begrenzing van gebieden	60
3F De telgegevens van vogels	64
3G Aantal aan te wijzen gebieden	71
Hoofdstuk 4 Relatie met nationaal beleid	73
Inleiding	75
4A Verhouding tot de Ecologische Hoofdstructuur	75
4B Verhouding tot het Structuurschema Groene Ruimte	77
4C Verhouding tot overige regelgeving	79



Hoofdstuk 5 Gebruiksfuncties	81
Inleiding	83
5A Jacht	83
5B Landbouwkundig gebruik	96
5C Recreatiemogelijkheden	100
5D Bestaande en nieuwe visserij-activiteiten	105
5E Toezicht en beheer	107
5F Beperkingen voor ontgronding en zandwinning	109
5G Beperkingen aan de luchtvaart	111
5H Mogelijkheden voor opwekken van windenergie	112
5I Bestaande en nieuwe infrastructuur	114
Hoofdstuk 6 Rechtsgevolgen	115
Hoofdstuk 7 Implementatie	131
Inleiding	133
7A Omzetting in Nederlandse wetgeving	133
7B Doorwerking	135
7C Naleving	137
7D Evaluatie	138
Hoofdstuk 8 Schadevergoeding	141
Inleiding	143
8A Algemene vragen schadevergoeding	143
8B Schadevergoeding gebruiksfuncties	146
Bijlagen	
1 Selectiecriteria en methode van begrenzing	
2 Overzicht EG-Vogelrichtlijngebieden	
3 Overzichtskaart Vogelrichtlijngebieden	

Voorwoord

Wie langs de kust van Ameland loopt, een gebied van uitgestrekte duinen met natte duinvalleien, ziet zonder twijfel grote aantallen vogels van diverse pluimage. U kunt er onder andere de Velduil, de Bruine en de Blauwe kiekendief ontwaren. In het voor- en najaar kunt u vanaf de duintoppen kijken naar de honderdduizenden trekvogels die het Waddengebied gebruiken als foerageergebied.

Miljoenen vogels spreiden hun vleugels boven Nederland, met belangrijke gebieden als de wadden, de bossen en de heidegebieden.

Hoe dichtbevolkt en -bebouwd ons land ook is, Nederland mag zich met enige trots een vogelland noemen!

Uiteraard willen we deze natuurlijke rijkdom voor de komende generaties behouden. De Europese Vogelrichtlijn die in 1979 werd ingesteld, verplicht ons om speciale beschermingszones voor broed- en trekvogels aan te wijzen. In Nederland zijn tot op heden dertig van zulke gebieden aangewezen. Voorbeelden daarvan zijn de Waddenzee en het Bargerveen.

Dit aantal beschermingszones, hun omvang en hun spreiding over het land waren echter ontoereikend om de vogelgebieden die binnen onze grenzen van internationaal belang zijn, te beschermen.

Een inhaalslag bleek dus noodzakelijk. Daarom heb ik in februari 1999 de ontwerpbesluiten voor de aanwijzing van 57 speciale beschermingszones gepubliceerd. Dit overeenkomstig de Openbare Voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) van de Algemene wet bestuursrecht. Ik heb voor deze niet verplichte procedure gekozen om alle betrokkenen op de hoogte te stellen en hen de gelegenheid te geven te reageren. Na de publicaties in de Staatscourant en andere dagbladen hebben de ontwerpbesluiten acht weken ter inzage gelegen. Provincies, gemeenten en waterschappen zijn in de gelegenheid gesteld om op de voorname te reageren. In totaal ruim 5.000 particulieren, organisaties en lokale, regionale en landelijke overheden hebben vervolgens hun zienswijzen kenbaar gemaakt.

De antwoorden op hun zienswijzen treft u hierbij aan. In deze Nota van Antwoord, die uit een algemeen en een gebiedsspecifiek deel bestaat en is voorzien van een aparte index, zijn de reacties gebundeld en vervolgens van een antwoord voorzien. Ik realiseer me dat de toonzetting zakelijk is gehouden; de nota leest dus niet als een spannend boek.

De verplichting om op grond van de Europese Vogelrichtlijn speciale beschermingszones aan te wijzen, heeft consequenties. Maar dit betekent zeker niet dat Nederland door de Vogelrichtlijn 'op slot' gaat. Belangrijk is dat wij onze verantwoordelijkheden op het gebied van bescherming van belangrijke vogelgebieden nakomen. Om die reden heb ik, nadat 7 gebieden bij raadpleging van nieuw ter beschikking gekomen vogeltelgegevens niet meer bleken te kwalificeren, besloten 49 speciale beschermingszones aan te wijzen.



Voor één speciale beschermingszone wordt een nieuwe aanwijzingsprocedure gestart en vijf gebieden worden binnenkort bij een vervolgaanwijzing uitgebreid. Tevens worden 31 gebieden aangemerkt als Wetland. Daarvan bevinden zich dertig binnen de grenzen van de nu aangewezen speciale beschermingszones.

Ik ben mij ervan bewust dat de aanwijzing als speciale beschermingszone veel vragen heeft opgeroepen. Onder meer over wat precies wordt verstaan onder bestaand gebruik en over eventuele mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen in de speciale beschermingszones te realiseren. Deze onderwerpen zijn in de Tweede Kamer aan de orde geweest en ook deze Nota van Antwoord gaat daar uitgebreid op in.

De ondersteuning van onder meer gemeenten en waterschappen is een ander punt dat speciale aandacht verdient. Ik heb besloten dat wanneer deze instanties specialistische ecologische kennis nodig hebben, zij een beroep kunnen doen op het Expertise Centrum van mijn ministerie. Dit geldt eveneens voor organisaties en ondernemingen.

Met de aanwijzing van 49 speciale beschermingszones, komt het totale aantal van zulke gebieden onder de Vogelrichtlijn nu op 79. Dat vertegenwoordigt circa een vijfde deel van Nederland, oftewel een oppervlakte van circa 1.000.000 hectare. Hiervan is 70% water en 30% land; 99% van de oppervlakte maakt onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur zoals opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte.

Het grote aantal reacties dat wij hebben ontvangen na de eerder gemelde publicaties getuigt van een grote betrokkenheid van burgers, organisaties en overheden. Het is duidelijk dat de implementatie van de Vogelrichtlijn ook veel negatieve reacties heeft opgeroepen. Ik constateer dat de verplichting die de regering op zich heeft genomen om internationaal belangrijke vogelgebieden vanuit een internationaal kader te beschermen, nog onvoldoende is verinnerlijkt. Ik ga er vanuit dat de informatie die in deze Nota van Antwoord is opgenomen een bijdrage levert aan een beter begrip.

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



G.H. Faber

Overzicht nieuw aangewezen speciale beschermingszones in het kader van Vogelrichtlijn en Wetland-Conventionie

Drents-Friese Woud
Fluessen/Vogelhoek/Morra *
Groote Wielen
Lauwersmeer *
Leekstermeergebied *
Oudegaasterbrekken e.o. *
Sneekerveer/Goëngarijpster poelen/Terkaplesterpoelen *
Van Oordt's Mersken e.o.
Waddeneilanden, Noordzeekustzone, Breebaart *
Witte en Zwarte Brekken en Oudhof
Zuidlaardermeergebied *
Drontermeer *
Eilandspolder
IJmeer *
IJsselmeer *
Ijperveld, Varkensland en Twiske
Ketelmeer en Vossemeer *
Markermeer *
Oostelijke Vechtplassen *
Veluwemeer *
Wolderwijd en Nulderneauw *
Wormer- en Jisperveld
Arkemheen
De Wieden *
Gelderse Poort * #
IJssel * #
Neder-Rijn * #
Sallandse Heuvelrug
Veluwe
Waal * #
Zwarte Water en Overijsselse Vecht (ged.) * #
Boezems Kinderdijk
Broekvelden/Vettenbroek (voorheen Reeuwijkse Plassen) *
De Wilck
Donkse Laagten
Grevelingen *
Haringvliet *
Hollands Diep *
Oudeland van Strijen
Veerse Meer *
Voordelta *
Voornes Duin *
Westerschelde *
Yerseke & Kapelse Moer
Zoommeer *
Brabantse Wal
Leenderbos en Groote Heide
Maasduinen
Weerter- en Budelerbergen

* Tevens aanwijzing als Wetland.

Worden betrokken bij de vervolgaanwijzingen van de Vogelrichtlijngebieden.

Daarnaast wordt het gebied Rottige Meenthe alleen als Wetland aangewezen.



Hoofdstuk 1 **Introductie**

Inhoud

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1	Over de Vogelrichtlijn	9
1.2	Vorbereiding en procedure	11
1.3	Selectiecriteria en methode van begrenzing	14
1.4	Relatie met nationaal beleid	16
1.5	Rechtsgevolgen	18



1.1 Over de Vogelrichtlijn

De Vogelrichtlijn, Europees instrument voor vogelbescherming

De belangrijkste leefgebieden van de roerdomp, lepelaar, visdief, velduil en vele andere vogelsoorten worden door de Vogelrichtlijn duurzaam beschermd. Zo wordt het voortbestaan van honderden vogelsoorten in Europa ook voor de komende generaties verzekerd.

De gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn worden aangewezen, als speciale beschermingszone, maken deel uit van Natura 2000, het Europese initiatief om een ecologisch netwerk van natuurgebieden in Europa duurzaam te beschermen. De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft deze Vogelrichtlijn reeds in 1979 vastgesteld¹. De richtlijn stelt nadere regels voor de bescherming, het beheer en de regulering van vogelsoorten.

Rechtsgevolgen

De rechtsgevolgen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn betreffen het aanwijzen van speciale beschermingszones, maar ook de verplichting om passende maatregelen te nemen om de kwaliteit van de leefgebieden voor de vogels niet te laten verslechteren. Verder mogen er geen storende factoren in gebieden optreden die negatieve gevolgen hebben voor het voortbestaan van de vogelsoorten, die door de Vogelrichtlijn beschermd worden. Nieuwe plannen of projecten in en in de nabijheid van speciale beschermingszones worden conform de richtlijn getoetst. Deze toetsing is in Nederland niet nieuw. In het Structuurschema Groene Ruimte zijn vrijwel identieke afweegformules opgenomen als de afweegformules die worden gehanteerd bij de Vogelrichtlijn. Voorbeelden van nieuwe projecten, waarbij de afweegformules uit het Structuurschema op een goede wijze worden gehanteerd, zijn de realisering van de tweede Maasvlakte, de IJzeren Rijn en het Near Shore Windpark.

Nederland gaat niet op slot

In Nederland is steeds minder ruimte beschikbaar voor de uitvoering of uitbreiding van activiteiten, gelet op de beperkte oppervlakte en het grote aantal inwoners. De aanwijzing van de Vogelrichtlijngebieden geeft diverse organisaties en particulieren het idee dat Nederland 'op slot gaat'. Men vreest dat bestaande activiteiten niet meer mogelijk zijn en dat toekomstige ontwikkelingen geen doorgang kunnen vinden.

De werkelijkheid is genuanceerder. Natuurlijk zijn binnen het kader van de belangenafweging voor mens, milieu en maatschappij – zowel voor nu als voor de toekomstige generaties – beschermende en soms beperkende maatregelen noodzakelijk. We houden daarmee de kwaliteit van onze leefomgeving op peil en voorkomen schade aan belangrijke natuurgebieden. Dit beginsel is in het Structuurschema Groene Ruimte al van toepassing verklaard voor de Ecologische Hoofdstructuur. Binnen de toepassing van de Vogelrichtlijn kan het bestaand gebruik in de gebieden in principe worden gecontinueerd; nieuwe ontwikkelingen in en in de nabijheid van speciale beschermingszones worden echter beschouwd en afgewogen op consequenties ten aanzien van de natuurwaarden.

Bescherming van broed- en trekvogels

De Vogelrichtlijn beschermt vele in het wild levende vogelsoorten. Voor een groot aantal vogelsoorten moeten ook speciale beschermingszones worden aangewezen. Het gaat om: vogelsoorten die met uitsterven bedreigd worden; soorten die gevoelig zijn voor veranderingen in hun leefomgeving en soorten die als bijzonder zeldzaam worden beschouwd of die bescherming nodig hebben vanwege de eisen die ze stellen aan hun leefomgeving. Deze vogelsoorten zijn opgenomen in een bijlage die onderdeel uitmaakt van de Vogelrichtlijn.

Voorts worden ook speciale beschermingszones aangewezen voor andere geregeld voorkomende trekvogels wanneer deze in voldoende aantallen in bepaalde gebieden voorkomen, zodat op hun trekroutes de broed-, rui-, overwinter- en rustgebieden worden beschermd. Met name de bescherming van waterrijke gebieden is in dit verband van belang, zo stelt de Vogelrichtlijn. Voor al deze vogelsoorten, in Nederland gaat het in totaal om 79 soorten, moeten op grond van de Vogelrichtlijn speciale beschermingszones worden aangewezen. In hoofdstuk 1.3 en in bijlage 1 - genaamd 'Selectiecriteria en methode van begrenzing' - wordt hier nader op ingegaan.

1.2 Voorbereiding en procedure

Belang van de Vogelrichtlijn

In 1973 heeft de Europese Gemeenschap besloten specifieke maatregelen te gaan ontwikkelen voor de bescherming van vogels. Vier jaar later, in 1977, werd door de Raad van de Europese Gemeenschappen en de toenmalige Lid-Staten een resolutie aangenomen ter verwezenlijking van een gemeenschappelijk beleid en een actieprogramma ten behoeve van het milieu. De Vogelrichtlijn - een onderdeel van de resolutie - werd in 1979 na een zorgvuldige beleidsafweging door het Europese Parlement en het positieve advies van het Economisch en Sociaal Comité unaniem door de Raad aangenomen.

In de resolutie stonden diverse overwegingen vermeld waarom de bescherming noodzakelijk is. Directe aanleiding is: "...het feit dat een groot aantal in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Gemeenschap een achteruitgang van hun populatie vertoont die bij bepaalde soorten zeer snel verloopt, en dat deze achteruitgang een bedreiging vormt voor het behoud van het natuurlijk milieu, met name wegens het biologische evenwicht dat hierdoor wordt verstoord.”¹

Ook het belang van een gemeenschappelijk Europees beleid werd verklaard: “Overwegende dat de natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese Grondgebied van de Lid-Staten voor het overgrote deel trekvogels zijn, dat dergelijke soorten een gemeenschappelijk erfgoed vormen en dat de doeltreffende bescherming een typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk is, dat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid impliceert.”²

Nederlandse uitvoering Vogelrichtlijn 1979 – 1998

Naar aanleiding van de Vogelrichtlijn besloot de Nederlandse Regering in de periode 1979 – 1998 diverse beleidsmaatregelen te nemen. De vogels die werden genoemd in de richtlijn kregen een wettelijke bescherming. Voorts werden de broed- en leefgebieden van de te beschermen soorten, veilig gesteld. Dit gebeurde onder meer door het aanwijzen van natuurmonumenten op grond van de Natuurbeschermingswet en voorts door aankoop en beheer van natuurgebieden. De gebieden, die op grond van dit nationaal instrumentarium veilig gesteld waren, werden aangemerkt als speciale beschermingszone. De Nederlandse Regering meende op deze wijze de Vogelrichtlijn goed uit te voeren.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen beslist anders

De Europese Commissie achtte echter de voortgang in Nederland onvoldoende, en stelde een procedure in tegen Nederland bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het Hof deed hier begin 1998 uitspraak over.

Volgens het Hof kwam de Nederlandse Regering haar verplichtingen onvoldoende na. De belangrijkste argumentatie hiervoor was gebaseerd op het wetenschappelijk rapport 'Inventory of Important Bird Areas in the European Community', waarin gesteld werd dat IBA-gebieden in Nederland het predikaat 'speciale beschermingszone' verdienen. Het Hof meende dat al deze gebieden, met een totale oppervlakte van bijna 800.000 hectare, voldoen aan de geformuleerde en uitgewerkte ornithologische criteria van de Vogelrichtlijn.

Ontwikkelingen na 1998

De uitspraak van het Europese Hof verplichtte de Regering met een versnelde aanwijzing van gebieden te komen. De Europese Commissie werd op 5 augustus 1998 toegezegd dat de Nederlandse Regering een zestigtal gebieden zou aanwijzen. Eind 1998 werden de voorbereidingen voor de gebiedenselectie afgerond.

Om zich te verzekeren van de juistheid van de gebiedenselectie, heeft het ministerie van LNV de door haar ingestelde 'commissie Vogelrichtlijn' gevraagd zich over de selectiecriteria te buigen. Voorafgaand aan de publicatie van de ontwerpbesluiten heeft deze commissie hierover een positief advies uitgebracht.

Ontwerpbesluit aanwijzing Vogelrichtlijngebieden

Uiteindelijk werden 57 gebieden geselecteerd als potentiële speciale beschermingszone. Vanaf 17 februari 1999 werden de ontwerpbesluiten voor aanwijzing ter inzage gelegd. In de Staatscourant en landelijke, regionale, nieuws- en huis-aan-huis-bladen werd het ontwerpbesluit gepubliceerd. Ook werd een vijftiental voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Gedurende vier weken konden belangstellenden overeenkomstig de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde openbare voorbereidingsprocedure kennis nemen van de ontwerpbesluiten. Veel belanghebbenden bleken meer tijd nodig te hebben om de gegevens te bestuderen op grond waarvan de gebieden waren aangewezen. Daarom werd de inzagetermijn van vier weken nog eens verlengd met vier weken.

Voorts konden schriftelijk of mondeling zienswijzen kenbaar worden gemaakt. In dezelfde periode werden besturen van provincies, gemeenten en waterschappen formeel gehoord, op grond van artikel 28 van de Natuurbeschermingswet (1998). Ruim 5000 particulieren, overheden en organisaties hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt om hun zienswijzen in te dienen.



Draagvlak en openheid

Binnen de kaders van de Europese Vogelrichtlijn en de tijdsdruk, heeft de Regering zoveel mogelijk openheid betracht, om daarmee een zo groot mogelijk draagvlak voor de aanwijzingen te creëren. Zo heeft zij vanaf medio 1998 gesproken over de Vogelrichtlijn met gemeenten, provincies, natuurbeschermings- en andere organisaties.

Ook werden er diverse voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en werd een speciale brochure voor gemeentebesturen gemaakt.

Nota van Antwoord

Er is gekozen om de binnengekomen zienswijzen te verwerken in een Nota van Antwoord, onder te verdelen in een algemeen deel; een gebiedsspecifiek deel; en een thematische vragenindex en lijst van personen, organisaties, overheden die een zienswijze hebben ingediend.

Het algemene deel van de nota is themagewijs ingedeeld. Vergelijkbare vragen en opmerkingen zijn zoveel mogelijk onder één noemer gebracht. De vragen zijn verder in de kantlijn samengevat. Het cursieve gedeelte is de toelichting op de vraag. In de bijlage is een uitgebreidere verhandeling over de Vogelrichtlijn opgenomen, genaamd 'Selectiecriteria en methode van begrenzing'. Tevens zijn als bijlage een gebiedenoverzicht en een overzichtskaart toegevoegd.

Het gebiedsspecifieke deel van de Nota van Antwoord heeft een regionale indeling, waarin de zienswijzen op de gebieden worden besproken.

Het derde deel, de thematische vragenindex en lijst van personen, organisaties en overheden, wordt eveneens apart gepubliceerd.

De Staatssecretaris heeft inmiddels het definitieve besluit voor de aanwijzing van de 49 gebieden³ in de Staatscourant en andere bladen gepubliceerd. Van deze gebieden is op pagina 6 een overzicht en op pagina 204 een kaart opgenomen.

1.3 Selectiecriteria en methode van begrenzing

De speciale beschermingszones zijn geselecteerd op basis van vogelkundige criteria. Veel vragen zijn gesteld over de wijze van selectie en begrenzing. Hierna wordt in hoofdlijnen uitgelegd hoe dit in zijn werk is gegaan. Voor een uitvoeriger uiteenzetting, wordt verwezen naar de bijlage 'Selectiecriteria en methode van begrenzing'.

Een gebied wordt in het kader van de Vogelrichtlijn als speciale beschermingszone geselecteerd, indien het gebied aan een aantal criteria voldoet. Naast de selectie van gebieden, wordt bepaald hoe groot een geselecteerd gebied is en hoe de begrenzing van een gebied tot stand is gekomen.

Het proces van selectie en begrenzing staat op deze wijze borg voor een toepassing van de Vogelrichtlijn in Nederland. Het resultaat is een ecologisch coherent netwerk van speciale beschermingszones voor vogels.

Selectiecriteria

1. Bijlage I-soorten, belangrijkste vijf gebieden

Voor selectie van een speciale beschermingszone is, als een van de criteria, de aanwezigheid van bijzonder beschermingswaardige vogels noodzakelijk. Deze vogelsoorten worden genoemd in een lijst, opgenomen in Bijlage I van de Vogelrichtlijn. Vanaf nu worden ze kortheidshalve de Bijlage I-soorten genoemd. De lijst is voor het laatst aangepast in 1997, en telt nu 181 soorten, waarvan er 44 voor Nederland relevant zijn.

Van de gebieden waar een Bijlage I-soort volgens de officiële vogeltellingen voorkomt, zijn de vijf gebieden geselecteerd met de hoogste aantallen van die soort, tenzij in het betreffende gebied niet meer dan twee broedparen of vijf exemplaren voorkomen. Gebieden behorend tot de belangrijkste vijf gebieden zijn bij de aanwijzingen als speciale beschermingszone betrokken.

2. 1% van de biogeografische populatie bij trekkende watervogels

Voor trekkende watervogels is ook een andere norm bepalend bij de selectie. Als minstens 1% van de biogeografische populatie van een soort er broedt, ruit, foerageert en/of rust, is het gebied geselecteerd. Dit gebeurt zowel bij trekkende watervogels die op Bijlage I voorkomen, als bij trekkende watervogels die niet op de Bijlage I-lijst voorkomen.

3. Alléén als...

Voor geselecteerde gebieden geldt dat het gebied alleen als speciale beschermingszone wordt aangewezen indien tenminste 100 hectare met een formele natuurstatus deel uitmaakt van het gebied voor zover het geen aanwijzingen voor water betreft. Hiermee wordt beoogd alleen de meest geschikte vogelgebieden met enige substantie aan te wijzen.

Methodiek van begrenzing

Algemeen

De grenzen van een speciale beschermingszone worden bepaald door het gebruik dat de aanwezige Bijlage I-vogelsoorten, en/of trekkende watervogels, en/of overige trekkende vogels ervan maken, waarbij wordt uitgegaan van landschapsecologische eenheden en de biotoopeisen van de betreffende vogelsoorten.

Hierbij zijn de volgende beperkingen gehanteerd:

1. Voor vogelsoorten voorkomend op de Bijlage I geldt dat geregeld tenminste 1% van de Nederlandse broedpopulatie aanwezig moet zijn.
2. Voor trekkende watervogels geldt dat geregeld tenminste 0.1% van de biogeografische populatie in het gebied aanwezig moet zijn.
3. Voor overige trekvogels geldt dat geregeld tenminste 1% van de Nederlandse broedpopulatie in een gebied aanwezig is en dat deze vogels voorts zijn aangemerkt als een Nederlandse Rode Lijst-soort. Het betreft 14 Rode Lijst-soorten die geconcentreerd in het totaal van de aangewezen en aan te wijzen speciale beschermingszones voorkomen. Van deze soorten wordt minstens 25% van deze populaties in de speciale beschermingszones beschermd.

1.4 Relatie met nationaal beleid

Inleiding

De implementatie van de Vogelrichtlijn kan worden gerealiseerd met het reeds bestaande nationaal instrumentarium, bijvoorbeeld door middel van de Natuurbeschermingswet en met een goede doorwerking van het Structuurschema Groene Ruimte in streek- en bestemmingsplannen.

De implementatie betreft met name het afwegingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dit artikel is ook van toepassing op de gebieden die worden aangewezen als speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn. Materieel is dit afwegingskader al vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte en de planologische kernbeslissing Waddenzee.

Wettelijke vastlegging afwegingskader

Op dit moment heeft de wettelijke vastlegging van de vereisten uit de Vogelrichtlijn nog niet plaatsgevonden. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is op grond van artikel 7 van de Habitatrichtlijn ook van toepassing op de Vogelrichtlijn. Het artikel geeft onder meer het afwegingskader aan voor nieuwe plannen en projecten, daar deze mogelijk negatieve significante gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden in de aangewezen Vogelrichtlijngebieden.

Het afwegingskader zoals verwoord in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, is in soortgelijke bewoordingen terug te vinden in de afweegformules die zijn opgenomen in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte en de planologische kernbeslissing Waddenzee, en werkt in de besluitvorming en plannen door. Belangrijke wettelijke kaders daarvoor zijn onder ander de Wet Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet. Het beeld van de afgelopen jaren is dat de toepassing van de afweegformule inmiddels in de Nederlandse bestuurspraktijk plaatsvindt.

Teneinde deze bestuurspraktijk ook een wettelijk kader te geven zal op korte termijn een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden opgesteld, waarmee genoemd afwegingskader zal worden vastgelegd. Artikel 29 van de nieuwe Natuurbeschermingswet (1998) biedt de mogelijkheid deze AMvB op te stellen.

In de AMvB zal worden vastgelegd dat de besluitvorming over plannen en projecten in en in de nabijheid van speciale beschermingszones onderhevig zijn aan artikel 6 (derde en vierde lid) van de Habitatrichtlijn.



Relatie tot Structuurschema Groene Ruimte

In het Structuurschema Groene Ruimte is het nationale ruimtelijk beleid inzake gebiedsbescherming vastgelegd. In dit structuurschema is de Ecologische Hoofdstructuur zoals opgenomen in het Natuurbeleidsplan uit 1990 ruimtelijk vastgelegd. Het beleid is gericht op het instandhouden van de voor behoud, herstel en ontwikkeling wezenlijke kenmerken en waarden van natuur en landschap.

Dit betekent dat van rijkswege ingrepen en ontwikkelingen in, en in de onmiddellijke nabijheid van de Ecologische Hoofdstructuur niet worden toegestaan, indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden aantasten. Slechts bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken, en dan alleen nog na voorafgaand onderzoek, waarbij tevens nagegaan dient te worden of aan het betreffende belang niet redelijkerwijs elders of op andere wijze tegemoet kan worden gekomen. In het Structuurschema Groene Ruimte zijn ook de uitgangspunten voor de toepassing van het zogenaamde compensatiebeginsel geformuleerd.

Compensatie van natuurwaarden is verplicht indien, vanwege een zwaarwegend maatschappelijk belang en het ontbreken van alternatieven, toestemming wordt gegeven voor een project waarbij natuurwaarden verloren gaan.

1.5 Rechtsgevolgen

Gevolgen

De uitvoering van de Vogelrichtlijn heeft gevolgen voor onder andere provincies, gemeenten en waterschappen. De richtlijn schrijft voor dat nieuwe plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben op de te beschermen vogelkundige waarden in de speciale beschermingszones, zorgvuldig worden afgewogen. Vanwege het feit dat de speciale beschermingszones grotendeels binnen de Ecologische Hoofdstructuur zijn gelegen, moet deze afweging ook al op grond van het Structuurschema Groene Ruimte plaatsvinden.

Beschermingsmaatregelen

De Vogelrichtlijn verplicht de Lid-Staten passende maatregelen te treffen om te garanderen dat de kwaliteit van de leefgebieden voor vogels niet verslechtert, en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Voor een nieuw plan of project in of in de nabijheid van een speciale beschermingszone mag de bevoegde overheid slechts dan toestemming geven voor het bedoelde plan of project, nadat zij de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

Uitzonderingen

Er moeten overtuigende argumenten zijn voor de uitvoering van plannen die wél significante gevolgen voor de natuur in de aangewezen gebieden hebben. In een aantal situaties kan voor een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, toch toestemming worden gegeven. Wanneer er geen adequate alternatieve oplossingen mogelijk zijn en het om dwingende redenen van groot openbaar belang gaat, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, kan besloten worden dat een plan of project uitgevoerd kan worden. In dat geval dienen wel alle nodige compenserende maatregelen genomen te worden om te garanderen dat de algehele samenhang van het Europese ecologisch netwerk (Natura 2000) in stand blijft. De Nederlandse Regering moet in die situatie de Europese Commissie daarvan op de hoogte stellen. Ingeval provincies en gemeenten als bevoegd gezag hier over een besluit nemen, moeten zij het ministerie van LNV informeren.



Beheer

Voor een deel van de gebieden, zoals bij de terreinen van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, zijn beheersvisies en -plannen aanwezig. Dit is ook het geval voor gebieden die onder de Natuurbeschermingswet vallen en gebieden waar de regelingen Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (binnenkort de Subsidieregelingen natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer) van toepassing zijn. In deze gebieden kan subsidie worden gegeven aan eigenaren/gebruikers ten behoeve van het beoogde beheer.

Huidig gebruik gecontinueerd

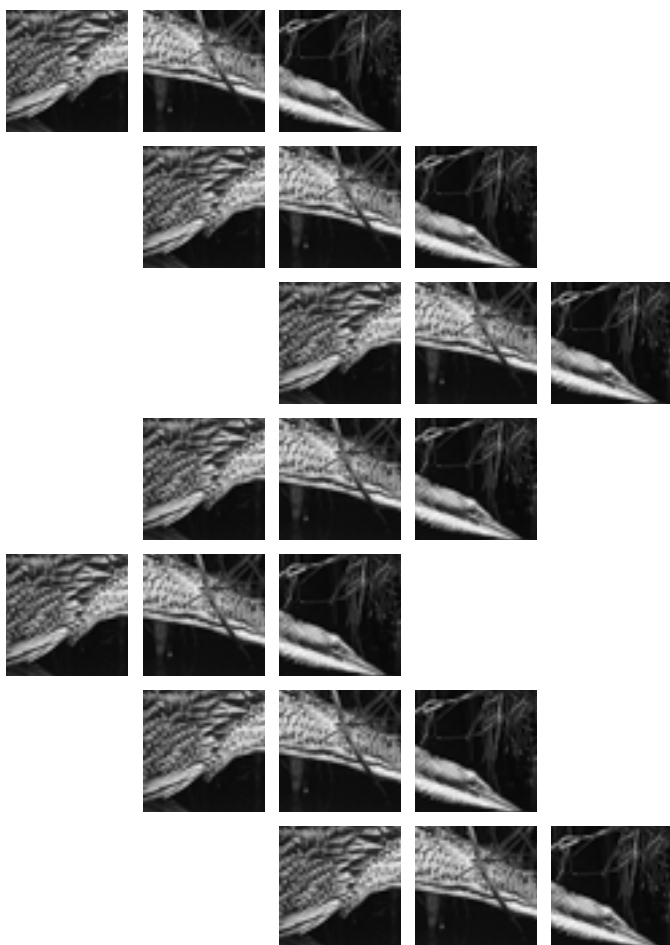
Het huidige bestendige gebruik binnen de speciale beschermingszones kan in beginsel worden voortgezet. Dit geldt ook voor het gebruik dat is gebaseerd op een van overheidswege genomen besluit of verkregen toestemming. Bovendien kunnen in het kader van de Vogelrichtlijn bestaande activiteiten en intensivering van deze activiteiten nu en in de toekomst zonder probleem plaatsvinden voor zover er geen sprake is van significante verstoring van de in geding zijnde vogelkundige waarden in het desbetreffende aangewezen gebied, en voor zover dit past binnen de aangegeven kaders uit het Structuurschema Groene Ruimte.

In de aangewezen speciale beschermingszones zijn diverse bestaande functies zoals: recreatief gebruik, waterstaatkundig beheer, scheepvaartfuncties, agrarisch gebruik en militair gebruik. Voor deze functies geldt dat het huidige gebruik geen beletsel is geweest voor de aanwezigheid van vogelkundige waarden. Daar waar beheer en regulier onderhoud worden uitgevoerd gericht op natuur, heeft het beheer een positieve bijdrage geleverd aan de instandhouding en ontwikkeling van vogelkundige waarden.

Indien onverhoopt mocht blijken dat in (een deel van) een speciale beschermingszone een vorm van gebruik bestaat dat significant nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de aanwezige vogelkundige waarden moeten passende maatregelen getroffen worden om deze nadelige effecten weg te nemen.

Noten:

1. Officiële publicatie: Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, pagina 166.
2. Idem.
3. Van de 57 gebieden worden er 7 niet aangewezen, omdat ze niet meer kwalificeren. Eén gebied wordt in een vervolprocedure aangewezen.



Hoofdstuk 2 **Algemeen**

Inhoud

Hoofdstuk 2 Algemeen

Inleiding	23
2A) Noodzaak aanwijzingen	23
2B) Draagvlak	29
2C) Verstrekte informatie	31
2D) Procedure en voorbereiding besluitvorming	32

Inleiding

In dit hoofdstuk komen algemene vragen aan de orde over de aanwijzing van speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn. Deze zijn rondom vier hoofdthema's gerangschikt. De thema's zijn achtereenvolgens:

- de noodzaak van de aanwijzingen;
- het draagvlak;
- de verstrekte informatie;
- de procedure en voorbereiding van de besluitvorming.

2A) Noodzaak aanwijzingen

2A0) Waarom speciale beschermingszones?

Waarom wijst Nederland gebieden aan als speciale beschermingszones?

Sinds 1979 bestaat de Europese Vogelrichtlijn. Deze richtlijn verplicht de Lid-Staten tot bepaalde activiteiten. Voor de bescherming van gebieden zijn deze beschreven in de artikelen 3 en 4 van de Vogelrichtlijn. De Vogelrichtlijn is tot standgekomen omdat het aantal vogelsoorten en exemplaren van soorten in de tweede helft van deze eeuw sterk is teruggelopen. Oorzaken zijn de verandering in de leefgebieden van de vogels en onverantwoorde aantalsvermindering door overmatig bejagen in landen van de Europese Gemeenschap. De Lid-Staten waren vanaf 1979 verplicht beschermingsmaatregelen te nemen voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten. Voor bepaalde soorten moeten de Lid-Staten speciale beschermingszones aanwijzen. Dat geldt voor de soorten die op Bijlage I van de Vogelrichtlijn voorkomen en voor overige trekvogels die in verband met broed- rui- en overwinteringsmogelijkheden van bepaalde gebieden in de landen van de Europese Gemeenschap afhankelijk zijn.

Nederland heeft tot heden 30 gebieden aangewezen met een totale oppervlakte van circa 350.000 ha. Met de aanwijzing van andere in aanmerking komende gebieden werd naar de mening van de Europese Commissie te weinig voortgang gemaakt; men vond dat die gebieden al in 1982 aangewezen hadden moeten zijn. Het standpunt van de Regering daarbij was dat de gebieden eerst nationaal beschermd moesten worden. Zodra de bescherming afdoende geregeld zou zijn, werd de aanwijzing als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn verder ter hand genomen. Met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie heeft de Nederlandse Regering haar standpunt herzien.

2A1) Haast aanwijzingen

Waarom heeft de Nederlandse Regering zoveel haast met deze aanwijzingen?

Na de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 mei 1998 (zaak C-3/96) is Nederland gestart met de aanwijzing van 57 gebieden op grond van de Vogelrichtlijn. Na het arrest van 19 mei 1998 heeft Nederland aan de Europese Commissie meegedeeld dat ons land voornemens is een zestigtal gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone.

Indien Nederland deze toezegging niet nakomt, zal de Europese Commissie opnieuw bij het Europese Hof van Justitie een procedure tegen Nederland starten met als verwacht gevolg een veroordeling tot een dwangsom of boete die een maximale omvang kan hebben van F.500.000,- per dag.

2A2) Geen redenen voor een zwaarder beschermingsregime voor vogels

Met de huidige (planologische) maatregelen wordt al in voldoende mate voorzien in de bescherming van vogels. Het bestaande wettelijke instrumentarium biedt genoeg bescherming voor kwetsbare vogelsoorten. Bovendien is er al sprake van een succesvol natuurbeleid in de laatste decennia. Er is dus geen reden voor een zwaarder beschermingsregime voor vogels. Is het huidige beschermingsniveau in deze gebieden al niet voldoende om te voldoen aan de Europese verplichtingen uit de Vogelrichtlijn?

Het aanwijzen van speciale beschermingszones ter uitvoering van de Vogelrichtlijn is een verplichting die rust op elke Lid-Staat van de Europese Unie, en dus ook op Nederland. Zoals in het antwoord bij vraag 2A0 is beschreven, heeft Nederland de afgelopen 20 jaar circa 350.000 ha aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn. Nederland voert nu het arrest van 19 mei 1998 uit.

Het is niet juist te veronderstellen dat naarmate het beschermen van vogels in Nederland met meer succes plaatsvindt (bijvoorbeeld doordat er goede wettelijke regels beschikbaar zijn of door een succesvol natuurbeleid) er minder gebieden zouden behoeven te worden aangewezen. Dit wordt bevestigd door het arrest van het Europese Hof van Justitie van 19 mei 1998 waarbij Nederland wordt verplicht de 'meest geschikte' gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone. De Nederlandse Regering is de overtuiging toegedaan dat het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn (en ook de Habitatrichtlijn) niet zwaarder is dan het beschermingsregime zoals dat nu al van toepassing is op de Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur volgens het Structuurschema Groene Ruimte.

2A3) Alléén eigendommen van Rijk en natuurbeschermingsorganisaties

Wijs alléén eigendommen aan van Rijk en natuurbeschermingsorganisaties.

Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie met betrekking tot de Vogelrichtlijn komt naar voren dat de Lid-Staten alle gebieden die op grond van ornithologische criteria 'het meest geschikt' zijn, moeten aanwijzen als speciale beschermingszone. De Lid-Staten zijn daarbij niet vrij zich te beperken tot de eigendommen van Rijk en natuurbeschermingsorganisaties, wanneer ook daarbuiten belangrijke vogelgebieden gelegen zijn.

2A4) Selectie van speciale beschermingszones door alle EU-Lid-Staten gezamenlijk

De selectie van gebieden had door alle EU-Lid-Staten gezamenlijk moeten plaatsvinden.

Het uitvoeren van Europese richtlijnen, dus ook de Vogelrichtlijn, is uitdrukkelijk een bevoegdheid van de afzonderlijke Lid-Staten, die daarvoor ook verantwoordelijk zijn tegenover de Europese Commissie. Bij het niet voldoen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn worden de Lid-Staten door de Europese Commissie daarop aangesproken.

2A5) Europese uitgangspunten niet kenbaar gemaakt

De wijze waarop de Europese uitgangspunten van de toepassing van de Vogelrichtlijn tot stand zijn gekomen, wordt niet kenbaar gemaakt aan betrokkenen. Waar komt het idee van een Vogelrichtlijn vandaan? Hoe zijn deze uitgangspunten tot stand gekomen?

De uitgangspunten van de Vogelrichtlijn zijn vervat in de overwegingen die zijn verwoord in de preambule van de Vogelrichtlijn. Deze zijn hieronder samengevat.

De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft in 1973 in het kader van een actieprogramma van de EG op het gebied van het milieu, verklaard dat voorzien wordt in specifieke acties voor de vogelbescherming. De reden van het in het leven roepen van de Vogelrichtlijn is de achteruitgang van de populatie van een groot aantal in Europa levende vogelsoorten. Deze achteruitgang vormt een ernstige bedreiging voor het behoud van het natuurlijk milieu. De in Europa levende vogelsoorten betreffen voor het overgrote deel trekvogels. Deze soorten vormen een gemeenschappelijk erfgoed. Een doeltreffende bescherming van deze soorten is een typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk dat een Europese aanpak rechtvaardigt.

