



Planbureau-werk in uitvoering

Flora- en faunawet

Toepassing van artikel 75 in de praktijk

M.E.A. Broekmeyer

F.G.W.A. Ottburg

F.H. Kistenkas

Werkdocument 2003/14

Versie december 2003

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

Flora- en faunawet

Toepassing van artikel 75 in de praktijk

M.E.A. Broekmeyer

F.G.W.A Ottburg

F.H. Kistenkas

Werkdocument 2003/14

Versie december 2003

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte

Wageningen, 2003

De reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor het Natuurplanbureau. De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van het Natuurplanbureau verspreid. De inhoud heeft een voorlopig karakter en is vooral bedoeld ter informatie van collega-onderzoekers die aan planbureauproducten werken. Citeren uit deze reeks is dan ook niet mogelijk. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

* Uitvoerende instellingen: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR)

Werkdocument 2003/14 is gekwalificeerd als status B. De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door Robert G.M. Kwak, senior onderzoeker stedelijke landschapsecologie Centrum Landschap, Alterra. Dit document is geaccepteerd door Irene Bouwma, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau

Betekenis Kwaliteitsstatus

Status A: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een adviseur uit een zogenoemde referentenpool. Deze pool bestaat uit onafhankelijke adviseurs die werkzaam zijn binnen het consortium RIKZ, RIVM, RIZA en WUR

Status B: inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld door een collega die niet heeft meegewerkt in het desbetreffende projectteam

Status C: inhoudelijke kwaliteitsbeoordeling heeft (nog) niet plaatsgevonden

Let op

Een eerdere versie van Werkdocument 2003/14 is verschenen in november 2003. Dit werkdocument ((versie December 2003) vervangt de eerdere versie.

©2003 ALTERRA Research Instituut voor de Groene Ruimte
Postbus 47, 6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

Project 394-230003.03

[NPB Werkdocument 2003/14 – november 2003]

Werkdocumenten in de Reeks 'Planbureau - werk in uitvoering' worden uitgegeven door het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen. Informatie: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Website: www.natuurplanbureau.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Achtergrondinformatie soortenbescherming	10
1.4 Doelstelling en aanpak project	12
1.5 Leeswijzer	12
2 De Flora- en faunawet in theorie	14
2.1 Flora en faunawet algemeen	14
2.2 Flora- en faunawet en ruimtelijke ingrepen	15
2.2.1 Welke soorten zijn beschermd in Nederland?	15
2.2.2 Hoe worden soorten beschermd?	16
2.2.3 Onder welke voorwaarden zijn uitzonderingen op de verbodsbepalingen mogelijk?	17
2.2.4 Het proces rond een ontheffingsaanvraag	20
3 De Flora- en faunawet in de praktijk	24
3.1 Stand van zaken aanvragen en verlenen ontheffingen artikel 75	24
3.1.1 Ontheffingsaanvragen artikel 75	24
3.1.2 Selectie dossiers aanvragen artikel 75	24
3.2 Algemene resultaten dossiers	26
3.2.1 De ontheffingsaanvraag	26
Onderbouwing aanvraag	28
3.2.3 Advies regiodirectie	30
3.2.4 Besluit aanvraag	32
4 Conclusies en adviezen	34
4.1 Algemene conclusies	34
4.1.1 Aanvraag en het besluit ontheffing ex artikel 75.	34
4.1.2 Onderbouwing projectplannen	35
4.1.3 Beoordeling en voorwaarden ontheffing	39
4.2 Algemene opmerkingen over het proces rondom ontheffingsaanvragen	43
4.2.1 Wanneer moet men een ontheffing aanvragen? –de voortoets	43
4.2.2 Welke stappen worden bij de beoordeling van een ontheffingsaanvraag genomen?	45
4.3 Adviezen voor een verbeterde toepassing van de Flora- en faunawet	46
4.3.1 Kennisbehoefte	47
4.3.2 Invulling wetgeving	49
4.3.3 Uitvoering wetgeving	51
4.4 Slotwoord	53
Literatuur	54

Bijlage 1	Artikel 75 Flora en faunawet	55
Bijlage 2	Bescherming soorten onder Flora- en faunawet via aanwijzing in regelingen, besluiten en bekendmakingen	56
Bijlage 3	Diersoorten vallend onder de werking van artikel 75 lid 5 Flora- en faunawet (zgn. streng beschermde soorten)	58
Bijlage 4	Format beoordeling dossiers ontheffing artikel 75	61
Bijlage 5	Algemene informatie bestudeerde dossiers	62
Bijlage 6	Soorten in aanvragen per dossier	63

Samenvatting

In dit onderzoek staat de werking in de praktijk van artikel 75 van de Flora en faunawet centraal. De Flora- en faunawet beoogt een groot aantal soorten in ons land te beschermen middels een aantal verbodsbepalingen, te weten artikel 8 t/m 12. Met de Flora- en faunawet die op 1 april 2002 in werking trad, heeft Nederland o.a. de soortbeschermingsbepalingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn correct geïmplementeerd.

Ruimtelijke ingrepen kunnen echter leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen: bijv. door wegaanleg gaan vaste rust- en verblijfplaatsen van dieren verloren. Dergelijke ingrepen kunnen evenwel doorgang vinden, indien men een ontheffing kan krijgen.

In artikel 75 van de Flora- en faunawet is vastgelegd onder welke voorwaarden men mag afwijken van de verbodsbepalingen. Belangrijk hierbij is dat via artikel 75 twee hoofdgroepen van beschermde soorten kunnen worden onderscheiden: de zogenaamde algemeen beschermde soorten en streng beschermde soorten (zoals soorten die voorkomen op bijlage IV van de Habitatrichtlijn). Voor alle soorten geldt dat bij ruimtelijke ingrepen géén afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort. Voor de streng beschermde soorten geldt bovendien dat er voor de ingreep geen andere bevredigende oplossing mag bestaan én dat ontheffing slechts verleend wordt als er van bepaalde belangen sprake is, zoals dwingende redenen van groot openbaar belang.

Het bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen cf. artikel 75 is de Minister van LNV. In de praktijk worden ontheffingsaanvragen ingediend bij LASER, die de aanvragen administratief afhandelt. Een inhoudelijke toets van de aanvraag op de ontheffingscriteria (gunstige staat van instandhouding, alternatieventoets en dwingende redenen van groot openbaar belang) vindt plaats door de regiodirecties van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Om te achterhalen hoe de Flora- en faunawet bij ruimtelijke ingrepen in de praktijk uitwerkt, zijn 21 dossiers cf. artikel 75 Ffwet afkomstig van LASER bestudeerd. In maatschappelijke discussies werd het beeld opgeroepen dat met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet ruimtelijke ontwikkelingen niet of nog maar beperkt mogelijk waren. Soorten zouden ruimtelijke ingrepen kunnen 'tegenhouden'. Zijn soorten inderdaad zo strikt beschermd door de Flora- en faunawet? Dit onderzoek wilde daar meer helderheid in brengen.

De nadruk bij de bestudering van de dossiers lag op het ecologische aspect: welke soorten komen voor in het plangebied, hoe zijn zij beschermd, hoe heeft de effectstudie plaatsgevonden, hoe heeft men de gunstige staat van instandhouding bepaald en tenslotte: hoe heeft men deze effecten getoetst op de gevolgen voor de gunstige staat van instandhouding? Leidde dit uiteindelijk tot toekennen of afwijzen van de ontheffingsaanvraag?

Dossier-analyse toont aan dat voor diverse soorten ruimtelijke ingrepen ontheffingen worden aangevraagd. Streng beschermde soorten komen in meer dan 30% van de dossiers voor. De kwaliteit van de inventarisaties is soms zodanig slecht onderbouwd, dat onduidelijk is in hoeverre beschermde soorten daadwerkelijk aanwezig zijn. Effectstudies zijn lang niet altijd onderbouwd, waardoor onduidelijk is of de effecten op de juiste wijze zijn weergegeven. Dit maakt het lastig een verantwoord besluit te nemen over de aanvraag. In beperkte mate gaat

LNV in op de vraag of de aanvraag volledig en onderbouwd is. Het ontbreken van standaard richtlijnen kan hier debet aan zijn.

Circa een kwart van de aanvragen wordt afgewezen; het gaat hier echter allemaal om afwijzingen op formele gronden. De vraag of Nederland op slot gaat kan hiermee negatief beantwoord worden. De vraag of de Flora- en faunawet soorten inderdaad effectief beschermd is echter lastiger te beantwoorden.

Algemeen blijkt uit de resultaten dat zowel de ontheffingsaanvrager (initiatiefnemer) als LNV nog zoeken naar hun rol. De initiatiefnemer levert nogal eens incompleet materiaal aan, maar ook LNV zelf toets vooral procedureel en weinig onderbouwd inhoudelijk. Een belangrijke oorzaak is dat benodigde informatie vaak ontbreekt of wel aanwezig maar niet toegankelijk is. Dit punt van kennisbehoefte is echter vooral praktisch van aard: met gerichte investeringen en onderzoek opgelost kan in deze behoefte voldaan worden.

Essentiëler is dat de invulling en de uitvoering van de wetgeving belangrijke knelpunten kent. Vanuit de ecologie is er voldoende legitimatie om de gunstige staat van instandhouding te betrekken op het leefgebied van de populatie. Zo bezien is de reikwijdte van de verbodsbepalingen te beperkt: zij beschermen slechts een deel van dit leefgebied. Verstoring van bijv. foerageergebieden of migratieroutes valt niet onder de verbodsbepalingen maar kan evengoed leiden tot afbreuk van de gunstige staat van instandhouding. Het wel of niet doorlopen van de ontheffingsprocedure echter gekoppeld aan het feit of de verbodsbepalingen worden overtreden en niet aan het feit of de gunstige staat van instandhouding in het geding is. We kunnen dan ook spreken van een scheiding tussen de letter en de geest van de wet, waardoor soorten lang niet altijd goed beschermd zijn.

Maar ook de geest van de wet is niet helder: richt men zich met de Flora- en faunawet nu op de bescherming van de intrinsieke waarde van individuele dieren, of op het duurzaam voortbestaan van populaties (of soorten)? Immers, men komt in theorie al in aanmerking voor een ontheffingsprocedure bij het verstoren van één nest. Het wel of niet verlenen van een ontheffing wordt echter getoetst op het niveau van de soort. In de praktijk wordt de bescherming op individu-niveau als te rigide ervaren, maar wordt tegelijkertijd de afweging voor het verlenen van een ontheffing op soort-niveau weer als te algemeen ervaren. Jurisprudentie wijst uit dat men aan moet sluiten bij populaties van de soort; een aanpak die overeenkomt met de vanuit de ecologie voorgestelde netwerk- of landschapsbenadering als schaalniveau waarop men ruimtelijke ingrepen dient te beoordelen.

Bovenstaande inhoudelijke aspecten (beperkte reikwijdte verbodsbepalingen, aanvraag ontheffing op individu-niveau, toets ontheffing op soort-niveau) leiden ertoe dat de procedurele doelmatigheid van de wetgeving in het geding is. Immers, in een groot aantal gevallen dient een ontheffingsprocedure te worden doorlopen, terwijl op voorhand al vastgesteld kan worden dat deze verleend zal worden. Anderzijds kunnen plannen met mogelijke negatieve effecten op de gunstige staat van instandhouding van populaties buiten een ontheffingsprocedure vallen. Dergelijke zaken leveren geen bijdrage aan het draagvlak voor uitvoering van de Flora- en faunawet.

Dit rapport besluit dan ook met een aantal adviezen voor een verbeterde toepassing en uitvoering van de Flora- en faunawet. Monitoring en evaluatie van ruimtelijke ingrepen is daarbij een essentieel punt, evenals het classificeren van ingrepen op basis van het ruimtelijk beslag van de ingreep en de aanwezigheid van streng beschermde soorten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds het in werking treden van de Flora- en faunawet op 1 april 2002 is men zich meer en meer bewust geworden van de bescherming die vele dier- en plantensoorten in ons land genieten (o.a. RLG 2002; Vereniging PSO 2002; VNO-NCW 2002). In Nederland worden veel soorten via Europese richtlijnen dan wel via nationale wetgeving beschermd.

De bescherming van soorten in ons land gaat uit van het 'nee, tenzij' principe: beschermen staat voorop, ingrijpen is een uitzondering die slechts onder strikte voorwaarden wordt toegestaan. Deze bescherming kan ertoe leiden dat een ruimtelijke ingreep, bijvoorbeeld de aanleg van een bedrijventerrein niet meer mogelijk is. Het niet op tijd naleven van de wet kan ertoe leiden dat reeds gestarte ingrepen worden stilgelegd (kader 1) of in het uiterste geval geschrapt.