Verder noemt de Raad een aantal maatregelen die de Vogelrichtlijn zou moeten treffen omtrent de vernietiging en de verontreiniging van verblijfplaatsen, het vangen en het vernietigen van de vogels door de mens en de handel die uit die praktijken voortvloeit. Verder is het nodig deze maatregelen aan te passen aan de situatie van de verschillende soorten in het kader van een op hun instandhouding gericht beleid. Voorts overweegt de Raad dat het voor het behoud van alle vogelsoorten noodzakelijk is verblijfplaatsen te beschermen, in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend; dat voor bepaalde vogelsoorten speciale beschermingsmaatregelen ten aanzien van de verblijfplaatsen dienen te worden getroffen om hun voortbestaan en voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen; dat bij deze maatregelen ook trekvogels inbegrepen zouden moeten zijn en dat deze maatregelen gecoördineerd dienen te worden met het oog op de vorming van een coherent geheel.

**2A6) Verantwoordelijkheid
Nederlandse overheid voor
internationaal natuurbeleid**

Door het snel realiseren van de aanwijzingen verbetert het enigszins geschonden prestige van Nederland aanzienlijk. Het Rijk behoudt de eindverantwoordelijkheid voor het Nederlandse en Europese natuurbeleid. Wij vertrouwen erop dat de Nederlandse overheid deze verantwoordelijkheid volledig op zich neemt en de realisatie van Natura 2000 spoedig bewerkstelligt.

De Nederlandse Regering onderschrijft dit standpunt en beschouwt deze opmerking als steun in de rug.

**2A7) Vergelijking criteria én
(zwaarte) implementatie
Vogelrichtlijn in EU Lid-Staten**

Hoe hebben andere landen de Vogelrichtlijn ingevoerd en hoe vertalen zij deze naar hun eigen situatie? Men mag verwachten dat een Europese richtlijn overal hetzelfde is. Niets is minder waar. Waarom voert Nederland deze richtlijnen zwaarder uit dan andere landen? Nederland gaat verder dan strikt noodzakelijk is volgens de Vogelrichtlijn c.q. het Europese Hof van Justitie. Kan LNV een overzicht opstellen van alle EU-landen met daarin het aantal hectares aangewezen speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, verdeeld over land en water, gerelateerd aan bevolkingsdichtheid, en zo'n overzicht aan belanghebbenden kenbaar maken? Ook een overzicht van de criteria die andere EU-landen hebben toegepast is gewenst.

De Nederlandse Regering gaat er vanuit dat ook de andere Lid-Staten van de Europese Unie de richtlijn op adequate wijze hebben uitgevoerd, of gaan uitvoeren. De Europese Commissie heeft procedures aangespannen tegen een groot aantal andere Lid-Staten vanwege het niet nakomen van de verplichtingen voortvloeiend uit de Vogelrichtlijn. Vanwege deze situatie kan op dit moment niet worden geconcludeerd of Nederland de Vogelrichtlijn strikter toepast dan andere Lid-Staten.

De bevolkingsdichtheid van een land en de mate van implementatie van de Vogelrichtlijn kunnen evenwel met elkaar vergeleken worden. Voor Nederland geldt dat er een groot aantal gebieden op basis van ornithologische waarden kwalificeert, terwijl Nederland in vergelijking met andere landen van de Europese Unie dichtbevolkt is.

Vergelijkende statistische gegevens van andere EU-Lid-Staten over de implementatie van de Vogelrichtlijn zijn beschikbaar. Het volgende overzicht is afkomstig uit: 'Natura Barometer, European Commission, oktober 1999'. Het overzicht is een momentopname, de 49 nieuwe aanwijzingen in Nederland zijn hierin nog niet opgenomen. Het overzicht biedt derhalve geen eindbeeld van de implementatie van de Vogelrichtlijn in de EU.

Aantal aangewezen speciale beschermingszones

Lid-Staat	aantal gebieden	oppervlakte in km ²	% van nationaal grondgebied
België	36	4.313	14,1
Denemarken	111	9.601	22,3
Duitsland	553	14.658	4,1
Griekenland	52	4.965	3,8
Spanje	174	33.582	6,7
Frankrijk	114	8.015	1,5
Ierland	109	2.226	3,2
Italië	243	10.561	3,5
Luxemburg	13	160	6,2
Nederland	30	3.522	8,5
Oostenrijk	73	11.931	14,2
Portugal	47	8.082	8,7
Finland	440	27.500	8,1
Zweden	301	22.820	5,1
Ver. Koninkrijk	196	7.887	3,2

2A8) Tegenstrijdig Europees beleid

I) De gevolgde procedure staat op gespannen voet met de wensen van de Europese Commissie inzake het via een democratisch proces uitvoeren van de richtlijn.

II) Er is sprake van slecht afgestemd Europees beleid: economische steun voor achtergebleven regio's kan niet optimaal worden ingezet door beperkingen. De richtlijn beperkt bovendien de investeringen en ontwikkelingen in (niet natuur-) sectoren waardoor de werkgelegenheid achterblijft.

Juist om tegemoet te komen aan een besluitvorming is op vrijwillige wijze de procedure conform afdeling 3.4 Awb gevolgd.

Het Europees beleid in andere sectoren wordt uitgevoerd met inachtneming van het beleid ten aanzien van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze gang van zaken is een vereiste van het Europees recht.

2A9) Beroep op herziening

Ik doe een dringend beroep op LNV om internationale herziening van de Vogelrichtlijn (alsook de Habitatrichtlijn) te bewerkstelligen. De richtlijnen zijn erg onduidelijk en vaag. Het voorgenomen beleid lijkt meer op emotionele dan op rationele elementen te stelen. De Nederlandse Overheid heeft zich in het verleden onvoldoende gerealiseerd wat de gevolgen van het aanvaarden van de richtlijn zouden zijn.

Zowel de Vogelrichtlijn als de Habitatrichtlijn zijn ten tijde van de vaststelling door de Regering met instemming begroet. De Regering heeft zich bij de totstandkoming van beide richtlijnen altijd geprofileerd als groot voorstander.

Op dit moment is er geen behoefte aan een actie tot herziening van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Nederland richt zich momenteel op het voldoen aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 mei 1998 door die gebieden aan te wijzen die op grond van de rapporten van de Europese Commissie en de Nederlandse Regering (respectievelijk IBA89 en IBA94 en de recente nieuwe telgegevens) in aanmerking komen voor aanwijzing.

2A10) Aanwijzingsprocedure intrekken

Trek de aanwijzing (wegens de vele onvolkomenheden) in en start een nieuwe aanwijzingsprocedure.

De aanwijzingsprocedure zal niet worden gestopt, temeer daar er in de voorbereidende fase nog geen sprake was van een formele aanwijzing. De eventuele onvolkomenheden en fouten zijn in het definitieve besluit en de daarbij horende toelichting en kaart hersteld.

2B) Draagvlak

2B1) Draagvlak en voorlichting

Wat is er gedaan om draagvlak te creëren voor de te nemen maatregelen in het kader van de Vogelrichtlijn? Wat heeft u aan voorlichting gegeven?

Er is niet voldoende gewerkt aan het draagvlak om daarna tot aanwijzing van speciale beschermingszone over te gaan.

Voorlichting is het gekozen instrument geweest om draagvlak te verwerven. De afgelopen 20 jaar is naar aanleiding van concrete aanwijzingen van de eerste 30 gebieden per geval sprake geweest van gebiedsgerichte, maar wel sobere voorlichting om bekendheid te geven aan de aanwijzing. De procedure voor de gelijktijdige aanwijzing van 57 potentiële gebieden is op 17 februari 1999 gestart door middel van een openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht. Voorafgaand daaraan was er al een landelijke informatiebijeenkomst georganiseerd voor diverse overkoepelende organisaties. Met behulp van een ruime advertentiecampagne is aan een ieder bekend gemaakt wat de voornemens zijn. In de inspraakperiode zijn ook een vijftiental regionale voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Ook is een ieder gevraagd om, als hij of zij dat wenste, zijn of haar zienswijzen mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. Tegelijkertijd zijn de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen verzocht hun mening te geven. De afgelopen periode is op verzoek ook voorlichting gegeven aan groepen en is informatie verstrekt via de pers (schrijvende pers, radio en TV).

2B2) Ondermijnen van vrijwilligheid

In de huidige tijd wordt veel waarde gehecht aan het vrijwillige karakter met betrekking tot het al dan niet meedoen aan bepaalde regelingen. Met deze regeling wordt hier geen rekening mee gehouden.

Door het aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszone is een Europeesrechtelijke verplichting, die de Lid-Staten geen ruimte laat voor bijvoorbeeld selectie van gebieden op basis van al dan niet gebleken vrijwillige medewerking van eigenaren of gebruikers. Dat neemt niet weg dat bij de verdere uitvoering van de verplichtingen die samenhangen met deze aanwijzingen, er sprake kan zijn van afspraken of overeenkomsten, bijvoorbeeld als het gaat over beheer van gebieden. Overigens moet er ook in dat verband op gewezen worden dat vrijwilligheid niet mag worden verward met vrijblijvendheid. Dat wil zeggen: de Lid-Staten hebben de verplichting de vogelkundige waarden in stand te houden die aanleiding zijn voor aanwijzing als speciale beschermingszone. Indien hier op basis van vrijwilligheid aan wordt meegewerkt past dat geheel binnen de kaders van de richtlijn. Voorbeelden in Nederland zijn vrijwillige weidevogelbescherming en ganzenopvang. Aan instandhouding van de vogelkundige waarden kan op deze wijze een positieve bijdrage worden geleverd.

2B3) Draagvlak, huidig gebruik en beleid

Met de aanwijzing van speciale beschermingszones, zoals vormgegeven in de ontwerpbesluiten, is voorbijgegaan aan huidig gebruik en huidig beleid. Daardoor is er geen draagvlak voor dit beleid.

In de ontwerpbesluiten is aangegeven dat bestaand gebruik in principe kan worden gecontinueerd. Hieraan ligt de mening ten grondslag dat de vogels in de speciale beschermingszones tot de dag van vandaag kennelijk geen hinder hebben ondervonden van het bestaand gebruik.

Onder bestaand gebruik wordt verstaan: het bestendig gebruik op het moment van de aanwijzing, of het gebruik gebaseerd op een van overheidswege genomen besluit of verkregen toestemming.

2B4) Onvoldoende overleg over de criteria

Er heeft onvoldoende overleg plaatsgevonden voorafgaande aan de aanwijzing, over gehanteerde selectiecriteria bij aanwijzing van gebieden. Stel deze criteria opnieuw ter discussie.

De aanwijzing van gebieden moet gebeuren op basis van ornithologische criteria. De criteria die de Nederlandse Regering toepast worden sinds de eerste aanwijzingen van speciale beschermingszones gehanteerd en zijn in 1999 aan de orde geweest in de Tweede Kamer. In deze fase van de aanwijzing past geen hernieuwde discussie over de gehanteerde criteria. In hoofdstuk 3 van deze Nota van Antwoord wordt uitvoerig ingegaan op de selectiecriteria en methode van begrenzing.

2B5) Primaire taken van publiek-rechtelijke bestuursorganen

De primaire taken van Waterschap/Hoogheemraadschap/Rijkswaterstaat mogen niet in het gedrang komen. Hoe wordt hier in de aanwijzing van speciale beschermingszones rekening mee gehouden?

De huidige primaire taken van waterschappen en Rijkswaterstaat komen niet in het gedrang. Echter bij nieuwe ontwikkelingen met mogelijke significante effecten op vogelkundige waarden zal eerst een belangenafweging moeten plaatsvinden. Deze gang van zaken wijkt niet af van de algemene Nederlandse bestuurspraktijk, zoals neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

2C) Verstrekte informatie

2C1) Uniform format

Gebruik bij de beschikkingen een uniform 'format' voor alle gebiedsbeschrijvingen. In de ontwerpbeschikkingen zijn teveel verschillen in beschrijvingen, onder meer ten aanzien van huidig en toekomstig gebruik.

Deze suggestie is overgenomen.

2C2) Onvoldoende informatie

De verstrekte informatie is onvoldoende om goed bezwaar te kunnen maken. Er worden gebieden aangewezen zonder voldoende materiële onderbouwing. De informatie uit ontwerpbesluiten is te summier. De redenen van aanwijzing en motivering van de besluiten zijn onvoldoende toegelicht.

De Algemene wet bestuursrecht heeft mede tot doel om de kwaliteit van overheidsbesluiten te verbeteren. Dit en het geven van brede publieke aandacht aan het voornemen van de aanwijzingen is dan ook de reden geweest om de ontwerpbesluiten de Openbare Voorbereidingsprocedure te laten doorlopen. De ontwerpbesluiten zijn mede naar aanleiding van de ingekomen reacties opnieuw grondig bekeken. Ook is gebruik gemaakt van recent verkregen nieuwe vogeltelgegevens. De ontwerpbesluiten zijn van een toelichting voorzien. Opgemerkt moet wel worden dat de term bezwaar op grond van de Awb nu nog niet aan de orde is. Het gaat hier om zienswijzen.

2C3) Onduidelijke informatie (beschrijvingen en kaarten)

De geselecteerde gebieden zijn te globaal beschreven in de ontwerpbeschikkingen; begrenzingen zijn vaak onduidelijk af te lezen, deels door onduidelijke en moeilijk leesbare kaarten, deels door de koppeling aan tekst / exclavering in tekst. Dit is onzorgvuldig. Er zijn verschillende niet eensluidende kaarten in omloop. Deze informatie uit de ontwerpbesluiten is onduidelijk.

Daar waar nodig en mogelijk is de kaart, de legenda van de kaart of de begrenzing verduidelijkt. Bij het opstellen van de definitieve besluiten is rekening gehouden met de opmerking dat de toelichting bij het ontwerpbesluit onduidelijk is. Dit heeft voor zowel toelichting als kaarten geleid tot uitbreiding, aanpassing, vereenvoudiging en bijstelling van de teksten van het besluit. Een andere aanpassing van het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit is de verhouding tussen tekst en kaart. De bijgevoegde kaarten behorende bij het definitieve besluit bieden inzicht in de gebieden die binnen de speciale beschermingszone zijn geëxclaveerd. Voor de delen van de gebieden, die bebouwd en verhard zijn, geldt een uniforme uitsluiting. Deze gebiedsdelen zijn niet van belang als leefgebied voor vogels en maken geen onderdeel uit van de aanwijzing. De wijze waarop gebiedsdelen zijn geëxclaveerd is in alle toelichtingen op eenduidige wijze verwoord.

2D) Procedure en voorbereiding besluitvorming

Procedure (algemene beginselen van behoorlijk bestuur)

2D1) Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het ontwerpbesluit Vogelrichtlijn is in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (belangenafweging, zorgvuldigheid, détournement de pouvoir, rechtszekerheid en deugdelijke motivering).

In de het navolgende wordt hier nader op ingegaan.

2D1a) Belangenafweging

De belangen van belanghebbenden worden niet conform art. 3:2 en art. 3:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) afgewogen. Gelet op de zwaarwegende maatschappelijke consequenties voor de onder druk staande sectoren is er sprake van een onzorgvuldige belangenafweging door de haast, resulterend in een laag democratisch gehalte van de voorgenomen aanwijzingen.

“Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit”, stelt art. 3:4 lid 1 Awb. De Nederlandse overheid moet in dit stadium uitgaan van de noodzaak die voortkomt uit het Europees recht, de besluiten tot aanwijzing te baseren op louter ornithologische gegevens. Pas na de aanwijzing kan bij uitzonderingen op de instandhoudingsverplichting van de natuurwaarden ook met andere belangen rekening te worden gehouden. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn is ook van toepassing op de Vogelrichtlijn. Dat artikel geeft aan op welke wijze met andere belangen kan worden omgegaan.

2D1b) Zorgvuldigheid

De beoordeling op uitsluitend ecologische criteria is in strijd met art. 3:2 Awb (zorgvuldige belangenafweging).

Het Europees recht verplicht de besluitvorming met betrekking tot de aanwijzing louter op basis van de ornithologische criteria te doen plaatsvinden.

Art. 3:2 Awb stelt: “Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen”.

De Openbare Voorbereidingsprocedure is erop gericht de belanghebbenden attent te maken op de voorgenomen besluiten en hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Dit alles in het kader van het vergaren van de nodige kennis omtrent de relevante feiten. De ingebrachte zienswijzen hebben in veel gevallen ook geleid tot nieuwe inzichten die zijn meegewogen en/of in het besluit zijn meegenomen. Er is hier geen sprake van onzorgvuldige belangenafweging.

2D1d) Detournement de pouvoir

Gebiedsbegrenzungen hebben plaatsgevonden met als leidraad begrenzingssoorten en de Ecologische Hoofdstructuur. Is dit wel een ornithologisch criterium? Is hier geen sprake van 'detournement de pouvoir'?

De selectie en begrenzing van gebieden heeft plaatsgevonden op grond van ornithologische criteria. Het is niet vreemd dat gebieden grotendeels samenvallen met de Ecologische Hoofdstructuur. Immers die gebieden zijn ook gebaseerd op aanwezigheid van natuurwaarden van internationaal belang (zoals de aanwezigheid van vogels). Het is echter onjuist te veronderstellen dat de EHS als leidraad is gebruikt. Er zijn speciale beschermingszones die bijvoorbeeld (voor een deel) buiten de EHS zijn gelegen, omdat ook buiten de EHS vogelkundige waarden voorkomen.

2D1e) Rechtszekerheid

Er is te weinig duidelijkheid over de interpretatie van de in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn gehanteerde begrippen, dus bestaat er rechtsonzekerheid over ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien schept de aanwijzing, zonder tegelijkertijd implementatie in nationale wetgeving te regelen, rechtsonzekerheid en is daarom onacceptabel.

De begrippen die gehanteerd worden in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, met name die rechtsgevolgen kunnen hebben (artikel 6 van de Habitatrichtlijn), leggen verplichtingen op aan de Nederlandse overheid. Het begrippenkader uit de PKB Structuurschema Groene Ruimte wijkt nauwelijks af van het begrippenkader uit de Vogelrichtlijn. Ook in het SGR is gekozen voor het opnemen van algemeen geldende afweegkaders voor toekomstige ontwikkelingen.

2D1f) Deugdelijke motivering

Een besluit dient volgens art. 3:46 Awb te berusten op een deugdelijke motivering. Deze is achterwege gebleven met betrekking tot de aanwijzing van gebieden, telgegevens en de gekozen criteria.

In de definitieve besluiten is aan deze aspecten meer aandacht besteed, waarmee tegemoet wordt gekomen aan art. 3:46 Awb. Overigens stelt art. 3:47 Awb dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het definitieve besluit.

Vorbereitung besluitvorming

2D2) Bevoegdheid Staatssecretaris

De bevoegdheid van de Staatssecretaris is onduidelijk. In hoeverre bent u als Staatssecretaris bevoegd om op basis van de Vogelrichtlijn een besluit te nemen tot aanwijzing, nu de bevoegdheid berust bij de Minister.

Het Nederlandse staatsrecht staat toe dat binnen de Regering bepaalde taken verdeeld worden. Zo ook dat Staatssecretarissen bevoegd zijn tot het nemen van besluiten. Art. 46 lid 2 van de Grondwet stelt: "Een Staatssecretaris treedt in alle gevallen waarin de Minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als Minister op."

2D3) Beleidsplan en beheersplan

Een beleidsplan c.q. beheersplan voor effectieve opvang van vogels ontbreekt. Wanneer ligt er zo'n plan en hoe gaat dit eruit zien?

Het opstellen van een beheers- of beleidsplan voor Vogelrichtlijngebieden is niet verplicht (zie art. 3 Vogelrichtlijn). Er is ook geen vormvereiste voor de beheers- of beleidsplannen die worden opgesteld voor deze gebieden. Er bestaat nadrukkelijk de mogelijkheid dat er voor gebieden die worden aangewezen als speciale beschermingszone, dergelijke plannen worden opgesteld als hulpmiddel bij de instandhoudingsverplichting van de vogelkundige waarden. Overigens is er in een groot aantal gebieden al sprake van dergelijke plannen. Neem bijvoorbeeld de Waddenzee, de Oosterschelde en andere wateren in het Deltagebied. Voor het IJsselmeergebied is een dergelijk plan in voorbereiding. Ook voor terreinen in eigendom en/of beheer van terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties kennen we beheersplannen.

2D4) Effectrapportage bij voorbereiding besluit

Een prognose van het effect van de Vogelrichtlijn ontbreekt. Waarom is er in de voorbereidende fase geen effectrapportage gedaan naar de gevolgen voor mens en economie van de Vogelrichtlijn en de daaruit voortvloeiende aanwijzingen?

Er is geen Milieu Effect Rapportage-verplichting voor het bestuursorgaan op het nemen van besluiten voor aanwijzing van speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn.

2D5) Mogelijkheden van zonering naar plaats en tijd

Zijn de mogelijkheden van zonering naar plaats en tijd van de aanwijzing (en van het gebruik) bij de voorbereiding van de besluitvorming overwogen?

De aanwijzing van gebieden betekent op zich al een zonering naar plaats. Zonering naar tijd is niet overwogen. Zonering naar tijd kan bij een aanwijzing als speciale beschermingszone niet, in de zin dat een gebied een bepaalde periode in het jaar niet en de rest van het jaar wél de status van speciale beschermingszone zou hebben.

Indien een gebied wordt aangewezen als speciale beschermingszone voor één of een aantal trekvogelsoorten die slechts gedurende een bepaald deel van het jaar in het gebied voorkomen (bijvoorbeeld in het najaar en de winter), houdt dit in dat in de periode waarin de vogels daar niet voorkomen (in bijvoorbeeld voorjaar en zomer) er geen specifieke instandhoudingsmaatregelen voor de vogels nodig zijn.

Betrokkenheid vooroverleg

2D6) Vooroverleg met wie?

Met wie is er overleg geweest in de fase voorafgaand aan het ontwerpbesluit?

Zowel met overheden als met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk veld is overlegd. In de fase voor de publicatie van de ontwerpbesluiten is op ambtelijk en op bestuurlijk niveau overleg gevoerd met provincies en een aantal betrokken gemeenten. Tevens is op regionaal niveau overleg gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal organisaties die betrokken zijn bij het proces van aanwijzing, zoals natuur- en milieuorganisaties, wildbeheerders, recreatieorganisaties, Kamers van Koophandel en landbouworganisaties.

2D7) Vooroverleg met particulieren

Waarom zijn in de vooroverlegfase geen particuliere eigenaren, particuliere belanghebbenden en Wild Beheers Eenheden (WBE's), anders dan grote natuurbeschermingsorganisaties, bij de voorbereiding betrokken? Waarom is er geen overleg geweest met individuele eigenaren en gebruikers in gebieden? Hierdoor is er sprake van een eenzijdige benadering waarin onvoldoende aandacht is besteed aan de belangen van de eigenaren; is er sprake van een overhaaste werkwijze en onvoldoende afweging van belangen.

Gekozen is voor overleg met organisaties; in geen enkel geval is met individuele eigenaren gesproken. In de fase van de tervisielegging is op grond van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht gelegenheid gegeven aan alle geïnteresseerden mondeling en schriftelijk hun zienswijzen kenbaar te maken.

2D8) Vooroverleg en advies belangenorganisaties, -verenigingen en maatschappelijke groeperingen

Er is geen advies gevraagd aan belangrijke maatschappelijke groeperingen, belangenorganisaties en belangenverenigingen als OSO, RECRON, ANWB en HISWA. Dit is verwonderlijk, temeer daar deze organisaties op nationaal niveau zodanig georganiseerd zijn dat voor overleg en advisering effectief en efficiënt kan plaatsvinden.

De constatering is juist. Er is aan geen enkele organisatie advies gevraagd. Met al deze organisaties is in de fase vóór (en soms ook na) de publicatie van de ontwerpbesluiten overigens wel overleg gevoerd, evenals met andere organisaties en overheden.

Voorzover in de voorfase geen overleg had kunnen plaatsvinden, is tijdens de tervisielegging gelegenheid geboden voor informatief overleg.

Het karakter van de besluitvorming tot aanwijzing van speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn is zodanig dat er weinig speelruimte is voor de Lid-Staten voor bottom up processen. Immers, de Nederlandse Regering heeft na het arrest van het Europese Hof van Justitie de verplichting om de meest geschikte gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone en dat ook nog in een kort tijdsbestek.

2D9) Vooroverleg met overheden

Er heeft onvoldoende vooroverleg plaats gevonden met overheden. Zo is er onvoldoende (voor)overleg met de betrokken gemeenten gevoerd. Ik maak bezwaar tegen de gekozen top down-benadering, waarbij alleen bestuurders zijn 'gehoord' en niet de maatschappelijke organisaties, die bewust zijn buitengesloten.

Er is wel degelijk overleg gevoerd in de fase voor de publicatie van de ontwerp-besluiten zowel met overheden als met allerlei organisaties. Zie voorts het antwoord bij 2D8.

2D10) Betrokkenheid voorbereiding jachtdeskundigen

Waarom zijn jachtdeskundigen niet bij de voorbereiding van de aanwijzing betrokken en waarom is men niet eerder op de hoogte gesteld over de nadere aanwijzing?

Er is inderdaad geen vooroverleg gevoerd met individuele jachtdeskundigen. Wel heeft uitvoerig zowel mondeling als schriftelijk overleg plaatsgevonden met de KNJV. Dit heeft onder meer geleid tot een brief aan de KNJV, 'Antwoord over de toepassing van de Vogelrichtlijn (05-03-'99)'.

2D11) Voorbereiding besluitvorming en poldermodel

De gevolgde haastige procedure is onacceptabel. U weet al sinds 1979 dat er gebieden aangewezen moeten worden. Waarom dan nu zo'n gehaaste procedure? De toegepaste snelheid, in verband met druk van Brussel, mag niet worden gebruikt om democratische besluitvorming en multifunctionaliteit van gebieden om zeep te helpen. Past deze procedure in het 'poldermodel' dat ook door LNV wordt nagestreefd?

De Nederlandse Regering heeft tot op heden 30 gebieden aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn met een oppervlakte van totaal circa 350.000 ha. Omdat de Europese Commissie ervan overtuigd was dat het tempo van aanwijzen te laag lag, heeft zij beroep ingesteld bij het Europese Hof van Justitie. Dit Hof heeft die opvatting bevestigd. Na een dergelijke uitspraak is elke Lid-Staat, dus ook Nederland, gehouden het arrest uit te voeren onder straffe van een boete of dwangsom bij wederom in gebreke blijven. Hierin ligt de reden dat de Nederlandse Regering nu haast heeft met de aanwijzing van de gebieden.

Bij het aanwijzen van gebieden is het geenszins de bedoeling om de multifunctionaliteit aan te tasten. Bij de aanwijzing worden de gebieden geselecteerd en begrensd op louter ornithologische criteria. Er kan nu nog geen sprake zijn van onzorgvuldige belangenafweging omdat bestaand gebruik in principe kan worden gecontinueerd en van een belangenafweging pas sprake is bij het voorstellen bepaalde plannen of projecten in die gebieden uit te voeren. In de fase van verdere invulling van de aanwijzing, zoals het beheer, de wijze van veiligstelling ligt een nader overleg meer in de rede dan thans.

2D12) Betrokkenheid voorbereiding agrariërs

Het getuigt niet van goed bestuur dat de agrariër, als meest direct betrokkene, niet vooraf is gehoord en dit voornemen tot aanwijzing via de pers moet vernemen.

Het karakter van deze aanwijzingen maakt het onmogelijk vooraf overleg met alle eigenaren, inclusief agrariërs te voeren. Daarom heeft geheel onverplicht de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht plaatsgevonden, juist om zo veel mogelijk bekendheid te geven aan de voorgenomen aanwijzingen. Overigens is de oppervlakte 'gewoon' agrarisch gebied binnen het totaal areaal van de aan te wijzen gebieden zeer beperkt.

2D13) Verstoring bestaande overlegstructuren

De gevolgde procedure ten aanzien van de aanwijzing Vogelrichtlijngebieden leidt tot verstoring van bestaande overlegstructuren.

In de bestaande overlegstructuren kan de komende tijd verder worden gesproken over de aanwijzingen, voorzover dat nog niet heeft plaatsgevonden. Er wordt vanuit gegaan dat er alle gelegenheid is of zal zijn om de verschillende standpunten te bespreken en tot wederzijds begrip te komen.

Bekendmaking ontwerpbesluit

2D14) Opmerkingen bekendmaking ontwerpbesluit

De besluiten zijn onvoldoende en/of niet persoonlijk aangekondigd. In mijn krant heeft geen advertentie gestaan! De bekendmaking is daarom veel mensen, die belanghebbend zijn, ontgaan. Veel mensen zullen niet eens weten dat er een gebied aangewezen wordt.

In artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht is aangegeven dat voorafgaand aan de terinzagelegging een ontwerpbesluit wordt bekendgemaakt in een of meer (in het betrokken gebied verspreide) dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Tevens dient de kennisgeving te worden geplaatst in de Staatscourant. Aan deze voorwaarden is voldaan.

Deze Openbare Voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) is door het ministerie van LNV onverplicht ter hand genomen. Gelet op het bijzonder grote aantal reacties en de aandacht die er naast de vele publicaties in de lokale pers aan is geschonken, kan niet worden aangenomen dat er belanghebbenden zijn die niet op de hoogte zijn geweest of hadden kunnen zijn van de voorgenomen aanwijzing.

Ter visie legging en reactietermijn

2D15) Plaatsen van ter visie legging

De ontwerpbesluiten hebben op onvoldoende plaatsen ter visie gelegen.

In de kennisgeving is voldaan aan het gestelde in artikel 13 derde lid van de Algemene wet bestuursrecht. De stukken hebben in totaal 8 weken ter inzage gelegen in de kantoren van de regionale beleidsdirecties van het ministerie van LNV.

Aldaar konden zowel de schriftelijke als mondelinge zienswijzen kenbaar worden gemaakt. Daarmee is voldaan aan de gestelde wettelijke eisen.

2D16) Aanvaardbaarheid en rechtsongelijkheid lengte reactietermijnen door procedure Natuurbeschermingswet naast Awb

Er bestaat rechtsongelijkheid tussen burgers enerzijds en provincies, gemeenten en waterschappen anderzijds in verband met de lengte van de reactietermijn. De gehanteerde werkwijze, waarbij de procedure in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 (voor bestuursorganen) en de Algemene wet bestuursrecht (voor belanghebbenden) naast elkaar lopen is onaanvaardbaar. Er is sprake van verschillende belangen in de beide procedures.

De twee verschillende reactietermijnen is het gevolg van twee verschillende procedures:

1. De procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bestemd voor belanghebbenden (art. 1:2 lid 1 en lid 3 Awb) én bestuursorganen (art.1:2 lid 2 Awb) en
2. de Natuurbeschermingswet is bestemd voor alléén bestuursorganen (volgens art. 28 Natuurbeschermingswet 1998).

De lengte van de reactietermijn verschilt voor de twee verschillende procedures. Overigens is de aanvankelijke reactietermijn van vier weken volgens de Awb-procedure met vier weken verlengd.

De overigens geringe verschillen hebben geen enkel gevolg voor de wijze waarop wordt omgegaan met de ingekomen reacties, of deze van bestuurders komen dan wel vanuit de rest van de samenleving.

Opgemerkt moet worden dat de zienswijzen ingediend door particulieren en organisaties alsook het commentaar van de bestuursorganen, in de vorm van vragen zijn verwerkt in de Nota van Antwoord.

2D17) Periode ter visie legging en verzoek om inspraaktermijn te verlengen

De periode van de ter visie legging van de ontwerpbesluiten is veel te kort en daarom het verzoek om de inspraaktermijn te verlengen om meer tijd te krijgen om te kunnen reageren. De termijn van ter visie legging klopt niet met art. 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Art. 6:7 Awb heeft betrekking op de officiële bezwaar- en beroepsfase. Die fase is nu nog niet aan de orde.

Daarentegen is nu art. 3:11 Awb van toepassing. Dit artikel stelt dat het bestuursorgaan de aanvraag tot het nemen van het besluit of het ontwerp van het ambtshalve of op aanvraag te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken, voor een periode van tenminste vier weken ter inzage legt voor hen aan wie ingevolge art. 3:13 Awb de gelegenheid wordt geboden hun zienswijzen naar voren te brengen. Deze reactietermijn is in acht genomen en vervolgens nog eens met vier weken verlengd.

2D18) Beroepsmogelijkheden

Ik verzoek u om beroepsmogelijkheden aan te geven in de reactietermijn.

In de toelichting van het definitieve besluit wordt aangegeven dat belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen het betreffende besluit.

2D19) Belanghebbende

Ik acht me belanghebbende in de zin van de Awb.

Art. 1:2 Awb geeft aan dat als belanghebbende kan worden aangemerkt hij wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Iedereen heeft tot nu toe de mogelijkheid gehad om te reageren, ongeacht de vraag of zijn/haar belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Iedereen die zienswijzen heeft ingediend is in feite behandeld als ware hij/zij een belanghebbende en er is gepoogd met eenieders opmerkingen rekening te houden.

In bezwaar- en beroepsprocedures, na het nemen van het definitieve besluit, zal strikter worden bekeken of aan de zogeheten eis van ontvankelijkheid is voldaan.

Gevolgd procedure Algemene wet bestuursrecht (Awb)

2D20) Afd. 3.5 Awb toepassen in plaats van afd. 3.4 Awb

Gegeven het schaalniveau en de mogelijke consequenties van de aanwijzing vind ik dat in plaats van de procedure overeenkomstig afd. 3.4 van Awb, afd. 3.5 Awb gevolgd had moeten worden. Er is sprake van een zeer minimalistische interpretatie van de Awb. Er had gebruik gemaakt moeten worden van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Art. 3:10 Awb geeft aan dat de in afd. 3.4 Awb geregelde procedure voor de voorbereiding van besluiten wordt gevolgd indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald. Bij besluit van 14 december 1998 (no.TRCJZ/1998/2345) is de Openbare Voorbereidingsprocedure op de voorbereiding van besluiten tot aanwijzing van speciale beschermingszones voor de Vogelrichtlijn in werking getreden vanaf 1 januari 1999. Het besluit de openbare voorbereidingsprocedure toe te passen is geheel onverplicht genomen.

Afd. 3.4 Awb is gevolgd en afd. 3.5 Awb is niet overwogen. Ten aanzien van afd. 3.5 Awb wordt opgemerkt dat er geen wettelijk voorschrift bestaat waaruit de verplichting voortvloeit in dit geval deze zogenaamde uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure te hanteren. De procedures van afd. 3.5 zijn ontleend aan de inspraakprocedures bij milieuvergunningen in de Wet milieubeheer (Wm). Het zijn dan ook voornamelijk de milieuwetten die toepassing van een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure voorschrijven. Daarbuiten valt te noemen het voorstel voor een besluit op grond van de Tracéwet, waarvoor een procedure conform afd. 3.5 van toepassing verklaard is.

**2D21) Economisch tegenover
ecologisch project en
zorgvuldigheid
belangenafweging**

Bij de voorbereiding van een groot ruimtelijk-economisch project is er sprake van een veel opener en zorgvuldiger planproces en meer waarborgen voor belanghebbenden in de procedure dan in dit geval van een ecologisch-ruimtelijk project. Dit is onterecht, temeer omdat de mogelijke consequenties voor belanghebbenden van beide projecten niet verschillen.

Op het moment dat er concrete plannen en projecten aan de orde zijn, zijn er waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming, zoals genoemd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn aan de orde. Een dergelijke procedure is ook thans al nodig op grond van het Structuurschema Groene Ruimte.

Van ontwerpbesluit naar besluit

**2D22) Aanpassing ontwerpbesluiten
in overleg met belangen-
organisaties en in overleg
met particulieren**

De aanpassing van de ontwerpbesluiten zou meer in overleg met belangenorganisaties moeten gebeuren. De uitvoering van de richtlijn moet in goed overleg met bewoners en gebruikers vorm worden gegeven. Ik ben daarbij bereid tot meepraten en bied me aan als gesprekspartner.

De ingediende zienswijzen zijn zeer zorgvuldig gezien. Waar nodig is gevolg gegeven aan gedane suggesties. Uitleg en informatie is gegeven en met enkele landelijke belangenorganisaties is nader overleg gevoerd, te weten LTO, KNJV, VNO-NCW, Hiswa en Recron.

In de fase na de definitieve aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone zal bepaald worden op welke wijze gestalte zal worden gegeven aan de benodigde bescherming of het beheer. Daarbij zullen lokale beheerders, bestuurders en overige belanghebbenden worden betrokken.

**2D23) Verzoek heroverweging
ontwerpbesluiten**

Heroverweeg de ontwerpbesluiten nauwkeurig, bezie ze nogmaals, op basis van de richtlijnen voor aanwijzing. Ik ben tegen de aanwijzing en teken hiertegen bezwaar aan; het voorgenomen besluit moet worden heroverwogen. Ik zal in beroep gaan tegen de aanwijzing in het definitieve besluit. De rechter krijgt een onmogelijke taak om de eindbeoordeling te geven.

De ontwerpbesluiten zijn op basis van de binnengekomen zienswijzen opnieuw onder de loep genomen. De definitieve besluiten zijn opgesteld, waarbij gebruik is gemaakt van de ingediende zienswijzen. Tevens heeft een actualisering van de vogeltelgegevens plaatsgevonden. Soms heeft dit geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit of zelfs in enkele gevallen tot het niet aanwijzen van een gebied als speciale beschermingszone. Het definitieve besluit is vatbaar voor bezwaar. De wijze waarop een bezwaarschrift kan worden ingediend staat vermeld in de toelichting van het besluit.

**2D24) Verzoek democratische
vervolgprocedure**

Start ruim voor de aanwijzing een bottom up-proces met een scala aan belangenvertegenwoordigers. Neem een proces van uitwerking ter hand, een uitwerking die kan aantonen dat ondernemer en natuur van elkaar kunnen profiteren.

Ik pleit voor een zorgvuldige vervolgprocedure nog vóór de definitieve aanwijzing, in het kader van een democratische besluitvorming.

Een groot aantal belangenorganisaties heeft een zienswijze gegeven op de voorgenomen aanwijzingen. In de Nota van Antwoord wordt hier nader op ingegaan. Vervolgens zijn de gebieden definitief aangewezen. De aanwijzing laat echter onverlet dat met betrokken ondernemers nadere afspraken gemaakt kunnen worden over de wijze van beheer van de gebieden.

Wettelijk kader van de aanwijzingen

In deze paragraaf is structuur aangebracht door de volgende onderdelen daarin te onderscheiden:

- Art. 27 en 28 Natuurbeschermingswet (1998)
- Art. 29 Natuurbeschermingswet (1998)
- Natuurbeschermingswet overig

Art. 27 en 28 Natuurbeschermingswet (1998)

2D25) Natuurbeschermingswet (1968) en Natuurbeschermingswet (1998)

Het besluit is in strijd met het nationaal recht, aangezien art. 27:1 van de NB-wet geen directe werking heeft. Het is niet redelijk, niet gebruikelijk en niet zorgvuldig dat tegelijkertijd de NB-wet 1968 en twee artikelen van de NB-wet 1998 (namelijk art. 27 en 28 NB-wet) van kracht zijn. Tevens zijn de artikelen 27 en 28 van de NB-wet 1998 ongeldig, omdat ze bestaan naast de huidige NB-wet (1968) en hiermee geen verbinding hebben.