Dergelijke gevolgen laten zich voelen in het maatschappelijk debat. De geluiden die ons uit dit debat bereiken zijn divers:

- Vanuit de hoek van de natuurbescherming wordt het als positief ervaren dat de aandacht voor beschermde soorten lijkt toe te nemen. Meer dan voorheen wordt vroegtijdig geïnventariseerd of beschermde soorten aanwezig zijn en wordt het belang van natuur meegenomen in de besluitvorming.
- Anderzijds komt uit de hoek van het bedrijfsleven kritiek op de reikwijdte en praktische toepassingsmogelijkheden van de wet. De huidige wijze van soortenbescherming wordt ervaren als een (ernstige) belemmering ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Krantenkoppen als 'Broedende mus dwarsboomt renovatie', 'Zeggekorfslak hindert A73' en 'Rugstreeppad legt bouwproject stil' zijn veelzeggend.

De vraag is dan ook of Nederland inderdaad 'op slot' gaat, zoals de voorzitter van de VNO-NCW Schraven in de Volkskrant stelde (12 juli 2002) of dat we ons bewust worden van de intrinsieke waarde van de natuur, die beschouwd dient te worden van een hogere orde als maatschappelijke belangen (Van Wijmen 2001).

Kader 1. Natuurlijke tunnelbouwers: de Oeverzwaluw

Het komt regelmatig voor dat bij zandafgravingen in de bouw de werkzaamheden moeten worden stil gelegd omdat er ineens vogels nestelen. Vaak gaat het om de bedreigde oeverzwaluw, beschermd onder de Flora- en faunawet en de Vogelrichtlijn. Van nature nestelt deze vogel in steile, onbegroeide wanden van bijvoorbeeld zand, leem of klei aan de oevers van beken of rivieren. Hierin worden nesttunnels gegraven van 60 – 120 cm diep waarin 1 à 2 legsels per jaar in kunnen worden grootgebracht. Het is een vogel die gemakkelijk gebruik maakt van het aanbod van nieuw ontstane steilranden, die vaak aanwezig zijn bij gronddepots op industrieterreinen of bij graaf- of grondwerkzaamheden.

Problemen kunnen worden voorkomen door op de bouwlocatie een tijdelijke steilrand aan te leggen op een plek waar geen graaf- en bouwwerkzaamheden zullen plaatsvinden. Oeverzwaluwen kunnen zich dan daar vestigen, zonder de werkzaamheden te verstoren. Het aanreiken van dergelijke alternatieven aan de economische sector is een positieve bijdrage om enerzijds activiteiten doorgang te kunnen laten vinden en anderzijds natuur in onze cultuur te laten bloeien.

In de praktijk van de natuurbescherming worden dus grote problemen inzake het soortenbeschermingsrecht voorvoeld (RLG 2002; Vereniging PSO 2002; VNO-NCW 2002). De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- een tekortschietende wetgeving (de wet is te weinig selectief; begrippen uit de wet zijn in praktijk niet hanteerbaar);
- een te beperkte kennis van diezelfde wetgeving (gebrek aan informatie en communicatie over invulling en uitvoering wetgeving);
- een te beperkte kennis van de aanwezige natuurwaarden (bijvoorbeeld te weinig verspreidingsgegevens van soorten voorhanden).

Dit leidt in de praktijk tot juridisering van het natuurbeleid (Verschuuren & Van Wijmen 2002). Onder juridisering wordt verstaan dat via rechtspraak het doel van de wet en de betekenis van de wetsartikelen nader vastgesteld wordt. Feit is dat niemand, noch natuur, noch bedrijfsleven, noch de maatschappij als geheel, baat heeft bij de juridisering van het soortenbeleid i.c. de Flora- en faunawet.

1.2 Probleemstelling

Het projectteam Natuurbalans 2003 heeft als rode draad voor de Natuurbalans 2003 gekozen voor 'van papier naar praktijk, van planvorming naar uitvoering'. In dat kader is men geïnteresseerd in de uitvoering van de (Europese) regelgeving, in de beeldvorming van 'Nederland gaat op slot' en in mogelijke voorstellen voor vereenvoudiging van de regelgeving. Zo bezien is het interessant te bepalen wat het daadwerkelijk effect is van het in werking treden van de Flora- en faunawet. Is de natuur gebaat bij deze wettelijke soortenbescherming? Gaat Nederland daadwerkelijk op slot? Kortom: hoe werkt de Flora- en faunawet uit in de praktijk?

Bovenstaande vragen waren reden voor het projectteam Natuurbalans om in 2003 onderzoek te laten verrichten naar de werking van de Flora- en faunawet, de wettelijke, passieve soortbescherming in de praktijk. Het actieve soortenbeleid, bijv. het opstellen van soortbeschermingsplannen, blijft aldus in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing.

1.3 Achtergrondinformatie soortenbescherming

De Rijksoverheid wil de biodiversiteit aan dieren en planten in ons land behouden en herstellen (LNV 2000). Deze wens komt niet alleen uit nationale ambities voort, maar is ook een gevolg van internationaal bindende verplichtingen en afspraken. Er zijn afspraken op diverse niveaus gemaakt: op mondiaal, op Pan- Europees en op EU-niveau (RIVM 2001).

Relevante afspraken voor de bescherming van inheemse soorten in ons land zijn:

- Ramsar Conventie: mondiaal verdrag inzake de watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels; in 1979 in Ramsar (Iran) tot stand gekomen.
- Het Verdrag van Bonn: mondiaal verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, in 1979 tot stand gekomen.
- Het Verdrag van Bern: in 1979 door de Raad van Europa tot stand gekomen Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu
- De Vogelrichtlijn: Europese richtlijn tot stand gekomen in 1979 inzake het behoud van de vogelstand

- De Habitatrictlijn: Europese richtlijn tot stand gekomen in 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna
- Het Biodiversiteitsverdrag: mondiale overeenkomst uit 1992 inzake het behoud en duurzaam gebruik van biodiversiteit

Vanuit internationaal oogpunt is de Conventie van Bern het meest bepalend voor ons land. In het algemeen gaat men ervan uit dat het Verdrag van Bern correct geïmplementeerd is in de Vogel- en Habitatrictlijn (Woldendorp 2002). Knot (2001) geeft echter een aantal verschillen aan, waarop in dit rapport alleen ingegaan wordt voorzover relevant voor het projectdoel.

Op hun beurt dienen de soortenbeschermingsbepalingen uit de Vogel- en Habitatrictlijn te worden omgezet in de Nederlandse wetgeving. In zijn algemeenheid wordt er van uit gegaan dat Nederland met het in werking treden van de Flora- en faunawet heeft voldaan aan deze verplichting.

De Nederlandse overheid heeft de internationale afspraken als uitgangspunt genomen bij het nationale natuurbeleid. In 2020 moeten van alle soorten die in 1982 in ons land aanwezig waren levensvatbare populaties aanwezig zijn (LNV 2000). Het jaar 1982 is als referentiepunt gekozen voor de biodiversiteit in ons land omdat in dat jaar de Conventie van Bern inwerking trad. Ook in het Natuurbeleidsplan van 1990 (LNV 1990) werd als reeds doelstelling voor het natuurbeleid behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit centraal gesteld.

In Nederland wordt hier uitvoering aan gegeven via het spoor van het soortenbeleid en het gebiedenbeleid. Beleidsmatig zijn dit twee gescheiden sporen, die echter beiden aan hetzelfde doel, behoud biodiversiteit, moeten bijdragen. Daarbij kan men het gebiedenbeleid zien als de ruggengraat voor de soortbescherming (zonder gebieden geen soorten); anderzijds kan men het gebiedsbescherming ook beschouwen als één van de instrumenten om het soortenbeleid vorm te geven.

Vanuit de ecologie bezien vertoont het soorten- en gebiedenbeleid grote overlap: soorten stellen verschillende eisen aan hun leefgebied en kennen verschillende leefwijzen. Deze ecologische eisen bepalen of je een soort wel of niet kunt beschermen in een in de ruimte afgrensbare plek. Is dat wel mogelijk, dan biedt het instrument gebiedsbescherming goede en voldoende handvatten voor behoud biodiversiteit; is dat niet mogelijk dan biedt het instrument soortbescherming daar handvatten voor. Het blijkt dat circa 17% van onze nationale doelsoorten voor hun duurzaam voortbestaan afhankelijk zijn van gebieden buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dus van het agrarisch cultuurlandschap (Bal et al. 2001). Met name voor deze soorten is specifiek soortenbeleid noodzakelijk.

Het gebiedenbeleid wordt ingevuld via het instellen van de EHS en speciale beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn. Gebieden van de EHS en speciale beschermingszones vallen voor een groot deel samen (RIVM 2003). Alle speciale beschermingszones uit de landen van de Europese Unie vormen tezamen het Natura 2000 netwerk, een Europees ecologisch netwerk (zie Osieck 2003).

Het soortenbeleid krijgt vorm door bescherming van soorten via verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet (het zogenaamde passief soortenbeleid) en via de uitvoering van soortbeschermingsplannen (actief soortenbeleid), zie Steingröver et al (in prep.)

1.4 Doelstelling en aanpak project

In dit project wordt gekeken hoe de bescherming van soorten bij ruimtelijke ingrepen middels de Flora- en faunawet in de praktijk uitwerkt. Dit project wil met name bijdragen aan de discussie of Nederland nu wel of niet op slot gaat. De indruk bestaat dat 'niks meer mag'. In het project wordt onderzocht welk deel van de ontheffingsaanvragen ex. artikel 75 Flora- en faunawet¹ gehonoreerd wordt en hoeveel en welke projecten niet worden toegestaan. Nagegaan wordt op grond van welke beschermde soorten een besluit voor mogelijke ontheffing gebaseerd is.

Om hieraan bij te kunnen dragen willen we de volgende vragen beantwoorden:

1. Vragen ten aanzien van aanvragen en besluiten van de Flora en faunawet:

- Hoeveel ontheffingsaanvragen voor artikel 75 Flora- en faunawet zijn er tot nu toe aangevraagd?
- Op welke soorten/soortgroepen hadden deze aanvragen betrekking?
- Hoe vaak is ontheffing verleend?

2. Vragen ten aanzien van onderbouwing van projectplannen bij ontheffingsaanvragen: ontheffing:

- Hoe zijn de verspreidingsgegevens van soorten verkregen? Waren deze actueel?
- Hoe is het plangebied afgebakend?

Hoe heeft een effectinschatting van de ingreep plaatsgevonden?

3. Vragen ten aanzien van adviezen en besluiten over de aangevraagde ontheffingen:

- Hoe zijn de begrippen duurzame instandhouding, verstoring, vaste rust- en verblijfplaatsen etc omschreven?
- Hoe beoordeelt LNV het ecologisch aspect van de ontheffingsaanvraag?
- Onder welke voorwaarden is ontheffing verleend?

De nadruk ligt dus op het ecologisch aspect binnen de ontheffingsprocedure: hoe gaat de aanvrager van de ontheffing om met beschikbare ecologische informatie. Tevens wordt nagegaan hoe LNV als ontheffingsverlener de aanvragen beoordeelt en hoe zij begrippen uit de Flora- en faunawet operationaliseert. Vanuit de ecologie bezien is het gewenst effecten van ruimtelijke ingrepen op landschapsniveau te beoordelen. Dat betekent dat men voor betrokken soorten nagaat of zij deel uitmaken van een netwerkpopulatie: dat wil zeggen dat een soort in verschillende gebieden voorkomt die met elkaar verbonden zijn. De vraag of ontheffingsaanvragen op het niveau van het netwerk beoordeeld worden, zal dan ook bij vraag 2 en 3 expliciet aan de orde komen. Op basis van deze analyse van de 'ecologische doelmatigheid' van de wet, wil het project in tweede instantie ook bijdragen aan de discussie ten aanzien van het beschermen van individuen versus populaties en de al dan niet gewenste integratie van soortbescherming en gebiedenbescherming.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt, ter inleiding op het onderzoek, ingegaan op het wettelijk kader voor soortbescherming in ons land. Welke soorten zijn nu hoe beschermd? En hoe en wanneer vraag je een ontheffing aan?

¹ Artikel 75 uit de Flora- en faunawet regelt de mogelijkheden voor ontheffingen bij ruimtelijke ingrepen, zie paragraaf 2.2.3.