Het is niet in strijd met het recht om één of meer artikelen uit een nieuwe wet bij voorrang in werking te laten treden, temeer daar de betreffende artikelen in de bestaande 'oude' NB-wet niet voorkomen.

2D26) Ontwerpbesluit Vogelrichtlijn in strijd met art. 27 lid 2 Natuurbeschermingswet (1998)

Het ontwerpbesluit is in strijd met art. 27 lid 2 van de NB-wet, aangezien de gevolgen en beschrijving van instrumenten ontbreken. Er is in casu strijd met de wet: het tweede lid van art. 27 NB-wet vermeldt de eisen, waaraan een aanwijzingsbesluit als dit moet voldoen. Daarin staat dat in de toelichting in ieder geval vermeld wordt op welke wijze de instandhouding van het gebied wordt verwezenlijkt. Het ontwerpbesluit voldoet niet aan deze eisen. Het verwijzen naar art. 6, leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn is onvoldoende, omdat daarin geen concrete beschermende maatregelen worden aangegeven. Ook is verwijzing naar het Rijksbeleid, neergelegd in het SGR geen adequate invulling van art. 27, lid 2.

Art. 27 lid2 NB-wet luidt: 'Een besluit als bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van een kaart, waarop de begrenzing van het gebied nauwkeurig wordt aangegeven alsmede van een toelichting. In de toelichting wordt in ieder geval vermeld op welke wijze de instandhouding van het gebied, overeenkomstig het bepaalde in de bedoelde verplichtingen, wordt verwezenlijkt'.

Voorzover de besluiten nog niet geheel voldeden aan dit wettelijk vereiste zijn ze in de definitieve vorm mede naar aanleiding van de ingediende zienswijzen aangepast.

**2D27) Artikel 27
Natuurbeschermingswet
(1998) is onrechtmatig en
onzorgvuldig**

Er is sprake van onrechtmatige en onzorgvuldige NB-wetgeving: art. 27 NB-wet mist een regeling voor de gevallen waarin en de wijze waarop enig gebied, aangewezen als speciale beschermingszone, zou moeten worden ontheven van die 'speciale beschermingszone-status', wanneer het om enige reden niet meer aan de criteria daarvoor zou voldoen. Deze omissie getuigt van onzorgvuldige voorbereiding en uitvoering van artikel 27 NB-wet 1998 en haar uitvoeringsbesluiten. De aanwijzingsbesluiten zijn tevens onrechtmatig omdat art. 27 nieuwe NB-wet onvolledig is vanwege het ontbreken van een schadevergoedingsregeling.

De Vogelrichtlijn en de Natuurbeschermingswet kennen de procedure tot intrekking van de status van speciale beschermingszone niet. Er hebben zich tot nu toe nog geen gevallen voorgedaan waarbij een eenmaal gegeven status van speciale beschermingszone aan een gebied is ontnomen. Dit betekent nog niet dat een eenmaal aangewezen gebied altijd deze status zal gaan behouden. Het ontnemen van deze status vraagt om nadere afstemming met de Europese Commissie.

Uit het toepassen van de Vogelrichtlijn en het op grond daarvan aanwijzen van gebieden als speciale beschermingszone vloeien op zich rechtstreeks geen zodanige algemene beperkingen voor burgers voort dat het in het leven roepen van een schadevergoedingsregeling noodzakelijk is, of andersom dat het ontbreken van een schadevergoedingsregeling de aanwijzingsbesluiten onrechtmatig maakt.

2D28) Wettelijke grondslag

*Ik plaats vraagtekens bij de wettelijke grondslag van de besluiten.
Wat is de wettelijke grondslag voor de verscheidene te nemen besluiten?*

De wettelijke grondslag voor het aanwijzen van de gebieden is gebaseerd op artikel 27 van de Natuurbeschermingswet (1998).

**2D29) Status art. 27
Natuurbeschermingswet
(1998)**

De status van art. 27 Natuurbeschermingswet (1998) in relatie tot de huidige Natuurbeschermingswet is onduidelijk, specifiek voor hoe inhoud gegeven gaat worden aan rechtsbescherming.

Het hoofdstuk 5 'Internationale Verplichtingen' komt niet voor in de oude NB-wet. Zodoende was het noodzakelijk dat artikelen, vallend onder dit hoofdstuk, van de nieuwe NB-wet in werking treden naast de nog in werking zijnde oude NB-wet. Art. 27 en ook art. 28 NB-wet (1998) zijn bij voorrang in werking getreden.

Art.29 Natuurbeschermingswet (1998)

**2D30) Status art. 29
Natuurbeschermingswet
(1998)**

Het is vreemd dat artikel 29 van de nieuwe NB-wet nu niet in werking is getreden. Artikel 27, 28 en 29 kennen verwijzingen naar elkaar en zouden tegelijk in werking moeten treden. Wij vinden dat ook artikel 29 van de NB-wet in werking had moeten treden om onder andere aan de criteria nadere regels te verbinden. De interpretatie omkerend menen wij dat de artikelen 27 en 28 NB-wet ongeldig zijn omdat er geen invulling aan artikel 29 is gegeven.

Feitelijk wordt in de artikelen 27 en 28 NB-wet niet naar het artikel 29 verwezen. Zodoende kan onafhankelijke en ongelijktijdige inwerkingtreding van artikel 27 en artikel 28 ten opzichte van art. 29 NB-wet plaatsvinden. Artikel 29 verwijst echter wel naar de artikelen 27 en 28 en dit artikel kan zodoende niet zonder de eerder genoemde artikelen in werking treden. Hiervan is echter ook geen sprake.

**2D31) Criteria in art. 29, lid 2
Natuurbeschermingswet
(1998)**

Waarom zijn de criteria niet vastgelegd in artikel 29, lid 2 van de Natuurbeschermingswet (1998)? De voorgenomen aanwijzing is onzorgvuldig door het ontbreken van eenduidige en schriftelijk geformuleerde criteria, en dus onvoldoende gemotiveerd.

De criteria zijn eenduidig geformuleerd. Artikel 29 van de Natuurbeschermingswet (1998) biedt de mogelijkheid voor het vastleggen van de criteria in een Algemene Maatregel van Bestuur, maar vormt geen verplichting.

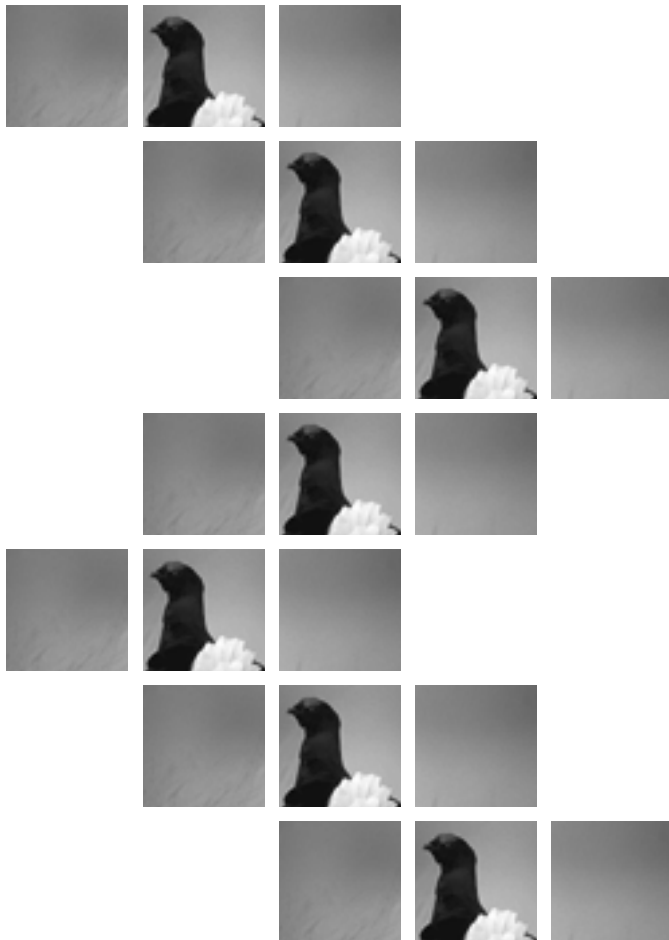
Natuurbeschermingswet (1998) overig

2D32) Speciale beschermingszones en regime Natuurbeschermingswet (1998)

Alle aangewezen speciale beschermingszones zullen onder de NB-wet moeten vallen; LNV moet zich dan echter beperken tot alleen het aanwijzen van NB-wetgebieden.

Er bestaat geen verplichting om speciale beschermingszones aan te wijzen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

De omzetting van de rechtsgevolgen van artikelen 6 leden 3 en 4 zal geschieden via de NB-wet, namelijk via een AMvB gebaseerd op art. 29 van de Natuurbeschermingswet 1998. Hiermee hebben de aangewezen gebieden echter geen status van natuurmonument of staatsnatuurmonument verworven.



Hoofdstuk 3

Selectiecriteria en methode van begrenzing

Hoofdstuk 3 Selectiecriteria en methode van begrenzing

Inleiding	47
3A) De ornithologische criteria	47
3B) Het zogeheten 1% criterium	54
3C) De vijf belangrijkste gebieden	56
3D) Het beoordelingscriterium minimaal 100 ha natuurstatus	58
3E) De begrenzing van gebieden	60
3F) De telgegevens van vogels	64
3G) Aantal aan te wijzen gebieden	71



Inleiding

Veel vragen zijn gesteld over de wijze waarop de selectie en begrenzing van de speciale beschermingszones heeft plaats gevonden. In hoofdstuk 1 is reeds in algemene zin aangegeven op welke wijze de gebieden zijn geselecteerd en begrensd. Als bijlage is een technische verhandeling over de wijze van selectie en begrenzing opgenomen.

In het navolgende wordt nader ingegaan op vragen die betrekking hebben op het gehanteerde begrippenkader. Achtereenvolgens komen aan de orde de ornithologische criteria, het zogeheten 1%-criterium, het criterium van de 5 belangrijkste gebieden, het beoordelingscriterium van 100 ha formele natuurstatus, de begrenzing van gebieden, vogeltellingen en soorten vogels en het aantal aan te wijzen gebieden.

3A) De ornithologische criteria

3A1) Criteria voor selectie

Wat zijn de selectiecriteria?

De criteria voor selectie van gebieden zijn als volgt: (1) minstens 1% van de biogeografische populatie van een (of meer) watervogelsoort(en) verblijft geregeld in een gebied en (2) het gebied behoort tot de vijf belangrijkste gebieden in Nederland voor een soort voorkomend op Bijlage I van de Vogelrichtlijn.

In het hoofdstuk Introductie is de selectie en begrenzing van de gebieden in algemene zin verwoord. Een meer technische verhandeling is als bijlage bij deze nota van antwoord opgenomen.

3A2) Keuze voor enkel ornithologische criteria

Waarom worden geen andere dan ornithologische criteria gebruikt om aanwijzingen te doen? Uitsluitend ornithologische belangen als graadmeter is te eenzijdig, ook andere natuurbelangen (als gevolg van Ecologische Hoofdstructuur) moeten worden afgewogen. Verder hadden meer dan alléén natuurbelangen afgewogen moeten worden. Voldoen deze ornithologische criteria verder aan de eisen om invulling te kunnen geven aan de Vogelrichtlijn?

Uit vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat alleen ornithologische criteria gebruikt mogen worden om onder de Vogelrichtlijn aan te wijzen gebieden te selecteren.

3A3) Twijfel aan ornithologische waarde van gekozen criteria

Alhoewel slechts ornithologische criteria gebruikt hadden mogen worden, zijn twee van de drie gehanteerde criteria geen ornithologische, maar beleidsmatige criteria (5 belangrijkste gebieden en 100 ha norm). In het Algemeen Overleg (AO) van 11/3/'99 heeft de Staatssecretaris van LNV aangegeven dat ook andere dan ornithologische criteria een rol hebben gespeeld bij de aanwijzing. Ik verzoek hierop commentaar te geven. Daarbij is de terminologie "Uitsluitend ornithologische criteria" strijdig met de zinsnede dat begrenzing zo gekozen is dat in landschappelijk en ecologisch opzicht kan worden gesproken van een samenhangend geheel. Het criterium "....landschappelijk en ecologisch...samenhangend geheel" is niet in overeenstemming met de Vogelrichtlijn en de jurisprudentie.

Het criterium van de aanwijzing van één van de vijf belangrijkste gebieden in Nederland voor een soort die voorkomt op Bijlage I van de Vogelrichtlijn is een ornithologisch criterium. Het is ontwikkeld in het kader van de studie 'Inventory of Important Bird Areas in the European Community' (IBA89; Grimmett & Gammel, 1989) die in opdracht van de Europese Commissie is verricht door de International Council for Bird Preservation (ICBP), de voorloper van BirdLife International. In het arrest van 19 mei 1998 tegen Nederland kwam het Europese Hof van Justitie tot de conclusie dat IBA89 "het enige document met wetenschappelijk bewijsmateriaal blijkt te zijn, aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of Nederland zijn verplichting is nagekomen de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de beschermde soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszone aan te wijzen." Hieruit kan worden opgemaakt dat ook het Hof dit als een ornithologisch criterium beschouwt. Nederland gebruikt dit criterium net als het 1% criterium voor trekende watervogels voor de selectie van de vogelrichtlijngebieden. Het 100-ha criterium is als extra beoordelingscriterium voor de selectie van gebieden gehanteerd.

Het is strikt gesproken geen ornithologisch criterium, maar heeft wel degelijk een ornithologische uitwerking. Het dient ertoe om gebieden van aanwijzing uit te sluiten waarvan de instandhouding ondanks het voorkomen van te beschermen soorten niet kan worden gegarandeerd. Toepassing van dit beoordelingscriterium voorkomt bijvoorbeeld dat tijdelijk door vogels als broedplaats gebruikte zanddepots, broedplaatsen op overhoeken binnen infrastructurele voorzieningen als rangeercomplexen, verkeersknooppunten en dergelijke en grote aaneengesloten agrarische gebieden waar door de kwaliteit van het gewas bepaalde ganzensoorten en andere watervogels foerageren, tot voor aanwijzing geselecteerde gebieden behoren. Dergelijke terreintypen vervullen slechts een beperkte ecologische functie als broedplaats of voedselgebied waardoor slechts wordt voldaan aan één behoefte die de betrokken vogels aan hun leefomgeving stellen. In vergelijking tot gebieden met een meer natuurlijk karakter en met meer variatie in biotopen zijn dergelijke terreinen slechts van beperkte betekenis voor een klein aantal soorten. De betreffende gebieden worden door de Nederlandse Regering daarom niet beschouwd als "meest geschikt" (overeenkomstig art. 4, Vogelrichtlijn), die als speciale beschermingszones moeten worden aangewezen.



Verder zij erop gewezen dat voedselgebieden voor watervogels in het agrarisch gebied ruim voorhanden zijn, waardoor de beschermingsbehoefte ervan in het kader van de Richtlijn beperkt is. Door toepassing van de 100 ha-voorwaarde wordt de aanwijzing van in agrarisch gebruik zijnde voedselgebieden beperkt tot combinaties met slaapplekken (c.q. open water) terwijl voedselgebieden met een meer natuurlijke vegetatie c.q. voedselaanbod wel grotendeels in de aangewezen gebieden liggen.

De Staatssecretaris van LNV heeft tijdens het Algemeen Overleg van 11 maart 1999 aangegeven dat bij de aanwijzing en begrenzing van een zeer beperkt aantal gebieden ook rekening gehouden is met zeer intensief gebruikte terreinen. De Staatssecretaris heeft tijdens dit overleg aangegeven dat dit nader bezien zal worden. Deze heroverweging heeft thans plaats gevonden en heeft geleid tot vergroting van de aangewezen speciale beschermingszones.

Bij de begrenzing van de gebieden is er voorts van uitgegaan dat de gebieden landschappelijk en ecologisch "een samenhangend geheel" moeten vormen. Deze begrippen zijn gerelateerd aan de biotoop-eisen van de in de gebieden voorkomende vogelsoorten, omdat landschapsecologische grenzen meestal ook de scheiding vormen tussen leefgebieden of functies die de landschapstypen voor de betrokken vogelsoorten vervullen.

3A4) Aanwijzing en reactie slechts op grond van ornithologische criteria

Het uitgangspunt dat aanwijzing slechts op grond van ornithologische criteria plaats kan vinden is in strijd met het nationaal recht. De opmerking in ontwerp-besluiten dat reactie slechts mogelijk is op basis van ornithologische aspecten is een onrechtvaardige beperking van de rechtspositie van belanghebbenden. De procedure lijkt onder grote tijdsdruk te staan, pas in maart 1999 is er meer actuele informatie over vogelkundige waarden beschikbaar gekomen, terwijl alleen hierop gereageerd kan worden.

Dat de aanwijzing van gebieden louter op basis van ornithologische criteria plaats moet vinden, heeft zijn grondslag in de Vogelrichtlijn zelf en is bevestigd door uitspraken van het Europese Hof van Justitie. De Nederlandse Regering is van oordeel dat dit niet in strijd is met het nationaal recht.

De procedure voor aanwijzing van de nu voorgestelde gebieden staat inderdaad onder tijdsdruk. Het Europese Hof van Justitie heeft Nederland in 1998 veroordeeld vanwege het onder meer in onvoldoende mate aanwijzen van gebieden onder de Vogelrichtlijn. Wil Nederland voorkomen dat het Europese Hof van Justitie ons land in tweede instantie een forse boete oplegt wegens het niet nakomen van Europees rechterlijke verplichtingen, dan dienen op zeer korte termijn voldoende gebieden worden aangewezen. Ondanks de noodzaak tot snel aanwijzen van gebieden is een aanwijzingsprocedure gekozen waarbij belanghebbenden op grond van de Algemene wet bestuursrecht onverplicht zijn gehoord. De vogelkundige waarden van de aan te wijzen gebieden zijn reeds in 1994 beschreven in een in opdracht van het Ministerie van LNV vervaardigd rapport 'Belangrijke Vogelgebieden in Nederland'.

3A5) Achtergrond criteria

Bij welk besluit zijn de criteria vastgelegd? Hoe zijn de criteria tot stand gekomen? Zijn deze criteria wettelijk vastgelegd? Het alleen mogen hanteren van ornithologische criteria berust slechts op het Lappelbank-arrest. Dit is geen constante jurisprudentie. De criteria hadden moeten worden vastgesteld op basis van het vervroegd in werking stellen van art. 29 van de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998.

De selectiecriteria voor de aanwijzing van de gebieden zijn ontleend aan de criteria die worden gehanteerd bij de aanmelding van gebieden in het kader van de Wetlands-Conventie (1% criterium) en aan de criteria die zijn opgenomen in een in opdracht van de Europese Commissie opgesteld rapport, Inventory of Important Bird Areas in the European Community (IBA89). De criteria zijn voor Nederland voor het eerst gepubliceerd in het rapport 'Belangrijke Vogelgebieden in Nederland' (Van den Tempel & Osieck, 1994), opgesteld in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze selectiecriteria zijn ook gebruikt bij de 30 gebieden die tot nu toe zijn aangewezen als speciale beschermingszones.

Het Lappelbank-arrest (1996) is niet het enige arrest waarin het Europese Hof van Justitie vaststelt dat bij de aanwijzing van speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn alleen ornithologische criteria mogen worden gehanteerd. Het Hof had dit al eerder vastgesteld in het Santoña-arrest (1993, Commissie/Spanje). Ook in het arrest van het Hof tegen Nederland van 19 mei 1998 is dit nogmaals bevestigd, zodat er wel degelijk sprake is van constante jurisprudentie.

3A6) Criteria zijn voorlopig

De gehanteerde criteria kunnen als "voorlopig" worden bestempeld. Dat is een wankel basis voor zowel het uitbrengen van reacties als het nemen van besluiten.

De criteria hebben geen voorlopig karakter, dezelfde criteria zijn door Nederland ook gehanteerd bij eerdere aanwijzingen in het kader van de Vogelrichtlijn. Deze lijn is slechts gecontinueerd.

3A7) Jurisprudentie en ornithologische waarde

De aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU geeft niet per definitie de verplichting het besluit als geheel inhoudelijk te beperken tot aspecten van vogelkundige aard.

Uitspraken van het Europese Hof van Justitie geven duidelijk aan dat bij de keuze en de begrenzing van de gebieden louter vogelkundige waarden een rol mogen spelen. Deze lijn is steeds gecontinueerd.

3A8) Uniformering criteria in EU-verband

De gehanteerde criteria zijn te ruim, ze gaan verder dan de internationale verplichtingen. Voor alle EU-Lid-Staten zal de vaststelling van de criteria moeten worden gecoördineerd om tot gelijke criteria te komen.



De selectiecriteria zijn ontleend aan een in opdracht van de Europese Commissie opgesteld rapport (zie vraag 3A3) en aan criteria die in het kader van de Wetlands-Conventie zijn ontwikkeld.

De Vogelrichtlijn dient door de Lid-Staten te worden uitgevoerd. Daarbij hebben zij een zekere mate van beleidsvrijheid, ook wel het subsidiariteitsbeginsel genoemd. De selectiecriteria voor de aanwijzing van gebieden is om deze reden geen onderdeel van de Vogelrichtlijn, het vaststellen van de selectiecriteria is voorbehouden aan de Lid-Staten zelf. De Nederlandse Regering is van mening dat met het toepassen van de Nederlandse selectie criteria op een evenwichtige wijze invulling wordt gegeven aan de vereisten van de Europese Vogelrichtlijn.

De Europese Commissie ziet in eerste instantie toe op een adequate uitvoering van de richtlijn en de juiste toepassing van gebruikte selectiecriteria. Dat de uitvoering van de richtlijn in de ogen van de Europese Commissie te wensen overlaat moge blijken uit de veroordeling van ons land door het Europese Hof van Justitie en het feit dat de Europese Commissie tegen 13 Lid-Staten een procedure heeft lopen.

3A9) Criteria en begrenzing van gebieden zijn niet consequent en consistent

Eenduidige criteria voor de begrenzing ontbreken en als gevolg daarvan worden de criteria niet consistent gehanteerd. Hierdoor kan niet goed worden overzien wat de gevolgen zijn van het onder de Vogelrichtlijn brengen van gebieden. Er zijn bijvoorbeeld geen ornithologische redenen om militaire oefenterreinen (die op de Veluwe), jachthavens en landbouwenclaves buiten de aanwijzing te houden zoals nu in een aantal ontwerpbesluiten is gedaan. Er bestaan bovendien inconsequenties tussen de verschillende toelichtingen in ontwerpbesluiten wat betreft het wel/niet uitsluiten van deze gebieden.

In deze Nota van Antwoord is een bijlage gevoegd, waarin de methodiek van selectie en begrenzing van gebieden uitvoerig is uiteengezet.

De selectie en begrenzing van gebieden heeft voor de besluitvorming met betrekking tot de definitieve aanwijzingen op deze wijze plaatsgevonden. Het selecteren en begrenzen van gebieden is in alle gevallen gebaseerd op de genoemde methodiek. Dit betekent dat in een aantal gebieden de uiteindelijke begrenzing, mede in het licht van de resultaten van de actualisatie van de vogelgegevens, is aangepast. Dit zowel in de zin dat gehele gebieden of delen van gebieden niet bij de uiteindelijke begrenzing zijn betrokken als dat er gebieden met een grotere oppervlakte worden aangewezen. Bebouwde oppervlakten zoals dorpen, verblijfsrecreatiecomplexen, kazernes en bestaande infrastructuur maken geen wezenlijk onderdeel uit van het leefgebied van de bedoelde vogelsoorten en zijn in de toelichting op de definitieve beschikking geëxclaveerd.

3A10) Formele natuurstatus

De term 'formele natuurstatus' wordt in diverse ontwerpbesluiten niet inhoudelijk toegelicht, of dit begrip wordt op verschillende wijze beschreven en geïnterpreteerd. Daardoor is deze term onbruikbaar voor de aanwijzing van speciale beschermingszones als onderdeel van het criterium: "tenminste 100 ha aaneengesloten terrein met formele natuurstatus".

Formele natuurstatus wordt gedefinieerd als: terreinen die de status van beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument onder de Natuurbeschermingswet hebben, alsmede terreinen in eigendom en beheer van Staatsbosbeheer of van de organisaties, die vallen onder de Regeling subsidies particuliere terreinbeherende organisaties.

3A11) Beschermingsbehoefte van de soorten

Waarom ontbreekt bij de gehanteerde criteria het criterium dat rekening moet worden gehouden met de bescherming die deze soorten behoeven in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is? De in de art. 4 Vogelrichtlijn genoemde zinsnede “rekening houdend met de beschermingsbehoefte van de soorten” is niet in de selectiecriteria verwerkt. Hoe wordt bepaald wat de beschermingsbehoefte is van een soort?

De zinsnede uit artikel 4 van de Vogelrichtlijn “waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten [...] behoeven” wordt door Nederland opgevat als dat niet alle gebieden waar vogels uit Bijlage I of andere trekvogels voorkomen behoeven te worden aangewezen.

De beschermingsbehoefte van de verschillende soorten ligt wel degelijk besloten in de toegepaste criteria. Zowel het 1%-criterium als het criterium “een van de vijf belangrijkste gebieden” leidt voor schaarse en kwetsbare soorten (voorkomend in een beperkt aantal gebieden) tot een hoger beschermingsniveau dan voor verspreid voorkomende en meer talrijke soorten het geval is. Van de schaarse purperreiger liggen vrijwel alle broedplaatsen binnen de aangewezen gebieden terwijl dat aandeel bij een meer talrijk voorkomende soort als de zwarte specht amper eenderde bedraagt.

3A12) Biogeografische populatie

Ten onrechte ontbreekt een definitie van ‘biogeografische populatie’. Verhelp dit hiaat bij de toelichting van de definitieve aanwijzingen. Wat is een biogeografische populatie? Hoe wordt dit begrip in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd?

Een biogeografische populatie (ook wel aangeduid als flyway-populatie) van een vogelsoort is een uit een bepaald broedgebied afkomstige populatie (groep) van vogels, die niet of nauwelijks (genetische) uitwisseling heeft met andere populaties. Het begrip biogeografische populatie wordt gebruikt in het kader van de Wetlands-Conventie voor de toepassing van de zogeheten 1%-drempel (zie vragen 3B1en 3B3). Biogeografische populaties (en bijhorende 1%-drempelwaarden) zijn door Wetlands International gepubliceerd in Waterfowl Population Estimates (2e editie, 1997) op verzoek van de 6e Bijeenkomst van de Conferentie van Partijen aangesloten bij de Wetlands-Conventie (Rec. VI.4, Brisbane 1996). De aangesloten partijen worden opgeroepen deze drempelwaarden te gebruiken bij de aanmelding van Wetlands van internationale betekenis onder de Conventie (vgl. art. 4, lid 2 van de Vogelrichtlijn).



3A13) Definitie Wetland

Wat is een Wetland? Hoeveel procent water moet in een gebied aanwezig zijn, wil men nog kunnen spreken van een Wetland?

De Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels, oftewel de Wetlands-Conventie, definieert Wetlands als volgt: “moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeewater waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter.” Het gemeenschappelijk kenmerk van het Engelse begrip ‘Wetland’ is dat de bodem of het substraat ten minste periodiek verzadigd is met of bedekt door water. Hieruit blijkt dat het begrip ‘Wetland’ niet wordt bepaald door een zeker percentage water in een gebied.

3B) Het zogeheten 1% criterium

3B1) Grootte gebied versus populatiedichtheid

Elk willekeurig groot gekozen gebied zal tenminste 1% van de omvang van de biogeografische populatie van een trekvogelsoort bevatten. Het 1% criterium is daarom niet valide omdat er altijd aan kan worden voldaan. Elk groot gekozen gebied zal tevens voldoen aan het criterium '1 van de 5 beste' om dezelfde reden. De populatiedichtheid of concentratie in een bepaald gebied is juist relevant voor de bepaling van het belang van een gebied voor een soort. De populatiedichtheid is uit ornithologisch oogpunt een veel beter criterium om het belang voor de soort te bepalen. Is de Staatssecretaris het eens met het feit dat op basis van dichtheden veel kleinere gebieden zouden moeten worden aange-wezen dan nu het geval is?

Uitgangspunt van de selectie zijn de aantallen van relevante vogelsoorten in een gebied dat landschapsecologisch een eenheid vormt en van belang is voor het voortbestaan van een soort. Op Europees niveau zijn geen criteria ontwikkeld voor selectie van gebieden gebaseerd op populatiedichtheden. De vraag of door toepassing van dichtheden van populaties de gebieden kleiner dan wel groter moeten zijn is in dit kader derhalve niet relevant. Het gebruik van dichtheden voor de selectie van speciale beschermingszones is ook niet geschikt omdat daarmee niet wordt verzekerd dat een voldoende beschermingsniveau van de populatie wordt bereikt. Verder zij opgemerkt dat de berekening van dichtheden ook sterk afhankelijk is van de beschouwde oppervlakte. Het is juist dat niet van alle (kleine) deelgebieden binnen een speciale beschermingszone telgegevens voorhanden zijn. De grens van een aan te wijzen gebied is echter niet alleen gebaseerd op tellingen, maar ook op bekende verspreidingspatronen en op landschapsecologische grenzen, die samenhangen met de voor de vogels geschikte biotooptypen.

3B2) Toepassing 1% norm

Vogels die in Nederland zeldzaam zijn (en de 1% norm halen) kunnen in andere EU landen in overvloed voorkomen. Hoe is de 1% norm toegepast?

Als dat het geval is zullen gebieden waar deze soorten voorkomen in andere EU landen ook voor aanwijzing in aanmerking dienen te komen. Indien de soort in andere landen meer talrijk voorkomt, zal de toepassing van de 1%-norm (tegenwoordig aangeduid als 1%-drempel) daar leiden tot selectie van meer gebieden. Er wordt aan de 1%-drempel voldaan indien het gemiddelde van ten minste drie seizoenmaxima gelijk of groter is dan de drempelwaarde. Het seizoenmaximum is het grootste aantal vogels dat van een bepaalde soort (c.q. biogeografische populatie) in een bepaald winter- of zomerseizoen is vastgesteld.



3B3) Waarom 1% en niet een ander percentage

De ornithologische basis van het 1% criterium is aanwezig, maar onduidelijk blijft waarom niet een grens van 2% is gekozen en waarom de Vogelrichtlijn zelf niet over de 1%-norm rept. Kortom hoe en waarom (t.o.v. andere percentages) heeft LNV het 1% criterium vastgesteld?

Artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn verwijst via het begrip 'watergebieden van internationale betekenis' naar de Wetlands-Conventie. Ingevolge artikel 2 van deze Conventie dienen 'watergebieden van internationale betekenis voor watervogels' te worden aangemeld voor opname in de Lijst van watergebieden van internationale betekenis. De 1%-drempel is een van de selectiecriteria die in het kader van de uitvoering van deze Conventie zijn vastgesteld door de Conferentie van Partijen aangesloten bij deze Conventie (laatstelijk in Costa Rica, 1999). Voor de selectie van watergebieden van internationale betekenis wordt bij deze Conventie de zogenoemde 1%-drempel gebruikt (zijnde 1% van de biogeografische populatie).

3C) De vijf belangrijkste gebieden

3C1) Regio-aanduiding Natura 2000

Wat zijn de redenen waarom Nederland bij het criterium beste 5 gebieden wordt gezien als één regio terwijl het Natura 2000 programma een heel andere regio-aanduiding kent? Op basis van de Natura 2000 zou een geheel andere afweging gemaakt worden qua aanwijzing dan nu is gedaan.

De toepassing van het criterium 'een van de vijf belangrijkste gebieden' gaat uit van de indeling in administratieve regio's van de Europese Unie die is gebaseerd op het standaardsysteem NUTS ('Nomenclature of territorial units for statistics') ontwikkeld door Eurostat. In de studie IBA89, uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, wordt Nederland voor het bepalen en selecteren van de vijf beste gebieden in het kader van de Vogelrichtlijn beschouwd als één gebied. Voor grote Lid-Staten wordt uitgegaan van de vijf beste gebieden per deelregio uitgaande van de NUTS-regio's. Zo is bijvoorbeeld Duitsland opgedeeld in een groot aantal deelregio's. Elke deelregio is daar even groot als een deelstaat. De biogeografische indeling in regio's waarnaar in de vraag wordt verwezen, dient een geheel ander doel. De biogeografische regio's onderscheiden in het kader van de Habitatrichtlijn, zijn gebaseerd op de verspreiding van habitattypen en soorten niet zijnde vogels. Voor iedere biogeografische regio afzonderlijk (Nederland behoort tot de Atlantische regio) wordt een beoordeling gemaakt van ingediende lijsten van voorgestelde gebieden van communautair belang (Habitatrichtlijn, art. 4). Bij de eigenlijke selectie van gebieden die in aanmerking komen voor aanwijzing onder de Habitatrichtlijn speelt deze regio-indeling verder geen rol.

3C2) De vijf belangrijkste gebieden en 'meest geschikte gebieden'

Volgens art. 4:1 Vogelrichtlijn, laatste alinea moeten bij de implementatie van de Vogelrichtlijn de "meest geschikte gebieden" in o.a. Nederland worden aangewezen. Wat is 'meest geschikt' in deze situatie en geeft het 1 op 5 criterium een goede invulling aan deze eis? Waarom niet de beste 3 gebieden of beste 10 gebieden? Het hanteren van de 5 belangrijkste gebieden kan ertoe leiden dat enkele van de meest geschikte gebieden toch niet worden aangewezen, waardoor die gebieden door niet-aanwijzing in kwaliteit en kwantiteit achteruit gaan.

Nederland heeft het begrip 'meest geschikt gebieden' uit artikel 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn nader geoperationaliseerd in het begrip 'vijf belangrijkste gebieden'. Het hierop gebaseerde criterium is ontleend aan IBA89, een studie verricht in opdracht van de Europese Commissie (zie ook antwoord op vraag 3A3). De belangrijkste vijf gebieden heeft betrekking op de naar aantal meest belangrijke broedgebieden en/ of pleisterplaatsen van de betreffende vogelsoort die is opgenomen in Bijlage I van de Vogelrichtlijn.



Het aantal van vijf gebieden is, naar het oordeel van Regering, zowel wat betreft het totaal aantal vogels als met betrekking tot het aspect van voldoende geografische spreiding van gebieden een toereikende invulling van het begrip 'meest geschikte' gebieden zoals opgenomen in artikel 4, eerste lid van de Vogelrichtlijn.

3C3) Overzicht van vergelijking gebieden

Voor iedere soort van Bijlage I van de Vogelrichtlijn is het gewenst inzicht te krijgen in de 5 belangrijkste (broed)gebieden (of de vier andere beste gebieden). Een overzicht van deze vergelijking (in cijfers) mag bij de beschikkingsbesluiten niet ontbreken, zodat duidelijk wordt hoe die vergelijking per gebied heeft plaatsgevonden.

Een dergelijk overzicht is opgenomen in het rapport over de actualisatie van vogeltelgegevens. Dit rapport is in opdracht van LNV opgesteld door SOVON-Vogelonderzoek Nederland. Tevens is in de toelichting van elke aanwijzingsbeschikking nadere informatie over de vogelkundige waarden in het gebied opgenomen. Voor iedere soort die aan het criterium belangrijkste vijf gebieden voldoet is aangegeven hoeveel vogels er voorkomen in vergelijking tot het op vier na belangrijkste gebied (dus het vijfde gebied in de reeks van belangrijkheid).

3D) Het beoordelingscriterium minimaal 100 ha natuurstatus

3D1) Ontbreken ornithologische basis voor het 100 ha beginsel

Wat is de ornithologische basis voor het 100 ha beginsel? Het is onduidelijk c.q. er wordt geen verantwoording in het ontwerpbesluit gegeven op grond van welke ornithologische criteria een gebied van 100 ha natuurstatus nodig is om aan doelstelling van de Vogelrichtlijn te voldoen. Volgens de Commissie Vogelrichtlijn mist het 100 ha criterium een ecologische ornithologische grondslag. Waarom heeft de Staatssecretaris niks met deze opmerking gedaan? Het is strijdig met de Vogelrichtlijn.

Het 100 ha beoordelingscriterium is geen strikt ornithologisch criterium, maar heeft wel degelijk een relatie met ornithologische aspecten. Het dient er namelijk toe om gebieden van aanwijzing uit te sluiten waarvan de instandhouding ondanks het voorkomen van te beschermen soorten niet kan worden gegarandeerd. Bijvoorbeeld zanddepots bij ontgrondingsplassen, broedplaatsen op overhoeken binnen infrastructurele voorzieningen als rangeercomplexen, verkeersknooppunten en dergelijke en grote aaneengesloten agrarische gebieden waar door de kwaliteit van het gewas bepaalde ganzensoorten foerageren. Al deze gebieden worden op dit moment niet beschouwd als de 'meest geschikte' gebieden als bedoeld in artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

Het feit dat er binnen alle aan te wijzen gebieden minimaal 100 ha gebied met de natuurstatus voorkomt biedt tevens een zekere garantie voor het duurzaam instandhouden van de ornithologische waarden.

Het Ministerie van LNV zal in het kader van een nog op te zetten monitoringsonderzoek voor de aangewezen vogelrichtlijngebieden tevens de toepassing van het zogeheten 100 ha criterium evalueren (zie ook 3A3).

3D2) Gevolgen niet hanteren beoordelingscriterium

Als het 100 ha criterium vervalt (door rechterlijke uitspraak) dan heeft dit verstrekkende gevolgen voor gemeentelijk beleid als het gaat om gebieden die kwalificeren als speciale beschermingszone en die kleiner zijn dan 100 ha.

Het eventueel vervallen van het 100 ha-criterium heeft consequenties voor de selectie van gebieden die voor aanwijzing in aanmerking komen. Aangezien er gegronde redenen zijn om dit criterium te gebruiken, zal in die situatie anderszins invulling moeten worden gegeven aan de selectie van gebieden, om tot de beoogde aanwijzingen te komen.

Overigens zij erop gewezen dat dit criterium ook is toegepast in het rapport Belangrijke vogelgebieden in Nederland (IBA94) dat voor de Europese Commissie mede de maatstaf vormde om veroordeling van Nederland te verzoeken wegens het in onvoldoende mate aanwijzen van speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn. Dit geeft een aanwijzing dat de lijst van gebieden die zijn opgenomen in IBA94, als een goede uitwerking wordt beschouwd van de aanwijzingsverplichtingen die uit de Vogelrichtlijn voortvloeien.



Het grootste deel van de gebieden in IBA94 is aangewezen; de overige gebieden hebben aan ornithologisch belang ingeboet of het belang ervan kan aan de hand van de beschikbare gegevens onvoldoende worden onderbouwd.

3D3) 100 ha en het streven naar een aaneengesloten natuurgebied

Wanneer is sprake van een 'aaneengesloten natuurgebied' en hoe wordt dit begrip in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd? Het 100 ha criterium wordt ingegeven door het streven naar een aaneengesloten natuurgebied. Hier van kan toch ook sprake zijn bij een gebied kleiner dan 100 ha. Is er nog sprake van een aaneengesloten natuurgebied wanneer het gebied wordt doorsneden door openbare wegen, railverbindingen, etc? Ik stel de noodzaak van het streven naar een aaneengesloten gebied ter discussie. Het gebied hoeft niet noodzakelijk aaneengesloten te zijn om aan de vogelkundige waarden te voldoen.