Hoofdstuk 3 vormt de weerslag van het onderzoek naar ontheffingsaanvragen. Voor de vragen onder het punt 1 van de vorige paragraaf is getracht een landelijk overzicht te krijgen. De resterende vragen zijn een in aantal dossiers van afgehandelde ontheffingsaanvragen onderzocht.

Op basis van de dossier-analyse zijn conclusies getrokken, die in hoofdstuk 4 aan bod komen. Hoewel de onderzoeksopdracht formeel eindigde bij deze conclusies, hebben de auteurs (ongevraagd) adviezen opgesteld, waarbij wordt ingespeeld op de gesignaleerde knelpunten ten aanzien van invulling en uitvoering van artikel 75 van de Flora- en faunawet. Op deze wijze hopen wij bij te dragen aan de lopende discussies over invulling en uitvoering van de Flora- en faunawet.

2 De Flora- en faunawet in theorie

2.1 Flora en faunawet algemeen

Op 1 april 2002 is de Flora en faunawet van kracht geworden. Deze wet regelt de bescherming van in het wild levende dieren in planten. De wet integreert de voormalige Vogelwet, de Jachtwet, de Nuttige Dierenwet, de Wet Bedreigde en Uitheemse dier- en plantensoorten en het soortenbeschermingsdeel uit de Natuurbeschermingswet. Met deze wet heeft men getracht één eenvoudiger en bestuurlijk praktischer instrument te maken.

Samen met de Natuurbeschermingswet 1998, die gebiedsbescherming regelt, is de Flora en faunawet het belangrijkste juridische kader voor de bescherming van natuur. De behoefte om soorten te beschermen komt voort uit drie belangrijke uitgangspunten (LNV 2003):

1. De wens om de rijkdom aan soorten te behouden op nationaal en internationaal niveau;
2. De erkenning dat in het wild levende soorten een autonoom bestaanrecht hebben;
3. Het besef dat in het wild levende soorten een onvervangbaar onderdeel zijn van het leven op aarde.

Een belangrijk element in de wet is dat de wet uitgaat van de intrinsieke waarde van dieren zelf: de zorg voor dieren wordt niet meer afgewogen vanuit het oogpunt van de mens, maar dieren worden beschermd omdat hun bestaan op zichzelf waardevol is. De wet begint dan ook met het formuleren van een (passieve en actieve) zorgplicht voor alle in het wild levende dieren, dit is verwoord in artikel 2 van de wet. De wet draagt bijv. ook de overheid een zorgplicht op, met name voor soorten die op de zogenaamde 'Rode Lijsten'² staan; voor deze soorten dient de overheid speciale, actieve beschermingsmaatregelen te nemen. Voorts verbiedt de wet handelingen die planten en dieren in hun voortbestaan bedreigen; dergelijke handelingen zijn verwoord in algemene verbodsbepalingen. Tenslotte biedt de wet de mogelijkheid om kleine objecten, zoals bijv. kelders of kerktoren, op te nemen als beschermde leefomgeving. Op enkele details na is de Nederlandse wetgeving op het gebied van soortbescherming nu in overeenstemming met de Europese regelgeving, waardoor rechtstreekse toepassing dan wel richtlijnconforme uitleg van de Nederlandse regelgeving niet langer noodzakelijk is (Woldendorp 2002).

Afwijkingen van de verbodsbepalingen zijn in bepaalde gevallen mogelijk via het verkrijgen van ontheffingen, vrijstellingen en vergunningen. Deze ontheffingen, vrijstellingen en vergunningen regelen de voorwaarden waaronder van het beschermingsregime kan worden afgeweken.

De belangen op grond waarvan dergelijke afwijkingen mogelijk zijn, kunnen grofweg in twee categorieën worden onderverdeeld:

- **Belangen in het kader van bestrijding van schade en beheer**

Deze belangen en mogelijkheden voor ontheffing zijn verder uitgewerkt in artikel 65-68 van de wet. De provincie als bevoegd gezag kan een ontheffing verlenen, waardoor bijvoorbeeld dieren verjaagd of gedood mogen worden. Bij schade gaat het om schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren en ter voorkoming van

² Rode Lijsten zijn lijsten van bedreigde soorten per soortgroep. Categorieën voor bedreiging en criteria voor plaatsing zijn internationaal bepaald door de IUCN (Europese Rode Lijsten). Nederland hanteert echter eigen categorieën en criteria waarop onze 'national' Rode Lijsten zijn gebaseerd.

schade aan flora en fauna. De ontheffing wordt in de regel afgegeven aan een erkende faunabeheereenheid op basis van een goedgekeurd faunabeheerplan.

- **Overige belangen**

Het gaat hier om belangen voor onderzoek, onderwijs, herintroductie of repopulatie en bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen belangen, waaronder ruimtelijke ingrepen. Voor deze belangen kan een ontheffing worden verkregen inzake artikel 75 Flora- en faunawet. Hiervoor kan het ministerie van LNV als bevoegd gezag ontheffing verlenen.

Dit project richt zich op de bescherming van soorten in relatie met ruimtelijke ingrepen, zoals woningbouw, wegaanleg etc. Daarom gaan we in de hoofdstuk verder alleen in op de mogelijkheid van ontheffingen inzake artikel 75 van de Flora- en faunawet.

2.2 Flora- en faunawet en ruimtelijke ingrepen

De Flora en faunawet gaat uit van het 'nee, tenzij' principe. Dat betekent dat ruimtelijke ingrepen die strijdig zijn met de verbodsbepalingen in principe niet zijn toegestaan, tenzij ontheffing verleend kan worden. Hoe en wanneer ontheffing van de verbodsbepalingen voor ruimtelijke ingrepen is geregeld, is vastgelegd in artikel 75 van de Flora- en faunawet (bijlage 1). Hieronder gaan we eerst in op de beschermde soorten, vervolgens komen de verbodsbepalingen aan bod, daarna de uitzonderingen op de verbodsbepaling i.c. een toelichting op de ruimtelijk ingrepen. Het proces rond een ontheffingsaanvraag wordt beschreven en tenslotte volgt een samenvatting.

2.2.1 Welke soorten zijn beschermd in Nederland?

De aanwijzing van beschermde dier- en plantensoorten is complex en vindt op verschillende wijzen plaats:

- Ten eerste is in de wet zelf aangegeven dat alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën en vissen (uitgezonderd alle vissoorten die in de Visserijwet genoemd zijn) zijn beschermd. Om welke soorten het dan precies gaat is uitgewerkt in speciale lijsten per soortgroep: dit is de *Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten*. Deze bekendmaking is juridisch niet-bindend; zij is slechts bedoeld om een niet-limitatief overzicht te geven van de betreffende diersoorten.
- Behalve soorten uit bovengenoemde soortgroepen zijn er ook soorten, zoals bijvoorbeeld planten en insecten die bescherming behoeven om één van de volgende redenen:
 1. soorten worden bedreigd in hun voorkomen of er bestaat gevaar daartoe
 2. ter voorkoming van overmatige benutting van de soort
 3. er is een gereede kans op terugkeer van de soort in Nederland
 4. er is gelijkenis van de soort met een andere beschermde soort.

Als een soort aan één van deze vier criteria voldoet, wordt een soort beschermd bij algemene maatregel van bestuur via het *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten*. Deze lijst is juridisch bindend.

- Ten slotte zijn er ook soorten die vanuit het oogpunt van internationale verplichtingen en bindende besluiten van de Europese Unie beschermd dienen te worden. Dit is vooral een aanvulling vanuit de verplichtingen voortkomend uit de Conventie van Bern en de soortbescherming conform de Habitatrichtlijn. Deze soorten worden aangewezen bij ministeriele regeling en staan vermeld in bijlagen behorend bij de *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten*. De juridische status van deze regeling met bijlagen is onduidelijk.

Wie precies wil weten welke soorten er beschermd zijn, dient er dus verschillende documenten op na te slaan. Op de website van LNV is wel per soortgroep te achterhalen welke soorten onder de Flora- en faunawet bescherming genieten: op het adres www.minlnv.nl/thema/groen/natuur komt men met doorklikken via 'natuurwetgeving' en vervolgens 'beschermden soorten' op lijsten per soortgroep. Aan de lijsten op de website van LNV kunnen overigens geen rechten worden ontleend.

Tabel 1. Overzicht van beschermde inheemse soorten onder de Flora- en faunawet per soortgroep. Voor deze tabel is gebruik gemaakt van gegevens uit het Natuurcompendium en de website van LNV en eigen kennis. Genoemde lijsten komen niet geheel met elkaar overeen. De getallen in de tabel zijn vastgesteld door Alterra op basis van een vergelijking van beide lijsten en na commentaar van het CBS.

Soortgroep	Aantal inheemse soorten in Nederland	Aantal soorten onder Ffwet
Zoogdieren	71	65
Vogels	240	Allen
Amfibieën	16	16
Reptielen	7	7
Vissen	123	12
Hogere planten	Ca. 1400	104
Kreeftachtigen	1232	1
Kevers	3898	5
Dagvlinders	81	26
Libellen	51	8
Mieren, bijen, wespen	Ca. 4000	4
Slakken, tweekleppigen	175	2

2.2.2 Hoe worden soorten beschermd?

De soorten uit paragraaf 2.3.1 worden beschermd via een aantal verbodsbepalingen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bescherming van planten en van dieren. De bescherming is vastgelegd in een aantal wetsartikelen (kader 2).

Kader 2. De verbodsartikelen uit de Flora- en faunawet

Planten:

Artikel 8: Het is verboden planten, behorende tot een beschermde inheemse plantensoort, te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen.

Dieren:

Artikel 9: Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen;

Artikel 10: Het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten;

Artikel 11: Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren;

Artikel 12: Het is verboden eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernielen.

Elke ruimtelijke ingreep die strijdig is met deze verbodsbepalingen, dat wil zeggen die mogelijk nadelige gevolgen heeft voor de te beschermen soorten, is niet toegestaan. Alleen onder strikte voorwaarden is afwijking van de verbodsbepalingen mogelijk. Voor een dergelijke uitzondering dient men een ontheffing aan te vragen. Kortom: zodra men door het uitvoeren van een ruimtelijke ingreep de verbodsbepalingen overtreedt, komt men terecht in een ontheffingsprocedure.

2.2.3 Onder welke voorwaarden zijn uitzonderingen op de verbodsbepalingen mogelijk?

Het is mogelijk om af te wijken van de verbodsbepalingen van artikel 8 ev. Ffwet, dus bijv. om wel het risico te lopen dat soorten worden verontrust of nesten vernield. Hoe en wanneer dit mag bij ruimtelijke ingrepen, wordt geregeld middels het ontheffings- en vrijstellingsregime van artikel 75 Ffwet. In lid 4 en lid 5 van artikel 75 staan de voorwaarden genoemd waaronder ontheffing kan worden verkregen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar soortcategorieën: er kunnen vier categorieën soorten worden onderscheiden:

1. **Bijlage IV-soorten³ en ingevolge art. 75 lid 5 Ffw bij AMvB aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten**
2. **Vogelsoorten als bedoeld in art. 4 lid 1 sub b Ffw.**
3. **Overige soorten beschermd onder de Ffwet**
4. **Vrijgestelde soorten**

Soorten die onder categorie 1 en 2 vallen betreffen de soorten die vallen onder artikel 75 lid 5.

Soorten onder categorie 3 zijn alle overige door de Flora- en faunawet beschermde soorten; zij vallen onder artikel 75 lid 4.

Soorten van de vierde categorie zijn nog niet in een zgn. generieke vrijstellings-AMvB benoemd, maar het gaat hier om alle soorten die middels een algemene vrijstelling niet onder de werking van de Flora- en faunawet vallen.

De voornoemde eerste twee categorieën (artikel 75 lid 5 soorten) kennen drie cumulatief van toepassing zijnde, ontheffings- en vrijstellingscriteria. Voor de derde categorie van de overige soorten (artikel 75 lid 4 soorten) geldt slechts het eerste criterium:

1. **het gunstige staat-criterium:** er mag geen afbreuk worden gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort;
2. **de alternatieventoets:** er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan;
3. **de doelcriteria:** vrijstelling of ontheffing wordt dan slechts verleend als één van de limitatief in de Ffw of de AMvB opgesomde belangen (zgn. doelcriteria) van toepassing is.

De belangen op grond waarvan een ontheffing kan worden verleend voor artikel 75 lid 5 soorten zijn nader toegelicht in de AMvB Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Van belang is met name het doelcriterium van artikel 2 lid 2 sub e:

³ De Habitatrichtlijn kent diverse lijsten van soorten, die ieder op een verschillende manier en in verschillende mate bescherming genieten.

- Bijlage II bevat dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is;
- Bijlage IV bevat dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd
- Bijlage V bevat dier- en plantensoorten van communautair belang waarvoor het onttrekken aan de natuur en de exploitatie aan beheersmaatregelen kunnen worden onderworpen.

- dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, met dien verstande dat vanwege dit belang geen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend ten aanzien van vogels behorende tot een beschermde inheemse diersoort.

LNV (2002) geeft een aantal voorbeelden (niet limitatief) van dwingende redenen van groot openbaar belang:

- aanleg en versterking van dijken, zandsuppletie en andere maatregelen tegen overstromingen;
- verbetering van de werkgelegenheid;
- voorzien in de woningbehoefte;
- verbetering van de infrastructuur uit oogpunt van verkeersveiligheid of een betere bereikbaarheid;
- natuurontwikkeling of sanering met het oog op voor het milieu wezenlijk gunstige effecten.

Voor de vogelsoorten van de hierboven genoemde tweede categorie geldt eveneens dat deze drie criteria cumulatief van toepassing zijn. Het in de praktijk veelvuldig gebruikte doelcriterium “dwingende redenen van groot openbaar belang” (daaronder vallen immers ook redenen van sociale of economische aard) mag evenwel niet als belang gelden voor deze soorten (vgl. art. 2 lid 2 sub e Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, AMvB *Stb.* 2000, 525), zodat voor deze vogelsoorten het allerswaarste beschermingsregime geldt. Dit spooft trouwens met de kennelijke wil van de communautaire wetgever: in art. 9 van de Vogelrichtlijn is dwingende redenen ook niet als doelcriterium opgenomen. In datzelfde art. 9 van de Vogelrichtlijn is overigens ook het gunstige staat criterium niet *expressis verbis* terug te vinden, zodat het lijkt dat hier de Nederlandse implementatiewetgeving van art. 75 Ffw strenger is dan het *acquis communautaire* lijkt voor te schrijven. Dit opent wellicht de mogelijkheid voor de ontheffingverlenende instantie om een voor de bestuurs- en rechtspraktijk meer werkbaar regime te creëren door middel van richtlijnconforme (doch tegelijkertijd vooralsnog *contra legem* toe te passen) beleidsregels.

Samenvattend: Voor een aantal soorten die beschermd zijn onder de Ffwet, nl. de lid 5 soorten van artikel 75, geldt dus een uiterst zwaar beschermingsregime. De hele trits van criteria moet hier cumulatief worden doorlopen. In het kader van dit project spreken wij van ‘streng beschermde soorten’. Voor overige Ffwet soorten, de zgn. lid 4 soorten geldt alleen het gunstige staat-criterium. In het kader van dit project spreken wij van ‘algemeen beschermde soorten’. Voor een aantal van deze algemene soorten wordt momenteel een generieke vrijstellings-AMvB voorbereid (ontwerp AmvB 30-6-2003), door ons reeds als soorten van de 3^e categorie benoemd. Voor dergelijke aldus vrijgestelde soorten (gedacht wordt bijvoorbeeld aan de mol, de bosmuis, de veldmuis en de huisspitsmuis) hoeft men dan bij ruimtelijke ingrepen waarbij de soort verjaagd, verstoord etc. wordt geen ontheffing meer te hebben. In tabel 2 is een en ander nogmaals weergegeven.

Het onderscheid tussen ‘algemeen’ en ‘streng’ beschermde soorten bestond in eerste instantie niet⁴. Bij wet van 24 april 2002 is artikel 75 echter gewijzigd, welke wijziging op 1 juli

⁴ In de oorspronkelijke wettekst dienden alle ontheffingsaanvragen aan deze voorwaarden te voldoen, inclusief de voorwaarden van het waarborgen van de gunstige staat van instandhouding. Dat betekende in de praktijk dat in geval van kleinschalige ingrepen met betrekking tot enkele algemene soorten, bijv. het plaatsen van een extra stal op een plek waar een sloot aanwezig is met daarin groene kikkers en watersalamanders, nooit een ontheffing kon worden verleend. De gunstige staat van instandhouding was weliswaar niet in het geding, maar er was geen sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang (Woldendorp 2002).

2002 in werking is getreden. Met deze wijziging zijn dus de voorwaarden ten aanzien van de alternatieventoets en belangenafweging beperkt tot soorten die vallen onder lid 5 van artikel 75.

In bijlage 3 is voor de diersoorten een overzicht samengesteld van alle soorten die onder de werking van lid 5 van artikel 75 vallen⁵.

Tabel 2. Samenvatting van ontheffingsmogelijkheden bij ruimtelijke ingrepen. De vrijgestelde soorten staan voor de nog te publiceren lijst van soorten waarvoor een generieke vrijstelling in voorbereiding is.

Ontheffing volgens:	Welke soorten?	Ontheffingscriteria
Artikel 75 lid 5 (streng beschermde soorten)	<ul style="list-style-type: none"> • Soorten annex IV HR • bij AmvB aangewezen bedreigde soorten Besluit aanwijzing planten en dieren bijlage 1 en 2 Regeling aanwijzing dieren en planten bijlage 1 en 2	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet sprake zijn van de in de Ffw of bij AMvB limitatief opgesomde belangen (zgn. doelcriteria), waaronder dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu gunstige effecten • Er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan • Geen afbreuk gunstige staat van instandhouding
	<ul style="list-style-type: none"> • Vogelsoorten bijlage I VR en art. 4 lid 1 sub b Ffwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Er moet sprake zijn van de in de Ffw of bij AMvB limitatief opgesomde belangen (zgn. doelcriteria), met uitzondering van dwingende redenen van groot openbaar belang (cf. art. 2 lid 2 sub e Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten jo. art 9 VR) • Er mag geen andere bevredigende oplossing bestaan • Geen afbreuk gunstige staat van instandhouding
Artikel 75 lid 4 (algemeen beschermde soorten)	<ul style="list-style-type: none"> • Overige FF-wet soorten 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen afbreuk gunstige staat van instandhouding
	<ul style="list-style-type: none"> • Vrijgestelde soorten 	<ul style="list-style-type: none"> • Generieke vrijstelling van verstoring (nog niet in werking)

⁵ Vanuit LNV is n.a.v. de wetwijziging van 24 april 2002 nooit een toelichting gegeven op de status van de soorten uit bijlage 1 en 2 van het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten. Hierdoor is formeel onduidelijk (sic!) of de opsomming van de soorten van deze bijlagen dient als vaststelling van soorten waarop de Ffwet in zijn algemeenheid van toepassing is, of dient als opsomming van soorten waarop artikel 75 lid 5 van toepassing is. Feit is dat de wettekst van artikel 75 lid 5 spreekt van bij AmvB aangewezen beschermde inheemse dier- of plantensoorten.

Ten slotte: In de rechtspraak⁶ wordt bij het basiscriterium van 'gunstige staat van instandhouding' teruggegrepen op de letterlijke tekst van de drie subcriteria uit het definitie-artikel van de Habitatrichtlijn. Ingevolge art. 1 sub i van de Habitatrichtlijn wordt aldus de staat van instandhouding van een soort als "gunstig" beschouwd wanneer:

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

Het tweede subcriterium impliceert hierbij een compensatieplicht. De huidige jurisprudentiële praktijk denkt daarbij kennelijk eerder aan een in wezen puur hectaregerichte, kwantitatieve gebiedscompensatie dan aan de (in de praktijk vaak gemakkelijker te realiseren) mogelijkheid van (ook) een *kwantitatieve* compensatie⁷.

2.2.4 Het proces rond een ontheffingsaanvraag

Bij het hele proces van ontheffingsverlening in het kader van artikel 75 van de Flora- en faunawet staan twee actoren centraal: de initiatiefnemer en de rijksoverheid (in de vorm van LASER, regiodirecties en directie Natuur van het Ministerie van LNV. Het doorlopen van een ontheffingsaanvraag kent een aantal belangrijke inhoudelijke en procedurele stappen (figuur 1 en 2).

Momenteel werk LNV aan een intern werkkader, waarbij richtlijnen voor het beoordelen van ontheffingsaanvragen worden opgesteld (mond. med. dhr. J.J. Bakker).

De initiatiefnemer is eenieder die actie onderneemt op het gebied van ruimtelijk ingrepen. Bijvoorbeeld een projectontwikkelaar die huizen gaat bouwen, een gemeente die haar bestemmingsplan herzielt of een provincie die een weg gaat verbreden.

De initiatiefnemer is in beginsel altijd zelf verantwoordelijk voor (LNV 2002):

- inventarisatie van soorten in het bewuste gebied
- onderzoeken van de effecten van plannen/ingreep op beschermde soorten.
- de mogelijkheid om via aanpassingen van de ingreep eventuele effecten te verminderen
- de vraag of men in aanmerking komt voor een ontheffing ex. artikel 75.

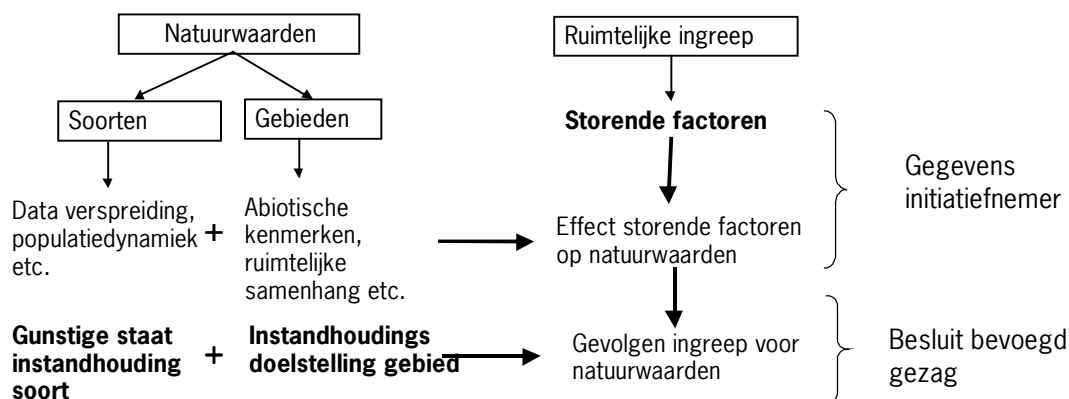
Als uit deze zaken blijkt dat het plan/de ingreep ook na aanpassing leidt tot handelingen die strijdig zijn met de verbodsartikelen uit de Flora- en faunawet (dus bijv. tot verstoring of vernieling van vaste voortplantings- of verblijfsplaatsen van diersoorten), is de initiatiefnemer verplicht een ontheffing aan te vragen voor het plan/ingreep.

De ontheffingsaanvraag wordt ingediend bij LASER, een *uitvoerende dienst* van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. In de aanvraag is onder andere vermeld:

- op welke soorten de aanvraag betrekking heeft;
- op welke handelingen de aanvraag betrekking heeft die op grond van Flora- en faunawet verboden zijn;

⁶ Vgl. ABRS 15 januari 2001, M&R 2001, 29 (GOB Heerlen), r.o. 2.6.6/7.

⁷ Ibidem. Vgl. recentelijk ook ABRS 16 juli 2003 (CT Westerschelde), r.o. 2.22, waarbij ook bij de gebiedsbescherming o.g.v. de habitattoets ex art. 6 Habitatrichtlijn gekeken wordt of ter compensatie "in voldoende hectares wordt voorzien".



Figuur 1. Noodzakelijke stappen voor indienen en beoordelen van een ontheffingsaanvraag artikel 75 Flora- en faunawet. Volledigheidshalve is het spoor van het gebiedenbeleid ook uitgewerkt. De initiatiefnemer moet gegevens verzamelen over voorkomen en verspreiding van soorten en storende factoren. Op basis van deze informatie voert hij een effectstudie uit. Het bevoegd gezag beoordeelt op basis van de effectstudie en gegevens over de gunstige staat van instandhouding van soorten, wat de gevolgen van de ingreep zijn voor de natuurwaarden.

- voor welke periode men de ontheffing aanvraagt
- of voor hetzelfde doel in het verleden ook al ontheffing is aangevraagd.