De ondergrens grens van 100 ha gebied met een natuurstatus wordt door Nederland gebruikt om de meest geschikte gebieden in het kader van de vogelrichtlijn aan te wijzen (zie 3A3, 3A10, 3D1).

Lijnvormige infrastructurele voorzieningen, zoals wegen, spoorlijnen en kanalen worden niet geacht voor vogels een dusdanige barrière te zijn dat een doorsneden gebied niet meer als aaneengesloten wordt beschouwd.

3D4) 100 ha landoppervlak en 100 ha wateroppervlak

Waarom moet er bij waterpartijen (meren, rivieren, etc) 100 ha natuurgebied op het land aanwezig zijn, om aangewezen te kunnen worden? Waarom wordt er een minimaal oppervlak voor land ingesteld en waarom gebeurt dit niet voor water?

Het 100 ha-criterium is niet toegepast op wateren. Wateren zijn alleen geselecteerd op basis van de aanwezigheid van vogels in verband met het 1% -criterium dan wel op basis van het feit of het betreffende gebied behoort tot de 5 belangrijkste gebieden in Nederland.

3E) De begrenzing van gebieden

3E1) Motivering begrenzing

Een gemotiveerde omschrijving en logische onderbouwing van de (totstandkoming van de) begrenzing ontbreekt. Dit is onzorgvuldig en getuigt niet van de vereiste deugdelijke motivering. Op welke wijze is de begrenzing gerelateerd aan de telgegevens/waarnemingen? Geef in de definitieve besluiten per gebied aan hoe de begrenzing tot stand gekomen is, aangezien dit in het ontwerpbesluit niet naar voren komt.

In de definitieve beschikkingen is de selectie en begrenzing nader gemotiveerd aan de hand van de aantallen vogels en de biotoopeisen van de betrokken vogelsoorten. De methode op basis waarvan de begrenzing van de gebieden heeft plaats gevonden wordt beschreven in het hoofdstuk introductie. De meer technische beschrijving is als bijlage aan deze nota toegevoegd.

3E2) Begrenzings en bezit terreinbeherende organisaties

De aanwijzing als speciale beschermingszone biedt vaak geen extra bescherming, maar heeft wel veel nadelen voor het terreinbeheer. Moet de begrenzing van gebieden niet worden beperkt tot uitsluitend die gebieden die in het bezit zijn van een terreinbeherende organisatie?

Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat alleen ornithologische criteria gebruikt mogen worden. Eigendomsgrenzen van terreinbeherende organisaties spelen daarbij geen rol. De begrenzing van een speciale beschermingszone heeft zich derhalve niet noodzakelijkerwijs beperkt tot alleen gebieden in het bezit van terreinbeherende organisaties. De grenzen van natuurreservaten en aan te wijzen beschermingszones kunnen echter wel samenvallen omdat grenzen van landschappen en biotopen die voor de betrokken soorten van belang zijn, vaak worden gevormd door de grenzen van reservaten die in eigendom en beheer zijn bij natuurbeschermingsorganisaties.

3E3) Begrenzing gerelateerd aan Ecologische Hoofdstructuur en Structuurschema Groene Ruimte

De begrenzing is niet ingegeven door uitsluitend ornithologische criteria, maar vindt voornamelijk haar oorsprong in het Structuurschema Groene Ruimte en de daarin opgenomen Ecologische Hoofdstructuur. Door de grenzen strikt binnen reservats- en beheersgebieden te houden, wordt in strijd gehandeld met de Vogelrichtlijn. Begrenzings moeten gebaseerd worden op gehele ecosystemen behorend bij gebieden waar de te beschermen vogels voorkomen.

Het komt inderdaad voor dat de grens van het aan te wijzen vogelrichtlijngebied overeen komt met de grens van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zoals weergegeven in het Structuurschema Groene Ruimte. De verklaring is dat de grens van de EHS alsmede de begrenzing van beheers- en reservatsgebieden ook mede gebaseerd zijn op aanwezige vogelkundige waarden. Het samenvallen van de grenzen betekent op zich dus niet dat er geen ornithologische criteria gebruikt zijn. De aan te wijzen gebieden omvatten waar mogelijk complete ecosystemen (voor zover gelegen binnen hetzelfde landschapstype).



Dit is echter niet altijd mogelijk omdat ecosystemen vaak fragmentarisch voorkomen. Verder dient bedacht te worden dat landbouwgebieden, die van belang zijn als voedselgebied voor plantenetende watervogels, zich over grote oppervlakten kunnen uitstrekken. Meestal is er in dergelijke gevallen voor gekozen de meest geschikte plekken voor de betreffende soorten in een beschermingszone op te nemen. Dit betreft met name rust- en slaapplekken (meren en plas- sen) in combinatie met aangrenzende voedselgebieden.

**3E4) Begrenzing Vogelrichtlijn en
begrenzing Habitatrichtlijn**

*Bij de begrenzing van de speciale beschermingszones moet ook rekening wor-
den gehouden met de begrenzing van de Habitatrichtlijn.*

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn hebben ieder hun eigen te beschermen natuurwaarden. Zodoende valt de begrenzing van een onder de Vogelrichtlijn aan te wijzen beschermingszone niet noodzakelijkerwijs samen met een gebied van belang onder de Habitatrichtlijn.

3E5) Begrenzing te ruim

*De begrenzing is te ruim genomen zodat voor grotere deelgebieden niet meer
aan de criteria kan worden voldaan. Er is een grotere oppervlakte aan speciale
beschermingszones toegekend dan strikt noodzakelijk. Ter illustratie: soms ligt
bebouwing binnen de contouren van de begrenzing.*

De gebieden zijn geselecteerd en begrensd op basis van de methodiek zoals beschreven in vraag 3A3. Op de kaarten behorend bij de aanwijzingsbesluiten is de definitieve begrenzing opgenomen. Tevens is in de toelichting vermeld welke delen van het gebied niet als Vogelrichtlijngebied worden aangemerkt, omdat ze geen wezenlijke functie vervullen voor de vogelsoorten waarvoor het gebied wordt aangewezen.

3E6) Begrenzing te beperkt

*De begrenzing is te beperkt genomen. Wij vragen om enkele uitbreidingen van
gebieden die, zowel wat betreft aard en oppervlakte, omvangrijk zijn en gevol-
gen zullen/kunnen hebben. Dergelijke uitbreidingen ondervinden bijzondere
aandacht.*

Alle voorstellen voor gebiedsaanpassingen zijn nader beoordeeld. Het voert nu te ver om op alle voorstellen specifiek in te gaan. De toelichting op de besluiten en bijbehorende kaart maken dit exact duidelijk. In de bijlage is voorts een over- zicht opgenomen van de gebieden en een korte motivatie van de wijzigingen van de begrenzingen.

3E7) Begrenzing water en land

Er is sprake van een te grove gebiedsbegrenzing (voornamelijk voor watergebieden). Waarom is er gekozen voor een integrale aanwijzing van alle watergebieden en niet voor een selectie van de meest geschikte broed-, rui- en rustgebieden van de te beschermen vogels? Zijn er twee verschillende maatstaven gehanteerd bij de begrenzing voor land- en watergebieden? De begrenzing van watergebieden is onzorgvuldig en met de grove hand gebeurd.

Zowel de watergebieden als de landgebieden zijn geselecteerd en begrensd op het voorkomen van bij de aanwijzing betrokken vogelsoorten in combinatie met landschapsecologische grenzen. In geval van open watergebieden gaat het veelal om verschillende watervogels (met uiteenlopende biotoop-eisen) die zowel vis als ander aan de bodem vastzittend voedsel eten en die tezamen grote delen van het gebied als broed-, rui-, rust- en/ of voedselgebied gebruiken.

3E8) Wijze van begrenzing en exclavering

Gebiedsbegrenzingsen zijn niet eenduidig getrokken in de ontwerpbesluiten. De gemaakte afweging omtrent exclavering dient expliciet vermeld te worden (exclavering militair oefenterrein, in RBON verband begrensde landbouwgebieden, railverbindingen, jachthavens, etc). Welke criteria zijn er voor de begrenzing en exclavering (in tegenstelling tot selectie) gebruikt?

In de ontwerp-aanwijzingsbeschikkingen is inderdaad niet eenduidig omgegaan met het exclavering van bepaalde gebieden. In de definitieve beschikkingen is voor alle te exclavering gebiedsdelen één en dezelfde werkwijze gevolgd. Uitgezonderde gebiedsdelen vervullen geen wezenlijke functie voor de vogelsoorten waarvoor het gebied wordt aangewezen.

3E9) Verzoek exclavering

Het is mij onduidelijk welke gebieden voor vogels geschikt zijn. Bij de exclavering van intensief door andere gebruiksfuncties benutte gronden behoren deze niet te worden aangemerkt als de voor de instandhouding van de te beschermen vogelsoorten meest geschikte gebieden, omdat ze niet het meest geschikt zijn. Gezien het feit dat gebieden ook intensief door andere functies worden gebruikt is het niet aannemelijk dat de gebieden in hun totaliteit als meest geschikt kunnen worden aangemerkt. In verband met de externe werking van speciale beschermingszones rond bestaande bedrijven zou een minimale zone buiten de aanwijzing moeten blijven. Verzoeken deze gebieden te exclavering.

Alleen ornithologische criteria en landschapsecologische overwegingen zijn bij de begrenzing gehanteerd. Dat houdt in dat de grens getrokken is op de plaats waar deze vanuit vogelkundige overwegingen verantwoord is.



3E10) Begrenzing op micro-niveau

De aanwijzing van gebieden moet geschieden op deelgebiedniveau of perceelsniveau van ieder potentieel gebied indien kan worden aangegeven hoe groot de populatie vogels is voor deze niveaus. Het valt ons op dat door het ontbreken van een afweging op micro-niveau, o.a. diverse grote percelen bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond alsook tuinbouwbedrijven binnen de begrenzing liggen. Hoe kunt u verklaren dat deze gronden voldoen aan de kwalificatie 'meest geschikt'.

Het is volstrekt juist dat bijvoorbeeld bebouwde delen die binnen de buitengrens van het aan te wijzen gebied zijn gelegen, geen betekenis hebben voor de vogelstand. Deze delen worden in de toelichting van de definitieve beschikking uitgezonderd van aanwijzing als speciale beschermingszone. De aanduiding 'meest geschikt' is van toepassing op het aan te wijzen gebied als geheel en geldt niet noodzakelijkerwijs voor ieder perceel binnen het gebied.

3E11) Begrenzing en criteria IBA89

Welke zijn de criteria van IBA89 waar het Europese Hof van Justitie naar verwijst? Zijn deze gehanteerd bij de voorgenomen begrenzing van het gebied?

IBA89 gebruikt een set van 14 criteria, waarvan het criterium van 'één van de vijf belangrijkste gebieden' en de 1% drempel het meest zijn toegepast. Deze criteria liggen ook ten grondslag aan de gebiedeninventarisatie IBA94 en zijn ook nu bij de selectie van de gebieden gehanteerd.

3E12) Aanpassingen begrenzingen

Wat is de 'hardheid' van de gekozen begrenzing?

Is het denkbaar dat na aanwijzing, door voortschrijdend inzicht, de grenzen van de aangewezen gebieden naar buiten worden verplaatst?

Ik heb bezwaar tegen een uitbreiding van gebieden, het verleggen van de begrenzingen en het aanwijzen van nieuwe speciale beschermingszones. Als hier ornithologische redenen voor aanwezig zijn, zou dit immers al wel gedaan zijn. Anders heeft LNV onzorgvuldig en onrechtmatig gehandeld.

De begrenzing van de gebieden is als gevolg van veel gemaakte opmerkingen nader bezien. Daarvoor zijn twee studies uitgevoerd; een actualisering van vogeltelgegevens en een studie naar de leefgebieden van vogels. Op grond van deze studies is de begrenzing van een aantal gebieden aangepast. In een aantal gevallen is de begrenzing ook naar buiten toe aangepast. Ook is uit de actualisering van de vogeltelgegevens gebleken dat een aantal gebieden niet meer voor aanwijzing in aanmerking komt en deze zijn afgefallen in de aanwijzingsprocedure.

3F) De telgegevens van vogels

3F1) Telgegevens in ontwerpbesluit

De telgegevens zijn nergens terug te vinden in de ontwerpbesluiten en het verzoek is om deze lijsten met vogeltellingen bij de definitieve besluiten te vermelden in de toelichting (dit in het kader van het motiveringsbeginsel). De ornithologische gegevens hebben niet ter inzage gelegen. Het gevolg van het niet vermelden van zo'n cijfermatige onderbouwing in het ontwerpbesluit is dat onduidelijk blijft met welke telgegevens invulling is gegeven aan de criteria voor aanwijzing van speciale beschermingszones. Het blijft absoluut onduidelijk of en hoe aan de criteria is voldaan. Bovendien zijn de gebrekkige telgegevens waaraan het ontwerpbesluit refereert, gedateerd en achterhaald. Het gehanteerde cijfermateriaal is verouderd; IBA-tellingen uit globaal de 80-er jaren worden gebruikt. Selectie en begrenzing van gebieden dienen te worden gebaseerd op actuele vogeltelgegevens (IBA98).

Dat dit nu niet is gebeurd, en klaarblijkelijk ook niet nodig is bevonden, getuigt niet van zeer grote zorgvuldigheid.

De ontwerpbeschikkingen zijn gebaseerd op vogelkundige gegevens ontleend uit het rapport Belangrijke Vogelgebieden in Nederland (1994). Dit rapport is hoofdzakelijk uitgegaan van vogeltellingen die in de periode 1987-91 zijn verricht. De gegevens over de kwalificatie van de gebieden hebben tijdens de inspraakprocedure ter inzage gelegen. Aan een groot aantal belanghebbenden is op verzoek een exemplaar van dit rapport toegestuurd.

Het is juist dat de gebruikte telgegevens enigszins verouderd waren. Op grond van terechte kritiek is besloten een actualisatie te laten plaats vinden van vogeltelgegevens. Deze gegevens zijn nu gebruikt voor de definitieve aanwijzing van de gebieden.

3F2) Wie heeft geteld?

Zijn vogeltellers opgeleid en zijn er landelijk vastgestelde eisen om vogels te tellen? Zijn de waarnemingen van goedbedoelende amateurs inderdaad de grondslag van de toepassing van de criteria? Ik twijfel aan de objectiviteit van de telgegevens van de Vogelbescherming. Het is onjuist en niet betrouwbaar dat slechts één organisatie telgegevens beschikbaar heeft gesteld. Dit temeer anderen hier een bijdrage toe hadden kunnen leveren. Er is daarom ten onrechte geen rekening gehouden met de informatie (aangaande telgegevens) die beschikbaar is bij belanghebbenden (eigenaars, opzieners, jachtrechthouders), die in het betreffende gebied leven. Dit getuigt bepaald niet van een zorgvuldige belangenafweging (art. 3:2 Awb).

De meeste telgegevens zijn verzameld door vrijwilligers van SOVON Vogelonderzoek Nederland en professionele tellers van diverse rijksdiensten en terreinbeherende organisaties. Al deze tellers beschikken over een grote vogelkennis. Alle ingeleverde telgegevens worden door medewerkers van SOVON op consistentie gecontroleerd. Bij twijfel wordt contact opgenomen met de tellers.



Naast de eigen gegevens van SOVON krijgt zij gegevens van een groot aantal overheidsinstanties (RIZA, RIKZ en provincies) en van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. SOVON heeft meerjarencontracten met LNV, CBS en Rijkswaterstaat voor de uitvoering van vogeltellingen in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring. Van anderen afkomstige informatie is door LNV doorgezonden aan SOVON om die te gebruiken bij de actualisering van de vogeltelgegevens van de Vogelrichtlijngebieden. Er zij verder op gewezen dat de resultaten van deze tellingen al jarenlang de basis vormen voor beleids- en beheersbeslissingen door overheden en particuliere organisaties zonder dat daarbij ooit is gebleken dat de verzamelde vogelgegevens een vertekend beeld gaven van de aanwezige vogelwaarden. Verschillen tussen tellingen van verschillende waarnemers zijn veelal terug te voeren op verschillen in onderzoek-intensiteit en interpretatie.

3F3) Hoe is geteld?

Ik maak bezwaar tegen de gehanteerde eenzijdige en gebrekkige telmethode (en het ontbreken van een motivering daarvan) en het uitvoeren van werkzaamheden door de daartoe aangewezen uitvoerende organisatie. Is er een landelijk vastgestelde wijze van tellen en van verslaglegging en zo ja, hoe wordt gecontroleerd dat tellers deze ook daadwerkelijk gebruiken? Ik twijfel aan de tellingen en aan de telmethode omdat ik betwijfel of de genoemde soorten daadwerkelijk wel voorkomen in de aangewezen gebieden, omdat eigenaren ze niet rond hun bedrijven hebben gesignaleerd.

SOVON coördineert in opdracht van Expertise Centrum LNV (voorheen IKC-Natuurbeheer) en RIZA de (internationale) midwintertellingen en de landelijke ganzen- en zwanentellingen. Daarnaast worden in het kader van andere projecten in een groot aantal gebieden maandelijks alle watervogels geteld. De tellers betreffen zowel terzake deskundige vrijwilligers als medewerkers van Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en andere instellingen. Dit geldt ook voor de broedvogeltellingen die onder coördinatie van SOVON plaatsvinden. Deze broedvogeltellingen worden in opdracht van LNV, RIZA en CBS uitgevoerd. SOVON doet jaarlijks in diverse rapporten uitgebreid verslag van deze tellingen. De methodes voor de integrale gebiedstelling van vogels zijn onder andere vastgelegd in een aantal handleidingen (Van Roomen en Hustings 1996, Van Wijk 1996).

3F4) Hoe is geteld met het oog op de toekomst?

Hoe is rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil van verschillende soorten vermeld in de Vogelrichtlijn?

Er zijn geen gebieden aangewezen waar rekening wordt gehouden met het herstel van de soort. Daarom moet, naast aantalsontwikkeling over een reeks van jaren in het verleden, ook het verwachtingspatroon een rol spelen. Het blijft onduidelijk hoe gedetailleerd er is geteld. Zijn er vogeltelgegevens beschikbaar op gebiedsniveau en/of deelgebiedniveau en/of perceelsniveau?

Uit de ontwerpbesluiten blijkt niet op welke plaatsen (deelgebied, perceelsniveau) de vogels die speciale bescherming behoeven, regelmatig en geconcentreerd verblijven.

Met verwachtingspatronen ten aanzien van toename van het aantal vogels kan geen rekening worden gehouden. De selectie van de gebieden heeft uitsluitend plaats gevonden op basis van bekende, in de gebieden geregeld aanwezige aantallen vogels.

De zinsnede “tendensen en schommelingen van het populatiepeil” uit art. 4, lid 1 van de Vogelrichtlijn heeft geen betrekking op de selectie van gebieden, maar op het al of niet opnemen van vogels op Bijlage I van de Vogelrichtlijn.

3F5) Commissie Sepers

Wie is Sepers en hoe is de Commissie Sepers (ook Commissie Vogelrichtlijn) samengesteld (met welke ornithologen)? Wat zijn de taken en de waarde van zijn commissie? Zijn de bevindingen van de Cie. Sepers voldoende om de te nemen besluiten wetenschappelijk te onderbouwen? Is hier sprake van onafhankelijk advies? Het advies van de Cie. Sepers is niet voldoende als motivering voor aanwijzing van een gebied. Deze Cie. Sepers draagt een eenzijdig karakter en is onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd.

De Commissie Vogelrichtlijn is eind juli 1998 ingesteld door de Directeur Natuurbeheer van het Ministerie van LNV. Deze commissie, onder leiding van dr. A.B.J. Sepers en voorts bestaande uit zes vogeldeskundigen, heeft in september 1998 een onafhankelijk advies uitgebracht over de gehanteerde criteria en de daaruit voortvloeiende selectie van gebieden, alsmede over de kwaliteit van de bij de selectie gebruikte vogeltelgegevens. Aan de hand van de conclusies uit het advies van de Commissie Vogelrichtlijn kon worden vastgesteld dat bij de selectie van gebieden zowel de gebruikte operationalisering van de in de Vogelrichtlijn genoemde criteria, als de toepassing aan de hand van de beschikbare vogeltelgegevens op dat moment voldeden.

3F6) Verzoek onderzoek naar vogelkundige waarden

Ik wil een voorstel doen om de voorgenomen aanwijzing op te schorten in afwachting van een objectief, controleerbaar en onafhankelijk onderzoek over een langere periode naar vogelkundige waarden.

Dit voorstel wordt niet overgenomen. De toepassing van de gehanteerde criteria die ten grondslag liggen aan de ontwerp aanwijzingsbeschikkingen kunnen de toets der kritiek doorstaan. De Commissie Vogelrichtlijn heeft dit in haar advies van september 1998 bevestigd.



Bovendien is het merendeel van de aan te wijzen gebieden ook al in eerdere inventarisaties van belangrijke gebieden en wetlands opgenomen. Naar aanleiding van de ontvangen reacties is wel besloten de vogeltelgegevens te actualiseren.

3F7) Geregelde aanwezigheid van een vogelsoort

Wanneer is sprake van een 'geregelde aanwezigheid' van een soort? Hoe wordt dit begrip in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd? Hoe is de geregelde aanwezigheid van een soort vastgesteld? Kan het begrip 'geregelde aanwezigheid' van een soort wat specifiekere worden beschreven voor trekvogels en soorten die op verschillende plaatsen broeden, overtuigen, rusten en foerageren?

Het bedoelde begrip is opgenomen in het 1%-criterium: "de geregelde aanwezigheid in een gebied van minimaal 1% van de biogeografische populatie". Hieraan wordt voldaan indien het gemiddelde aantal broedparen of het gemiddeld seizoenmaximum (pleisterende vogels), berekend over minimaal drie seizoenen gelijk is aan of groter is dan de betreffende drempelwaarde. Het aantal broedparen in een gebied wordt in de meeste gevallen vastgesteld aan de hand van nesttellingen (kolonievogels) of middels territoriumkartering. Het aantal pleisterende vogels (rustend, foeragerend, of overtuigend) dat in de loop van het jaar sterk kan wisselen afhankelijk van trekverloop en overwintering, wordt in veel gebieden gevolgd middels maandelijkse tellingen (september-maart, afhankelijk van de soort ook in andere maanden). Uit de beschikbare tellingen wordt het seizoenmaximum bepaald: dit is het grootste aantal vogels dat van een bepaalde soort (c.q. biogeografische populatie) in een bepaald winter- of zomerseizoen in een gebied is vastgesteld.

3F8) Aanwijzing strookt niet met de geschikte biotoop voor de soorten

Het blijft onduidelijk, dat het aan te wijzen gebied overeenkomt met de biotoop van de soorten. Er worden bossen aangewezen die niet behoren tot het leefgebied van de kwalificerende soorten. De vogels waarvoor het gebied wordt aangewezen, hebben bos als leefgebied terwijl er geen bossen zijn aangewezen. Aangegeven dient te worden, omdat daar behoefte aan is, welke soorten in welke biotopen voorkomen, hoe gevoelig soorten zijn voor bepaalde wijzigingen in hun leefgebied en welke wijzigingen (per soort) dat zijn.

Teneinde in de definitieve aanwijzingsbeschikkingen nadere informatie op te kunnen nemen over de biotoopeisen van vogels, is aan Alterra (voorheen IBN-DLO) opdracht gegeven de biotoopeisen van de vogelsoorten te beschrijven. De informatie is verwerkt in de toelichting van de aanwijzingsbesluiten.

3F9) Meer soorten vermeld op Bijlage I en in het ontwerpbesluit

Er moeten meer (kritische) vogelsoorten (kemphaan, weidevogels) in de aangewezen gebieden moeten worden beschermd en daarvoor is een doelwijziging noodzakelijk in de Vogelrichtlijn. Het Rapport van IKC-N hanteert 103 soorten in plaats van 44 soorten die in Bijlage I van de Vogelrichtlijn genoemd worden. Overigens is een opsomming van de niet-kwalificerende soorten (maar misschien wel kritieke vogelsoorten) in de ontwerpbesluiten overbodig en misleidend. Ze mogen immers geen reden zijn een gebied aan te wijzen als speciale beschermingszone.

Het verschil tussen de 103 soorten in het rapport 'Belangrijke Vogelgebieden in Nederland' (vervaardigd in opdracht van IKC-N) en de 44 Bijlage I-soorten wordt verklaard door de groep van trekkende watervogelsoorten, waarvoor op grond van artikel 4 lid 2 van de Vogelrichtlijn ook gebieden aangewezen moeten worden. De kemphaan is opgenomen in Bijlage I van de Vogelrichtlijn. Naast kwalificerende soorten worden ook andere soorten genoemd die in behoorlijk belangrijke aantallen in het betreffende gebied voorkomen. Het voorkomen van deze soorten levert ook een bijdrage aan de samenhang van de gebieden binnen het ecologisch netwerk Natura 2000 in de Europese Unie (Vogelrichtlijn art. 4:3 en Habitatrichtlijn, art. 3). In de ontwerpbeschikkingen wordt verder een aantal soorten genoemd, die geen rol hebben gespeeld bij de selectie van de gebieden, maar wel zijn betrokken bij de begrenzing van de gebieden. Dit zijn ondermeer enkele trekvogels, die op de Nederlandse Rode Lijst staan die is opgesteld, ingevolge Bijlage V van de Vogelrichtlijn. De speciale beschermingszones voorzien in de beschermingsbehoefte van deze vogelsoorten omdat zij geconcentreerd in deze gebieden voorkomen.

3F10) Vogelsoorten uit Bijlage I van de Vogelrichtlijn

Verschillende van de opgesomde soorten behoeven geen extra bescherming. Hoe komt een vogelsoort op de lijst Bijlage I van de Vogelrichtlijn? Wat zijn de kwantitatieve marges om te bepalen of een soort van Bijlage I zeldzaam is en/of in zijn voortbestaan bedreigd en aan de lijst wordt toegevoegd dan wel afgevoerd?

De oorspronkelijke soortenlijst opgenomen in Bijlage I, is als onderdeel van de Vogelrichtlijn in 1979 vastgesteld door de Europese Raad van Ministers. Nadien is deze Bijlage diverse malen aangepast. Conform artikel 17 van de Vogelrichtlijn worden wijzigingen van de Bijlage door de Europese Commissie voorgesteld aan het Comité dat is ingesteld ingevolge het bepaalde in artikel 16. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de Lid-Statens en wordt voorgezeten door de Commissie. De Commissie stelt de wijzigingen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité. Indien er geen overeenstemming is, neemt de Raad binnen drie maanden een besluit. De criteria voor opname van soorten op Bijlage I staan vermeld in artikel 4 lid 1 van de Vogelrichtlijn.

De volgende categorieën van vogelsoorten komen in aanmerking:
soorten die dreigen uit te sterven;
soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;
soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of



omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;
andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.
De laatste wijziging van Bijlage I betreft het schrappen van de Aalscholver op 29 juli 1997.

3F11) Beleidskeuzes voor vergroten soortenrijkdom of aantallen

Maak bij invulling van de Vogelrichtlijn beleidskeuzes die gericht zijn op het vergroten van soortenrijkdom of aantallen van een specifieke soort.

De Vogelrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de Lid-Staten (artikel 1). Ingevolge artikel 3 nemen de Lid-Staten “alle nodige maatregelen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen”. Voor bedreigde soorten opgenomen in Bijlage I van de Richtlijn worden “speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.” Soortgelijke maatregelen worden genomen ten aanzien van “de niet in Bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels” (artikel 4).

3F12) Speciale beschermingszones en broedende en trekkende vogelsoorten

Ik vraag me af wat het verschil is in gevolgen van aanwijzing van speciale beschermingszones voor broedende en trekkende soorten vogels. Ik vind het samenvoegen van trek- en broedvogels voor aanwijzing onjuist.

De Vogelrichtlijn heeft ten doel dat zowel belangrijke broedgebieden als gebieden van belang voor niet-broedende, pleisterende vogels worden beschermd. Het eerste lid van artikel 4 betreft speciale beschermingsmaatregelen voor hun verblijfplaatsen opdat de soorten opgenomen in Bijlage I “kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.” Het tweede lid van artikel 4, dat betrekking heeft op de niet in Bijlage I opgenomen trekvogels, verplicht tot soortgelijke maatregelen “ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzone.” Hieruit wordt duidelijk dat zowel voor broedgebieden als voor pleisterplaatsen maatregelen dienen te worden getroffen. Sommige aangewezen en aan te wijzen gebieden hebben een functie van zowel broedgebied als pleisterplaats.

3F13) Speciale beschermingszones en zoogdieren

De speciale beschermingszones zijn ook van belang voor zoogdieren. Hoe gaat men bij de inrichting van speciale beschermingszones rekening houden met deze zoogdieren?

De Vogelrichtlijn heeft uitsluitend tot doel bescherming te geven aan vogels en hun leefgebieden. Natuurlijk zal bij de inrichting en het beheer van het gebied rekening gehouden worden met de in het gebied aanwezige zoogdieren. In Europees verband zal dit nader gestalte krijgen door de uitvoering van de maatregelen die zijn vastgelegd in de Habitatrichtlijn.

Deze Richtlijn heeft betrekking op behoud en herstel van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang (met uitzondering van vogels).

**3F14) Beheersing
aalscholverpopulatie**

De voormalige Minister van LNV heeft de Tweede Kamer in 1998 meegedeeld dat beheersing van de aalscholverpopulatie gericht zal zijn op het voorkómen van nieuwe broedkolonies in bestaande en nieuw te ontwikkelen natuurgebieden. Dit beheer zou tevens moeten gelden in niet aangewezen natuurgebieden. Hoe gaat u de aalscholverpopulatie beheersen? Het niet beheren van de vegetatie in bijvoorbeeld moerasbossen zal het ontstaan van nieuwe broedkolonies stimuleren.

Het beleid gericht op beheersing van de aalscholverpopulatie is nog steeds onverkort van kracht.



3G) Aantal aan te wijzen gebieden

3G1) Het aantal aangewezen gebieden is te groot

Er worden in de aanwijzingsprocedure méér gebieden meegenomen dan strikt noodzakelijk. Er worden gebieden aangewezen die niet écht van belang zijn voor de vogels genoemd in de Vogelrichtlijn. Bovendien kwalificeert een aantal gebieden niet op basis van de criteria maar worden die wel aangewezen.

Met de 49 definitief aangewezen gebieden en de voorgenomen vervolgaanwijzing van 6 gebieden, wordt voldaan aan het arrest van het Europese Hof van Justitie. Als maatstaf gebruikte het Hof de gebiedeninventarisatie IBA89 (zie 3A3). Deze inventarisatie is in 1994 (IBA94) geactualiseerd en aangevuld voor een aantal soorten van Bijlage I die in IBA89 buiten beschouwing waren gelaten. Op grond van de in 1999 uitgevoerde actualisering van de vogelgegevens is gebleken dat enkele gebieden opgenomen in IBA94 nu niet meer voldoen aan de gestelde criteria. Deze gebieden worden in de nu lopende procedure niet aangewezen.

3G2) Het aantal aangewezen gebieden is te klein

Er worden minder gebieden aangewezen dan noodzakelijk. Waarom zijn de gebieden met vergelijkbare ornithologische waarden als de reeds aangewezen gebieden, zoals eigendommen van natuurbeschermingsorganisaties, niet opgenomen in de voorgenomen aanwijzingen? Het is niet in overeenstemming met de Vogelrichtlijn om gebieden die van cruciaal belang zijn voor vogels om te foerageren of te overtijden buiten de begrenzing te houden (bv. kustpolders Waddenzee en polders op eilanden). Waarom worden aan water grenzende belangrijke broed-, rust- en foerageergebieden buiten de aanwijzing gehouden? Wij ondersteunen uit het oogpunt van natuurbescherming van harte dat deze gebieden alsnog worden aangewezen naast de gebieden die reeds zijn aangewezen.

Het niet aanwijzen van sommige gebieden kan het gevolg zijn van de toepassing van het zogeheten 100 ha criterium. In het geval van de kustpolders van de Waddenzee is dit het geval. In navolging van het advies van de Commissie Vogelrichtlijn hierover, zal de toepassing van het 100 ha-criterium in het kader van een 10-jarig monitoringsprogramma nader worden bezien. Deze beschermingsbehoefte wordt in belangrijke mate bepaald door de verspreiding, zeldzaamheid en kwetsbaarheid van de soort. Dit betekent dat met betrekking tot de in ons land verspreid voorkomende ganzen- en zwanensoorten slechts een klein deel van het agrarisch gebied dat door deze vogels als voedselgebied in gebruik is, is opgenomen in de onder de Vogelrichtlijn aangewezen en aan te wijzen gebieden. Daarentegen zijn van kwetsbare soorten als Purperreiger en Lepelaar vrijwel alle broedkolonies gelegen in Vogelrichtlijngebieden. Ook niet alle hoogwatervluchtplaatsen van vogels die in de Waddenzee bij laagwater voedsel zoeken, zijn gelegen binnen de voor aanwijzing in aanmerking komende gebieden.

De Regering is van oordeel dat de functie van rustplaats die dergelijke gebieden vervullen, niet noodzakelijkerwijs hoeft te betekenen dat al deze gebieden ook moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone. Er zij op gewezen dat deze rustplaatsen reeds een zekere mate van bescherming genieten tegen verstoring op grond van de Vogelwet en de Jachtwet (resp. art. 5 en 10; in de toekomst Flora- en faunawet, art. 10). Een verdergaande bescherming wordt niet noodzakelijk geacht.

Wanneer eigendommen van natuurbeschermingsorganisaties geen onderdeel uitmaken van de aanwijzing is dit het gevolg van het niet kwalificeren van deze gebieden.

3G3) Een aantal (deel)gebieden is buiten de aanwijzing gehouden

Bij de selectie en begrenzing dient LNV alleen rekening te houden met ornithologische criteria. Daarom het verzoek om die (delen van) gebieden die nu vanwege economische, militaire of andere niet-ornithologische redenen niet zijn aangewezen alsnog toe te voegen.

Voor alle gebieden die betrokken zijn bij de procedure tot aanwijzing als speciale beschermingszone is opnieuw bezien of de door de vragensteller genoemde situaties terecht buiten de aanwijzing zijn gehouden. Naar aanleiding van deze beoordeling is de begrenzing van de gebieden waar nodig aangepast.





Hoofdstuk 4

Relatie met nationaal beleid

Hoofdstuk 4 Relatie met nationaal beleid

Inleiding	75
4A) Verhouding tot de Ecologische Hoofdstructuur	75
4B) Verhouding tot het Structuurschema Groene Ruimte	77
4C) Verhouding tot overige regelgeving	79



Inleiding

De Europese richtlijnen zoals de Vogelrichtlijn moeten in nationaal beleid doorwerking vinden. Over de relatie tot het nationale beleid is een aantal vragen gesteld. Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde de verhouding tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de overige regelgeving.

4A) Verhouding tot de Ecologische Hoofdstructuur

4A1) Koppeling bruto en netto Ecologische Hoofdstructuur

Welke koppeling is er in de sfeer van begrenzing tussen de bruto EHS en de netto EHS en de wijze van begrenzing van speciale beschermingszones?

De vogelkundige waarden zijn bepalend voor de selectie en begrenzing van de speciale beschermingszones. Omdat de Ecologische Hoofdstructuur op basis van natuurwaarden tot stand is gekomen, is het verklaarbaar dat in een aantal gevallen grenzen samenvallen.

4A2) Vrijwilligheid bij Ecologische Hoofdstructuur door Vogelrichtlijn ondermijnd

De vrijwilligheid als uitgangspunt bij verwezenlijking van de Ecologische Hoofdstructuur wordt door de aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn ondermijnd.

De vrijwilligheid bij de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur die verankerd is in het Structuurschema Groene Ruimte heeft betrekking op het verkopen van grond en/of het sluiten van beheersovereenkomsten. Die vrijwilligheid wordt op grond van vigerend beleid niet doorbroken bij de aanwijzingen op grond van de Vogelrichtlijn.

4A3) Begrenzing Ecologische Hoofdstructuur en Vogelrichtlijn en consequenties op gebruik

Bij de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (2 jaar terug) stelde de Provincie dat de Ecologische Hoofdstructuur geen negatieve consequenties zou hebben op bestaand en toekomstig gebruik. Hoe rijmt dit met de aanwijzing Vogelrichtlijn?

Als er besluiten genomen worden die betrekking hebben op intensivering of verandering van het gebruik dan moet op grond van zowel het Structuurschema Groene Ruimte als de Vogelrichtlijn een zorgvuldige afweging van belangen plaatsvinden. Het is in de Ecologische Hoofdstructuur in het algemeen en in de speciale beschermingszones Vogelrichtlijn niet zo dat intensivering en verandering van gebruik in de toekomst te allen tijde mogelijk is.

4A4) Vogelrichtlijn en ondermijnen vastgelegde bestuursbesluiten, streekplan, relatienotagebied

De aanwijzing is in strijd met vastgelegde bestuursbesluiten, i.c. het streekplan, alsook met de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur die berust op vrijwilligheid. Ook de vrijwilligheid van de eerdere aanwijzing tot relatienotagebied, waarvan ons steeds wordt voorgehouden dat dit niet leidt tot schaduwwerking, wordt ondermijnd.

De aanwijzing is gebaseerd op vogelkundige gegevens. Bestreden wordt dat een aanwijzing strijdig is met vastgelegde bestuursbesluiten. Uit de ontvangen zienswijzen van de Provinciale besturen is dit ook niet gebleken. Ten aanzien van het aspect vrijwilligheid zie 4A2.

4A5) Begrenzing Vogelrichtlijn en Ecologische Hoofdstructuur

In de aanwijzing zijn ook gronden opgenomen die geen onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur. De aanwijzing zal daarom herzien moeten worden.

De aanwijzing is gebaseerd op vogelkundige waarden. Dat er delen van gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur liggen is op zich geen reden die gebieden buiten de aanwijzing te houden, er is immers begrensd op basis van aanwezigheid van vogels.

4A6) Ecologische Hoofdstructuur en Pan Europese Biologische en landschapsdiversiteitsstrategie

Ik sta in principe positief ten opzichte van het realiseren van de Europese en Nederlandse Ecologische Hoofdstructuur en het beleid van de Pan Europese Biologische en Landschapsdiversiteitsstrategie.

Deze opmerking wordt gezien als een welkome steun bij de realisering van dit beleid.



4B) Verhouding tot het Structuurschema Groene Ruimte

4B1) Vogelrichtlijn in strijd met Structuurschema Groene Ruimte

De aanwijzingen van speciale beschermingszones zijn niet in overeenstemming met de in andere kaders (onder meer het Structuurschema Groene Ruimte) aan gebieden toegekende functies en zonering.

De gebieden zijn niet geselecteerd op het al dan niet overeenstemmen met functies of zoneringen uit het Structuurschema Groene Ruimte, maar op basis van vogelkundige criteria. Desalniettemin is gebleken dat de aan te wijzen gebieden in hoge mate ruimtelijk overeenstemmen met de Ecologische Hoofdstructuur uit het Structuurschema Groene Ruimte. Dit houdt in dat de basisbescherming en afweegformules uit het Structuurschema Groene Ruimte daarop van toepassing zijn. In de gevallen dat er sprake is van een samengaan met een andere functie (multifunctionaliteit) speelt die andere functie een rol bij het afwegen van belangen. Ook als een gebied wordt aangewezen als speciale beschermingszone blijven de 'erkende' andere functies mede een rol spelen bij de afweging van belangen.