Een aanvraag moet altijd vergezeld gaan van een uitgebreide onderbouwing in de vorm van een projectplan. Zo'n projectplan bevat tenminste de volgende zaken:

- actuele inventarisatie van beschermde dier- en plantensoorten op grond van Flora- en faunawet die voorkomen op de geplande locatiekeuze
- beschrijving van de te verwachten schade, als gevolg van voorgenomen activiteit(en) aan de in deze aanvraag bedoelde beschermde dier- en plantensoorten;
- beschrijving hoe de schade aan de beschermde dier- en plantensoorten tot een minimum kan worden beperkt bij uitvoering van de voorgenomen activiteit;
- beschrijving van de voorgenomen mitigerende en/of compenserende maatregelen, indien schade onvermijdelijk is;
- een topografische kaart, met daarop ingetekend de locatie waar voorgenomen activiteit gepland is;
- onderbouwing van de keuze voor de geplande locatie en onderzoek naar alternatieve locaties;
- periode waarin de voorgenomen activiteit gepland is en onderbouwde reden van deze periode;
- per fase aangeven wat de mogelijke gevolgen zijn van de voorgenomen activiteit.

Voor soorten die voorkomen op bijlage IV van de Habitatrichtlijn moet men ook vermelden:

- onderbouwing van het maatschappelijk belang van de voorgenomen activiteit;
- toelichting hoe de afweging van de voorgenomen activiteit tot stand is gekomen;
- onderbouwing van de keuze voor de geplande locatie en onderzoek naar alternatieve locaties.

Vanuit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient een aanvrager 'alle relevante gegevens' aan te leveren. Vanuit de Flora- en faunawet zelf zijn geen voorwaarden opgenomen. Het aanvraagformulier ontheffing ingevolge artikel 75 Flora- en faunawet geeft wel aan dat een aanvraag altijd vergezeld moet gaan van een uitgebreide onderbouwing waaronder bovenstaande verplichte zaken. In de brochure 'Ondernemen en de Flora- en faunawet' (LNV 2003) worden hiervoor goede handreikingen gegeven. Het raadplegen van ecologen en soortdeskundigen wordt daarbij streng aangeraden, inclusief het raadplegen van overige deskundigen ten aanzien van effecten. Aan toelichtende brochures, folders e.d. kunnen echter geen rechten worden ontleend.

Alle aanvragen worden beoordeeld op de gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding van de betrokken soorten (artikel 75 lid 4). Voor soorten vallend onder artikel 75 lid 5 (streng beschermde soorten) worden twee toetsingscriteria aan het beoordelen van de ontheffingsaanvraag toegevoegd:

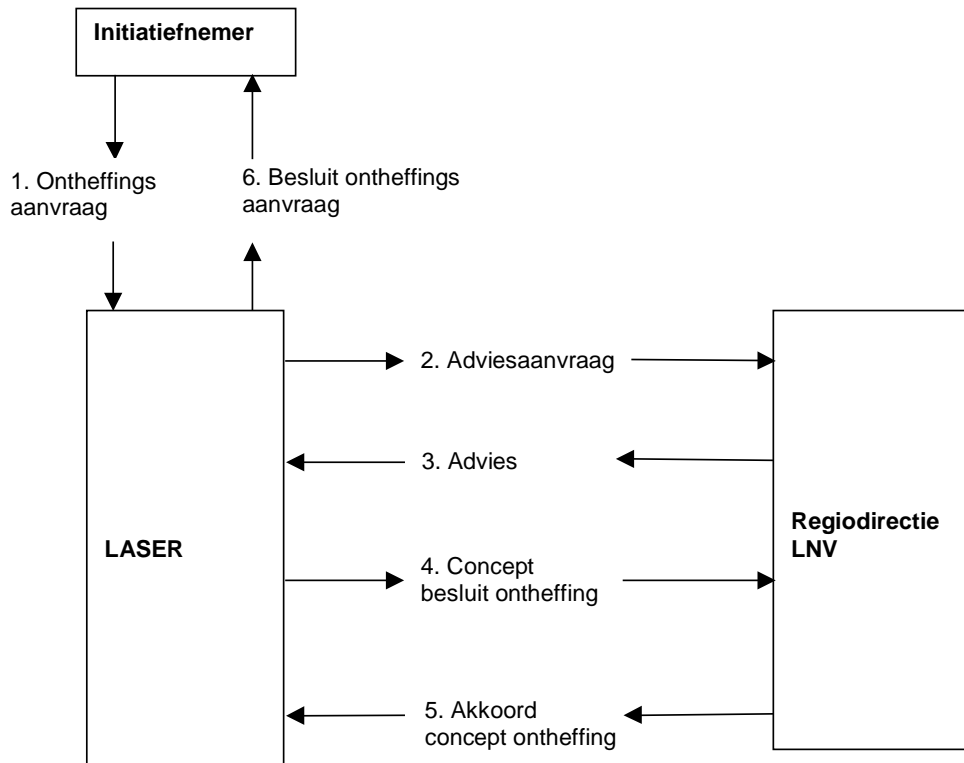
- de mogelijkheid van andere bevredigende oplossingen voor de ingreep (zgn. alternatieventoets);
- limitatief opgesomde belangen ofwel doelcriteria (met uitzondering van de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang bij vogelsoorten).

In figuur 1 zijn de noodzakelijke inhoudelijke stappen bij het aanvragen en beoordelen van een ontheffingsaanvraag weergegeven.

LASER is verantwoordelijk voor de procedurele afhandeling van de ontheffingsaanvraag. Zij controleren de aanvraag op volledigheid, leggen de aanvraag voor inhoudelijk advies voor aan de regiodirecties van LNV en nemen een besluit over de aanvraag namens de Minister van LNV. De regiodirecties zijn dus verantwoordelijk voor de inhoudelijke afhandeling van de ontheffingsaanvraag. Zij beoordelen de aanvraag op juistheid en actualiteit van verspreidingsgegevens, effect-inschatting, gevolgen van de ingreep voor gunstige staat van instandhouding beschermde soorten, maar ook op verkennen van alternatieven en het afwegen van belangen. Vervolgens geven zij een advies aan LASER, op grond waarvan LASER wel en of niet de ontheffing verleent (figuur 2). Dit advies wordt afgestemd met de directie Natuur. De directie Natuur krijgt afschriften van de concept-ontheffing en het definitief besluit van de ontheffing.

Het is mogelijk dat na de adviesaanvraag eerst een verzoek om aanvullende informatie via LASER naar de initiatiefnemer gaat, welke opnieuw betrokken wordt bij het op te stellen advies.

De hele ontheffingsprocedure dient in 8 weken afgehandeld te worden. Afhandeling leidt uiteindelijk tot een toekenning dan wel afwijzing. Toegekende aanvragen bevatten een officiële ontheffing. In deze ontheffing zijn voorwaarden opgenomen waaronder de ingreep, inclusief bijv. mogelijke mitigerende of compenserende maatregelen, mag worden uitgevoerd. Deze voorwaarden zijn juridisch bindend. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het naleven van de in de ontheffing gestelde voorwaarden. De Algemene Inspectie Dienst (AID) kan (op aanwijzen van de regiodirecties) toetsen op het naleven van deze voorwaarden. Bij het niet naleven van deze voorwaarden zou LASER bestuursrechtelijk optreden kunnen instellen, dat wil zeggen men kan de verleende ontheffing geheel of gedeeltelijk laten intrekken (mond. med. dhr. Ostendorf, LASER).



Figuur 2. Stappenplan procedure ontheffingsaanvraag ex. artikel 75 Flora- en faunawet.

Indien men überhaupt geen ontheffing aanvraagt terwijl er wel sprake is van het overtreden van de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet, kan door de AID ter plekke een proces-verbaal worden opgemaakt en het project worden stilgelegd, gevolgd door strafrechtelijk optreden (LNV 2003). Ook kan civielrechtelijk via een kort geding door belangenorganisaties stillegging worden gevorderd. Een toegekende ontheffing heeft een geldigheidsduur van maximaal 5 jaar. Toegekende ontheffingen bevatten diverse voorwaarden ten aanzien van het verrichten van de ingreep. In de voorwaarden wordt onderscheid gemaakt tussen:

- algemene voorwaarden
- specifieke voorwaarden
- overige voorwaarden

De specifieke voorwaarden hebben betrekking op het project zelf, met name de aanpassende maatregelen, mitigatie en compensatie.

3 De Flora- en faunawet in de praktijk

3.1 Stand van zaken aanvragen en verlenen ontheffingen artikel 75

3.1.1 Ontheffingsaanvragen artikel 75

Vanaf de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet op 1 april 2002 tot 24 maart 2003 zijn in totaal 246 aanvragen voor een ontheffing cf. artikel 75 ingediend (tabel 3).

Tabel 3. Overzicht status ingediende ontheffingsaanvragen artikel 75 Flora- en faunawet (stand 24 maart 2003). Bron: voortgangsregister LASER.

Periode	April t/m mei 2002	Juni t/m december 2002	Januari t/m maart 2003	totaal
Toekenning	15	74	5	94
Afwijzing	4	15	2	21
Nog in behandeling	5	50	73	128
Niet in behandeling	0	2	1	3
Totaal	24	141	81	246

Tot nu toe is ongeveer 10% van de aanvragen afgewezen is en bijna 40% is toegekend (stand voorjaar 2003). Circa 50 % van de aanvragen is nog in procedure, waaronder 33% van alle aanvragen die ingediend zijn in 2002. In deze gevallen is bijv. aanvullende informatie noodzakelijk.

Het aantal van drie voor 'niet in behandeling' slaat op die gevallen waarbij voor de zekerheid een ontheffing is aangevraagd terwijl er geen beschermde soorten blijken voor te komen. De verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet worden dus niet overtreden.

Sinds enige tijd zijn afgehandelde ontheffingsaanvragen op het internet te raadplegen⁸.

3.1.2 Selectie dossiers aanvragen artikel 75

Het voortgangsregister van LASER is gericht op het bijhouden van procedurele, administratieve informatie over de ontheffingsaanvragen. Inhoudelijke informatie is alleen beschikbaar in de vorm van een summier omschrijving van de projectnaam. Nadere informatie over het type ingreep en bijv. de soorten waarvoor ontheffing wordt aangevraagd is niet aanwezig. Selectie van te bestuderen aanvragen (dossiers) heeft op de volgende wijze plaatsgevonden:

- Alle dossiers die nog in behandeling zijn, zijn buiten beschouwing gelaten; immers hierbij ontbreekt het besluit van LNV en veelal ook de beoordeling van de regiodirectie.

⁸ Informatie over de ontheffing, inclusief de toekenning of afwijzingsbrief is te vinden op www.lnvloket.nl zoek onder 'formulieren', zoek onder 'beschermde dieren en planten' en klik op 'beschikkingen en ontheffingen'.

- Via 'naam organisatie' heeft een eerste filtering plaatsgevonden, waarbij aanvragen van individuele personen afgevalen zijn (bijv. het plaatsen van een kleine windmolen bij een particulier motorschip)
 - Vervolgens is via 'naam organisatie en 'projectnaam' getracht een selectie te maken van verschillende typen ingrepen, die ons inziens representatief zijn voor huidige nationale activiteiten binnen de ruimtelijke ordening.
 - Binnen deze groep zijn dossiers geselecteerd in eenzelfde verhouding toekenning/afwijzing als binnen het totaal aantal afgehandelde aanvragen.
- Dit heeft geleid tot de een selectie van 21 dossiers, circa 20% van het totaal aantal afgehandelde aanvragen (tabel 4).

Tabel 4. Selectie van bestudeerde afgehandelde dossiers aanvraag ontheffingartikel 75.

aanvraagnummer	naam organisatie	projectnaam	besluit LNV
FF/75C/2002/006	Bosgroep Brabant	herstelwerkzaamheden Rozenven	afwijzing
FF/75C/2002/010	Gemeente Arnhem dienst Stadsontwikkeling	woningbouw in het gebied De Maten in de gemeente Arnhem	toekenning
FF/75C/2002/038	Dienst Landelijk Gebied	herstel Waterhuishouding Brongebied Vledder Aa Fase 3	toekenning
FF/75C/2002/043	Grontmij Advies & Techniek bv	aanleg golfbaan Oosterzij te Heiloo	toekenning
FF/75C/2002/046	NS Railinfrabeheer B.V.	Natuurontwikkelingslocatie Beesd	toekenning
FF/75C/2002/048	N.V. Nederlandse Gasunie	aanleg aardgastransportleiding Ravenstein-Vinkel	toekenning
FF/75C/2002/052	Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland	aanleg ecoduct De Borkeld	toekenning
FF/75C/2002/063	Waterschap De Aa	soortenbescherming in Rauwven te Erp	toekenning
FF/75C/2002/064	Projectorganisatie de Maaswerken	Archeologisch onderzoek te Lomm	afwijzing
FF/75C/2002/065	Gem. Amstelveen	bestrijden van mollen op grond van maatschappelijke belangen	toekenning
FF/75C/2002/072	Recreatieboerderij van Langeraad	aanleg boeren boscamping	toekenning
FF/75C/2002/074	Gem. Almere	overgangsgebied Oostvaardersplassen Almere fase 1	afwijzing
FF/75C/2002/084	LAURA B.V.	Compenserend leefgebied Rugstreepad	toekenning
FF/75C/2002/086	Projectbureau IJburg	Herinrichting ecologisch moerasgebied A'dam - Rijnkanaal zone	toekenning
FF/75C/2002/087	Siemens Nederland N.V.	Windpark Delfzijl-Zuid	toekenning
FF/75C/2002/098	Gem.Vught Afd Openbare Werken	aanvullen bermen Ruidigerdreef	afwijzing
FF/75C/2002/103	Gem. Zevenaar	woonwijk Ooy te Zevenaar	toekenning
FF/75C/2002/113	Gem. Vlieland	art.11 Ankerplaats	afwijzing
FF/75C/2003/015	Amsterdam Airport Schiphol	bestrijding overlast meeuwen	gedoogbeschikkin
FF/75C/2003/031	Gemeentewerken Rotterdam	bestrijden konijnenplaag op begraafplaatsen	toekenning
FF/75C/2003/064	Stichting van Berg tot Berg race	Bergrace off the road	afwijzing

Van deze 21 geselecteerde dossiers zijn de volgende documenten bestudeerd:

- De ontheffingsaanvraag (het LASER-formulier)
- Het onderbouwend projectplan plus indien aanwezig onderbouwend rapport
- Het advies van de regiodirectie
- Het besluit over de aanvraag (toekenning of afwijzingsbrief, inclusief evt. ontheffing).

Daarbij is gebruik gemaakt van een format (bijlage 4). Behalve de gegevens afkomstig uit bovengenoemde documenten, is ook gebruik gemaakt van recente literatuur en telefonische en schriftelijke contacten met betrokken actoren. Zo is aan alle contactpersonen ontheffingen Ffwet van de regiodirecties een korte vragenlijst voorgelegd.

3.2 Algemene resultaten dossiers

3.2.1 De ontheffingsaanvraag

Type ingreep

Het type ingreep naar aanleiding waarvan ontheffingen worden aangevraagd is zeer wisselend, zie tabel 4. Grofweg kunnen de volgende typen ingrepen (tijdelijk of permanent) onderscheiden worden⁹:

- Bestrijden van overlast van soorten:
Er zijn drie aanvragen (2002/065; 2003/015; 2003/031) die betrekking hebben op het doden van dieren en waar ook expliciet ontheffing wordt gevraagd voor artikel 9. Er wordt specifiek voor één of meerdere diersoorten een tijdelijke ontheffing aangevraagd.
- Uitvoeren van bestaande compensatieplannen:
In drie dossiers is sprake van het uitvoeren van een compensatieplan, waarvoor al eerder toestemming is verleend door het bevoegd gezag (2002/046; 2002/084; 2002/086). Uitvoering van die plannen leidde tot de verplichting van compensatie. Het naleven van de compensatiemaatregelen leidt op hun beurt weer tot overtreding van de verbodsbepalingen, waarvoor (opnieuw) ontheffing moet worden verkregen (bijv. compensatie in het kader van de aanleg van de Betuwelijn en de bouw van IJburg).
- Uitvoeren van herstelwerkzaamheden, natuurontwikkeling of soortbeschermingsplannen:
Bij vier dossiers (2002/006; 2002/038; 2002/052; 2002/063) is sprake van ingrepen die voortvloeien uit maatregelen met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten; het doel is specifiek het verbeteren van de natuurkwaliteit. Benodigde maatregelen leidden echter tot het overtreden van de verbodsbepalingen, zodat om de projecten tot uitvoer te brengen, een ontheffing van de Flora- en faunawet nodig is. De ingrepen kunnen zowel van tijdelijke aard zijn (bijv. herstel waterhuishouding) als permanent (aanleg ecoduct).
- Tijdelijke ruimtelijke ingreep vanuit andere belangen:
In vier dossiers is sprake van een ruimtelijke ingreep die tijdelijk van aard is en waarbij voor een relatief korte periode (variërend van 1 dag tot 1 jaar) ontheffing wordt aangevraagd (2002/048; 2002/064; 2002/098; 2003/064). Na de ingreep is de situatie in het veld in principe weer zoals voor de ingreep; overtreding van de verbodsbepalingen is dus van tijdelijke aard.

⁹ Het motief voor een ingreep (voortkomend uit bijv. economische overwegingen of uitvoering natuurbeleid) staat in principe los van de mogelijke gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding van soorten. Hetzelfde geldt voor de tijdelijkheid van een ingreep: ook tijdelijke ingrepen kunnen tot langdurige gevolgen leiden en zo van invloed zijn op de gunstige staat van instandhouding van soorten.

- Permanente ruimtelijke ingreep vanuit andere belangen:
De overige zeven dossiers (2002/010; 2002/043; 2002/072; 2002/074; 2002/087; 2002/103; 2002/113) betreffen ruimtelijke ingrepen die definitief en permanent inwerken op de ruimtelijke ontwikkeling in een gebied, zoals woningbouw, aanleg golfbaan etc. Ook dergelijk ingrepen kennen in principe tijdelijke effecten (tijdens de aanlegfase) en permanente effecten, zoals bijv. het verloren gaan van leefgebied.

Verbodsartikelen ontheffing

Op het formulier van LASER dient aangegeven te worden welke verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet overtreden worden, m.a.w. de redenen waarom er noodzaak is tot het indienen van een ontheffingsaanvraag. In de meeste dossiers staat dit aangegeven (bijlage 4)). Er zijn echter ook dossiers waarin alleen een beschrijving van de ingreep wordt gegeven, waarin niet duidelijk aangegeven wordt welke vorm van verstoring optreedt en dus welke verbodsartikelen overtreden worden (2002/043; 2002/048; 2002/063; 2002/072). Uit de onderbouwende projectplannen kan meestal wel worden opgemaakt om welke vorm van verstoring het gaat. Meestal is er sprake van het overtreden van meerdere verbodsbepalingen.

Overtreding van artikel 11 is de meest voorkomende reden om ontheffing aan te vragen; in 13 van de 21 aanvragen zal de ingreep leiden tot verstoring, vernieling etc. van vaste rust- en verblijfplaatsen of voortplantingsplaatsen (inclusief holen en nesten; artikel 12). Het vernielen, beschadigen etc. van planten vormt 7 keer de aanleiding voor een ontheffingsaanvraag, meestal in combinatie met het verontrusten van dieren of verstoren van holen etc.

Een drietal aanvragen heeft puur betrekking op het doden van dieren (artikel 9): afschot of plaatsen van klemmen ter bestrijding van overlast door meeuwen, konijnen en mollen.

Voor het opzettelijk verontrusten van dieren (artikel 10) wordt 7 maal een aanvraag ingediend.

Soorten waarvoor ontheffing wordt aangevraagd

De 21 aanvragen hebben tezamen betrekking op 58 verschillende beschermde soorten (bijlage 5). Zoogdieren, amfibieën en hogere planten komen in absolute aantallen het meeste voor. Voor amfibieën geldt dat, gekeken naar het totaal aantal beschermde soorten, deze soortgroep veelvuldig betrokken wordt bij de aanvragen. Voor zoogdieren en planten geldt dat veel meer soorten beschermd zijn. Ook vissen en reptielen zijn relatief goed vertegenwoordigd in de aanvragen. Gezien de beschermde status van de groep van insecten, is het aantal aanvragen dat betrekking heeft op deze soortgroep laag. Dit terwijl er via bijv. de Vlinderstichting, de laatste jaren meer en meer bekend is over het voorkomen van dagvlinders en libellen. Feit is wel dat het hier veelal om soorten gaat die zeldzaam zijn in hun voorkomen. Er kon binnen dit project niet achterhaald worden in hoeverre ten onrechte voor bepaalde soorten of soortgroepen geen aanvraag wordt ingediend (zie ook kader3).

Het totaal aantal soorten per ontheffingsaanvraag varieert tussen de 1 en 16. Algemene soorten waaronder gewone pad, groene kikker, bruine kikker, konijn, egel, mol en veldmuis komen het meeste voor in de aanvragen. In 8 van de 21 aanvragen is sprak van het voorkomen van streng beschermde soorten (bijlage 5) te weten: poelkikker, heikikker, rugstreeppad, knoflookpad, kamsalamander, zandhagedis, donker pimperlblauwtje, pimperlblauwtje, grootoorvleermuis en laatvlieger.

Kader 3. Vleermuizen: stille jagers blijven vaak onopgemerkt

Alle in Nederland voorkomende vleermuizen vallen onder bijlage IV van de Habitatrictlijn en dus onder het strenge regime van ontheffingverlening binnen de Flora- en faunawet. Om voor een project een ontheffing te krijgen is het noodzakelijk dat vooraf een inventarisatie naar de aanwezig flora en fauna wordt uitgevoerd. In de praktijk komt het er vaak op neer dat vleermuizen middels een bat-detector worden geïnventariseerd in combinatie met een fauna aanvraag bij het natuurloket of de betreffende PGO (Particuliere Gegevensverzamelende Organisatie) VZZ (Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming).

Is dit voldoende? Het antwoord luidt: nee. Om er achter te komen of vleermuizen voorkomen en om welke soorten het dan gaat, zal men meer moeten doen dan alleen met een bat-detector enkele dagen in het veld lopen. Vleermuizen zijn moeilijk te determineren, hebben een relatief verborgen levenswijze ('s nachts actief) en zijn onder andere daarom vaak 'de onbekende factor' bij initiatieven zoals het ontwikkelen van een Vinex-locatie, de aanleg van een snelweg of de bouw van windmolens. Het risico is dan ook aanwezig dat bij onvoldoende en onvolledige inventarisaties onbekende, maar goede vleermuisgebieden 'per ongeluk' verdwijnen. Ook loopt men dan het gevaar op het doorsnijden van belangrijke aanvliegeroutes naar en van foerageergebieden en van trekroutes. Versnippering van de populatie is dan een gevolg, hetgeen uiteindelijk effect kan hebben op het duurzaam voorkomen van de populatie.

Door het gebruik van meerdere methoden kan men proberen beter zicht te krijgen op de werkelijke aanwezige soorten en aantallen vleermuizen in het gebied en op het ruimtegebruik (foerageergebied, nestbomen, aanvliegeroutes e.d.) van deze vleermuizen.

3.2.2 Onderbouwing aanvraag

Ruim 60% van de aanvragen gaat vergezeld van een onderbouwend projectplan. In de overige gevallen gaat de aanvraag vergezeld van een brief als toelichting op het aanvraagformulier (bijv. 2002/046; 2002/052), of er wordt een rapport meegestuurd (2002/006), welk rapport echter niet is opgezet als onderbouwing voor een ontheffingsaanvraag.

In die gevallen waarbij de aanvraag wel vergezeld gaat van een projectplan is de onderbouwing van deze projectplannen wisselend; sommigen bevatten een uitgebreide effectenstudie (bijv. 2002/038; 2002/048; 2002/087), anderen gaan slechts vergezeld van een inventarisatierapport (bijv. 2002/103).

Meestal is een ecologisch adviesbureau ingeschakeld om onderzoek te verrichten naar het voorkomen van beschermde soorten en/of de effecten van de ingreep op deze soorten. Maar er zijn ook projectplannen waarin inventarisatie op aanwezigheid van beschermde soorten ontbreekt, evenals de effectbeschrijving van de ingreep op deze beschermde soorten. Dergelijke projectplannen (bijv. 2002/113; 2002/065) gaan vooral in op motieven voor het uitvoeren van de ingreep en eventuele aanpassingen in de uitvoering van de ingreep, zonder dat dus expliciet duidelijk wordt waarom die aanpassingen nodig zijn. Meestal heeft de initiatiefnemer zelf een begeleidende brief opgesteld.

Incidenteel gaat men in op de gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding van de aanwezige, beschermde soorten (2002/038; 2002/072).