4B2) Vogelrichtlijn en schaduwwerking

Zoals bij iedere nieuwe gebiedscategorie zal de aanwijzing leiden tot schaduwwerking. Er is zodoende sprake van planologische schaduwwerking/doorwerking van de aanwijzing in streek- en/of bestemmingsplannen. Dit is ongewenst.

De aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn heeft een aantal rechtsgevolgen. Deze hebben betrekking op de instandhouding en het beheer van de vogelwaarden en op het voorkómen van achteruitgang van deze waarden. Daarnaast is er een reeks afweegformules die moeten worden gehanteerd bij de besluitvorming, wanneer nieuwe ontwikkelingen zich voordoen die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de vogelwaarden. Van planologische schaduwwerking is pas sprake als de aanwijzing als speciale beschermingszone tot gevolg heeft dat deze aanwijzing nieuwe en onterechte gebruiksbeperkingen oplevert voor het betreffende gebied. De afweging op basis van de Ecologische Hoofdstructuur moet worden gezien als een vrijwel identieke afweging op basis van art. 6:3 en art. 6:4 Habitatrichtlijn.

4B3) Overvloed aan bestemmingsaanduidingen

Door de vele aanwijzingen en beschermende maatregelen (Vinex, NBP, PKB, SGR, NB-wet, GHS, EHS, streek- en bestemmingsplan) is het totaal overbodig dat er nog een bestemming bijkomt. Natuurlijke waarden zijn planologisch al voldoende beschermd. Hoe verhoudt de aanwijzing zich tot de bestaande bestemmingen? De stapeling van bestemmings-aanduidingen wordt door gebruikers in het gebied totaal niet meer begrepen.

Nederland heeft de verplichting de regelgeving van de EU uit te voeren. In het bijzondere geval van de Vogelrichtlijn heeft het Europese Hof van Justitie uitgesproken op 19 mei 1998 dat Nederland de verplichting heeft gebieden die daarvoor in aanmerking komen aan te wijzen als speciale beschermingszone.

Daarbij heeft het Hof uitdrukkelijk gesteld dat Nederland zich hier niet aan kan onttrekken door andere speciale beschermingsmaatregelen te treffen, zoals de maatregelen die in de vraag zijn genoemd. In de nabije toekomst zal bij het herzien van rijksplannen voor natuur, bos en landschap en voor de groene ruimte in het algemeen worden bezien of het aantal gebiedscategorieën kan worden verminderd.

4B4) Gevolgen Vogelrichtlijn en gevolgen Structuurschema Groene Ruimte

De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn heeft verdergaande consequenties dan het Structuurschema Groene Ruimte (bv. procedures van burgers tegen bedrijfsaanpassingen).

De Regering gaat ervan uit dat aanwijzing tot speciale beschermingszone in het kader van procedures van burgers tegen bedrijfsaanpassingen geen verdergaande consequenties heeft dan die voortvloeien uit het Structuurschema Groene Ruimte. De afweging op basis van het Structuurschema Groene Ruimte moet worden gezien als een identieke afweging op basis van art. 6:3 en art. 6:4 Habitatrichtlijn. Een zeer klein deel van de aangewezen oppervlakte van speciale beschermingszones ligt buiten de EHS, de afweegformules uit de Habitatrichtlijnen zijn hier wel van toepassing.

4B5) PKB-kaarten uit Structuurschema Groene Ruimte en primaire natuurfunctie

Waarom wordt op PKB-kaart 5 SGR onderscheid gemaakt tussen de verschillende gebieden? Vindt de Staatssecretaris ook dat waar natuurfunctie primair is (SGR kaart 5) gebieden zich eerder kwalificeren als speciale beschermingszones dan grootschalige waterrecreatiegebieden?

De kaart 5 uit het Structuurschema Groene Ruimte, 'Nat Nederland, regio-uitwerking IJsselmeer, Markermeer en Randmeren', is een kaart waarop het resultaat is weergegeven van de ruimtelijke afweging tussen natuurwaarden en recreatiebelangen in het betreffende gebied, en de stand van zaken van dat moment. Bij alle toegekende functies is minimaal sprake van een natuurfunctie, in een aantal gevallen in combinatie met een recreatiefunctie. Er is maar één uitzondering, de recreatief-toeristische concentratiegebieden. Er is geen sprake van 'eerder' maar 'ook' kwalificeren.



4C) Verhouding tot overige regelgeving

4C1) De Vogelrichtlijn en strijd met het rijksbeleid milieuvriendelijke vervoersvormen

Ik constateer dat de aanwijzing mogelijk strijdig is met het rijksbeleid om milieuvriendelijke vervoersvormen over het water te stimuleren.

Het is niet mogelijk op voorhand te stellen dat er sprake is van strijdigheid. Van geval tot geval moet beoordeeld worden welke gevolgen het genoemde rijksbeleid heeft voor de kwaliteit van speciale beschermingszones. Zorgvuldige besluitvorming is noodzakelijk.

4C2) Veranderen van bestemmingsplannen door aanwijzingen Vogelrichtlijn

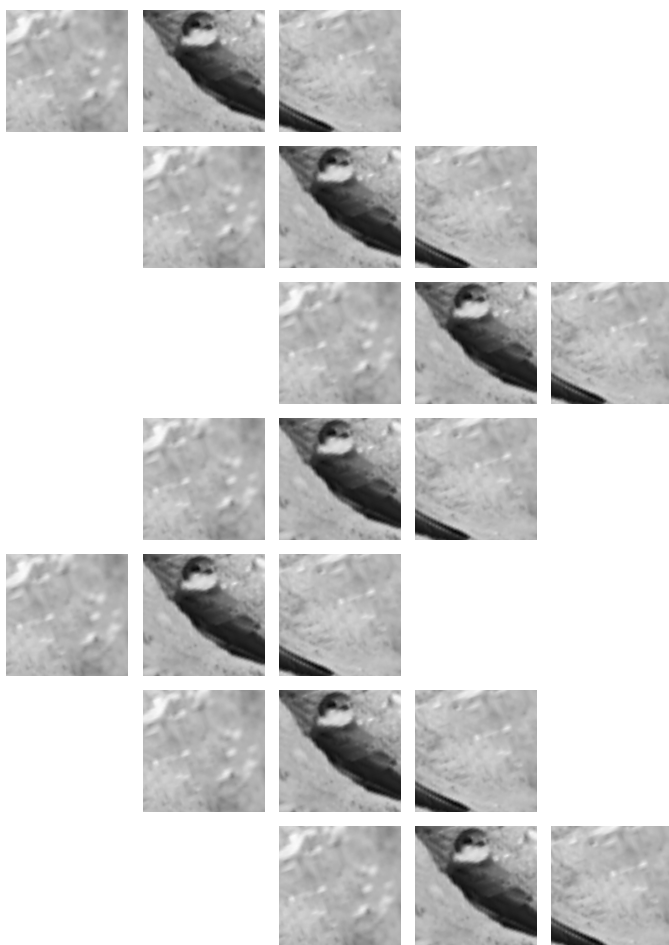
Het geselecteerde en begrensde gebied heeft in bestemmingsplannen meerdere bestemmingen naast natuur/landschap. Moeten bestemmingsplannen veranderen door kwalificatie voor de Vogelrichtlijn?

De doorwerking vanuit het Structuurschema Groene Ruimte moet een doorwerking krijgen in een bestemmingsplan. Dit geldt ook voor de afweegformules uit het SGR. Ter verdere ondersteuning wordt een Algemene Maatregel van Bestuur voorbereid waarmee het afwegingskader uit de Vogelrichtlijn (art.6 Habitatrichtlijn) zal worden vastgelegd.

4C3) Gevolgen voor andere bestemmingen in een speciale beschermingszone

Wanneer aanwijzing van gebieden gevolgen heeft op andere bestemmingen conform het bestemmingsplan, verzoek ik om die andere bestemmingen, nu gelegen binnen het gebied, buiten de begrenzing te houden.

De aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone vraagt om een zorgvuldig overheidsbeleid ten aanzien van de instandhouding van dat gebied, onder andere bij het al dan niet uitvoeren van activiteiten die de waarde van deze gebieden kunnen schaden. In de toelichting op de aanwijzingsbesluiten is verwoord dat een aantal ruimtelijke functies, gelegen binnen de grenzen van een speciale beschermingszone geen deel uitmaken van de aanwijzing. Dit geldt onder meer voor dorpen, recreatiecomplexen, industriecomplexen en infrastructuur als verharde wegen en spoorwegen. De Vogelrichtlijn kent overigens net als het Structuurschema Groene Ruimte externe werking. Dit betekent dat, ook al worden bepaalde gebieden geëxclaveerd, ontwikkelingen in deze gebieden met mogelijk negatieve gevolgen voor de natuurwaarden in de speciale beschermingszone moeten worden afgewogen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.



Hoofdstuk 5 **Gebruiksfuncties**

Hoofdstuk 5 Gebruiksfuncties

Inleiding	83
5A) Jacht	83
5B) Landbouwkundig gebruik	96
5C) Recreatiemogelijkheden	100
5D) Bestaande en nieuwe visserij-activiteiten	105
5E) Toezicht en beheer	107
5F) Beperkingen voor ontgroning en zandwinning	109
5G) Beperkingen aan de luchtvaart	111
5H) Mogelijkheden voor opwekken van windenergie	112
5I) Bestaande en nieuwe infrastructuur	114

Inleiding

De vragen die over het bestaand gebruik in relatie met de Vogelrichtlijn zijn gesteld, zijn per onderwerp geclusterd. De volgende gebruiksfuncties zijn onderscheiden:

- A) Jacht
- B) Landbouw
- C) Recreatie
- D) Visserij
- E) Toezicht en beheer
- F) Ontgronding/Zandwinning/Delfstofwinning
- G) Luchtvaart
- H) Windenergie
- I) Infrastructuur

5A) Jacht

Gevolgen voor de jacht

Zodra de nieuwe Flora- en faunawet (Staatsblad 1998, 402) in werking treedt, verandert het systeem van de wettelijke regeling van de jacht in Nederland.

Vanaf dat moment is het vangen of doden van dieren alleen wettelijk mogelijk op de navolgende wijze:

1. Door opening van de jacht. Dit wordt ook wel de 'benuttingsjacht' genoemd. Bejaagbaar zijn slechts vijf diersoorten: haas, konijn, fazant, wilde eend en houtduif. Uitsluitend deze soorten worden nog als 'wild' betiteld. De Flora- en faunawet (FF-wet) verstaat onder jagen: 'bemachtigen, doden of het met het oog daarop opsporen van wild alsmede het doen van pogingen daartoe'. Formeel behoort ook de patrijs als zesde soort hierbij. Omdat nog weinig exemplaren van deze soort in Nederland voorkomen, wordt de jacht op de patrijs niet geopend.
2. Door middel van ontheffing, in het belang van volksgezondheid en openbare veiligheid, in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren, ter voorkoming van schade aan flora en fauna (artikel 68, 67 FF-wet).
3. Door middel van vrijstelling, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren (artikel 65 FF-wet).

Artikel 46 van de FF-wet bepaalt dat de jacht (dus op de vijf genoemde diersoorten) niet wordt geopend in gebieden met de status van beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet, in gebieden die zijn aangewezen als wetland, overeenkomstig de Wetland-Convention en in speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn.

Op alle diersoorten inclusief 'wild' blijven afschot of andere maatregelen mogelijk ter voorkoming van schade, zoals hierboven omschreven.

De vigerende Jachtwet staat opening van de jacht in de speciale beschermingszones onder de Vogelrichtlijn toe, alsmede schadebestrijding op basis van artikel 53 en 54 van de Jachtwet.

5A1) Beperkingen jacht door Vogelrichtlijn

Worden er beperkingen opgelegd aan jagers en aan het jachtgebruik in een aangewezen speciale beschermingszone? Zo ja, welke beperkingen?

Op grond van artikel 46 van de Flora- en faunawet wordt de jacht niet geopend in gebieden die krachtens de Vogelrichtlijn zijn aangewezen als speciale beschermingszone (Zie verder 5a).

5A2) Geen overleg over toepassing Flora- en faunawet

Er is geen overleg geweest over de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in de speciale beschermingszones. Verder blijft onduidelijk wat het onderscheid is tussen jachtsport en faunabeheer.

In artikel 46 van de Flora- en faunawet is verwoord dat onder andere in gebieden met de status van speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn de jacht niet wordt geopend. Ten tijde van de parlementaire behandeling van de wet is over dit aspect een besluit genomen. Het onderscheid tussen jachtsport en faunabeheer is niet relevant voor de toepassing van de Vogelrichtlijn.

5A3) Gevolgen afschaffen jacht in speciale beschermingszones

Wat zijn de gevolgen van het afschaffen van de jacht in Vogelbeschermingsgebieden voor de diversiteit en de kwantiteit van populaties beschermde vogels? Hoe zijn de ervaringen bij andere reeds eerder aangewezen speciale beschermingszones, en niet in het kader van de Vogelrichtlijn aangewezen natuurgebieden, tot nu toe? Er is geen negatieve relatie tussen jacht en de aanwezige vogelkundige waarde!

Het niet openen van de jacht in speciale beschermingszones zal in het algemeen geen negatieve gevolgen hebben voor de populaties beschermde vogels. In een aantal aan te wijzen en reeds aangewezen gebieden (o.a. de grote wateren) is de jachtoefening reeds jarenlang gesloten zonder dat dit tot negatieve gevolgen voor populaties beschermde vogels heeft geleid. De toegenomen rust in het desbetreffende gebied zal een positieve uitwerking op de populatie kunnen hebben.

5A4) Toename vogelstand en overlast

De te verwachten toename van de vogelstand ten gevolge van het jachtverbod leidt tot overlast en aantasting van het woongenot.

Er geldt geen jachtverbod. Het ligt niet in de verwachting dat het niet openen van de jacht op de vijf bejaagbare diersoorten zal leiden tot een sterke groei van de vogelstand van andere 'schadelijke' vogelsoorten. Er zijn geen voorbeelden dat vogels behorende tot de vijf wildsoorten een aantasting betekenen van het woongenot. Indien in (uitzonderlijk te achten) situaties sprake is van overlast (bijvoorbeeld uit oogpunt van volksgezondheid) dan kan op grond van artikel 68 van de Flora- en faunawet ontheffing worden verleend voor het nemen van maatregelen.

5A5) Geen noodzaak beperking van de jacht in speciale beschermingszone

Veel gebieden worden aangewezen vanwege trekkende vogelsoorten en deze zullen, wanneer de jacht plaats heeft in periodes waarin deze vogels niet in de specifieke speciale beschermingszones verblijven, geen last hebben van jacht. De te beschermen (trekvogel)soorten zijn alleen buiten het jachtseizoen aanwezig en zijn dus niet bejaagbaar of kunnen niet worden gestoord. Er is zodoende geen noodzaak tot het beperken van de jacht.

Het niet openen van de jacht in aangewezen speciale beschermingszones heeft primair tot doel de rust in die gebieden te garanderen. In tegenstelling tot wat vragenstellers menen, zijn trekvogels juist in het jachtseizoen frequent aanwezig. Overigens wordt geen van de bejaagbare wildsoorten gerekend tot trekkende diersoort.

5A6) Zonering van de jacht in speciale beschermingszone

Wanneer jacht en bescherming behoevende trekvogels wel in dezelfde periodes kunnen voorkomen, kan volstaan worden met een zonering (periode waarin tijdelijk geen jacht mag plaatsvinden vanwege de aanwezigheid van een vogelsoort van Bijlage I Vogelrichtlijn) in plaats van een algeheel verbod.

De jacht in speciale beschermingszones wordt niet geopend. Daar is geen nuancering op mogelijk.

5A7) Noodzaak verbod jacht in speciale beschermingszone

De jacht wordt verboden aangezien dit verstorend werkt. Ook schadebestrijding met behulp van het geweer werkt verstorend. Er zou daarom helemaal niet meer gejaagd mogen worden. Jacht in natuurgebieden lijdt tot verstoring en grijpt in in de natuurlijke processen en soortensamenstelling.

In het huidige wettelijke stelsel is het doden van dieren in verband met schade binnen bepaalde regels toegestaan. In de nieuwe Flora- en faunawet is deze mogelijkheid door de wetgever uitdrukkelijk opengehouden. Het belang van schadebestrijding zal hierbij moeten worden afgewogen tegen het belang van rust.

5A8) Vogels hebben baat bij jacht

De Vogelrichtlijn sluit de jacht niet uit; artikel 7 Vogelrichtlijn staat jacht toe. Onder gevolge van de Vogelrichtlijn, artikel 7 en artikel 8, is het voor de instandhouding van vogelsoorten geenszins noodzakelijk om de jacht te verbieden; de aanwezige soorten zijn juist gebaat bij voortzetting van de jacht. Jacht is niet nadelig voor de vogelstand in het gebied en jachtoezicht heeft bijgedragen aan de rust en toename van populaties.

De Vogelrichtlijn bevat inderdaad geen bepalingen die uitoefening van de jacht in aangewezen beschermingszones verbiedt. De wettelijke grondslag om jacht niet te openen in aangewezen Vogelrichtlijngebieden, is de Flora- en faunawet. Daarbij is de wetgever er vanuit gegaan dat deze bepaling positief is voor de te beschermen vogels. Het standpunt van de wetgever is geenszins dat vogels juist gebaat zijn bij de jacht. Lid-Staten mogen in hun nationale regelgeving strengere beschermingsmaatregelen treffen dan de Vogelrichtlijn, conform artikel 14, voorschrijft.

5A9) Jachtverbod is geen noodzakelijke extra bescherming

De vogels van Bijlage I Vogelrichtlijn worden al voldoende beschermd. Een jachtverbod draagt daar niets aan bij.

De Vogelrichtlijn verplicht de Lid-Staten voor de op Bijlage I voorkomende soorten in verband met de kwetsbare situatie waarin deze soorten zich bevinden speciale beschermingszones aan te wijzen. De Lid-Staten zijn verplicht wettelijke beschermingsmaatregelen te nemen. Het niet openen van de jacht op vijf diersoorten is een maatregel waarmee de rust in een gebied wordt bevorderd.

Toezicht, beheer en jacht

5A10) Gevolgen wegvallen jacht voor toezicht

De gevolgen van het wegvallen van de mogelijkheid van jacht voor het toezicht zijn onduidelijk. Door het verbod op de jacht kunnen beheerders de aan hen opgelegde beheersverplichtingen volgens de Jachtwet niet meer nakomen.

Met inwerkingtreding van de Flora- en faunawet komt de Jachtwet te vervallen. In de Flora- en faunawet (artikel 37) is geregeld dat de jachthouder verplicht is datgene te doen wat een goed jachthouder betaamt om een redelijke stand van het in zijn jachtveld aanwezige wild te handhaven dan wel, bij het ontbreken daarvan, te bereiken en om schade door in zijn jachtveld aanwezige wild te voorkomen.

Met name ten aanzien van dat laatste aspect bieden de artikelen 65, 67 en 68 van de Flora- en faunawet de mogelijkheid ook in gebieden waar de jacht niet geopend is aan de verplichtingen te voldoen.

5A11) Motivatie privaat toezicht bij jachtverbod

Een jachtverbod werkt demotiverend voor het private toezicht. Daarmee wordt het doel van de Vogelrichtlijn voorbij 'geschoten'. Betrokkenen, eigenaren en Wild Beheers Eenheden vinden het wrang dat ze zo voor al hun goede werk in het verleden (uitkomst waardevol natuurgebied) nu worden gestraft met een verbod tot jacht. Geen jachtuitoefening betekent geen toezicht en geen toezicht betekent verloedering van de gebieden die u juist wenst te beschermen.

Onderkend wordt dat van toezicht door jachthouders een positieve werking uitgaat. Het zijn evenwel niet alleen de jachthouders die toezicht uitoefenen; ook terreinbeheerders en (al dan niet bezoldigde) opsporingsambtenaren dragen hieraan bij. Het gaat te ver om alle kwaliteiten die speciale beschermingszones op vogelkundig gebied bezitten toe te schrijven alleen aan degenen die de jacht uitoefenden of toezichthouders. Zoals al hierboven aangegeven betekent het niet openen van de jacht conform art. 46 Flora- en faunawet, dat de jacht op vijf wildsoorten niet wordt geopend. Schadebestrijding en beheersactiviteiten blijven mogelijk door middel van ontheffingen en vrijstellingen.

5A12) Garantie schadebeperking door beheersmaatregelen waaronder jacht

Kunnen wij erop vertrouwen dat belangrijke schade aan eigendommen in omliggende gebieden beperkt kan worden door adequate beheersmaatregelen van terreinbeheerders? Wanneer jachttoezichthouders wegvallen zal dit in het buitengebied een steeds minder veilig gevoel geven. Een jachtverbod bij en/of op dijken tast de veiligheid aan (graven door konijnen, muskusratten en beverratten, etc). Het handhaven van speciale beschermingszones moet gebeuren met inrichtings- en beheersmaatregelen waaronder jacht.

Daar waar sprake is van gevaar voor openbare veiligheid door aanwezigheid van bepaalde diersoorten zoals konijnen, kan jacht bij ontheffing worden toegestaan. De bestrijding van muskusratten en beverratten wordt niet beperkt door de Flora- en faunawet.

Voor het handhaven van de waarden in de speciale beschermingszones is een aantal instrumenten beschikbaar. Genoemd kunnen worden het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Natuurbeschermingswet, Wet Milieubeheer. Voor inrichtings- en beheersmaatregelen kunnen genoemd worden de Landinrichtingswet en de subsidieregelingen uit het Programma Beheer (die per 1-1-2000 in werking treden). Hoe en waar deze instrumenten zullen worden ingezet, vormt nog punt van nader overleg. Regulerende maatregelen via uitoefening van de jacht op de vijf wildsoorten konijn, haas, wilde eend, fazant en houtduif zullen in speciale beschermingszones niet meer (kunnen) geschieden, tenzij sprake is van vrijstelling of ontheffing onder gevolge van de artikelen 65, 67 en 68 FF-wet.

**5A13) Animo Wild Beheers
Eenheden voor
biotoopverbetering en
schadebestrijding**

Hoe wordt de biotoopverbetering vorm gegeven als Wild Beheers Eenheden dat in een speciale beschermingszone niet meer doen? Wild Beheers Eenheden zorgen thans voor jacht en tevens voor populatiebeheer en schadebestrijding. Na het verliezen van het vrije jachtrecht maken Wild Beheers Eenheden zich zorgen dat er geen animo meer is om alleen maar aan schadebestrijding te doen, of andere activiteiten/taken uit te voeren zoals het opruimen van konijnenkadavers bij myxomatose konijnen, het opruimen van zwerfvuil in het buitengebied en zorg voor vogels en wild bij slechte weersomstandigheden. Hoe wordt dit dan opgelost?

Het jachtrecht verdwijnt niet. De jacht op vijf wildsoorten wordt niet geopend. Bij de schadebestrijding kunnen Wild Beheers Eenheden ook in speciale beschermingszones een rol blijven spelen. Artikel 46 van de Flora- en faunawet heeft in een beperkt aantal gebieden maar beperkte gevolgen voor de jachtuitoefening door wildbeheereenheden. Onder andere omdat in het gros van de aan te wijzen speciale beschermingszones het beheer bij de overheid of natuurbeschermingsorganisaties berust, die al een terughoudend jachtbeleid voeren. Daar waar in speciale beschermingszones nu sprake is van bijvoorbeeld afschot van grofwild heeft de aanwijzing als speciale beschermingszone daar geen invloed op.

**5A14) Vogelrichtlijn en
Habitatrichtlijn laten jacht als
middel schadebestrijding niet
toe**

Het toestaan van jacht in het kader van beheer of schadebestrijding is niet in overeenstemming met de bepalingen in de Habitatrichtlijn.

Artikel 6 van de Habitatrichtlijn spreekt zich hierover niet uit. De Nederlandse wetgeving (Flora- en faunawet) staat in de toekomst het doden van dieren in speciale beschermingszones in een aantal gevallen toe: uit oogpunt van natuurbeheer of schadebestrijding of wanneer sprake is van veiligheids- en volksgezondheidsoverwegingen (zie inleidende alinea).

Wilddruk

**5A15) Gevolgen wilddruk
buitengebied en
binnengebied**

Wat zijn de te verwachten gevolgen door toenemende wilddruk op het buitengebied (wildschade aan gewassen, het niet meer buiten kunnen laten lopen van lammeren in relatie tot vossen)? Jachtbeperking leidt tot toename van wildschade op omliggende percelen en tast zodoende een gezonde bedrijfsvoering aan. Wat zijn de te verwachte gevolgen door toenemende wilddruk op het binnengebied? Het beperken van de jacht betekent al op korte termijn een toename van wildschade. De beëindiging van de jacht in speciale beschermingszones is ongewenst, vanwege de te verwachten toename van schade door een groter aantal vossen en wilde katten, meer stroperij, toename zwerfafval, meer recreatie, minder toezicht (door BOA's) en minder bescherming van bodembroeders respectievelijk weidevogels.

De jacht wordt niet meer geopend op konijn, haas, fazant, wilde eend en houtduif. Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat populaties vogelsoorten sterk zullen afnemen indien jacht op de vijf genoemde soorten in speciale beschermingszones niet wordt uitgeoefend. Andere factoren zijn evenzeer bepalend voor de omvang van de populaties (bv. voedselaanbod). Daarenboven kunnen in de omringende percelen wel maatregelen (waaronder be- en verjaging) worden genomen ter voorkoming van wildschade. Deze mogelijkheid bestaat ook in speciale beschermingszones. Indien genoemde situaties zich voordoen dan kan ontheffing worden verleend om in te grijpen.

5A16) Noodzaak jacht vanwege wildschade en zorgvuldigheid bij acceptatie wildschade

Wildschade en daardoor de noodzaak tot jacht in de agrarische gebieden zal toenemen. Beleid dat bewust toename van wildschade accepteert is niet zorgvuldig.

Zodra de Flora- en faunawet in werking is getreden wordt de jacht op vijf diersoorten niet meer geopend in onder meer gebieden die zijn aangewezen als beschermd natuurmonument op grond van de Natuurbeschermingswet, in gebieden die zijn aangewezen als 'wetland' en in speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn. Deze wettelijke beperking is op uitdrukkelijke wens van het parlement in deze wet opgenomen. Daarbij zijn in de wet ook voorzieningen getroffen om op basis van ontheffing en vrijstelling ook in speciale beschermingszones regulerend te kunnen optreden.

5A17) Verminderen imago van particuliere terreinbeheerders voor behalen natuurdoelstellingen

Het niet openen van de jacht schaadt particuliere terreinbeheerders en boeren bij het behalen van natuurdoelstellingen. Dit zal slecht werken op het imago van de beheerjacht die in speciale beschermingszones andere belangen heeft dan de overheid.

Als ten behoeve van natuurdoelstellingen ingrepen noodzakelijk zijn, dan bieden de artikelen 67 en 68 van de Flora- en faunawet voldoende mogelijkheden om maatregelen te kunnen nemen.

5A18) Wildschadebestrijding: preventief of reactief?

Afschaffing van jacht leidt tot schade en werkt niet. Ook een vergunning afgeven voor de jacht als schade aantoonbaar is, werkt niet, omdat de schade dan al geschied is voordat men mag en kan optreden. Deze handelingswijze is reactief in plaats van preventief en is niet gewenst. De wildschadebestrijding wordt in verband met de lange vergunningprocedures in een aangewezen speciale beschermingszones ernstig belemmerd.

In aangewezen speciale beschermingszones kan in de toekomst ontheffing worden gekregen voor wildschadebestrijding. Artikel 68 van de Flora en Faunawet biedt de mogelijkheid op grond van een Faunabeheersplan voor meerdere jaren een ontheffing te verlenen.

Predators

5A19) Aanwijzing Vogelrichtlijn contraproductief voor te beschermen vogels wegens groei predatie

De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn zou weleens contraproductief kunnen werken binnen de speciale beschermingszones. Predators (roofwild) en eierrovende vogels nemen in aantal toe en zorgen voor vernietiging van te beschermen vogelsoorten. Het beperken of afschaffen van de jacht is funest voor een evenwichtige vogelstand omdat de predatievogels zich onbelemmerd kunnen ontwikkelen. De stellingname dat de natuur zichzelf reguleert aangaande deze soorten gaat ons inziens niet op omdat de habitat van deze soorten reeds op vele fronten door de mens is verstoord. Indien de voedselvoorraad in de natuur niet toereikend is, wordt heel gemakkelijk overgegaan op resten van menselijk optreden zoals afval, waardoor predatiepopulaties kunnen blijven groeien (kauwen en kraaien) ten koste van de te beschermen vogels. Hoe wordt dit probleem gezien en ondervangen?

Een keuze van natuurdoelstellingen gebaseerd op een 'ecosysteem-benadering' houdt rekening met natuurlijke predatoren. In bijzondere gevallen zal in Vogelrichtlijngebieden regulerend kunnen worden opgetreden, onder andere uit oogpunt van natuurbeheer.

Schade/Inkomstenderving

5A20) Ik lijd emotionele schade als jager

Door de aanwijzing van speciale beschermingszones zal ik in de toekomst schade lijden, omdat ik mijn jachtgenot niet meer kan uitoefenen wat leidt tot verminderd leefplezier. Het ontnemen van het jachtrecht leidt zodoende tot emotionele schade voor de jachthouder.

Emotionele schade is moeilijk in waarde te schatten en sterk persoonlijk bepaald. In dit geval heeft het parlement geoordeeld dat jachtoefening in aangewezen gebieden zich niet verdraagt met het collectief maatschappelijk belang dat is gediend met de bescherming van vogels in aangewezen gebieden. Zodoende wordt er geen schadevergoeding gegeven op basis van emotionele argumenten.

5A21) Ik lijd financiële schade als jager

Ik heb een jachtcontract waarvoor ik reeds heb betaald. Ik verlies het jachtrecht en lijd dus economisch aantoonbare schade. Bij het aflopen van het jachtcontract kan er ook schade zijn doordat (in de toekomst) jachtpacht bij de huur van een jachtveld elders moet worden betaald. Ik mis bovendien de inkomsten uit de jacht. Komt er zodoende een regeling tot schadevergoeding?

Ook in aangewezen gebieden blijft het jachtrecht in stand, maar de uitoefening zal alleen in bijzondere gevallen mogelijk zijn. Het uitoefenen van de jacht kan niet worden beschouwd als een economisch belang en komt derhalve niet voor schadevergoeding in aanmerking. Of schade daadwerkelijk aan de orde is, laat zich in dit stadium niet goed beoordelen. Gewezen wordt overigens ook op de mogelijkheid aan de rechter ontbinding van de jachtovereenkomst te vragen.

**5A22) Onevenredigheid
belangenbeperking jagers**

Onderzoek per gebied of jagers niet onevenredig in hun belangen worden getroffen.

Het belang van de te beschermen natuurwaarde, of meer specifiek de te beschermen vogelkundige waarden, weegt op tegen het belang van de jacht. Dat sommige jagers door de aanwijzingen in het kader van de Vogelrichtlijn worden 'geraakt', en anderen niet, is niet te voorkomen.

**5A23) Ik lijd financiële schade als
grondeigenaar**

Als grondeigenaar verlies ik in een aangewezen gebied het overgrote deel van de mogelijkheid om jachtrecht uit te geven. Het niet meer openen van de jacht leidt tot materiële en economische schade. Komt hiervoor een schadevergoeding? Verder is het nog onduidelijk, echter wel aannemelijk, dat er sprake zal zijn (naast de derving van jachtopbrengsten) van een waardevermindering op het onroerend goed waardoor de grondeigenaar schade lijdt. Hoe wordt hier rekening mee gehouden?

Het uitgangspunt blijft dat de jacht niet geopend wordt.

**5A24) Hoe staat het met de rechten
van de grondeigenaar?**

Het beperken van de jacht is een aantasting van het eigendomsrecht. Dit is onrechtmatig. De jachtbeperkingen zijn strijdig met het toestaan van voortzetting van het huidig gebruik en daardoor met contractueel vastgelegde rechten.

In het Nederlandse recht prevaleren publiekrechtelijke bepalingen (zoals onder andere vastgelegd in wetten) boven privaatrechtelijke afspraken. Van aantasting van het eigendomsrecht is hier geen sprake.

Overig

5A25) Eendenkooien

Wat zijn de gevolgen van de aanwijzing tot speciale beschermingszone voor inliggende eendenkooien, die een bestaand afpalingsrecht hebben, in verband met de koppeling van de Vogelrichtlijn met de Flora- en faunawet? Worden de eendenkooien vrijgesteld in de toelichting? Indien ja, hoe worden de eendenkooien vrijgesteld? Daadwerkelijke uitvoering van een vrijstellingsclausule voor eendenkooien is moeilijk te realiseren. Hoe gaan we hier mee om?

Voor eendenkooien, gelegen in aangewezen Vogelrichtlijngebieden, ligt het in de rede in het kader van de Flora- en faunawet de functie als eendenkooi op cultuurhistorische gronden te continueren.

Eendenkooien zijn cultuurhistorisch van belang. Het vangen van eenden met dit jachtmiddel tast niet de rust aan.

5A26) Aanvragen jachtakte en oppervlakte speciale beschermingszone

Kan een (deel van een) speciale beschermingszone nog meetellen voor het aanvragen van een jachtakte? Deze akte is wel noodzakelijk om straks eventueel nog aan schadebeheer te kunnen doen. Tellen ha's liggend in een beschermingszone mee inzake de minimum vereiste 40 ha oppervlakte regeling voor vaststelling van jachtgebied? Wijziging van de 1ha-regeling in de Flora- en faunawet naar 40 ha-regeling voor het jachtgebied is moeilijk haalbaar. Het totaal van mijn gronden met jachtrecht binnen/buiten de speciale beschermingszone bedraagt 40 ha. Na aanwijzing ligt buiten de speciale beschermingszone slechts 30 ha. Dus de minimum oppervlakte vereist voor de jacht wordt niet meer gehaald! Betekent dit dus een verbod op jacht voor mij met als gevolg onaanvaardbare wildschade?

Een (deel van een) gebied dat is aangewezen als speciale beschermingszone kan als men bevoegd is te jagen aldaar, ondanks dat de jacht niet is geopend wel meetellen voor het aanvragen van een jachtakte.

5A27) Het verbod op jacht in Europees perspectief

Het jachtrecht is in de diverse Lid-Staten op een geheel andere wijze vormgegeven vergeleken bij Nederland. Moet de Europese Commissie niet regelend optreden en in dit opzicht de Nederlandse Flora- en faunawet verbieden? Wordt in andere EU Lid-Staten ook een verbod op jacht in Vogelrichtlijngebieden opgelegd? Indien dit niet zo is, is de Nederlandse invulling aan de Vogelrichtlijn met een verbod op jacht dan niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel? Nederland heeft als enig land in Europa een verbinding gemaakt tussen de Vogelrichtlijn en het verbod op de jacht.

De Lid-Staten zijn vrij om, mits niet strijdig met de voorschriften in Habitat- en Vogelrichtlijn, andere bepalingen op te nemen ten aanzien van onder andere jachtoefening. De landen binnen de Europese Unie waarmee Nederland zich vaak vergelijkt hebben soortgelijke maatregelen ten opzichte van de jacht in speciale beschermingszones genomen als Nederland. Gewezen moet worden op art. 14 van de Vogelrichtlijn waarin staat dat de Lid-Staten beschermingsmaatregelen kunnen treffen die strenger zijn dan in deze richtlijn worden voorgeschreven. Aangezien er geen directe bepalingen over jacht in de Vogelrichtlijn staan, kunnen de maatregelen die Nederland heeft genomen ten aanzien van de jacht worden gezien als extra beschermingsmaatregelen conform art. 14 Vogelrichtlijn.

5A28) Jacht in relatie tot andere gebruiksfuncties I

De negatieve effecten van andere gebruiksfuncties zijn groter dan voor de jacht het geval is. Het verstorend effect door bewoning en recreatie is groter dan dat van de jacht. Daarom zou de prioriteit op het beperken van de negatieve aspecten van andere gebruiksfuncties dan jacht moeten liggen.

De stelling dat andere gebruiksfuncties een groter negatief effect hebben dan jacht, wordt in zijn algemeenheid niet onderschreven.

**5A29) Jacht in relatie tot andere
gebruiksfuncties II**

Er mag wel gevestigd en niet gevestigd worden in een Vogelrichtlijngebied. Waarom dit onderscheid?

Het versturende effect van vissen, mits op een niet te grote schaal, is geringer dan van jagen.

**5A30) Vogelrichtlijn, jacht en
koppeling met de Flora- en
faunawet art. 46 I**

De koppeling van aanwijzing tot speciale beschermingszone en het jachtverbod op grond van de Flora- en faunawet is onterecht. De aanwijzing van een speciale beschermingszone mag alleen op basis van ecologische criteria geschieden en de FF-wet is breder. Hoe wordt straks na de inwerkingtreding van de FF-wet in speciale beschermingszones het schadebeheer geregeld en is er dan nog de mogelijkheid om wildschade te claimen?

In artikel 46 Flora- en faunawet is geen jachtverbod opgenomen. De jacht wordt niet geopend op de vijf wildsoorten. Het schadebeheer wordt geregeld door middel van vrijstelling of ontheffing via de artikelen 65, 67 en 68 Flora- en faunawet.

**5A31) Vogelrichtlijn, jacht en
koppeling met de Flora- en
faunawet art. 46 II**

De koppeling van de speciale beschermingszones aan de Flora- en faunawet werkt demotiverend voor het private toezicht en voor het op eigen kosten treffen van maatregelen. Art. 46, lid 3 van de FF-wet moet buiten werking worden gesteld of eventueel uit de Flora- en faunawet worden geschrapt. Het gevolg van de koppeling met de FF-wet is dat de jachtopziensers niet rendabel zijn, waardoor het toezicht verdwijnt.

Het nationaal jachtbeleid moet worden heroverwogen om de huidige jachtstatus te handhaven. Ik maak hier bezwaar tegen de koppeling van de Vogelrichtlijn met de FF-wet. Mijns inziens mag dit niet. Het is in strijd met de algemene beginselen van zorgvuldig bestuur.

De Flora- en faunawet is zeer recent door 2e en 1e Kamer aanvaard en de voorgestelde wijziging is daarom niet aan de orde.

**5A32) Vogelrichtlijn, jacht en
koppeling met de Flora- en
faunawet art. 46 III**

Laat de Flora- en faunawet toe dat het verbod van jacht op de 5 bekende wildsoorten in de speciale beschermingszones (art. 46 lid 3 FF-wet) wordt verzacht door wildregulatie via het faunabeheerplan? Vele eigenaren ervaren art. 46 lid 3 FF-wet als onrechtvaardig. De bescherming ingevolge de Vogelrichtlijn heeft toch betrekking op specifieke vogels en toch niet op de vijf bejaagbare wildsoorten?

Het faunabeheersplan dient als onderbouwing van de noodzaak van het nemen van maatregelen, waarvoor ontheffing ex artikel 68 van de Flora- en faunawet nodig is. Dit houdt ook eventueel maatregelen jegens wildsoorten in.

5A33) Cultuurhistorie en jacht

Door het aanwijzen van speciale beschermingszones zullen jachtverenigingen gaan verdwijnen. Gebruiken, verhalen, tradities, bijeenkomsten, ontspanning en betrokkenheid bij het gebied zullen verloren gaan. Kortom vanuit cultuurhistorisch perspectief is het zeer teleurstellend dat de jacht op de betreffende plaatsen zal verdwijnen.

Het geschetste sombere beeld wordt niet gedeeld. Het gevolg van de aanwijzing als speciale beschermingszone van een aantal gebieden is dat de jacht op de vijf wildsoorten niet wordt geopend.

5A34) Gebruik van vallen en strikken

Ook de pluimveehouders en tuinders zullen meer gebruik willen gaan maken van strikken en vallen. Daarom graag uw standpunt herzien.

Niet alleen in aangewezen Vogelrichtlijngebieden, maar ook daarbuiten is het gebruik van niet-wettelijke middelen als strikken en vallen niet toegestaan. De wet biedt voldoende mogelijkheden om schade met toegelaten middelen te kunnen beperken.

5A35) Jachtverbod versus eigendomsrecht en EVRM

Het jachtverbod is strijdig met het eigendomsrecht en/of Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Juridisch gezien is er geen sprake van een verbod op jacht. De jacht wordt alleen in speciale beschermingszones niet meer geopend. Het recht om jacht uit te oefenen, wanneer u daarvoor de benodigde vergunningen heeft, blijft u behouden, alleen de mogelijkheid van jacht zonder vergunning in speciale beschermingszones komt te vervallen.

5A36) Bezwaar verbod jacht op trekkende vogelsoorten en standwild

Het verbod van de jacht op trekkende soorten en het verbod van de jacht op standwild, tenzij er schade optreedt, gaat mij veel te ver. Mogelijk zal de beheersjacht op standwild gevaar lopen door de aanwijzing. Ik maak hier ernstig bezwaar tegen.

Een besluit hierover is genomen bij de parlementaire behandeling en vaststelling van de Flora- en faunawet. Daarmee heeft de wetgever in Nederland zijn bedoelingen in de wet vastgelegd.

5A37) Onderscheid jacht en beheersjacht

Het onderscheid in jacht en beheersjacht is inconsequent en druist in tegen de Habitatrichtlijn. Verstoring treedt ook op bij beheersjacht en jacht ten behoeve van schadebestrijding. Van den Tempel (1992) onderbouwt dat jacht met geweer een significant verstorend effect heeft.

Dit is de consequentie van het wettelijk systeem zoals het parlement dat uitdrukkelijk heeft vastgelegd in de FF-wet.

5A38) Beheer en schadebestrijding, significante gevolgen en passende beoordeling

Beheer en schadebestrijding zijn in principe activiteiten met significante nadelige gevolgen waarvoor volgens art. 6:3 Habitatrichtlijn een passende beoordeling moet plaatsvinden. Deze vereiste ontbreekt in Flora- en faunawet art. 65 en 75 waardoor die beoordeling niet gemaakt kan worden. Wegens het ontbreken van de verplichting in art. 67, lid 3 FF-wet om faunabeheerplannen op te stellen is schadebestrijding en beheer met het geweer op basis van dit artikel niet conform art. 6:3 Habitatrichtlijn.

Deze stelling wordt niet onderschreven door de Nederlandse Regering en het parlement.

5A39) Aanwijzing Vogelrichtlijn heeft negatief effect op milieuhygiëne

Door het vervallen van jachttoezicht worden kadavers niet meer opgeruimd, wat een negatief effect heeft op de milieuhygiëne.

Het staat niet vast dat jachttoezicht vervalt in gebieden waar na het in werking treden van de Flora- en faunawet de jacht op de 5 wildsoorten niet wordt geopend.

Er bestaat geen wettelijk voorschrift om kadavers van dieren die in de vrije natuur zijn omgekomen op te ruimen. Soms worden gestorven hoefdieren als herten, reeën en wilde zwijnen door de beheerders opgeruimd, hoewel dat niet altijd mogelijk is. In die gevallen worden kadavers in het natuurlijk systeem door andere dieren 'opgeruimd' en verdwijnen ze in de natuurlijke kringloop. Door aanwijzingen in het kader van de Vogelrichtlijn zijn geen additionele negatieve effecten op de milieuhygiëne te verwachten.

5A40) Aanwijzingen Vogelrichtlijn en ziekte van Lyme

Het jachtverbod leidt tot een explosieve groei van de ziekte van Lyme.

Dit verband kan niet gelegd worden. Teken die de ziekte van Lyme overbrengen lijken moeilijk in verband te brengen met het niet openen van de jacht op vijf wildsoorten in speciale beschermingszones.

5B) Landbouwkundig gebruik

5B1) Beperkingen landbouwkundig gebruik

In hoeverre worden er beperkingen opgelegd aan landbouwers en aan het landbouwkundig gebruik in een aangewezen speciale beschermingszone? Is normale agrarische bedrijfsvoering in speciale beschermingszones en aangrenzende gebieden na aanwijzing nog steeds mogelijk?

Op grond van de Vogelrichtlijn dienen Lid-Statens maatregelen te treffen om de vogelkundige waarden van de aangewezen speciale beschermingszones duurzaam in stand te houden. Deze waarden zijn mede ontstaan door het gevoerde beheer en gebruik in de betreffende gebieden. In het algemeen zal dit beheer en gebruik, waaronder het landbouwkundige, in de aangewezen speciale beschermingszones en de daaraan grenzende gebieden dan ook kunnen worden voortgezet. Wijzigingen in de bedrijfsvoering met mogelijke significante effecten op vogels kunnen onderworpen worden aan een beoordeling. Verder wordt erop gewezen dat in de meeste gevallen, als er sprake is van in landbouwkundig gebruik zijnde gebieden, het om gronden gaat die in de Ecologische Hoofdstructuur liggen. Het Structuurschema Groene Ruimte geeft het kader voor de voortzetting van de normale agrarische bedrijfsvoering in de Ecologische Hoofdstructuur.

5B2) Vergunningplichtig en gebruiksmogelijkheden

Ik maak bezwaar tegen de bevestiging van wel beperking van de gebruiksmogelijkheden voor ontwikkeling van agrarische percelen. Zijn landbouwers straks vergunningplichtig om intensivering en uitbreiding van hun bedrijf uit te voeren? Kunt u aangeven in de besluiten welke gebruiksmogelijkheden er zijn voor landbouwgebieden na de aanwijzing Vogelrichtlijn?

Mits dit niet leidt tot een verslechtering van de leefgebieden van de vogels, waarvoor het gebied als speciale beschermingszone is aangewezen, zijn ontwikkelingen in het agrarische gebruik mogelijk. De aard van de ontwikkelingen en mogelijke gevolgen ervan zijn bepalend voor de toetsing zoals voorgeschreven in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De uitkomst ervan is bepalend voor eventuele vergunningprocedures, voor zover dit is of wordt opgenomen in nationale en/of gemeentelijke regelgeving.

5B3) EHS en begrenzing agrarische gebieden

Agrarische gebieden in de EHS moeten buiten de begrenzing worden gelaten.

De Vogelrichtlijn verplicht Lid-Staten om daarvoor in aanmerking komende gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszone. Volgens jurisprudentie van het Europese Hof mogen bij de selectie en begrenzing van de speciale beschermingszones uitsluitend ornithologische criteria worden gehanteerd. Agrarisch in gebruik zijnde gebieden kunnen dus niet op voorhand buiten de begrenzing worden gelaten.

5B4) Instandhoudingsmaatregelen

Hoe gaat LNV om met het gegeven dat er geen passende in de Habitatrichtlijn genoemde 'instandhoudingsmaatregelen' voor handen zijn voor aangewezen landbouwgebieden? Ik constateer dat voor landbouwgebieden geen pakket van 'instandhoudingsmaatregelen' aanwezig is. Voor deze gebieden geldt dat niet voldaan wordt aan de eis. Deze gebieden dientengevolge dus niet aanwijzen.

Het treffen van instandhoudingsmaatregelen, zoals bedoeld in art. 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn, geldt voor alle aangewezen speciale beschermingszones en dus ook voor de geheel of gedeeltelijk in agrarisch gebruik zijnde gebieden die als zodanig worden aangewezen. In veel gevallen zijn reeds maatregelen voorhanden; dit geldt o.a. voor de gebieden waar de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON) van toepassing is. Daar waar deze pakketten of andere relevante regelingen thans ontbreken, zal in overleg met onder andere provincies worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn om, indien noodzakelijk, instandhoudingsmaatregelen te nemen.

5B5) Passende beoordeling

Is er bij verandering van bedrijfsvoering binnen een landbouwbedrijf sprake van een 'passende beoordeling'? Wij agrariërs vinden dat deze passage zo ruim is geformuleerd dat we kunnen spreken van een fundamentele aantasting van onze rechtspositie als belanghebbende. Hoe gaan we hiermee om?

Een passende beoordeling houdt in dat de effecten van veranderingen in gebruik en beheer op de ornithologische waarden in beeld gebracht moeten worden. Indien er sprake is van significant negatieve gevolgen, dan zijn deze veranderingen slechts toelaatbaar in geval van een dwingend openbaar belang. In principe wordt op deze wijze een passende beoordeling gekoppeld aan de vergunningen (bijvoorbeeld in het kader van wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening of milieubeheer) die voor de gewenste bedrijfsaanpassingen nodig zijn. Voor de gevallen waar dat laatste (nog) niet aan de orde is, zal op grond van artikel 29 Natuurbeschermingswet 1998 door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur een voorziening worden getroffen, opdat de benodigde afweging van belangen gewaarborgd is (zie voorts hoofdstuk 7).

5B6) Waardevermindering van aangewezen en naastgelegen percelen

Landbouwers vrezen waardevermindering van aangewezen en van naastgelegen percelen. Wordt deze vrees door u begrepen? Is er een mogelijkheid tot schadevergoeding?

De waarde van de percelen hangt o.a. samen met de gebruiksmogelijkheden. De gebruiksmogelijkheden worden bepaald door nationale wet- en regelgeving. Omdat over het algemeen het gevoerde gebruik kan worden voortgezet, zal er door de aanwijzing als speciale beschermingszone geen waardevermindering optreden ten gevolge van deze aanwijzing. Voor zover reële verwachtingswaarden van percelen door de aanwijzing als speciale beschermingszone niet kunnen worden gerealiseerd en er sprake is van onevenredig nadeel voorziet het Nederlandse rechtstelsel in schadevergoedingsmogelijkheden (zie ook hoofdstuk 8 over schadevergoeding).

5B7) Verscherping bestemmingsplan

Boeren vrezen verscherping van diverse bepalingen uit een bestemmingsplan als gevolg van een aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn. Een aanwijzing als vogelrichtlijngebied is niet in overeenstemming met het vrijwillige karakter van de Relatienota.

Omdat het overgrote deel van de aan te wijzen gebieden deel uitmaakt van de Ecologische Hoofdstructuur zullen de instandhoudingverplichtingen uit het Structuurschema Groene Ruimte een doorwerking krijgen in de bestemmingsplannen van het buitengebied. In hoeverre het noodzakelijk is bestemmingsplannen alsnog te wijzigen, valt buiten het kader van de aanwijzing als Vogelrichtlijngebied. Door middel van een Algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 29 Natuurbeschermingswet 1998 zal worden voorzien in een afwegingskader in het licht van de Europese Vogelrichtlijn (zie voorts hoofdstuk 7). Het is juist dat in het kader van de Relatienota op vrijwillige basis beheersovereenkomsten kunnen worden afgesloten teneinde natuurwaarden in het desbetreffende gebied in stand te kunnen houden en zo mogelijk te verbeteren. Naar het oordeel van de Nederlandse Regering staat het vrijwillig karakter van de Relatienota niet op gespannen voet met de doelstellingen van de Vogelrichtlijn.

5B8) Bemesten boerenland I, veeziekten en nitraatbelasting door vogels

Ik voldoe momenteel aan de EG-norm voor GVE's (Groot Vee Eenheid), maar ik voorzie dat dit in het gedrang komt door de aanwijzing van de landerijen tot speciale beschermingszone. Een toenemend aantal ganzen leidt tot een toenemende hoeveelheid uitwerpselen, wat de risico's vergroot op het overbrengen van veeziekten. Onduidelijk blijft wat de effecten zijn van de zeer grote aantallen Brandganzen en Kolganzen in onder meer Friesland op de nitraatbelasting en wat de effecten zijn op de gezondheid van de dieren. Laat de veterinaire dienst daar onderzoek naar doen.

Er is geen grond voor de veronderstelde relatie tussen de EG-norm voor GVE's en de Vogelrichtlijn. In de bestaande onderzoekspraktijk zijn er geen aanwijzingen dat ganzen dierziekten overbrengen. Er is voorshands dan ook geen reden voor een onderzoek door de veterinaire dienst.

Een deel van de mest van ganzen komt in de vorm van slecht verteerd gras weer terecht op de betreffende graslanden; circa 30% wordt gedeponeerd op de slaapplaatsen. Er kan daarom niet worden gesproken over een vergroting van de nitraat- (en fosfaat-)belasting.

5B9) Bemesten boerenland II

Het bemesten van het boerenland heeft invloed op de vogels en moet daarom verboden worden in en rond speciale beschermingszones (externe werking).

Van bemesten kan zowel een positieve als een negatieve invloed uitgaan op de vogelstand. Er is dus geen aanleiding tot een algemeen 'mestverbod' in de aangewezen speciale beschermingszone.

5B10) Agrariër de dupe

De agrarische grondgebruiker mag niet de dupe worden van de Nederlandse verplichting om te voldoen aan de Europese Vogelrichtlijn.

In de aan te wijzen speciale beschermingszones blijft het bestaande gebruik, waaronder de agrarische bedrijfsvoering, in principe in de huidige aard en intensiteit mogelijk. Er is dus geen sprake van dat agrarische (of andere) gebruikers de dupe worden van de uit de Vogelrichtlijn voortvloeiende verplichting voor Nederland om gebieden, die daarvoor in aanmerking komen, aan te wijzen als speciale beschermingszone. Het agrarisch gebruik is geen beletsel dat deze gebieden van groot belang zijn voor vogels.

**5B11) Geschiktheid
akkerbouwgebieden**

Akkerbouwgebieden zijn vanwege schadegevoeligheid niet geschikt voor ganzenopvang en als zodanig niet aan te merken als meest geschikte gebieden.

In de aangewezen speciale beschermingszones komen incidenteel akkerbouwpercelen voor. De gevoeligheid voor schade is geen reden om, indien voldaan wordt aan de ornithologische criteria, deze gebieden niet aan te wijzen als speciale beschermingszone.

5C) Recreatiemogelijkheden

5C1) Beperkingen recreatiemogelijkheden

Worden er beperkingen opgelegd aan de recreatiebranche en aan het recreatief gebruik in een speciale beschermingszone?

Na de aanwijzing als speciale beschermingszone kan het bestaande gebruik in zijn huidige omvang en intensiteit in beginsel worden voortgezet. Bij veranderingen in aard en intensiteit van het gebruik zal een passende beoordeling gemaakt dienen te worden gezien van mogelijk significante negatieve effecten op de vogelkundige waarden (zie voorts hoofdstuk 1).

5C2) Recreatief medegebruik

Door de aanwijzing wordt de bestaande en toekomstige recreatieve (mede)gebruiksfunctie van gebieden bedreigd. Dit is onterecht; toekomstig recreatief gebruik en recreatieve uitbreidingen moeten niet worden beperkt. Daarom zouden alleen specifieke delen dan wel NB-wet-gebieden aangewezen moeten worden. Voor een aantal aangewezen gebieden is natuur niet de hoofdfunctie maar slechts een nevenfunctie. Het recreatieve medegebruik van gebieden moet worden gewaarborgd. Hoe wilt u dat realiseren?

Het bestaande gebruik kan in beginsel worden voortgezet (zie antwoord 5C1). Nieuwe plannen en projecten dienen te worden getoetst aan de voorschriften van artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de van toepassing zijnde nationale regelgeving. Daarbij zij er op gewezen deze regels geen absolute verboden bevatten, maar vragen om een zorgvuldige besluitvorming met het oog op de aanwezige ornithologische waarden.

5C3) Nevenschikking natuur en recreatie

Bovengeschikt maken van de functie natuur boven de functie recreatie is in strijd met het Structuurschema Groene Ruimte, waarin beide functies in Randmeren en IJssel als nevenschikt zijn aangemerkt. De nevenschikking tussen natuur en recreatie komt te vervallen. Dat is nieuw beleid!

De Vogelrichtlijn beoogt de huidige vogelkundige waarden te waarborgen. Binnen deze context blijft de functieverdeling van de PKB-kaarten 4 en 5 van het Structuurschema Groene Ruimte (waaronder nevenschikking tussen de functies natuur en recreatie) voor genoemde wateren, zoals aangegeven in het Structuurschema Groene Ruimte, uitgangspunt van het nationale beleid. Ontwikkeling in deze gebieden moeten wel conform de afweegformule SGR/Habitatrichtlijn worden getoetst.

5C4) Zonering in tijd

Recreatie in zomerseizoen en overwintering van vogels is niet strijdig met elkaar. Er is zo gezegd geen strijd tussen recreatie en ornithologische waarden. Deze lijn doorgetrokken, zou een intensivering van het recreatief medegebruik dat ornithologische waarden niet aantast niet strijdig zijn met de aanwijzing en dus doorgang moeten vinden.

Gewezen moet eerst worden op het feit dat de Vogelrichtlijn zich beperkt tot het beschermen van vogels in hun kenmerkende leefomstandigheden en leefgebieden. Indien intensivering niet leidt tot significante negatieve effecten op de aanwezige ornithologische waarden, dan is er vanuit de Vogelrichtlijn geen beletsel dit toe te laten. Dit dient evenwel vooraf en per geval te worden beoordeeld met inachtneming van de voorschriften van artikel 6 Habitatrichtlijn en de nationale vertaling hiervan. Bovendien kunnen er nog andere natuurwaarden zijn in het betreffende gebied die op grond van andere regels dan de Vogelrichtlijn bescherming verdienen.

5C5) Beleid gericht op multifunctionaliteit

De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn is strijdig met het rijks- en provinciaal beleid met betrekking tot multifunctionaliteit van gebieden en recreatie dicht bij huis. Er is bij toepassing van de Vogelrichtlijn sprake van een grote inbreuk op hoe wij in Nederland met de multifunctionaliteit van natuurgebieden en de integratie van natuur en recreatie omgaan. Natuur en recreatie kunnen elkaar versterken.

Een aanwijzing als speciale beschermingszone betekent niet dat multifunctioneel gebruik onmogelijk is (zie hiervoor o.a. antwoord 5C1 en 5C3). Van strijdigheid met rijks- en provinciaal beleid is dan ook geen sprake.

5C6) Jachthavens en aanlegvoorzieningen

Er moet worden voorkomen dat straks de 'externe werking' van/op jachthavens ervoor zorgt dat zij worden beperkt in hun ontwikkeling. Wat betekent de aanwijzing voor inrichting, beheer en onderhoud van jachthavens en aanlegvoorzieningen voor de (recreatie)scheepvaart? Mogen ze in stand gehouden worden of moeten ze verdwijnen? Wat zijn de mogelijkheden voor nieuwe aanlegvoorzieningen en voor uitbreidingen? In hoeverre wordt het betreden van terreinen waaraan de aanlegplaatsen zijn gelegen verboden?

De instandhouding van bestaande jachthavens en aanlegvoorzieningen is niet in het geding. Bestaand gebruik en beheer kan in beginsel worden voortgezet. Dat geldt evenzeer voor het betreden van voor publiek toegankelijke terreinen. Voor nieuwe plannen en projecten moeten worden beoordeeld of er sprake is van significante negatieve effecten op de ornithologische waarden van de aangewezen gebieden. De afweging zou plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld in het kader van een ruimtelijk ontwikkelingsplan of beheersplan voor het betreffende gebied. Jachthavens maken overigens geen deel uit van de aanwijzing.

5C7) Beoordelingskader significante gevolgen van recreatie

Wat is het beoordelingskader voor de vraag wanneer intensivering van bestaand gebruik leidt tot effecten op vogels? Bij wie ligt de bevoegdheid voor deze beoordeling? Kunt u dit concreet aangeven?

Het bevoegd gezag dat vergunningen moet verlenen of plannen moet herzien die de basis zijn voor het verlenen van vergunningen om bestaand gebruik te kunnen intensiveren, zal zijn besluiten moeten nemen met inachtneming van het toetsingskader van artikel 6 Habitatrichtlijn. Dit toetsingskader wordt opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet.

5C8) Beschrijving recreatie in ontwerpbesluit

In gebiedsbeschrijvingen is het gewenst veel duidelijker de huidige capaciteit van de (verblijfs)recreatie te vermelden, aangezien intensiviteit van de recreatie rond speciale beschermingszones van belang is voor de bescherming ervan en voor de kwalificatie 'meest geschikt'. Ook zal waar mogelijk het toekomstig recreatief gebruik veel duidelijker moeten worden beschreven. Bij aanwijzing dient vervolgens helder te zijn wat eventueel de beperkingen voor ontwikkelingsmogelijkheden 'wonen' en 'recreëren' zijn.

Er is gekozen om het bestaand gebruik slechts summier te beschrijven in de toelichtingen bij de aanwijzingsbesluiten. Reden hiervoor is dat capaciteit en gebruiksmogelijkheden over het algemeen in andere wet- en regelgeving (met name ruimtelijke ordening) zijn vastgelegd. De noodzakelijke zorgvuldige afweging (bescherming) zal dan ook veelal via andere dan nationale instrumenten geregeld moeten worden om aldus de verplichtingen van de Vogelrichtlijn te laten doorwerken. Zie ook hoofdstuk 1, 'huidig gebruik gecontinueerd'.

5C9) Recreatief medegebruik en draagvlak voor natuurbehoud

Het beperken van het recreatief medegebruik (Ecologische Hoofdstructuur) leidt tot schade aan het draagvlak voor natuurbehoud.

Er kan op voorhand niet gesproken worden van een beperking van recreatief medegebruik in aangewezen Vogelrichtlijngebieden. Bovendien kan adequate bescherming van de natuurwaarden ook bijdragen aan het draagvlak voor natuurbehoud.

5C10) Compenseren van recreatieve waarden

Compenseer het verlies aan recreatieve waarden ten gevolge van aanwijzing.

Er is geen sprake van een beperking van recreatief medegebruik in de aangewezen speciale beschermingszones, aangezien het bestaande recreatieve gebruik in beginsel kan worden voortgezet.

5C11) Noodzaak aanwijzing watergebieden

Er is geen noodzaak om in het kader van de Vogelrichtlijn watergebieden aan te wijzen.

Het selecteren en begrenzen van gebieden (incl. watergebieden) geschiedt aan de hand van daartoe vastgestelde ornithologische criteria (zie ook hoofdstuk 3 over selectie en begrenzing).

5C12) Negatieve gevolgen op regionaal voorzieningenniveau en werkgelegenheid

Een vermindering van het aantal vakantiegangers (door beperking van nieuwe investeringen) zal ook voor het regionale voorzieningenniveau en de werkgelegenheid negatieve gevolgen hebben.

Het huidige gebruik kan in beginsel worden voortgezet, dus er is geen aanleiding voor de veronderstelling dat het aantal vakantiegangers zal verminderen door de aanwijzing als speciale beschermingszone. Ook nieuwe ontwikkelingen worden niet per definitie tegen gegaan, wel dient bij de besluitvorming sprake te zijn van een zorgvuldige afweging met de vogelkundige waarden, het maatschappelijke belang van nieuwe ontwikkelingen en het betrekken van alternatieven.

5C13) Watersporters in speciale beschermingszones

Mogen watersporters straks nog onbeperkt en onbelemmerd van het toegewezen water gebruik maken? Het is een misvatting te denken dat de vogels verstoord worden door watersporters. Excursies in de broedtijd in vogelgebieden richten waarschijnlijk meer schade aan dan de watersporters. Mogen watersporters onbeperkt blijven ankeren en overnachten op het water zoals ze dat gewend zijn? Mogen watersporters overal blijven aanleggen en zich gaan verstoren op de wal zoals dat nu het geval is? Gelieve concreter aan te geven wat blijft toegestaan en wat niet.

De stelling dat alle vormen van watersport geen verstoring onder vogels veroorzaakt, wordt niet door onderzoek bevestigd. Overigens kan in beginsel het bestaande gebruik worden voortgezet, waarbij er op wordt gewezen dat ook in de huidige situatie als gevolg van wet- en regelgeving die reeds van kracht is, zelden sprake is van een onbeperkt en onbelemmerd gebruik (zie ook vragen 5C1 en 5C2).

5C14) Schaatsen, wandelen en fietsen in speciale beschermingszones

Kunnen schaatstochten op het ijs van aangewezen gebieden nog plaatsvinden? Mag er op individuele basis onbeperkt geschaatst worden zoals wij dat gewend zijn? Hoe zit het met ijszeilen en arrensledetochten op het ijs als daar ook ganzen aanwezig zijn? Kunnen fietsers en wandelaars in alle tijden van het jaar nog vrij in de aangewezen gebieden komen?

De schaatsmogelijkheden zullen niet worden aangetast, aangezien op bevroren wateren in het algemeen geen vogels aanwezig zijn. De bestaande mogelijkheden voor wandelen en fietsen blijven bestaan. Daarbij zij gewezen op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die eigenaren en beheerders van de aangewezen gebieden hebben ten aanzien van de betreding van hun terreinen.

5C15) Chartervaart in speciale beschermingszones

Mag de chartervaart het bestaand gebruik van IJsselmeer en Wadden op dezelfde manier voortzetten? Kan de chartervaart straks buiten het vaarseizoen nog van de wateren gebruik maken zoals dat nu het geval is? Mag de chartervaart nog droogvallen en met de gasten een wandelingetje over de platen maken?

Wanneer deze activiteiten gerangschikt kunnen worden onder bestaand, bestendig gebruik, geldt dat deze activiteiten in principe gecontinueerd kunnen worden (zie voorts hoofdstuk 1).

5C16) Eierzoeken in speciale beschermingszones

Mag het eierzoeken doorgaan zoals dat nu het geval is? Welke stappen onderneemt LNV om het eierzoeken op particuliere grond binnen de beschermingsgebieden aan banden te leggen?

Er zijn regels gesteld ten aanzien van het eierzoeken. Deze regels blijven door de aanwijzing als speciale beschermingszone onverkort van kracht, er verandert als gevolg van de aanwijzing niets.

5C17) Toervaartnet

Door slechts één regiodirectie van LNV is rekening gehouden met het toervaartnet. Deze omissie dient te worden hersteld.

Het bestaande toervaartnet kan in principe worden aangemerkt als bestaand gebruik.

5C18) Aanwijzingen Vogelrichtlijn en volksgezondheid

Aanwijzing van speciale beschermingszones leidt tot meer vogels, meer uitwerpselen, watervervuiling en is dus een gevaar voor de volksgezondheid (zwemwater). Aanwijzing kan gevaar voor de volksgezondheid inhouden door verspreiding van ziekten door vogels. Wijs daarom gebieden met prominente recreatieve functies niet aan.

Als er dringende redenen zijn om op grond van volksgezondheidsbelangen maatregelen te nemen, dan biedt de huidige en toekomstige wetgeving (Flora- en faunawet) daar mogelijkheden voor. Dat wil niet zeggen dat een toename van vogels - die onder bescherming van de Vogelrichtlijn vallen en waarvoor al dan niet speciale beschermingszones zijn aangewezen - automatisch leidt tot watervervuiling waardoor een gevaar ontstaat voor de volksgezondheid.

5D) Bestaande en nieuwe visserij-activiteiten

5D1) Beperkingen visserij

Worden er beperkingen opgelegd aan (beroeps)visserij en aan de visserij in een speciale beschermingszone? Wat zijn de gevolgen voor de beroepsvisserij c.q. welke beperkingen kan de beroepsvisserij verwachten? Mogen beroepsvisserij dezelfde visperioden aanhouden als nu het geval is en mogen zij dezelfde visgronden blijven bevissen? Ik vraag om een garantie van voortzetting van de visserij.

Na de aanwijzing als speciale beschermingszone zal het bestaande gebruik in zijn huidige omvang en intensiteit kunnen worden voortgezet. Bij veranderingen in aard en intensiteit van het gebruik zal een passende beoordeling gemaakt dienen te worden op mogelijk significante effecten van de veranderingen op de vogelkundige waarden (zie voorts hoofdstuk 1).

Dit laat onverlet dat op grond van het visserijbeleid via de Visserijwet nadere regels gesteld kunnen worden aan de uitoefening van de visserij; ook bij deze belangenafweging dient de zorgvuldigheid zoals vereist op grond van artikel 6 Habitatrichtlijn door te werken en in acht te worden genomen.

5D2) Noodzaak verbod visserij

Stel naast een jachtverbod ook een verbod op visserij in, omdat alle vormen van visserij in beginsel als storende factoren gelden in de zin van de Habitatrichtlijn. Verbied visserij in Speciale beschermingszones aangezien deze concurrerend werkt voor visetende vogels.

In het algemeen is er, gelet op de effecten van de visserij op de vogelstand, geen aanleiding een algeheel verbod op de visserij in te stellen. Daarbij wordt er op gewezen dat in bijzondere situaties in het visserijbeleid al regulerend wordt opgetreden om voedselaanbod voor vogels veilig te stellen (bijvoorbeeld verbod op schelpdiervisserij in Oosterschelde). Zie ook 5D1.

5D3) Beperking ontwikkeling visserij

Aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn beperkt mogelijk de ontwikkelingen in de binnervisserij. De aanwijzing mag geen gevolgen hebben voor toekomstige activiteiten. Wij verzoeken u ons te bevestigen dat de aanwijzing van de speciale beschermingszones geen gevolgen zal hebben voor activiteiten van de beroepsvisserij in de toekomst.

Er kunnen op voorhand geen toekomstige activiteiten uitgezonderd worden van de voorschriften van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

5D4) Bestaande visrechten in toelichting besluit

Inventariseer de bestaande visrechten binnen aan te wijzen speciale beschermingszones en leg ze vast in de toelichting van het besluit.

Net als andere vormen van bestaand, bestendig gebruik zal aan bestaande visrechten in principe niet worden getornd. De visrechten worden daarom niet in de toelichting van het besluit vastgelegd.

5D5) Uitsluiting maatregelen passende beoordeling

Met het oog op de toetsing van activiteiten, en mogelijke beperking van de visserij in de aangewezen gebieden in de toekomst, moet een uitzondering gemaakt worden voor de planvorming en maatregelen ter verbetering van de visstand (visstandbeheersplan en het visserijkundig onderzoek). Intensivering dan wel wijziging van het sportvisserijgebruik moeten mogelijk blijven in een aangewezen gebied. Ik vraag om een garantie dat het visbestandbeheer en de beroepsbinnenvisserij volgens de doelstellingen van LNV kan worden uitgevoerd.

Planvorming en maatregelen gericht op verbetering van de visstand zullen in de toekomst mogelijk blijven, voorzover niet te verwachten is dat dit zal leiden tot verslechtering van de leefgebieden van aanwezige vogelpopulaties. Toetsing vooraf lijkt gewenst, ook ten aanzien van intensivering en/of wijziging van het sportvisserijgebruik.

5D6) (Sport)visserij NB-vergunningplichtig?

Betekent het onder de Natuurbeschermingswet brengen dat sportvisserij per gebied vergunningplichtig is? Betekent het onder de NB-wet brengen dat er gebiedssluitingen voor de sportvisserij te verwachten zijn? Wat zijn de rechtsgevolgen van toetsing aan de NB-wet voor de sportvisserij?

Een besluit tot aanwijzing als speciale beschermingszone betekent niet dat het betreffende gebied automatisch wordt aangewezen als beschermd natuurnomument op grond van de NB-wet.

5D7) Vogelrichtlijn versus Structuurnota Zee- en Kustvisserij

Verweving van natuur en visserij, zoals bedoeld in Structuurnota Zee- en Kustvisserij garandeert evenwichtig gebruik en biedt voldoende bescherming aan vogels.

Het beleid zoals vastgelegd in de Structuurnota Zee- en kustvisserij heeft mede tot doel invulling te geven aan de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen zoals bedoeld in de Vogelrichtlijn.

5E) Toezicht en beheer

5E1) Gevolgen Vogelrichtlijn op toezicht en beheer

Inspanningen van het particuliere natuurbeheer (bos- en landgoedbeheer en agrarisch beheer) hebben geleid tot een gunstig leefgebied voor de fauna en deze inspanningen worden door de aanwijzing Vogelrichtlijn afgestraft. Deels door het succes van dit beheer kwalificeert een gebied zich nu of later voor aanwijzing. De aanwijzing levert echter voor de toekomst geen prikkel meer tot het door LNV nagestreefde particuliere natuurbeheer, integendeel! Bijvoorbeeld het succes van weidevogelbeheer kan bij boeren leiden tot snijden in eigen vlees wanneer de resultaten zodanig zijn dat een gebied kwalificeert. Het regime rond de vogelrichtlijn maakt multifunctionaliteit van gebruik van deze gebieden moeilijker als niet onmogelijk.

Inspanningen van onder andere beheerders hebben er toe geleid dat gebieden hoge natuurwaarden hebben verkregen en tot de dag van vandaag hebben behouden. Deze waarden zijn in meerdere overheidsplannen en -beleidsdocumenten erkend en van een publiekrechtelijke bescherming voorzien. Niet ingezien wordt waarom de aanwijzing als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn deze inspanningen nu ineens zou afstraffen. De veronderstelde vrees dat een aanwijzing leidt tot verminderde belangstelling voor particulier natuurbeheer wordt niet gedeeld; immers de bestaande regelgeving ter ondersteuning van het beheer blijft in stand.

5E2) Toezicht op dit moment en verandering van toezicht

Hoe wordt het toezicht uitgeoefend? Ik vrees dat door de aanwijzingen het toezicht, en de daarvan uitgaande bevorderende werking op de biodiversiteit, zullen wegvallen. Kunt u uitleggen hoe dit ooit kan stroken met het doel en de strekking van de Vogelrichtlijn? Hoe wordt het toezicht na aanwijzing anders geregeld dan op dit moment het geval is? Nu gebeurt dat veelal door Bijzonder Opsporings Ambtenaren (BOA) en Wildbeheers Eenheden (WBE). Ik verwacht dat door het gebrek aan financiële middelen dit toezicht zal wegvallen.

Jagers en Wild Beheers Eenheden betalen nu één of meerdere BOA's om toezicht uit te oefenen. Het jarenlang door uw departement gestimuleerde beleid van Wild Beheers Eenheden dreigt daarmee gepasseerd te worden. We beroepen ons op het vertrouwensbeginsel: gewekt vertrouwen mag niet worden geschaad. Wat gebeurt er met deze mensen (BOA's en WBE's)?

Behalve de genoemde instanties wordt een belangrijk deel van het toezicht ook verzorgd door eigenaren en/of beheerders, alsmede door de reguliere opsporingsambtenaren. In hoeverre toezicht betaald uit jachtopbrengsten komt te vervallen is niet bekend.

**5E3) Geloofwaardigheid
veiligstellingsbeleid**

Het veiligstellingsbeleid dat u voorstaat komt bij ons weinig geloofwaardig over zolang u en een aantal grote natuurterreinbeheerders nauwelijks iets doen om nadelige effecten van o.a. de vos te ondervangen. Het vertrouwen in het huidige veiligstellingsbeleid ontbreekt volledig, laat staan na de aanwijzing van nog meer gebieden.

In het natuurbeleid vormt het begrip 'natuurlijkheid' een belangrijk uitgangspunt. De vos is een natuurlijke predator. De praktijk wijst uit dat vogels zichzelf aan de omstandigheden wat betreft predatie aanpassen (bijvoorbeeld de Lepeelaar). Het beleid is er op gericht uiterste terughoudendheid te betrachten met ingrijpen in deze omstandigheden.

**5E4) Vrijwilligheid
beheersgebieden en
schaduwwerking**

De vrijwilligheid rond beheersgebieden wordt aangetast als er strenge bepalingen in een bestemmingsplan komen in een speciale beschermingszone. Nadrukkelijk is in het overleg hierover met provincies afgesproken dat er nooit sprake zou zijn van 'schaduwwerking' van een begrenzing van beheersgebieden (RBON).

Vrijwilligheid in relatienotagebieden heeft betrekking op het aangaan van beheersovereenkomsten. Die vrijwilligheid wordt door de aanwijzing als vogelrichtlijngebied niet beïnvloed.

**5E5) Beperkingen toezicht en
beheer**

Kan er vanuit worden gegaan dat de aanwijzingen geen extra beperkingen van inhoudelijke en procedurele aard inhouden om het reguliere beheer, gericht op het realiseren van de vastgestelde natuurdoeltypen, te kunnen blijven uitvoeren?

De aanwijzing als speciale beschermingszone heeft in het algemeen geen gevolgen voor de reeds vastgestelde natuurdoeltypen en het beheer dat hierop is gericht. Immers, de vogelkundige waarden zijn mede aanwezig dankzij dit natuurdoel en beheer. Indien de natuurdoeltypen onvoorzien toch geen rekening houden met de aanwezige vogelkundige betekenis van de gebieden dan ligt het voor de hand te komen tot bijstelling van de natuurdoeltypen.

5E6) Faunabeheersplan

Mijn vraag is of een faunabeheersplan een plan of project is in de zin van artikel 6 Habitatrichtlijn en vervolgens of een faunabeheersplan direct verband houdt of nodig is voor het beheer van het gebied. Zo ja dan beoordeling en compensatie.

Een faunabeheersplan is, behoudens in relatie tot artikel 68 van de Flora- en faunawet, niet noodzakelijk. In hoeverre een faunabeheersplan moet worden beoordeeld, is afhankelijk van de inhoud.

5F) Beperkingen voor ontgronding en zandwinning

5F1) Beperkingen ontgronding/ zandwinning

Worden er beperkingen opgelegd aan ontgronders/zandwinners en aan het huidige gebruik zijnde ontgronding/zandwinning in een speciale beschermingszone? Is straks delfstofwinning nog mogelijk en, zo ja, wordt deze niet onnodig vertraagd door allerhande procedures?

Voor bestaande winlocaties en reeds vastgelegde concessies zullen binnen vigerende vergunningen in principe geen veranderingen optreden na aanwijzing als speciale beschermingszone. Ook het in gebruik nemen van nieuwe locaties of uitbreiding is niet op voorhand uitgesloten. Wel zullen de voorschriften van artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden gerespecteerd. Een en ander ook conform de afweegformules uit het Structuurschema Groene Ruimte. Een aanwijzing als speciale beschermingszone zal niet leiden tot procedurele vertragingen, aangezien toetsing in de bestaande procedures wordt geïncorporeerd.

5F2) Negatieve gevolgen Vogelrichtlijn op ontgronding/ zandwinning

Ik ga ervan uit dat aan zandwinningconcessies in Vogelrichtlijngebieden niet wordt getornd. Mocht dat wel het geval zijn, dan willen wij als belanghebbenden gehoord worden. De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn brengt de grondstoffenvoorziening in gevaar. Hierbij wordt de zonering van de PKB Oppervlakedelfstoffen genegeerd. Een aantal van de aan te wijzen gebieden is namelijk tevens wingebied ingevolge PKB/Structuurschema Oppervlakedelfstoffen. Opgemerkt moet worden dat Nederland afhankelijk is van oppervlakkige delfstofwinning in bijvoorbeeld riviergebieden. Deze winning staat op gespannen voet met de aanwijzing Vogelrichtlijn. De aanwijzing brengt de continuïteit van deze winningen (ook met betrekking tot ontwikkeling) in gevaar.