Bij de helft van de dossiers wordt in het projectplan of onderbouwend rapport ingegaan op zgn. aanvullende maatregelen waardoor eventuele negatieve gevolgen van de ingreep voor soorten worden voorkomen of verminderd. Van compensatie is sprake in vijf dossiers (2002/048; 2002/043; 2002/103; 2002/084 en 2002/086).

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de projectplannen, met als doel te analyseren hoe de projectplannen cq. onderbouwende rapporten ecologisch onderbouwd zijn.

Inventarisaties voorkomen beschermde soorten

Een projectplan moet een actuele inventarisatie bevatten van de onder de Ffwet beschermde dier- en plantensoorten, die voorkomen op de geplande locatiekeuze. Uit de analyse van de dossiers blijkt:

- Inventarisaties zijn soms incompleet; soortgroepen ontbreken (bijv. 2002/048; 2002/052), men inventariseert alleen op één soortgroep (2002/074) of men concludeert zelf dat er geen concrete gegevens over flora en fauna beschikbaar zijn (2002/072).
- Methodieken van inventarisaties worden vrijwel nooit genoemd. Door het ontbreken van een methodiekbeschrijving van de inventarisaties zijn het jaar en de frequentie van de inventarisatie niet bekend. Er kan daardoor geen uitspraak worden gedaan over de actualiteit, de dekkendheid en de volledigheid van de inventarisaties.
- Een oordeel door een deskundige (F. Ottburg, voorzitter werkgroep poldervissen, organisatie RAVON) onder aanvragen die betrekking hebben op het voorkomen van beschermde vissoorten toont aan dat het zeer wel mogelijk is dat er veel meer beschermde soorten voorkomen dan degenen die in de aanvraag genoemd worden (2002/038; 2002/046; 2002/043).
- Inventarisaties zijn soms niet soortspecifiek. Zo wordt in dossier 2002/038 de aanwezigheid van 'muizensoorten' genoemd zonder verdere toelichting.

Conclusie: De kwaliteit van de inventarisaties varieert sterk. Door het ontbreken van richtlijnen is het mogelijk dat bepaald soortgroepen ontbreken of onvolledig geïnventariseerd zijn.

Effecten ingreep

In het projectplan moet beschreven worden welke schade aan beschermde dier- en plantensoorten wordt verwacht, als gevolg van de voorgenomen activiteiten. Een dergelijk onderzoek staat ook bekend als een 'effectstudie'. In een effectstudie worden idealiter alle dosis-effect relaties beschreven die optreden. Een dergelijke studie bevat dus een opsomming en van alle optredende storende factoren en een (wetenschappelijke) onderbouwing wanneer deze factoren effecten hebben op de voorkomend, beschermde soorten.

- De meeste projectplannen gaan in op effecten van de ingreep. Sommige projectplannen gaan na een beschrijving van de inventarisatie van de beschermde soorten gelijk over op aanvullende maatregelen (2002/103; 2002/052), zonder dat duidelijk wordt of er sprake is van negatieve effecten op de soorten en ten gevolge van welke storende factoren.
- Eén keer wordt in de uitgevoerde effectstudie, de aard van de storende factoren en de mate van de dosis-effectrelatie met wetenschappelijke literatuur onderbouwd (2002/087). In alle andere gevallen betreft het een deskundigen-inschatting van de opstellers van het rapport.
- De aantallen individuen die voorkomen dan wel gevolgen ondervinden van de ingreep worden vrijwel nergens genoemd. Ook wordt nergens ingegaan op de vraag of de

individuen deel uitmaken van een populatienetwerk, uitgezonderd 2002/113. Ook in dit geval wordt echter niet ingegaan op de grootte van het netwerk en welke betekenis de lokale populatie hierbinnen heeft, waar de ingreep plaatsvindt. Een populatiedynamische onderbouwing van de effecten van de ingreep op de gunstige staat van instandhouding van de soort wordt (indien al mogelijk) nergens gegeven.

- In twee dossiers wordt het effect van de ingreep gerelateerd aan gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten (2002/038; 2002/065). Er wordt echter niet aangegeven hoe men dan de gunstige staat van instandhouding (van de populatie? of van de soort?) heeft bepaald. Het begrip wordt zijdelings aangehaald: 'de duurzaamheid van de Mol is niet in het geding' zonder dat wordt aangegeven om hoeveel mollen het gaat, of het gebied een lokale populatie herbergt etc. In het andere geval constateert men dat 'de gunstige staat van instandhouding niet in het geding zal zijn, omdat het om (muizen)soorten gaat die algemeen in de omgeving voorkomen'.
- In slechts enkele dossiers wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en permanente effecten.;
- Het effect van de ingreep op soorten die niet beschermd zijn, maar wel van belang zijn voor de instandhouding van de beschermde soorten wordt in een enkel geval beschreven. Zo wordt in dossier 2002/098 ingegaan op de gevolgen van de ingreep voor de (nesten van de) rode steekmier, die van belang zijn voor de rupsen van de beschermde dagvlinders Pimpernelblauwtje en Donker pimperlblauwtje. Andere dossiers maken geen melding van dergelijke indirecte effecten. Een voorbeeld toont aan dat dit wel degelijk vaker het geval zou kunnen zijn: zo wordt in dossier 2002/048 niet ingegaan op de effecten van de ingreep op de Zoetwatermossel, die de voortplantingsbron vormt voor de beschermde Bittervoorn.
- Omdat niet altijd alle soortgroepen goed zijn geïnventariseerd is onduidelijk of hierdoor ook mogelijke effecten van de ingreep op deze soortgroepen ten onrechte onderbelicht blijven.

Conclusie: de effectstudie is afhankelijk van de volledigheid van de inventarisatie en kennis over dosis-effectrelaties. In de meeste dossiers ontbreekt een verantwoording over de onderbouwing van de effectstudie.

3.2.3 Advies regiodirectie

Een aanvraag wordt in behandeling genomen wanneer door het plegen van de ruimtelijke ingreep de verbodsbepalingen worden overtreden. De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor de afweging in hoeverre de werkzaamheden leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen. De inhoudelijke check of de verbodsbepalingen inderdaad volgens de artikelen van de wet worden overtreden, wordt uitgevoerd door de regiodirecties. Uit de bestudeerde adviezen valt het volgende op te maken.

Voorkomen beschermde soorten

In een aantal gevallen geven de regiodirecties aan dat lijst met soorten waarop de aanvraag betrekking heeft, niet toereikend is (bijvoorbeeld 2002/087; 2002/084; 2002/043). Men baseert zich dan op de onderbouwende rapporten en/of eigen kennis van het gebied. Bij dossier 2002/087 is in het onderbouwende rapport echter, terecht, onderscheid gemaakt tussen beschermde soorten die voorkomen en beschermde soorten waarbij de verbodsbepalingen worden overtreden. Deze laatste lijst is (terecht) gehanteerd in de aanvraag, maar LNV vult eigenstandig het advies aan met alle voorkomende beschermde soorten.

In andere gevallen had men, op grond van de beperkte inventarisaties en de onduidelijkheid ten aanzien van de gebruikte inventarisatiemethodieken, kunnen concluderen dat het onderzoek onvolledig is (bijvoorbeeld 2002/043; 2002/074). Ook uit onderbouwende rapporten had men kunnen concluderen, dat meer soorten voorkomen en mogelijk gevolgen ondervinden van de ingreep, dan degenen die in het aanvraagformulier genoemd worden. Bij dossier 2002/038 en 2002/072 geeft het ingeschakelde adviesbureau aan dat beschikbare gegevens over het voorkomen van beschermde soorten incompleet zijn; de initiatiefnemer gaat er verder niet op in. Bij dossier 2002/072 worden in het rapport soorten genoemd die mogelijk effect ondervinden van de ingreep; nader onderzoek vindt echter niet plaats en de soorten worden niet vermeld op het aanvraagformulier.

Conclusie: de regiodirecties geven soms wel inhoudelijk commentaar op de voorkomende (beschermde) soorten, maar voeren geen geformaliseerde check uit op de volledigheid van het dossier m.b.t. aanwezige beschreven soorten.

Effecten ruimtelijke ingreep

In de adviezen bekijkt men per soort(groep) of er een overtreding van de verbodsbepalingen plaatsvindt door de ingreep. Daarbij houdt men zich aan de letter van de wet: dit betekent dat vleermuizen vaak uit de aanvraag verdwijnen (zoals in 2002/010; 2002/043). Deze vleermuizen ondervinden wel effect van de ingreep, door het verstoren of vernietigen van de aanvliegroutes of foerageergebieden, maar formeel vindt daarmee geen overtreding van de verbodsbepalingen plaats. Artikel 11 rept immers van het verstoren etc. van 'vaste rust- en verblijfplaatsen' en daar vallen aanvliegroutes of foerageergebieden niet onder. De ingreep wordt dus als niet relevant afgehandeld.

In de dossiers 2002/064, 2002/098 en 2002/113 wordt in het advies gesteld dat er geen overtreding van de verbodsbepalingen plaatsvindt, mits men zich houdt aan de in het projectplan cq. rapport beschreven werkwijze voor het uitvoeren van de ingreep. De adviezen stellen nergens de onderbouwing of het ontbreken van het beschrijven van de storende effecten ter sprake.

Waar volgens het advies sprake is van overtreden van de verbodsbepalingen wordt ingegaan op de gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding van de soort(en). In de meeste gevallen luidt de constatering dat de soorten algemeen voorkomen in het plangebied en dat er derhalve geen gevolgen zijn voor de gunstige staat van instandhouding. In enkele gevallen verwijst men ter onderbouwing hiervan naar bijvoorbeeld de Rode Lijsten en bijbehorende toelichtingen (bijv. 2002/043).

Conclusie: de regiodirecties checken formeel of de ingreep leidt tot het overtreden van de verbodsbepalingen, maar gaan vrijwel niet in op de inhoudelijke vraag of de effectstudie goed is verricht.

Strekking inhoudelijk advies

In 3 van de 21 dossiers luidt het advies dat de verbodsbepalingen niet overtreden worden en de aanvraag kan worden afgewezen aangezien 'de noodzaak daarvoor ontbreekt'. De aanvragers maakten melding van bijvoorbeeld het verstoring van het fourageergebied van de Das (2002/064), beschadigen van nesten en andere verblijfplaatsen van het Donker pimpernelblauwtje en Pimpernelblauwtje (2002/098), of het vernietigen van vaste rust- en verblijfplaatsen van de Zandhagedis (2002/113). Deze afwijzingen worden op twee manieren beargumenteerd:

- Er is volgens het oordeel van de regiodirecties geen sprake van het overtreden van de verbodsbepalingen volgens de letter van de wet (2002/064) omdat een foerageergebied geen onderdeel zou vormen van 'vast rust- en verblijfplaatsen.
- De verbodsbepalingen worden niet overtreden indien men zich bij het uitvoeren van ingrepen houdt aan de in het projectplan vastgestelde maatregelen (2002/098; 2002/113). Deze maatregelen hebben bijv. betrekking op het periode in het jaar of de wijze waarop de ingreep gepleegd wordt.

Het argument dat formeel de verbodsbepalingen niet overtreden worden heeft in andere gevallen tot gevolg dat bepaalde soorten, met name vleermuizen uit de ontheffingsaanvraag verdwijnen (2002/010; 2002/043; 2002/087). Ook hier wordt als argument gebruikt (artikel 11) dat de vaste voortplantings- en rustplaatsen zich buiten het gebied van de ingreep bevinden (soort foerageert er alleen; bijvoorbeeld 2002/010 en 2002/043).

In een ander geval (2002/087) stelt men dat er voorshands geen reden is om aan te nemen dat de gevolgen van de ingreep een verhoogd risico betekenen voor het doden van vleermuizen. Deze laatste overweging is opmerkelijk omdat hieruit volgt dat er mogelijk wél sprake is van het doden van dieren, dus overtreden van de verbodsbepaling uit artikel 9. Vervolgens zou getoetst moeten worden of dit gevolgen heeft voor de gunstige staat van instandhouding; de genoemde overweging zou dan juist argument kunnen zijn om wel een ontheffing voor de Laatvlieger, af te geven als de gunstige staat van instandhouding niet in het geding is.

Voor vogels kan bij ruimtelijke ingrepen geen ontheffing worden verleend. Dit is het geval bij 1 op de 3 dossiers met als gevolg dat ofwel de aanvraag wordt afgewezen (2002/074) ofwel vogels niet genoemd worden in de ontheffing. In de ontheffing worden dan wel voorwaarden worden opgenomen ten aanzien van vogels: 'de werkzaamheden vinden zodanig plaats dat geen broedende vogels worden verstoord'.