Voor de veronderstelde vrees dat een aanwijzing Vogelrichtlijn de grondstoffenvoorziening in gevaar zou brengen, is geen aanleiding. Bestaande winlocaties zullen binnen vigerende vergunningen kunnen blijven worden benut (zie formulering bestaand gebruik hoofdstuk 1). Voor nieuwe winlocaties of uitbreidingen zullen de voorschriften van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, die vrijwel identiek zijn aan de afweegformules uit het Structuurschema Groene Ruimte, in acht dienen te worden genomen. Daarbij zal per geval de voorgeschreven zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden.

5F3) Uitvoeringsregeling Habitatrichtlijn voor ontgronding/zandwinning

Ik heb geen bezwaar tegen de voorgenomen aanwijzing als de uitvoeringsregeling van de Habitatrichtlijn wordt gevolgd voor toekomstige zandwinninglocaties.

De afweegformules zoals geformuleerd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn zijn inderdaad van toepassing op de vogelrichtlijngebieden.

5F4) Delfstofwinning opnemen in toelichting van de aanwijzingsbeschikking

Daar waar relevant moet in de toelichtingen onder bestaande gebruiksfuncties een aparte categorie diepe delfstoffenwinning opgenomen worden, waarin bestaande opsporings- en winningsrechten worden beschreven.

Bestaande opsporings- en winningsrechten worden in principe gerespecteerd. In de toelichting bij de aanwijzingsbeschikking is het beleid met betrekking tot het bestaande gebruik verwoord (zie voorts hoofdstuk 1).

5F5) Geen negatief effect op te beschermen natuurwaarden

Voorgenomen baggerwerkzaamheden versterken de natuurwaarden. Dat baggeren in ieder geval geen negatief effect heeft op de te beschermen natuurwaarden moet in het definitieve besluit worden vermeld.

Wanneer werkzaamheden zoals baggerwerkzaamheden geen afbreuk doen aan de aanwezige vogelkundige waarden dan zal dit gebruik gewoon kunnen worden gecontinueerd. Indien onverhoopt mocht blijken dat in (een deel) van de speciale beschermingszone een vorm van gebruik bestaat die significant nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de natuur in deze gebieden, dan is de overheid gehouden deze nadelige effecten in gunstige zin te doen omkeren. Dat baggerwerkzaamheden de natuurwaarden versterken of geen negatief effect hebben op de te beschermen natuurwaarden wordt niet opgenomen in het definitieve besluit.

5G) Beperkingen aan de luchtvaart

5G1) Beperkingen luchtvaart

Worden er beperkingen opgelegd aan de luchtvaart en aan het huidige gebruik van het luchtruim in een speciale beschermingszone?

Het huidige gebruik, inclusief luchtvaart, blijft mogelijk. Voor nieuwe plannen zal een passende beoordeling gemaakt dienen te worden op mogelijk significante effecten van de veranderingen op de vogelkundige waarden.

5G2) Uitbannen vliegverkeer

LNV kan met de Vogelrichtlijn vliegverkeer uitbannen.

De aanwijzing als speciale beschermingszone zal er niet automatisch toe leiden dat vliegverkeer wordt uitgebannen.

5G3) Luchtvaart in toelichting ontwerpbesluit

Luchtvaart had expliciet vermeld moeten worden als bestaand gebruik in de toelichting van het ontwerpbesluit. Doe dit alsnog voor de toelichting bij de besluiten. Ook voor militair gebruik moet een passage met betrekking tot de militaire laagvliegroutes worden toegevoegd.

In de toelichting op de definitieve besluiten is in algemene zin aangegeven hoe het beleid is met betrekking tot het bestaande gebruik.

5G4) Veiligheid luchtvaart

Bij een aanwijzing als speciale beschermingszone kan verwacht worden dat de vogelpopulatie vele malen groter wordt. Hoe denkt het ministerie de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen? De gevolgen voor de exploitatie van de luchthaven komen niet tot uiting.

De aanwijzing als speciale beschermingszone zal als zodanig geen groei van vogelpopulaties nabij vliegvelden met zich meebrengen. Aan de reeds bestaande veiligheidsmaatregelen op luchthavens teneinde de aanvaringskans tussen vogels en vliegtuigen te verminderen, wordt niet getornd.

5H) Mogelijkheden voor opwekken van windenergie

5H1) Beperking windenergie/ windturbines

Ik maak bezwaar tegen de aanwijzing voor zover deze kansrijke initiatieven voor windmolenprojecten in de weg staan, met name langs de Waddenzeedijk (Bildtse Westhoek), Waddeneilanden, IJsselmeerdijk en Afsluitdijk. De aanwijzing van speciale beschermingszones belemmert mogelijkheden voor het plaatsen van windturbines. De realisatie van (op stapel staande) windturbineprojecten wordt door de aanwijzingen beperkt. Daarmee komt eveneens een belangrijke doelstelling van de overheid ('het opwekken van 1000 MW in 2000 en 1500 MW in 2010 middels windturbines') in gevaar. Deze aanwijzing is zodoende bovendien strijdig met een vigerende bestuursovereenkomst tussen rijk en de 7 windrijke provincies uit 1991. Het Rijk komt namelijk haar afspraken uit 1991 niet na. Het alternatief van windenergie, namelijk meer fossiele brandstof gaan gebruiken is ook niet in het belang van de te beschermen vogels.

Bij plaatsing van windturbines zal rekening moeten worden gehouden met de voorschriften van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarbij zij opgemerkt dat artikel 6 geen activiteiten verbiedt, maar vraagt om een zorgvuldige besluitvorming. In dit licht bezien is een aparte regeling nodig noch wenselijk. De verwachting is dat de doelstellingen van de bestuursovereenkomst van 1991 ook na aanwijzing van de speciale beschermingszones haalbaar blijven. Ook het Structuurschema Groene Ruimte maakt een afweging noodzakelijk.

5H2) Significante gevolgen en passende beoordeling windturbines

Ik maak bezwaar tegen de aanwijzing omdat een duidelijk wettelijk kader ontbreekt voor beoordeling van significante gevolgen en passende beoordeling. Daardoor zijn o.a. windturbineprojecten in die gebieden niet meer mogelijk. Op grond van artikel 4:4 Habitatrichtlijn zijn nieuwe (windenergie-)projecten niet meer mogelijk zijn, of ze kunnen worden tegengehouden.

Nieuwe projecten in de Ecologische hoofdstructuur dienen ook thans reeds volgens het Structuurschema Groene Ruimte zorgvuldig te worden afgewogen. De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn brengt hierin geen verandering.

5H3) Windturbines vergunningplichtig

Onduidelijk is of de gebieden die nu aangewezen zijn als speciale beschermingszone beschermd zullen worden door de Natuurbeschermingswet of door het bestemmingsplan. Daarmee is ook onduidelijk of een vergunning in het kader van de NB-wet of van de Wet Milieubeheer moet worden aangevraagd voor een windturbineproject.

Vrijwel altijd zal er sprake zijn van vergunningenprocedures in het kader van het bestemmingsplan en de Wet Milieubeheer. Daar waar de speciale beschermingszones reeds aangewezen zijn op grond van de Natuurbeschermingswet is een vergunning noodzakelijk.

5H4) Apart regime windenergieprojecten

Het ontwerpbesluit besteedt te weinig aandacht aan de mogelijke gevolgen voor de ontwikkeling van windmolens. Geldt er voor windenergie als vorm van duurzame energie een apart regime? Indien dit zo is, dan mag een aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn dit regime niet in de weg staan. Indien dit niet zo is, pleit ik er voor om windenergieprojecten en windturbines onder een apart regime te plaatsen en doorgang te laten vinden ook binnen windrijke beschermingszones.

Van een apart regime kan geen sprake zijn, ook windenergieprojecten zullen getoetst moeten worden volgens de voorschriften van artikel 6 van de Vogelrichtlijn. Zie ook 5H1.

5I) Bestaande en nieuwe infrastructuur

5I1) Exclaveren (voorgenomen) railverbindingen

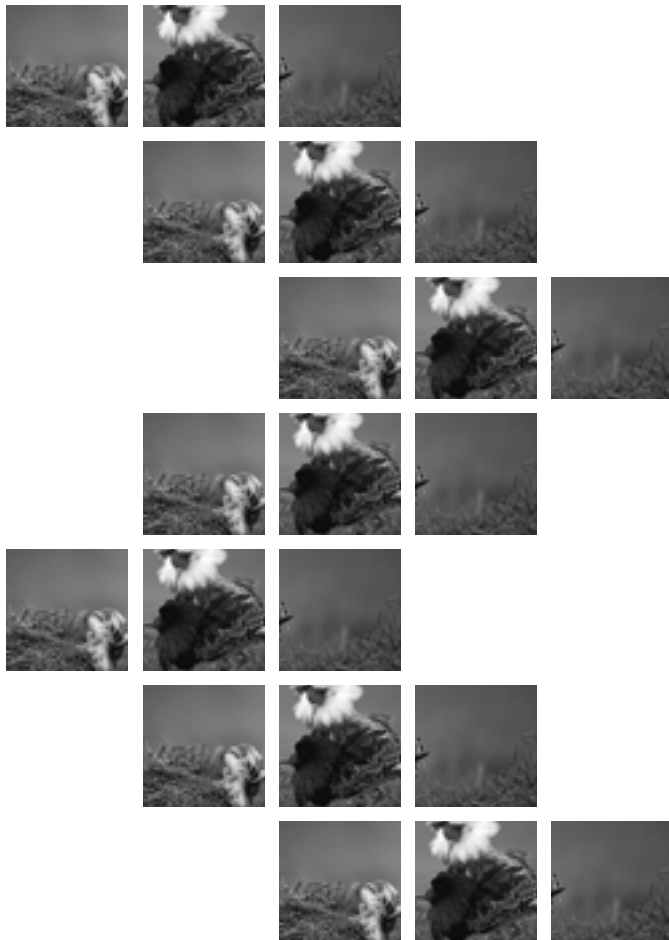
Bestaande of nieuw aan te leggen railverbindingen langs of door de speciale beschermingszones moeten geen deel uitmaken van de aanwijzing.

Bestaande en nieuw aan te leggen tracés waarover besluitvorming reeds is afgerond, worden beschouwd als bestaand gebruik. In de toelichting op de beschikking wordt het beleid met betrekking tot het bestaande gebruik in algemene zin verwoord. Nieuwe verbindingen dienen op grond van artikel 6 Habitatrichtlijn te worden getoetst.

5I2) Vogelrichtlijn en aanleg infrastructuur

Aanleg van infrastructuur dient niet belemmerd te worden door de aanwijzing.

Ook voor aanleg van infrastructuur geldt dat de voorschriften van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in acht genomen dienen te worden.



Hoofdstuk 6 **Rechtsgevolgen**

Inleiding

Er zijn veel vragen gesteld over de consequenties van de voorgenomen aanwijzing van gebieden onder de Europese Vogelrichtlijn. In dit hoofdstuk wordt eerst in algemene zin uiteengezet wat de rechtsgevolgen van de aanwijzing zijn. Daarna worden vragen over specifieke situaties en over terminologie beantwoord.

6A1) Onduidelijkheid rechtsgevolgen

Maak mij op begrijpelijke en ondubbelzinnige wijze duidelijk wat de rechtsgevolgen van de aanwijzing zijn (voor het gebruik, exploitatie en ontwikkeling) en welke rechtsbeschermingsmogelijkheden mij ter beschikking staan.

Eerst wordt ingegaan op de rechtsgevolgen van de aanwijzingen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. De rechtsgevolgen zijn opgenomen in de Vogelrichtlijn (artikel 4) en de Habitatrichtlijn (artikel 6 leden 2,3 en 4). Ten behoeve van de overzichtelijkheid worden de gevolgen ingedeeld in drie clusters:

- | | |
|------|--|
| I: | Rechtsgevolgen van artikel 4 Vogelrichtlijn |
| II: | Rechtsgevolgen van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn |
| III: | Rechtsgevolgen van artikel 6 lid 3 en artikel 6 lid 4 Habitatrichtlijn |

Per cluster is aangegeven de wijze waarop Nederland hiermee omgaat.

I

De Nederlandse Regering heeft in 1994 aan de Europese Commissie kenbaar gemaakt op welke wijze invulling wordt gegeven aan de wettelijke doorwerking van de rechtsgevolgen van de beide richtlijnen. Dit kan door middel van de aanwijzing van gebieden als natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet met vergunningenstelsel en beheersplannen, door het instrumentarium van de Ruimtelijke ordening (Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte) met basisbescherming en door afweegformules voor de Ecologische Hoofdstructuur, waarvan de kerngebieden nationale en internationale natuurkwaliteiten hebben. Verder is er de doorwerking van de nationale beschermingsmaatregelen in streek- en bestemmingsplannen. Tot slot zijn er de mogelijkheden tot het afsluiten van overeenkomsten en subsidiemogelijkheden voor beheer van gebieden.

Voor alle vogelsoorten die onder de bescherming van de Vogelrichtlijn vallen nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen. Het is de bedoeling dat er voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang daarvan blijft bestaan. Voor de leefgebieden van twee categorieën vogels (de Bijlage I-soorten en overige trekvogels, waaronder met name die van de watergebieden) moeten de Lid-Staten de meest geschikte gebieden aanwijzen als speciale beschermingszone (artikel 4 Vogelrichtlijn, eerste en tweede lid).

De Nederlandse Regering heeft voldaan aan deze bepaling door de aanwijzing van de speciale beschermingszones. Nederland heeft tot nu toe 30 gebieden aangewezen onder de Vogelrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie heeft uitgesproken dat dit aantal aanwijzingen volstrekt onvoldoende is. Met de aanwijzing van 49 gebieden waarover thans een beslissing is genomen, meent de Nederlandse Regering dat op een adequate wijze invulling wordt gegeven aan de Vogelrichtlijn.

Verder wordt nader invulling gegeven door de wijze waarop met de belangen van vogels omgegaan wordt in de ruimtelijke ordening op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. Dit gebeurt door het toekennen van functies aan gebieden waar vogels hun leefgebied in hebben. Op rijksniveau gebeurt dat vooral met de Ecologische Hoofdstructuur van het Structuurschema Groene Ruimte (1995). De aangewezen en nog aan te wijzen gebieden in het kader van de Vogelrichtlijn, liggen voor het overgrote deel binnen de grenzen van deze Ecologische Hoofdstructuur. In de Ecologische Hoofdstructuur genieten de natuurwaarden een bijzondere bescherming, die in streek- en bestemmingsplannen zijn doorwerking dient te hebben.

Een aantal gebieden geniet bijzondere bescherming doordat deze gebieden zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet. In deze gebieden kan met behulp van een beheersplan het beheer worden geregeld met de eigenaar. Bovendien zijn alle schadelijke handelingen vergunningplichtig zodat op die wijze de voorgescreven afweging van belangen kan plaatsvinden.

Voorts worden de leefgebieden van vogels beschermd door de wijze waarop in het beheer van bossen en andere natuurgebieden van natuurbeschermingsorganisaties en particulieren, rekening wordt gehouden met vogels. Door het sluiten van overeenkomsten met landgebruikers wordt ook nog ruimte gegeven aan bijvoorbeeld weidevogels en overwinterende ganzen en zwanen.

II

Artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn verplicht de Lid-Staten van de Europese Unie passende maatregelen te treffen om te zorgen dat de kwaliteit van de leefgebieden van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Ook mogen er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de speciale beschermingszones zijn aangewezen voor zover die factoren - gelet op de doelstelling van de Vogelrichtlijn - een significant effect zouden kunnen hebben.

Nederlandse Regering geeft gevolg aan de Vogelrichtlijn door middel van de onder I genoemde plannen en besluiten. Tevens wordt bij het verlenen van bijvoorbeeld milieuvergunningen rekening gehouden met de waarden van flora en fauna, dus ook van vogels.

Ervan uitgaande dat de kwaliteiten van gebieden hebben kunnen ontstaan en nog bestaan dankzij of ondanks bestaand gebruik, kan het bestaand gebruik in principe worden voortgezet. Omdat de Lid-Staten gehouden zijn te voorkomen dat de kwaliteit achteruitgaat of dat verstoringen plaatsvinden, zal per gebied bezien worden welke eisen gesteld moeten worden aan het beheer. Daarbij wordt uitgegaan van de eisen die de betreffende vogels aan hun leefgebied stellen. Aan de hand van die eisen kan worden bepaald of het noodzakelijk is bepaald gebruik te veranderen. Dit zal geschieden in overleg met beheerders, eigenaren, overheden en andere belanghebbenden.

III

Bij de overige rechtsgevolgen gaat het om procedureregels die moeten worden gehanteerd in het geval dat - in afwijking van de beschermingsbehoefte van vogels en de eisen die dat aan hun leefgebieden stelt - plannen of projecten worden ontwikkeld die significante gevolgen hebben voor de speciale beschermingszones (artikel 6, lid 3 en 4 Habitatrichtlijn).

Dit betreft het volgende:

- het moet gaan om plannen of projecten die niet in verband staan of nodig zijn voor het beheer van het gebied;
- deze moeten afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante (aanzienlijke) gevolgen (zie 6A1a) hebben voor zo'n gebied;
- er moet een passende beoordeling (zie 6A1a) worden gemaakt van de gevolgen, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied;
- gelet op de conclusies van de beoordeling geeft de overheid slechts toestemming nadat de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat inspraakmogelijkheden zijn gegeven (voorzorgsbeginsel, zie 6A1b);
- indien een plan of project, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling, bij ontbreken van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang (zie 6A1c) - met inbegrip van redenen van sociale of economische aard - toch moet worden gerealiseerd, dan moet het verlies aan natuurwaarden worden gecompenseerd (zie 6A1d) om te waarborgen dat de algehele samenhang van NATURA 2000 (de Europese ecologische hoofdstructuur) bewaard blijft.

Van belang zijn de afwegformules die zijn opgenomen vigerend Regeringsbeleid, Planologische Kernbeslissingen Structuurschema Groene Ruimte en de PKB Waddenzee.

Een afweging zoals voorzien in de Vogelrichtlijn (artikel 6 van de Habitatrichtlijn) dient nu al op een soortgelijke wijze plaats te vinden op grond van het Structuurschema Groene Ruimte. Ook het compensatiebeginsel, genoemd in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, is opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte. Voorzover afweging van belangen plaatsvindt in het kader van de Natuurbeschermingswet is de Nederlandse Regering van oordeel dat deze afwegingen reeds aan het gestelde in artikel 6 van de Habitatrichtlijn voldoen.



Er zal tevens een Algemene Maatregel van Bestuur worden opgesteld die de wettelijke verankering van artikel 6 van de Habitatrichtlijn regelt. Deze Algemene Maatregel van Bestuur zal tot doel hebben dat in beginsel alle bestuursbesluiten, voorzover die van toepassing zijn op gebieden die zijn aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijngebied, moeten voldoen aan de vereisten van artikel 6 Habitatrichtlijn. De AMvB zal zijn basis vinden in artikel 29 van de Natuurbeschermingswet (1998).

Rechtsbescherming

De rechtsbescherming van de Nederlandse burger voor besluiten die zijn genomen door de overheid, is ook van toepassing voor de besluiten tot aanwijzing van Vogelrichtlijngebieden. Dit houdt onder meer in dat belanghebbenden een gemotiveerd bezwaar kunnen indienen bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze bezwaren moeten binnen een termijn van 6 weken na het nemen van het definitieve besluit over de aanwijzing ontvangen zijn. Bij ieder besluit wordt deze mogelijkheid van bezwaar aangegeven.

6A1a) Significante gevolgen en passende beoordeling

Wat zijn 'significante gevolgen'? Hoe wordt dit begrip in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd?

Bij wie ligt de bewijslast van significante gevolgen? Er ontbreekt een duidelijk wettelijk kader voor de beoordeling van significante gevolgen. Hoe wordt het begrip 'passende beoordeling' in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd? Geldt deze passende beoordeling alleen voor MER-plichtige handelingen? Kan worden aangegeven welke niet beoordeeld hoeven te worden? Wie is het bevoegd gezag om een 'passende beoordeling' uit te voeren?

Artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn schrijft voor dat van elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een speciale beschermingszone, maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt. Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit over het plan of project mag daarvoor slechts toestemming verlenen nadat het de zekerheid heeft dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Een soortgelijke afweging moet ook nu al plaatsvinden voor de gebieden die binnen de Ecologische Hoofdstructuur liggen, op grond van het Structuurschema Groene Ruimte. Momenteel wordt er gewerkt aan een wettelijk kader over de wijze van besluitvorming over plannen of projecten die in of in de directe omgeving van Vogelrichtlijngebieden liggen. De nadere wettelijke regeling zal worden opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 29 van de Natuurbeschermingswet 1998.

De Vogel- en de Habitatrichtlijn geven geen definities van de gehanteerde begrippen zoals 'significante gevolgen'. Hieraan moet de komende jaren dan ook beleidsmatig een invulling worden gegeven.

In het licht van de instandhoudingsverplichtingen uit beide richtlijnen moet aan het begrip ‘significante gevolgen’ een kwalitatieve betekenis worden gehecht. Het bevoegd gezag zal op grond van een passende beoordeling een besluit nemen. Indien een Milieu Effect Rapportage is uitgevoerd, kan deze gezien worden als een passende beoordeling.

6A1b) Voorzorgsbeginsel

Wat wordt verstaan onder het ‘voorzorgsbeginsel’?

Het voorzorgsbeginsel is een kwalitatief begrip omschreven in art. 6 van de Habitatrichtlijn. Het begrip houdt het volgende in. Alleen indien zekerheid is verkregen dat een plan of project de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zal aantasten mag dit plan of project worden uitgevoerd. In heel eenvoudige bewoordingen komt het voorzorgsbeginsel neer op het volgende: “Bij twijfel niet doen”.

In het kader van de algehele afweging van belangen kan overigens om bijvoorbeeld dwingende redenen van groot openbaar belang besloten worden het plan of project wel uit te voeren. In dat geval is compensatie van de verloren gegane natuurwaarden verplicht op grond van het Europese recht.

6A1c) Dwingende redenen van groot openbaar belang

Ik vraag een toelichting en/of definitie van dwingende redenen van groot openbaar belang.

Het begrip “dwingende redenen van groot openbaar belang” uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn kan worden gezet naast de begrippen “maatschappelijke noodzaak” en “zwaarwegend maatschappelijk belang” zoals die worden gebruikt in de PKB Waddenzee en het Structuurschema Groene Ruimte. Bij maatschappelijke belangen gaat het in het algemeen om publieke belangen die de samenleving raken.

6A1d) Compenserende maatregelen

Waar moeten compenserende maatregelen worden getroffen? Hoe werkt het compensatiebeginsel in de praktijk?

Het integraal aanwijzen van watergebieden sluit het toepassen van het compensatiebeginsel uit, zelfs bij dwingende reden van groot openbaar belang. Externe werking en compensatiebeginsel leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor het gebied buiten de aanwijzing.

Het compensatiebeginsel voor natuur en landschap is geïntroduceerd in het Structuurschema Groene Ruimte. Het compensatiebeginsel is van toepassing indien plannen of projecten om zwaarwegend maatschappelijk belang en dwingende redenen van openbaar belang worden uitgevoerd, terwijl deze plannen of projecten een nadelige invloed hebben op de natuurwaarden in een gebied. In principe dienen de verloren gegane natuurwaarden in of in de nabijheid van het betreffende gebied gecompenseerd te worden.



**6A2) Geen goede toelichting
gevolgen in ontwerpbesluit**

In de ontwerpbesluiten ontbreekt een paragraaf over de gevolgen van de aanwijzing. Dat brengt rechtsonzekerheid met zich mee. Het ontwerpbesluit zegt niets over de gevolgen voor activiteiten die in en om het gebied plaatsvinden. Ik vind dat de rechtsgevolgen van de aanwijzing voor allerlei activiteiten, zoals bijvoorbeeld exploitatie en beheer, onvoldoende bekend gemaakt zijn. Het onvoldoende aangeven van de rechtsgevolgen is aan te merken als onbehoorlijk bestuur.

De in de ontwerpbesluiten opgenomen passages over de rechtsgevolgen zijn in de definitieve besluiten verduidelijkt. De definitieve besluiten zijn op een aantal onderdelen aangepast en verduidelijkt, mede op basis van de ontvangen reacties op de ontwerpbesluiten. De openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht en het horen van andere bestuurorganen is benut om de inhoudelijke, bestuurlijke en/of juridische tekortkomingen te herstellen. Er is derhalve geen sprake van onbehoorlijk bestuur.

**6A3) Beschermd
natuurmonument en
natuurontwikkelings-
projecten**

De aanwijzing als speciale beschermingszone geeft een aanleiding het gebied aan te wijzen als beschermd Natuurmonument. Daarentegen kan, los van bovenstaande opmerking, art. 6:4 van de Habitatrichtlijn de uitvoering van natuurontwikkelingprojecten binnen aan te wijzen gebieden beperken.

Het standpunt van de Nederlandse Regering is dat een aanwijzing als speciale beschermingszone in het licht van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn niet automatisch gevolgd hoeft te worden door de aanwijzing als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet.

De wettelijk verplichte bescherming en de procedureregels kunnen worden gegarandeerd door de AMvB onder gevolge van artikel 29 Natuurbeschermingswet van kracht te laten worden. De aanwijzing als beschermd Natuurmonument biedt als zodanig een goede bescherming zoals de Habitatrichtlijn verlangt.

Op grond van het gestelde in artikel 6 Habitatrichtlijn derde lid eerste zin ("Voor elk plan of project, dat niet direct verband houdt met het beheer van het gebied") kan worden gesteld dat het uitvoeren van een natuurontwikkelingsplan ten behoeve van het ecologisch optimaler functioneren van het gebied overeenkomstig de doelstelling van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn, niet getoetst hoeft te worden aan artikel 6 derde en vierde lid Habitatrichtlijn.

6A4) Bij wie ligt de bewijslast van significante gevolgen?

Betekent de aanwijzing van een speciale beschermingszone dat in deze gebieden overal het voorzorgsprincipe van toepassing is en dat de bewijslast van 'significante gevolgen' dus bij de belanghebbenden ligt? Het omkeren van de bewijslast leidt tot zwaardere procedures en vertragingen bij economische ontwikkelingen. Bovendien blijft onduidelijk of er eventueel extra eisen aan een (nieuwe) milieuvergunning worden gesteld. Dit is niet acceptabel.

Voor gebieden die onder de werking van de Vogelrichtlijn worden gebracht door aanwijzing als speciale beschermingszone geldt een aantal rechtsgevolgen. Dat houdt in dat toetsing dient plaats te vinden via de Nederlandse omzetting van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De Nederlandse overheid is dan gehouden de gebieden in stand te houden. Gelet op het feit dat de speciale beschermingszones vrijwel geheel onderdeel zijn van de Ecologische Hoofdstructuur uit het Structuurschema Groene Ruimte, bestaat er de plicht tot bescherming en een zorgvuldige afweging van belangen. Het klopt dat voor de gebieden die zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied het voorzorgsprincipe geldt en dat uit een passende beoordeling van de voorgenomen ingreep in of in de nabijheid van een aangewezen Vogelrichtlijngebied, moet blijken of er sprake is van significante gevolgen. Het bevoegd gezag zal het te nemen besluit moeten motiveren. Hiervoor kan informatie aan de initiatiefnemer worden gevraagd.

De Nederlandse Regering gaat er vanuit dat de vereisten van de Vogelrichtlijn niet tot extra vertragingen zullen leiden met betrekking tot de besluitvorming van plannen en projecten.

Artikel 6 Habitatrichtlijn sluit geen wettelijke stelsels uit. Zo zullen bij het verlenen van milieuvergunningen in het kader van plannen of projecten die binnen de termen van artikel 6 Habitatrichtlijn vallen, ook de afwegingsformules gehanteerd moeten worden.

6A5) Welke activiteiten worden beoordeeld op significante gevolgen?

Moet elke verandering in het vervolg worden getoetst? Als voorbeelden wil ik agrarische werkzaamheden aandragen waarvoor deze onduidelijkheid bestaat: het scheuren van grasland, besproeien van het land, het verbeteren van de kwaliteit van het grasland (kunstmest), egaliseren, uitbreiden veestapel, de maïs-teelt, schapen weiden in de winter, uitbreiding bedrijfsgebouwen en dergelijke. Gelieve dus duidelijk aan te geven welke activiteiten beoordeeld zullen worden op significante gevolgen en de garantie te geven dat de niet genoemde activiteiten niet worden beoordeeld op deze significante gevolgen.

Beantwoording van de vraag of genoemde concrete landbouwkundige activiteiten mogelijk significante gevolgen in de termen van artikel 6 Habitatrichtlijn hebben, is in zijn algemeenheid niet mogelijk. Voorzover deze activiteiten ook nu al plaats vinden is er sprake van bestaand gebruik. Nieuwe ontwikkelingen moeten evenwel getoetst worden aan artikel 6 van de Habitatrichtlijnen.

Overigens is een deel van de genoemde activiteiten nu ook al vergunningplichtig op grond van overheidsregelgeving, bijvoorbeeld op grond van een vergunningstelsel dat is opgenomen in een bestemmingsplan buitengebied of een grondwaterverordening. Beoordeling van een nieuwe activiteit zal binnen deze context moeten plaatsvinden.

6A6) Voortzetting huidig gebruik

Wat betekent 'huidig/bestaand gebruik'? In hoeverre wilt u verklaren dat het huidig gebruik kan worden voortgezet, ook indien dit in strijd is met ornithologische belangen? Er bestaan bij mij twijfels aan de hardheid van de toezegging dat bestaand gebruik kan worden voortgezet, óók bij aantasting van ornithologische waarde. Geef mij de garantie dat de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone niet gaat leiden tot bevrozing van het gebruik.

De omschrijving van het bestaand en nieuw gebruik in de ontwerpbesluiten biedt geen zekerheid voor de multifunctionaliteit bij gebruik van gebieden. Verzoeken daarom om het multifunctioneel gebruik van bepaalde aangewezen gebieden te erkennen. Bovendien betwijfel ik of op basis van de beschrijving een toetsing kan plaatsvinden op intensivering van bestaand gebruik. Daarom stel ik het op prijs dat u een helder toetsingskader ontwerpt, waaraan ik bij voorbaat kan beoordelen of voorgenomen activiteiten strijdig zouden zijn met de Vogelrichtlijn.

Onder huidig gebruik wordt verstaan het gebruik dat op dit moment plaatsvindt en/of is gebaseerd op een van overheidswege genomen besluit of verkregen toestemming. Bovendien kan intensivering van bestaand gebruik plaatsvinden zolang er geen sprake is van significante gevolgen voor de vogelkundige waarden in een gebied.

Zoals onder 6A1 is beschreven, hebben de Lid-Staten van de Europese Unie op grond van de Vogelrichtlijn de plicht om te zorgen dat de kwaliteit van de speciale beschermingszones niet verslechtert of dat de vogels niet significant (aanzienlijk) worden verstoord. In de fase van de publicatie van de ontwerpbesluiten is gesteld dat bestaand gebruik in het algemeen kan worden voortgezet. Hierbij is ervan uitgegaan dat de vogels zich hebben kunnen vestigen of handhaven dankzij een bepaald gebruik of ondanks een bepaald gebruik.

Indien onverhoopt mocht blijken dat in (een deel van) een speciale beschermingszone een vorm van gebruik bestaat die aanzienlijke nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van het leefgebied van de speciale beschermingszone (en dit kan ook een zogenaamd na-ijlingseffect zijn van een bepaalde handeling of gebruik uit het verleden), dan is het beleid van de overheid erop gericht passende maatregelen te nemen. Aangezien hier meestal sprake zal zijn van rechtmatig ontstaan gebruik, zal goed overleg met en overeenstemming met de persoon of instelling nodig zijn.

6A7) Voortzetting huidig gebruik, gevolgen toekomstig gebruik en vooronderzoek

De investeringen in de kwaliteit van de grond worden in hun voortbestaan bedreigd door de aanwijzing van een vogelrichtlijngebied in de nabijheid. Tevens zal de waarde van de grond afnemen en het rendement van gemaakte investeringen verminderen. Ik vraag me af welke gevolgen de aanwijzing heeft voor onder meer het waterpeil en het gebruik van (kunst)mest op mijn landbouwpercelen. Heeft LNV hier een vooronderzoek naar gedaan? Wat voor gevolgen heeft het voor de boer, die land heeft aan het aan te wijzen water? Mag die het bestaand gebruik onbelemmerd voortzetten? In hoeverre is bedrijfsontwikkeling nu (niet) mogelijk? De rechtsgevolgen zijn onduidelijk en onaanvaardbaar voor wat betreft de gangbare bedrijfsontwikkeling, schaduwwerking en reikwijdte van het begrip 'passende beoordeling'.

Uit de vraag zou kunnen worden opgemaakt dat de vraagsteller informeert naar de gevolgen van de zogenaamde externe werking. Met andere woorden: wat heeft de aanwijzing voor gevolgen voor zijn bedrijf dat gelegen is buiten de aangewezen speciale beschermingszone. Er moet op worden gewezen dat de bescherming gaat om het leefgebied en de soorten die hebben geleid tot aanwijzing van het gebied. Als het gaat om soorten die eisen stellen wat betreft de waterkwantiteit en -kwaliteit in het gebied dat grenst aan het agrarisch perceel/bedrijf van de vraagsteller, ligt het voor de hand aan te nemen dat deze kwantiteit en kwaliteit nu ook al onderdeel van overheidsbeleid is, dan wel dat de eigenaar prijs stelt op het behoud van de natuurwaarden in het waterrijke gebied. Extra eisen die gevolgen hebben voor het gebied van vraagsteller zullen in nauw overleg met hem en waterschap/polderdistrict tot stand komen.

6A8) Feitelijke gevolgen per gebied ontbreken in het ontwerpbesluit

Een opsomming van de concrete feitelijke gevolgen per gebied in het ontwerpbesluit ontbreekt terwijl hier wel behoefte aan is. Dit is niet zorgvuldig. Ik verzoek om die concrete feitelijke gevolgen per gebied duidelijk aan te geven bij de toelichting van de besluiten.

Er kan van worden uitgegaan dat het bestaande gebruik in het algemeen kan worden gecontinueerd. Wel moet worden aangenomen dat, wanneer besluitvorming aan de orde is over uitbreiding of intensivering van gebruik, dit nader dient te worden afgewogen. Dit moet met name gebeuren als de voorgenomen activiteit significante gevolgen kan hebben voor de vogelkundige waarden van een aangewezen gebied. Ook hier geldt dat een soortgelijke afweging, maar dan ook voor andere dan alleen vogelkundige waarden, dient plaats te vinden op grond van de afweegformules van het Structuurschema Groene Ruimte.

6A9) Evenredigheid van gevolgen

Zijn de negatieve gevolgen voor belanghebbenden niet onevenredig groot ten opzichte van het doen van deze aanwijzing (zie artikel 3:2 Awb en volgende)? LNV heeft zich onvoldoende gerealiseerd welke gevolgen de Vogel- en Habitatrichtlijn hebben voor de Nederlandse situatie. De gevolgen hiervan mogen niet worden afgewenteld op het huidige en toekomstige gebruik. Op grond van artikel 3:4 Awb moeten de nadelige gevolgen van het besluit worden onderzocht en per individueel geval moeten de consequenties worden aangegeven.

De aanwijzing als Vogelrichtlijngebied kan in principe leiden tot negatieve gevolgen voor belanghebbenden. Met name zal, daar waar het gaat om toekomstige ontwikkelingen, moeten worden gezien of deze ontwikkelingen plaats kunnen vinden met behoud van de vogelkundige waarden van een aangewezen gebied. Deze afweging moet echter ook al plaats hebben in het licht van de afweegformules van het Structuurschema Groene Ruimte.

6A10) Aanwijzing heeft negatieve consequenties op bestaand en toekomstig gebruik

Aanwijzing zal niet bijdragen aan het beschermingsniveau voor vogels, maar daarentegen wel onduidelijkheid scheppen over toelaatbaarheid van en gevolgen voor activiteiten in en buiten het gebied. Dit is ongewenst. De aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn gaat zeer zeker leiden tot een aanzienlijke beperking van de exploitatiemogelijkheden, het grondgebruik en de (geplande) uitbreiding en ontwikkelingsmogelijkheden van de aanwezige sectoren (gebruiksfuncties) in het gebied. Verder betekent aanwijzing een onaanvaardbare beperking van de rechten van eigenaren en gebruikers.

Op grond van de beschermingsmaatregelen voor de Ecologische Hoofdstructuur zijn er beperkingen gelegd op aanzienlijke uitbreiding van exploitatie van gebieden die in de Ecologische Hoofdstructuur liggen. Nu al moeten op grond van het Structuurschema Groene Ruimte plannen en projecten getoetst worden. De Vogelrichtlijn vraagt eenzelfde zorgvuldige besluitvorming bij voorgenomen ontwikkelingen die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de vogels. Aanwijzing betekent geen directe beperking; er moet zorgvuldig worden omgesprongen met de aangewezen gebieden, zoals dat op grond van nationaal natuurbeleid nu ook al moet plaatsvinden. De aanwijzing moet bijdragen aan het beschermingsniveau voor vogels en tegelijkertijd moet in de uitvoeringspraktijk duidelijkheid worden geschapen over de toelaatbaarheid van en gevolgen voor activiteiten in en om de gebieden.

**6A11) Terugwerkende kracht
beoordeling bestaand gebruik
op significante gevolgen**

Is er sprake van terugwerkende kracht bij de beoordeling van bestaand gebruik en ontwikkelingen? Welke vorm van gebruik of beleid worden bij de uiteindelijke besluitvorming niet meegenomen?

Bestaand gebruik kan in het algemeen worden voortgezet, met dien verstande dat indien door gebruik de kwaliteit van de speciale beschermingszone verslechtert of de vogels verstoord (dreigen te) worden met significante (=aanzienlijke) gevolgen voor de vogels, de overheid gehouden is passende maatregelen te nemen om deze nadelige effecten weg te nemen. Dit zal in elk geval in overleg en overeenstemming met de belanghebbenden gebeuren. Vormen van gebruik en beleid die geen aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben behoeven ook geen verdere besluitvorming overeenkomstig artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen enkele andere afweging van belangen moet plaats vinden in het kader van andere reeds bestaande wetgeving, zoals de milieuwetgeving en de ruimtelijke ordening.

**6A12) Milieu Effect Rapportage
(MER) -procedure**

Ik verwacht dat via MER-procedures het onmogelijk is aan te tonen dat door bestaand gebruik in speciale beschermingszones en daarbuiten geen verstoring optreedt. De wijze waarop in Nederland de richtlijnen worden uitgewerkt, lijkt onevenredig nadelig uit te pakken voor economische activiteiten en de balans tussen ecologie en economie te verstoren. Ik vrees dat natuurbeschermers de aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn zullen aangrijpen om bestaand gebruik te weren en dat zij hierbij een goede kans van slagen hebben. Dit zal de verhouding tussen natuurbeschermers en andere belanghebbenden niet verbeteren en indirect het draagvlak voor natuurbescherming raken.

MER-procedures maken onderdeel uit van besluitvorming over een aantal nieuwe projecten plannen en verlening van vergunningen. De MER voorziet niet in de door vraagsteller genoemde effecten van bestaand gebruik.

Dat de wijze van uitwerking van de richtlijnen voor Nederland een onevenredig nadeel zal hebben voor economische activiteiten is niet op voorhand aan te nemen; immers eenzelfde afweging van belangen dient ook plaats te vinden op grond van het Structuurschema Groene Ruimte.

**6A13) Besluit Milieu Effect
Rapportage inzake gevolgen**

De rechtsgevolgen zouden niet al te onduidelijk zijn als verwezen zou worden naar het Besluit Milieu Effect Rapportage 1994.

Voorzover dat mogelijk is wordt bij de uitleg van bepaalde termen aangesloten bij gelijkkluidende termen in andere regelgeving.

6A14) Beroep op Vogelrichtlijn

Kan ik me als burger op de aanwijzing Vogelrichtlijn beroepen wanneer nieuwe ontwikkelingen in, of in de buurt van, het geselecteerde gebied (zijnde wegen, spoorwegen, recreatie, woningen, etc.) gepland worden? Wanneer dit mogelijk is, hoe gaat deze procedure er dan uitzien?

Het feit dat een gebied is aangewezen als speciale beschermingszone dient door te werken in besluitvorming (bestuursbesluiten) over plannen en projecten. Een ieder heeft het recht het verantwoordelijke overheidsorgaan hierop te wijzen. Indien de overheid op onjuiste wijze met dit gegeven omgaat, kan hier tegen via de daarvoor openstaande rechtsmiddelen worden geprotesteerd door middel van een bezwaar- of beroepschrift. In elk besluit moet zijn aangegeven hoe dit kan plaatsvinden.

6A15) Onduidelijkheid toegankelijkheid gebieden door aanwijzing

Gebieden die als natuurterrein worden aangewezen, blijken later vaak niet meer voor het publiek toegankelijk. Ik ben niet tegen de aanwijzing Vogelrichtlijn op zich, maar wel tegen het verbod om de vogels te gaan bekijken die we aan het beschermen zijn. Van welke gebieden die worden aangewezen en eerst nog openbaar toegankelijk waren verandert deze status door de aanwijzing in het kader van de Vogelrichtlijn? Graag uw standpunt over het feit dat door aanwijzing het fundamentele recht van bewegingsvrijheid in gedrang komt, evenals het fundamentele gegeven dat de mens onderdeel is van de natuur. De Vogelrichtlijn leidt tot het verder uitsluiten van de mens in natuurgebieden, waardoor de mens steeds meer vervreemdt van de natuur. Dit is onacceptabel.

Het is niet de bedoeling als gevolg van de aanwijzing van gebieden mensen te gaan weren uit die gebieden en de toegang zal dus niet op basis van de aanwijzing Vogelrichtlijn worden beperkt. Het beleid van de Regering en terreinbeheerders natuurbeschermingsorganisaties is een zo groot mogelijke toegankelijkheid van natuurgebieden. Dit neemt natuurlijk niet weg dat iedereen zorgvuldig moet omspringen met de natuur in de aangewezen gebieden. Op een verantwoorde manier kijken naar vogels en het genieten daarvan moet kunnen. Ook zonder de Vogelrichtlijn kunnen er echter redenen zijn om veranderingen aan te brengen in de toegankelijkheid van gebieden. Dit gebeurt met name uit zorg voor bijvoorbeeld het succesvol kunnen broeden of foerageren van vogels.

**6A16) Besluit in strijd met het
internationaal verdragenrecht**

De invoering van de Vogelrichtlijn is strijdig met Internationale verdrag van de Verenigde Naties voor de Rechten van de Mens. Artikel 1 geeft aan dat er recht moet worden gedaan aan nationale, regionale en plaatselijke omstandigheden.

Er is geen enkele reden aan te nemen dat de Vogelrichtlijn strijdig zou zijn met universele verklaring van de rechten van de mens.

Artikel 22 (en niet art. 1) geeft het volgende aan: "Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor de vrije ont-plooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden".

**6A17) Rechtsgevolgen en
rechtspraak**

De rechtsgevolgen worden teveel overgelaten aan de rechtspraak. Het is niet zorgvuldig om de rechtsgevolgen over te laten aan de rechtspraak en dit zal niet voordelig zijn voor zowel particulieren als voor het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Beiden kunnen namelijk door de rechter in het ongelijk worden gesteld. Het te nemen overheidsbesluit dient houdbaar en verdedigbaar te zijn voor de rechter.

Natuurlijk is de overheid gehouden bestuursbesluiten te nemen overeenkomstig de eisen die het bestuursrecht daaraan stelt. Bij besluitvorming dient invulling te worden gegeven aan wettelijke termen zoals die voorkomen in de Europese regelgeving. De Nederlandse Regering is van oordeel dat de afweegformules die in het Structuurschema Groene Ruimte zijn opgenomen, afdoende helder zijn geformuleerd. Een overheidsbesluit moet zoals de vragensteller aangeeft houdbaar en verdedigbaar zijn. In bezwaar- en beroepsprocedures toetst de rechter dit bestuursbesluit en oordeelt of het besluit rechtmatig is.

**6A18) Beoordelingskader
significante gevolgen**

Het is mij onduidelijk op welke wijze het bevoegd gezag de vereiste zekerheid over de gevolgen van een voorgenomen activiteit moet verkrijgen. Welke zijn de 'bevoegde instanties' in casu? U stelt dat bevoegde instanties slechts toestemming mogen geven voor een plan of project indien met zekerheid vaststaat dat de natuurlijke kenmerken van een gebied niet zullen worden aangetast. Volgens welke methodiek wordt deze zekerheid verkregen?

Via de passende beoordeling van de gevolgen van het voorgenomen plan of project voor de vogelkundige waarden in de speciale beschermingszone. De bevoegde instanties zijn in beginsel elk bevoegd gezag, dat een besluit neemt.

6A19) Intensivering

Ik wil graag een toelichting en/of definitie van het begrip 'intensivering'.

Intensivering houdt in een toename van de intensiteit van een bepaald gebruik van een bepaald gebied. Het begrip 'intensivering' is mede relevant in relatie tot de passende beoordeling op significante effecten van het bestaand gebruik en intensivering ervan.

6A20) Soevereiniteit aan Brussel en gevolgen Vogelrichtlijn

Door de aanwijzing als speciale beschermingszone wordt een stuk soevereiniteit aan 'Brussel' uit handen gegeven. Met de begrippen 'voorzorgsbeginsel' en 'compensatiebeginsel' heeft mijn sector (de waterrecreatiesector) niet al te beste ervaringen. Dit geldt temeer als dit instrument zich buiten het bereik van de nationale inspraak gaat bevinden. Waar zijn de waarborgen en zekerheden?

De Nederlandse overheid is gehouden de Vogelrichtlijn uit te voeren. Dit betreft het gehele implementatietraject inclusief besluitvorming en handhaving in de betekenis van kwaliteitsbewaking. Er wordt ten aanzien van deze activiteiten niets aan 'Brussel' uit handen gegeven. Het voorzorgsbeginsel en het compensatiebeginsel zijn al eerder ook in het Nederlandse besluitvormingsproces geïntroduceerd; gedacht kan worden aan de Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee, het Structuurschema Groene Ruimte en de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 16 lid 3).

6A21) Geen beëindigingsclausule in de Vogelrichtlijn

Er is geen duidelijke beëindigingsclausule in de Vogelrichtlijn opgenomen. Daarom kan, wanneer het aantal vogels niet meer aan de norm voldoet of deze soort geen bescherming meer behoeft, de aanwijzing niet meer worden ingetrokken. Aangezien de Vogelrichtlijn al vanaf 1979 bestaat wil ik graag vernemen of er gebieden zijn, die in een eerdere fase zijn aangewezen, nu niet meer aan de criteria voldoen maar toch blijven vallen onder het regime van de Vogelrichtlijn.

Het is juist dat de Vogelrichtlijn geen bepaling bevat dat het mogelijk maakt gebieden te onttrekken aan de Vogelrichtlijn. Mogelijk biedt artikel 9 van de Habitatrichtlijn wel de mogelijkheid om Natura 2000 gebieden, waar de Vogelrichtlijngebieden toe behoren, de status van Natura 2000 gebied te ontnemen.

Het ontnemen van de status als speciale beschermingszone als Natura 2000 gebied heeft evenwel binnen de Europese Unie tot op heden nog nooit plaatsgevonden.

6A22) Instandhoudingsmaatregelen

In het ontwerp blijft onderbelicht welke maatregelen worden ondernomen om de speciale beschermingszone in stand te houden.

In de definitieve besluiten wordt hier meer aandacht aan besteed. In een later stadium wordt dit per gebied nader ingevuld.

6A23) Artikel 13 Vogelrichtlijn en instandhouding

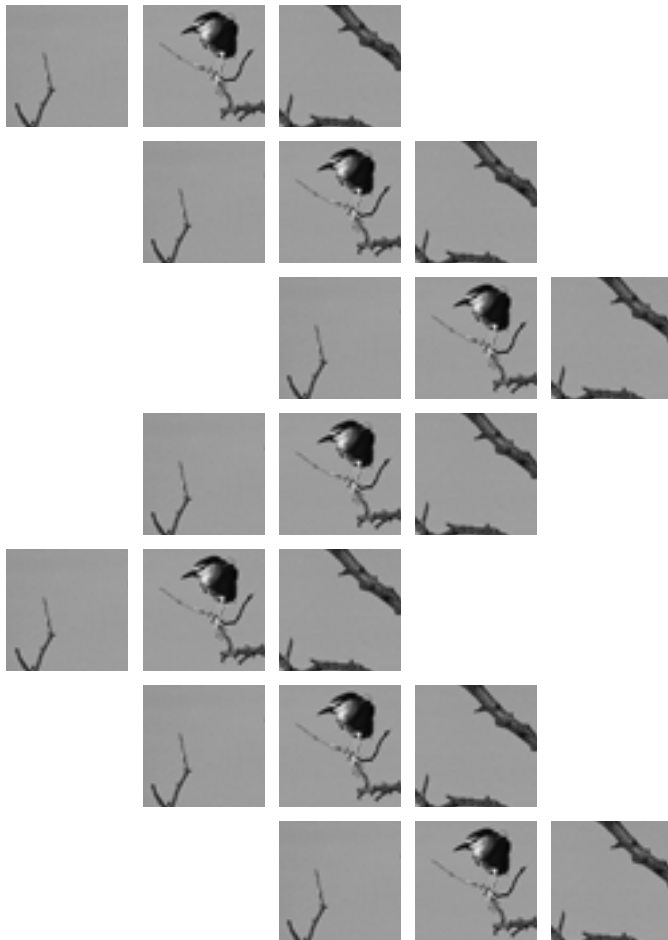
De aanwijzing is strijdig met artikel 13 van de Vogelrichtlijn (betreffende instandhouding van de vogelsoort). De verwachting is dat de implementatie van maatregelen gaat/kan leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten.

Artikel 13 van de Vogelrichtlijn geeft in algemene zin aan dat te nemen maatregelen niet mogen leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten. De zienswijze dat de aanwijzing als speciale beschermingszone op zichzelf de instandhouding van de huidige situatie verslechtert, wordt niet gedeeld.

6A24) Gevolgen Vogelrichtlijn voor plattelandsvernieuwing

Ik verzoek u Brussel te informeren over de negatieve effecten van de Vogelrichtlijn op het proces van plattelandsvernieuwing.

Bij de beoordeling van de door de Lid-Staten bij de Europese Commissie ingediende plannen in het kader van de Kaderverordening plattelandsontwikkeling (Verordening (EG) nr. 1257/99 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 mei 1999), zal de Commissie bij haar besluit rekening houden met de wijze waarop de Lid-Staten inhoud hebben gegeven aan hun verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.



Hoofdstuk 7 **Implementatie**

Inhoud

Hoofdstuk 7 Implementatie

Inleiding	133
7A) Omzetting in Nederlandse wetgeving	133
7B) Doorwerking	135
7C) Naleving	137
7D) Evaluatie	138

Inleiding

In dit hoofdstuk komen vragen en antwoorden aan de orde die te maken hebben met de implementatie van de Vogelrichtlijn. Daarbij wordt op de navolgende aspecten ingegaan: omzetting van de Vogelrichtlijn in Nederlandse wetgeving, de doorwerking van de Richtlijn, de naleving ervan en tot slot de evaluatie.

7A) Omzetting in Nederlandse wetgeving

7A1) Beschermingsinstrumenten

De algehele voorlichting met betrekking tot de beschermingsinstrumenten voor de implementatie ontbreekt in het ontwerpbesluit. Daardoor kan ik niet inschatten op welke wijze u de bescherming van het aangewezen gebied gaat realiseren. Onduidelijk is of de bescherming van de gebieden zal plaatsvinden via de NB-wet of via het RO-instrumentarium/bestemmingsplannen. Een eventuele keuze voor het regime van de NB-wet boven het instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, acht ik onjuist. Binnen welk wettelijk kader vindt de Vogelrichtlijn plaats?

De bescherming van de gebieden wordt gerealiseerd door middel van diverse instrumenten. Allereerst wordt de bescherming geëffectueerd via de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dwz. door middel van het Structuurschema Groene Ruimte – de gebieden behoren immers grotendeels tot de Ecologische Hoofdstructuur – via streek- en bestemmingsplannen, waar de natuurfuncties in tot uitdrukking moeten komen. Verder vindt de bescherming in een aantal gebieden plaats door een aanwijzing als beschermd natuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet. Ook kan het gebied de functie ‘bos’ hebben. Die functie wordt dan beschermd door de Boswet, of kan het gebied deel uitmaken van een als zodanig gerangschikt landgoed in de zin van de Natuurschoonwet 1928. Het kan ook zijn dat het gebied in eigendom en beheer is bij een natuurterrein-beherende organisatie, te weten Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer of één van de provinciale landschappen. Ook kan het eigendom zijn van en beheerd worden door de Rijksoverheid, de zogenaamde Domeinen. Een andere beschermingsmogelijkheid is een beheersovereenkomst of subsidiebeschikking waarbij de eigenaar/beheerder een vergoeding ontvangt voor het uitvoeren van activiteiten, gunstig voor vogels dan wel het nalaten van handelingen die ongunstig zijn voor vogels.

7A2) Implementatie met financiële middelen

Realiseer de doelen, ofwel geef invulling aan de Europese Vogelrichtlijn, door implementatie met inzet van financiële instrumenten in plaats van het opleggen van beperkingen aan bestaand gebruik en toekomstig gebruik door aanwijzingen van speciale beschermingszones.

Voor de realisering van het nationale natuurbeleid, waarbij inbegrepen het beleid voor de instandhouding van belangrijke vogelgebieden, zijn financiële middelen beschikbaar. Zo worden vanuit de begroting van het Ministerie van LNV financiële middelen beschikbaar gesteld voor het afsluiten van beheersovereenkomsten in het kader van de Relatienota.

7A3) Implementatie Vogelrichtlijn, juridische verplichtingen en wetgeving

De voorgenomen implementatie van de Vogelrichtlijn verhoudt zich volstrekt niet tot de concrete juridische verplichtingen die uit de Vogelrichtlijn voortvloeien. Hoe zijn/worden de Vogelrichtlijn/Habitatrichtlijn geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving?

De omzetting van de uitzonderingsbepalingen van artikel 6 derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn zal in Nederland in aanvulling op het bestaande instrumentarium geschieden door een Algemene Maatregel van Bestuur op basis van artikel 29 Natuurbeschermingswet 1998.



7B) Doorwerking

7B1) Doorwerking van de Vogelrichtlijn

Tot nu toe ontbreekt inzicht in het nationale instrument waarmee de bescherming daadwerkelijk gestalte moet krijgen. Wordt de aanwijzing opgenomen in bestemmingsplannen, worden alle gebieden beschermde gebieden volgens de Natuurbeschermingswet, of fungeert de aanwijzing als onderdeel van het beleidskader in toekomstige ontwikkelingen? Hierdoor is het niet duidelijk of een initiatiefnemer een vergunning in het kader van de NB-wet of een Wet milieubeheer-vergunning moet aanvragen en is dus niet bekend welke afweging en toetsingscriteria van toepassing zijn. Niet de EG-Vogelrichtlijn, maar alleen de NB-wet is rechtsgrond voor de aanwijzing van gebieden. Ik heb hiertegen grote bezwaren wegens het niet voldoen aan de criteria.

Ten aanzien van de nationale instrumenten voor de bescherming, zie 7A1. De toetsingscriteria bij het besluitvormingsproces ten aanzien van nieuwe plannen of projecten zijn vervat in artikel 6 derde en vierde lid van de Habitatrichtlijn en in de Nederlandse omzetting die zal plaatsvinden via een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 29 Natuurbeschermingswet 1998. De aanwijzingen van speciale beschermingszones geschiedt ter uitvoering van de Vogelrichtlijn, maar vindt zijn rechtsgrond in artikel 27 Natuurbeschermingswet 1998.

7B2) Implementatieverschillen per gebied

Hoe worden speciale beschermingszones geïmplementeerd in nationale wetgeving? Welk instrument in welk gebied? Hoe gaat u de bescherming van het aangewezen gebied realiseren?

De bescherming kan zoals in 7A1 aangegeven geschieden op verschillende manieren. Per gebied zal in een volgend stadium worden bezien op welke wijze de bescherming is geschied of zal dienen te geschieden, voor het geval de bescherming nog niet volledig is geregeld. De wettelijke omzetting van artikel 6 derde en vierde lid zal geschieden via een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van artikel 29 Natuurbeschermingswet 1998.

7B3) Externe werking

Hoe kan het begrip 'externe werking' worden gedefinieerd?

Beschermingsmaatregelen in aan te wijzen gebied kunnen indirect beperkende effecten hebben op aangrenzend gebied. Er bestaat geen inzicht in de mate van externe werking. Hoever strekt deze externe werking zich uit? Voor welke activiteiten geldt deze externe werking? Hoe wordt dit begrip in het kader van de Vogelrichtlijn geïnterpreteerd?

Het begrip 'externe werking' houdt in dit verband in dat de rechtsgevolgen van bijvoorbeeld een aanwijzing als speciale beschermingszone niet alleen binnen het aangewezen gebied, maar ook daarbuiten gelden voor handelingen, die in termen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn significante gevolgen hebben op de ornithologische kwaliteit van de speciale beschermingszone.

7B4) Wise use principe

Het 'wise use'- principe biedt meer effect voor de bescherming dan repressie (dat wordt geïntroduceerd door de Vogelrichtlijn), zeker in geografisch geïsoleerde gebieden als de waddeneilanden.

'Wise use' of te wel verstandig gebruik is een begrip uit de Wetlands-Conventie (1971). In de Vogelrichtlijn (1979) heeft dit begrip een vertaling gevonden in artikel 2. De Vogelrichtlijn gaat echter verder en verplicht de Lid-Staten van de EU beschermende maatregelen voor vogels te nemen en plannen en projecten te beoordelen op mogelijke gevolgen op de vogelkundige waarden.

7B5) Schaduwwerking

Graag een toelichting en/of definitie van het begrip schaduwwerking. Ik wil weten hoe de aanwijzing Vogelrichtlijn kan en zal doorwerken op Ruimtelijke Ordening en landinrichtingsprojecten.

Met het begrip schaduwwerking (planologische schaduwwerking of planschade) wordt aangegeven dat voorgenomen maar nog niet gerealiseerd nieuw beleid mogelijk (veelal negatieve) consequenties kan hebben voor bestaande functies.

7C) Naleving

7C1) Naleving in speciale beschermingszones

Wie bewaakt straks het toezicht op de naleving van de aanwijzing Vogelrichtlijn? Via welk instrument zal de eigenaar gebonden worden aan de aanwijzing? Met andere woorden: hoe wordt de naleving in praktijk gebracht en wie gaat de kosten ervan dragen?

De Vogelrichtlijn heeft geen rechtstreekse werking naar burgers toe. De rechtsgevolgen leggen verplichtingen op aan overheden. Het bevoegd gezag heeft dan ook de taak en de plicht het toezicht op de naleving te bewaken. De wettelijke bepalingen uit de Vogelrichtlijn die moeten leiden tot zorgvuldige afwegingsprocessen, zullen worden omgezet in Nederlandse regelgeving. Deze regels zullen onderdeel zijn van bestaande besluitvormingsprocedures. Voorzover nu te valt overzien zijn hieraan geen extra financiële gevolgen verbonden.

7D) Evaluatie

7D1) Noodzaak evaluatie

Na bepaalde tijd zou moeten worden geëvalueerd of het aangewezen gebied nog aan de criteria voldoet, of de aanwijzing in stand moet blijven en of nieuwe gebieden kwalificeren.

Hoe en wanneer gaat deze evaluatie plaatsvinden? Waarom zijn nergens toelichtingen over evaluatie te vinden in de Vogelrichtlijn of in het ontwerpbesluit?

Art. 12 van de Vogelrichtlijn stelt dat de Lid-Staten om de drie jaar, te rekenen vanaf het verstrijken van de in artikel 18, lid 1, bedoelde termijn, bij de Commissie een algemeen rapport inleveren over de toepassing van de nationale maatregelen die krachtens deze richtlijn zijn getroffen.

De komende 10 jaar zal op basis van een gerichte monitoring geëvalueerd worden hoe de vogelstand zich in de aangewezen en andere belangrijke vogelgebieden ontwikkelt.

7D2) Aanwijzing nieuwe gebieden na evaluatie

Na bepaalde tijd zou moeten worden geëvalueerd of nieuwe gebieden aan de criteria voldoen. Wanneer wordt een nieuw gebied aangewezen? Hoeveel jaar/jaren moet een gebied aan de criteria voldoen om de status van speciale beschermingszone te verkrijgen? Als toekomstige toetsing (evaluatie) een aantasting of juist groei van ornithologische waarden laat zien, kan dat de dynamiek en vernieuwing van bestaand gebruik frustreren.

Onder 7D1 is al aangegeven dat een evaluatieprogramma wordt opgesteld. Een gebied kwalificeert als het voldoet aan de selectiecriteria. Deze zijn uiteengezet onder hoofdstuk 3 van deze nota en de toelichting op het besluit.

7D3) Afvallen aangewezen gebieden na evaluatie

Kent de aanwijzing een mogelijkheid om gebieden deze bijzondere status te ontnemen als de betrokken vogels niet meer voorkomen? Zo nee, hoe moet dan straks een dergelijk gebied zonder vogelkundige waarde en met de status speciale beschermingszone beoordeeld worden? Bovendien rijst de vraag wanneer een gebied niet meer aan de criteria voldoet. Hoeveel jaar/jaren moet een gebied niet aan de criteria voldoen om de status van speciale beschermingszone te verliezen? Wat is het feitelijke gevolg en het rechtsgevolg als vast komt te staan dat de desbetreffende soort niet (meer) in het gebied voorkomt respectievelijk als de 1% norm in de laatste jaren niet wordt gehaald?

De Vogelrichtlijn noch de Natuurbeschermingswet 1998 voorzien in de mogelijkheid een aanwijzing ongedaan te maken. Naar het oordeel van de Nederlandse Regering biedt artikel 9 Habitatrichtlijn wel de mogelijkheid om Natura 2000 gebieden, waar de speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn ook toe behoren, de status te ontnemen. Een dergelijk besluit heeft evenwel binnen de Europese Unie nog nooit plaatsgevonden.

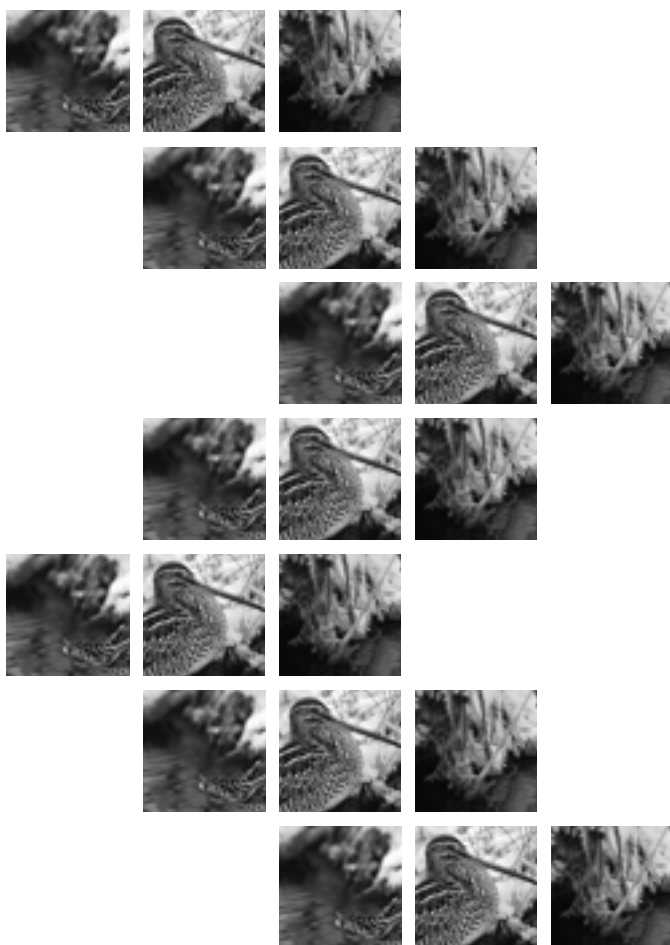
In het kader van een 10-jarig monitoringsprogramma zullen de ontwikkelingen in de aangewezen gebieden worden gevolgd.

**7D4) Toekomstige aanwijzingen
Vogelrichtlijn**

Ik doe een pleidooi om, nadat evaluatie heeft uitgewezen dat nieuwe gebieden kwalificeren onder de Vogelrichtlijn, de wijze waarop toekomstige nieuwe gebieden tot speciale beschermingszone tot stand komen (in een tweede tranche) inzichtelijk(er) te maken.

De ontwikkelingen in de aangewezen gebieden en in andere belangrijke vogelgebieden zal in een monitoringsprogramma worden gevolgd. Na deze periode kan gezien worden of nieuwe gebieden zich mogelijk kwalificeren.





Hoofdstuk 8 **Schadevergoeding**

Inhoud

Hoofdstuk 8 Schadevergoeding

Inleiding	143
8A) Algemene vragen schadevergoeding	143
8B) Schadevergoeding gebruiksfuncties	146

Inleiding

Vragen over schadevergoeding en nadeelcompensatie met betrekking tot de Vogelrichtlijn worden in dit hoofdstuk beantwoord. De eerste paragraaf bevat algemene vragen over schadevergoeding en de tweede paragraaf bevat vragen over schadevergoeding bij voortzetting en ontwikkeling van bestaand gebruik en de bestaande Europese subsidiemogelijkheden.

8A) Algemene vragen schadevergoeding

8A1) Geen regeling voor nadeelcompensatie in ontwerpbesluit

Een regeling voor vergoeding van optredende economische schade ontbreekt ten onrechte in het ontwerpbesluit. Het ontbreken ervan in de Flora- en faunawet mag geen reden worden genoemd om dat niet alsnog te regelen. Het aanwijzen van speciale beschermingszones zonder schaderegeling is niet zorgvuldig. In de ontwerpbesluiten is ten onrechte niet voorzien in een adequate nadeelcompensatieregeling. Ten onrechte, omdat er wel degelijk sprake is van nadeel (namelijk economische schade) door de aanwijzing.

De basis voor een schadevergoedingsregeling ligt in het gegeven dat de overheid pas gehouden is schade te vergoeden als het nadeel dat een of meer burgers ondervinden door een besluit onevenredig groot is in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het toepassen van de Vogelrichtlijn is een belangrijk en zeer achtenswaardig doel. Uit het toepassen van de Vogelrichtlijn en het op grond daarvan aanwijzen van gebieden vloeien op zich rechtstreeks geen zodanige algemene beperkingen voor burgers voort dat het in het leven roepen van een schadevergoedingsregeling noodzakelijk is, of andersom dat het ontbreken van een schadevergoedingsregeling de aanwijzingsbesluiten onrechtmatig maakt.

Het feit dat een gebied onderdeel is van een speciale beschermingszone noopt de overheid tot het nemen van bepaalde beschermingsmaatregelen en het zorgvuldig afwegen van belangen bij voorgenomen inbreuken op de te beschermen natuurwaarden. Het Nederlandse instrumentarium kent op verschillende terreinen zoals op het gebied van ruimtelijke ordening en natuurbescherming (Natuurbeschermingswet) een adequate en geëigende schadevergoedingsregeling, indien en voor zover in bepaalde gevallen een besluit onevenredig nadeel oplevert voor een belanghebbende. Op het specifieke gebied van schade door diersoorten voorziet de huidige Jachtwet en de toekomstige Flora- en faunawet in een goede schaderegeling. Daar doet de regeling van artikel 46 lid 3 FF-wet (het niet openen van de jacht op vijf wildsoorten) niet aan af.

**8A2) Geen regeling voor
nadeelcompensatie in
Natuurbeschermingswet
(1998)**

De artikelen 27 en 28 van de Natuurbeschermingswet (1998) zijn ongeldig omdat er geen schadevergoedingsregeling aan is gekoppeld.

Uit het aanwijzen van gebieden tot speciale beschermingszone vloeien geen zodanige beperkingen voort dat een speciale schadevergoedingsregeling noodzakelijk is. Het ontbreken van een dergelijke regeling maakt daarmee niet de artikelen 27 en 28 NB-wet onrechtmatig (zie ook vraag 8a1).

**8A3) Geen regeling voor
nadeelcompensatie is
onrechtmatig**

De ontstane schade door aanwijzing tot speciale beschermingszone zal moeten kunnen worden verhaald. Het ontbreken van een schadevergoedingsregeling is onrechtmatig. Bovendien zijn de aanwijzingsbesluiten onrechtmatig omdat er niets vermeld wordt over de eventuele opheffing van de speciale status als een gebied niet meer aan de criteria voldoet.

Zoals in het antwoord op vraag 8A1 reeds is aangegeven moet er op voorhand sprake zijn van zodanige onevenredige beperkingen dat een schadevergoedingsregeling noodzakelijk is. Bij aanwijzing als speciale beschermingszone is hiervan geen sprake. De Vogelrichtlijn voorziet niet in de mogelijkheid de aanwijzing van een speciale beschermingszone ongedaan te maken. Dit gegeven op zich maakt de aanwijzingsbesluiten niet onrechtmatig.

**8A4) Wanneer regeling voor
nadeelcompensatie**

Op grond van artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht is verwoord in een algemeen rechtsbeginsel met betrekking tot 'gelijkheid van openbare lasten', dat een bestuursorgaan gehouden is onevenredig nadeel te compenseren dat optreedt bij behartiging van het openbaar belang. Daaraan is nog geen gestalte gegeven. Wanneer gaat dit gebeuren?

Zoals in het antwoord op vraag 8A1 en 8A3 is verwoord zal er geen regeling voor nadeelcompensatie worden opgezet omdat van onevenredig nadeel op voorhand geen sprake is.

**8A5) Ongewenste onduidelijkheid
nadeelcompensatie**

Geen regeling voor adequate nadeelcompensatie betekent dat onduidelijk blijft of, hoe en waar belanghebbenden die schade lijden, die schade kunnen verhalen. Op basis van die omissies is het Ministerie van LNV volledig aansprakelijk voor de ontstane schade. LNV zal de geleden schade volledig moeten vergoeden. Gelieve een heldere uiteenzetting over schadevergoeding en nadeelcompensatie in de toelichting van de besluiten mee te nemen.

Zoals verwoord in de antwoorden op de vragen 8A1, 8A3 en 8A5, zal er geen regeling voor schadevergoeding en nadeelcompensatie worden opgezet. Een uiteenzetting hierover in de toelichting van de besluiten is dan ook niet nodig.

8A6) Nalatigheid Nederlandse overheid

Ik zal schade leiden als gevolg van nalatigheid van de Nederlandse overheid: had namelijk de overheid eerder voldaan aan de verplichting tot aanwijzing, dan had ik daarmee rekening kunnen houden bij het verwerven c.q. pachten van agrarische gronden. Daarom mag de geleden en toekomstige schade de overheid worden aangerekend.

Zie antwoord bij vraag 8A1.

8A7) Overleg schadevergoeding

Indien het proces in een onomkeerbare fase is, dient LNV zorg te dragen voor een open en zorgvuldige discussie met alle belanghebbenden om tot een voor iedereen aanvaardbare schadevergoedingsregeling te komen.

Zie antwoord bij vraag 8A1.

8A8) Compensatie in extra kosten voor gemeenten

Is er compensatie voor de extra kosten die de gemeenten gaan maken voor de implementatie van de Vogelrichtlijn?

Nee. Wel zullen gemeenten in bijzondere gevallen voor de vogelkundige aspecten een beroep kunnen doen op het Expertisecentrum LNV van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8A9) Afwenteling (mogelijke) schade op belastingbetaler

Natuurbescherming resulteert in grotere populaties vogels. Dit brengt onaanvaardbare schade teweeg. De (wild)schade die ontstaat wordt op belastingbetaler afgewenteld. Hiervoor wil ik compensatie van de EU.

Uitgangspunt van de vogelrichtlijn is het beschermen van populaties. Mogelijk leidt dit tot groei van populaties van te beschermen vogelsoorten. Voor schade door vogels zijn adequate regelingen getroffen in de thans nog van kracht zijnde Jachtwet en zijn opvolger, de Flora- en faunawet. Compensatie vanuit de EU ligt niet in de rede, omdat het de Nederlandse overheid is die de Vogelrichtlijn implementeert.

8B) Schadevergoeding gebruiksfuncties

8B1) Jachtpacht elders, uitblijven jachtinkomsten

Ik verwacht schade te lijden door het in de toekomst moeten betalen van jachtpacht bij huur van een jachtveld elders. Het Ontwerpbesluit Vogelrichtlijn rept niet over wie de eventuele gevolgen van het uitblijven van inkomsten uit verhuurde of verpachte (jacht)rechten gaat vergoeden.

De jachtrechten binnen een speciale beschermingszone zullen niet vervallen. (Zie voor andere vragen over schade en inkomstenderving voor de jacht de vragen 5A20, 5A21, 5A22).

8B2) Verbod op gebruik meststoffen en bestrijdingsmiddelen door Vogelrichtlijn

Ik verwacht inkomensschade te lijden door een verbod op het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in/rond speciale beschermingszones, waardoor oogsten eerder worden aangetast door bacteriën en zodoende kleiner zullen zijn.

Van een speciaal verbod op het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in en rond speciale beschermingszones is nu geen sprake. Het beleid van de overheid is mede in verband met natuur- en milieuaspecten overigens gericht op een meer verantwoorde manier van het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen.

8B3) Waardedaling onroerend goed

Ik verwacht schade te lijden door waardevermindering van de grond en/of gebouwen en exploitatieverlies als de mogelijkheden voor jacht, vissen, recreëren en/of varen afnemen.

Wij als boeren claimen waardedaling van hun inliggende en ook externe (naastliggende) gronden. Wij eisen hier een schadevergoedingsregeling voor.

Het aanwijzen van een speciale beschermingszone zal als zodanig geen effect hebben op de waarde van grond en/of gebouwen of leiden tot exploitatieverlies. Tot op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat eerdere aanwijzingen in het kader van de vogelrichtlijn hebben geleid tot een waardedaling van inliggend of aangrenzend onroerend goed.

8B4) Afnemende investeringen in allerlei sectoren door Vogelrichtlijn

Ik verwacht schade te lijden door de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, welke regelingen niet in het belang van de locale en regionale economie zijn. Ernstige belemmering van nieuwe economische activiteiten zullen het gevolg zijn. Er zal ten gevolge van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn sprake zijn van afnemende investeringen in o.a. toerisme, recreatie, natuur en visserij. Dit is niet in het belang van de economie en ook niet van de te beschermen vogels.

Activiteiten binnen een speciale beschermingszone worden niet op voorhand beperkt. De Vogelrichtlijn vraagt wel om een zorgvuldige besluitvorming bij het al dan niet toestaan van voor de natuur schadelijke ontwikkelingen. Dat laatste gold en geldt overigens ook in het nationale beleid.

8B5) Fruitschade en gewasbeschadiging

Door de Vogelrichtlijn, die naar een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal leiden tot een groter aantal vogels, vrees ik dat de kans op fruitschade en gewasbeschadiging door vogels zal toenemen. Deelt LNV dit standpunt? Buiten kijf staat dat extra schade niet gewenst is. Gaat LNV hiervoor nu ook al extra financiële middelen reserveren om tegemoet te komen aan de te verwachte grotere schade in de toekomst?

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelt dit standpunt niet. De aanwijzing als speciale beschermingszone is gericht op het beschermen en instandhouden van vogelpopulaties. Extra fruit- en gewasschade is hierbij niet te verwachten en daarom worden geen extra middelen gereserveerd. Het bestaande beleid ten aanzien van het optreden van schade door vogels blijft gehandhaafd.

8B6) Wildschadevergoeding, wel of niet, hoe en door wie

Het ontwerpbesluit Vogelrichtlijn rept niet over 'of', 'hoe' en 'wie' de eventuele gevolgen van wildschade gaat vergoeden.

De schade aan landbouwgewassen veroorzaakt door wildsoorten is in eerste instantie een aangelegenheid van grondgebruiker en jachthouder. Voorzover de jacht niet wordt geopend en afschot met vergunning eveneens niet is toegestaan, kan een beroep op schade regelingen uit de Jachtwet en Flora- en faunawet worden gedaan.

**8B7) Vergoeding
beheersmaatregelen
noodzakelijk**

Er is een vergoeding noodzakelijk, als beheersmaatregelen op grond van de aanwijzing verplicht worden. Bij aanwijzing moet niet alleen schade op aangrenzende gronden worden vergoed, maar moet er ook een beheersvergoeding voor natuurgebieden komen.

Op grond van de aanwijzing zullen op voorhand geen extra beheersmaatregelen worden opgelegd. Voor instandhouding en het beheer van het gebied wordt geen extra vergoeding verstrekt bovenop de bestaande vergoedingsregelingen voor natuurbeheer.

**8B8) Inzicht Europese
subsidiemogelijkheden**

Ik wens inzicht in de concrete Europese subsidiemogelijkheden en de Europese fondsen voor bestaand gebruik, vallend onder het regime van de Vogelrichtlijn.

Er zijn geen fondsen bekend met als doel het bestaand gebruik in speciale beschermingszones te subsidiëren. De LIFE-verordening kan een financiële bijdrage leveren aan projecten voor het herstel, de instandhouding en het verbeteren van de kwaliteit van de natuur in speciale beschermingszones.

**8B9) Subsidie als verkapte
nadeelcompensatie**

Ik ben verheugd dat de aangewezen gebieden in aanmerking kunnen komen voor subsidie uit het LIFE-fonds. Het is van belang dat de speciale beschermingszones in aanmerking kunnen komen voor Europese subsidies uit het LIFE-fonds teneinde een brede acceptatie te bevorderen. Verzoek aan LNV om eigenaren/terreinbeheerders van de gebieden te ondersteunen bij het aanvragen van Life-subsidies.

De Europese Unie is een web-site aan het voorbereiden getiteld 'How to apply for LIFE-subsidies' (<http://europa.eu.int/comm/life/nature/prepare.htm>), die inzicht gaat bieden in de mogelijkheden voor het aanvragen van LIFE-subsidies. De ondersteuning bij aanvragen op LIFE-subsidies kan door de Directie Natuurbeheer van LNV worden gegeven.