Conclusie: het advies tot wel of niet verlenen van een ontheffing wordt op formele gronden beargumenteerd. Waar noodzakelijk wordt in de voorwaarden ingegaan op aanpassende maatregelen, mitigatie en compensatie.

3.2.4 Besluit aanvraag

Zes van de 21 ontheffingsaanvragen zijn uiteindelijk afgewezen en één aanvraag is vervallen omdat hij ten onrechte aangevraagd zou zijn (tabel 4) . In alle zes gevallen is sprake van een afwijzing op formele gronden:

- de verbodsbepalingen worden niet overtreden (2002/064; 2002/113; 2002/098);
- de ingreep valt onder artikel 15 van *Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten* (2002/006) en niet onder artikel 2 van dit besluit;
- het is niet mogelijk een ontheffing te verlenen voor broedvogels voor het overtreden van de verbodsbepalingen (2002/074);
- de ontheffing is niet mogelijk (geen ontheffing voor overtreden verbodsbepalingen broedvogels) maar vooruitlopend op een wetswijziging *Vrijstelling algemene soorten* wordt een gedoogbeschikking afgegeven (2003/015)¹⁰.

¹⁰ Dit is zeer opmerkelijk omdat de concept-teksten van de wetswijziging vooralsnog niet uitgaan van de mogelijkheid van vrijstelling van vogelsoorten! Logischer was het geweest als in dit geval een vrijstelling voor beheer en bestrijding van schade was gegeven voor het doden van vogels gemotiveerd vanuit de het belang van de veiligheid van het luchtverkeer (artikel 68 lid 1 sub b).

In alle gevallen betekent het niet verlenen van een ontheffing dus niet dat de ingreep niet door mag gaan.

Vier van de 21 aanvragen die worden toegekend hebben betrekking op zgn. streng beschermde soorten en zijn behoudens de gevolgen voor de gunstige staat van instandhouding, getoetst op andere, bevredigende oplossingen en dwingende redenen van groot openbaar belang (artikel 75 lid 5). In drie gevallen bestaat dit belang uit 'voor het milieu wezenlijk gunstige effecten' (2002/038; 2002/063; 2002/086). In het andere geval wordt geconstateerd dat de maatschappelijke noodzaak voldoende is aangetoond omdat verplichtingen uit de Hinderwet en een ontheffing van de Stortwet dienen te worden nageleefd (2002/084). Dit kan opmerkelijk genoemd worden omdat de Hinderwet al tijden geleden vervangen is door de Wet Milieubeheer en de Stortwet de auteurs onbekend is.

In de voorwaarden behorend bij de ontheffing wordt wat betreft de specifieke maatregelen van uitvoering verwezen naar het projectplan in zijn algemeenheid bijv. 2002/010 'de maatregelen welke zijn beschreven in het bij de aanvraag gevoegde projectplan dienen te worden uitgevoerd zoals beschreven'. In andere ontheffingsbesluiten (2002/084 en 2002/038) wordt (bij wijze van uitzondering) wel het rapport genoemd met verwijzing naar relevante paragrafen. De maatregelen zelf worden niet expliciet genoemd in de voorwaarden. In beginsel is een herhalende opsomming van alle maatregelen ook niet nodig omdat ook een verwijzing in een ontheffing juridisch bindend is (want deel uitmakend van de ontheffing). Toetsing en handhaving op de naleving hierop is mogelijk via de zgn. invoegtheorie en het strafrecht en civielrecht.

De voorwaarden zijn soms echter zeer algemeen geformuleerd zoals bijv. in dossier 2002/072 ' .. de ingreep zodanig realiseren dat soorten zich zoveel mogelijk zelfstandig een uitweg kunnen vinden'.

In diverse gevallen is ook sprake van het wegvangen en overplaatsen van soorten op het moment dat de ingreep plaatsvindt (bijv. 2002/048; 2002/084; 2002/086). Daarbij wordt vermeld dat deze werkzaamheden plaats dienen te vinden 'onder begeleiding van deskundigen op het gebied van planten en dieren'. Wie deze deskundigen zijn of hoe men toezicht houdt op de kwaliteit van de deskundigen is onduidelijk.

Hetzelfde geldt voor de voorwaarde om gebieden 'adequaat te beheren' (2002/043): er is niet duidelijk op welke gebieden dit slaat, welke natuurdoelen hier worden nagestreefd laat staan dat bepaald is wat adequaat beheer dan inhoudt.

In vijf gevallen is compensatie impliciet (via verwijzing naar het projectplan) of expliciet opgenomen in de ontheffing. In dossier 2002/048 is sprake van compensatie (herplantplicht) op grond van de Boswet. Compensatie van soorten is niet aan de orde omdat bij uitvoeren van maatregelen zoals vermeld in projectplan de gunstige staat van instandhouding niet in het geding is. In de dossiers 2002/043 en 2002/103 wordt 'vrijwillig' gecompenseerd dwz. men heeft compensatiemaatregelen opgenomen in het projectplan, hoewel de gunstige staat van instandhouding niet in het geding zou zijn (poelkikker resp. dwergvleermuis en grootoorvleermuis). In de overige twee dossiers is sprake van verplichte compensatie voor de rugstreppad (2002/084 en 2002/086) op grond van het gunstige staat van instandhouding criterium. In deze gevallen is toezicht op het naleven van de voorwaarden en met name monitoring noodzakelijk om achteraf te kunnen vaststellen of compensatie inderdaad uitwerkt zoals verwacht. De verplichting tot monitoring is dan ook bij deze twee dossiers opgenomen in de specifieke voorwaarden.

4 Conclusies en adviezen

In dit hoofdstuk komen we in de eerste paragraaf terug op de vragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.4, de onderzoeksvragen van dit project. Op basis van de analyse van de dossiers worden algemene conclusies getrokken. Bestudering van de dossiers bracht ons ook op enkele essentiële vragen ten aanzien van de hele ontheffingsprocedure. Hierop wordt in paragraaf 4.2 specifiek ingegaan. Tenslotte worden in paragraaf 4.3 adviezen ter verdere discussie gegeven.

4.1 Algemene conclusies

4.1.1 Aanvraag en het besluit ontheffing ex artikel 75.

In het eerste jaar na de inwerkingtreding van de Flora en faunawet zijn ongeveer 250 aanvragen ex. artikel 75 ingediend. Voor het jaar 2003 voorziet LASER een totaal aantal aanvragen van zo'n 400 (mond. med. dhr Ostendorf, LASER). Gezien het groot aantal Awb-abele vergunningen en beschikkingen dat in Nederland wordt verleend, is het aantal aanvragen voor een ontheffing artikel 75 laag. In dit onderzoek kon niet achterhaald worden hoe vaak een ontheffingsaanvraag ten onrechte achterwege blijft. Uit de media zijn wel enkele gevallen bekend waarbij een ingreep (tijdelijk) werd stilgelegd omdat men geen aanvraag had ingediend.

Uit de beschrijving van type ingreep bij de aanvraag blijkt dat er sprake is van vele soorten van ruimtelijke ingrepen. Hieruit zou men af kunnen leiden dat initiatiefnemers met ingrepen op alle schaalniveau's op de hoogte zijn van de vereisten van de Flora- en faunawet bij het overtreden van de verbodsbepalingen en dat de wet in zijn algemeenheid wel goede bekendheid geniet.

De soortgroepen zoogdieren, amfibieën en hogere planten komen het meeste in de aanvragen voor. Dagvlinders en libellen komen nauwelijks in de aanvragen voor. Veelvuldig komen algemeen voorkomende soorten, zoals bijvoorbeeld egel, konijn, gewone pad en groene kikker in de aanvragen voor. Voor een deel van deze soorten is een algemene vrijstelling bij verstoring in voorbereiding. Een dergelijke vrijstelling zal naar onze verwachting maar in beperkte mate leiden tot een afname van het aantal aanvragen. In de meeste gevallen is, naast het voorkomen van deze algemene soorten, ook sprake van het voorkomen van minder algemene en streng beschermde soorten. In al deze gevallen blijft de noodzaak tot het aanvragen van een ontheffing bestaan.

Gemiddeld wordt 1 op de 5 aanvragen afgewezen. Opmerkelijk is dat het allemaal afwijzingen zijn op formele gronden. Geen enkele aanvraag is afgewezen op inhoudelijke gronden, ic. omdat de gunstige staat van instandhouding in het geding zou zijn. Ook uit de recent openbaar gemaakte lijst op de LNV-website met toekenningen en afwijzingen van aangevraagde ontheffingen ex. artikel 75, valt op te maken dat de meeste afwijzingen op formele gronden plaatsvinden. Ook in deze gevallen kan de ingreep dus gepleegd worden. We kunnen dan ook stellen dat de Flora- en faunawet Nederland niet op slot zet.

De vraag is welke conclusie men hieraan kan verbinden; zijn de ingrepen inderdaad niet schadelijk voor de voorkomende beschermde soorten? Past men de uitvoering van de ingreep

daadwerkelijk zo aan, dat de verbodsbepalingen niet overtreden worden? Uit de adviezen en uiteindelijke besluiten die voor deze studie bestudeerd zijn, zou men dit af kunnen leiden. Dat betekent dat men streng beschermde soorten al vooraf probeert te ontzien dan wel zodanige maatregelen neemt dat negatieve effecten geminimaliseerd worden. Een preventieve werking van de Flora- en faunawet dus.

Als we echter de adviezen nader bekijken en analyseren op welke gegevens (inventarisatie en dosis-effectrelaties) deze zijn gebaseerd, moeten we concluderen dat het in veel gevallen niet mogelijk is om bovenstaande conclusie te staven: in een groot deel van de dossiers zijn de gegevens onvolledig, niet actueel en niet onderbouwd (zie paragraaf 4.1.2). Deze aanvragen zijn dus onvoldoende onderbouwd om een verantwoord besluit te kunnen nemen over de mogelijke effecten op de gunstige staat van instandhouding. Deze conclusie staat los van de vraag of de ontheffing terecht verleend is en of de ingreep inderdaad had mogen plaatsvinden. Maar er is te weinig informatie beschikbaar om een onderbouwde toets uit te voeren op grond waarvan besluiten over het toekennen van ontheffingen kunnen worden genomen.

Als laatste, maar niet onbelangrijkste punt, moet genoemd worden, dat er geen centraal, landelijk overzicht bestaat van verleende ontheffingen met een toelichting op de betrokken soorten. Hierdoor ontbreekt ook inzicht in de cumulatie van effecten van ingrepen als de gunstige staat van instandhouding moet worden beoordeeld. Dit kan vooral een probleem veroorzaken voor soorten die op bovenlokaal niveau een duurzaam netwerk vormen. Elke ingreep afzonderlijk hoeft geen afbreuk te doen aan de gunstige staat van instandhouding; alle ingrepen tezamen kunnen dat wel doen.

4.1.2 Onderbouwing projectplannen

In de meeste projectplannen ontbreekt specifieke informatie de inventarisatiemethodiek. Soms wordt expliciet aangegeven dat gegevens onvolledig zijn of ontbreken, soms valt dit alleen op te maken indien met kennis heeft van het bewuste plangebied. Feit is dat vrijwel geen enkele aanvraag de toets der zorgvuldigheid zal kunnen doorstaan: inventarisaties zijn vaak niet recent, incompleet of niet dekkend. LNV (2003) geeft zelf aan dat 'wanneer niet voldoende informatie beschikbaar is, veldonderzoek uitgevoerd zal moeten worden om deze te completeren.... Verschillende soortgroepen moeten op verschillende momenten van het seizoen worden geïnventariseerd'. We kunnen vaststellen dat men, in de adviserende rol, deze zorgvuldigheid lang niet altijd checkt en vereist bij de ontheffingsaanvragen. Jurisprudentie wijst uit dat dergelijk onzorgvuldig onderzoek laakbaar is: in het geval van het Wetenschappelijk Centrum Watergraafsmeer (Rechtbank Amsterdam 4-2-2003¹¹) heeft de rechter een verzoek om opheffing van voorlopige schorsing afgewezen, omdat 'nog immer twijfel bestaat over de vraag of zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden naar alle belangen die in het betreffende gebied een rol spelen, waaronder de natuurlijke en ecologische waarden en meer in het bijzonder de belangen van beschermde diersoorten'.

Een andere vraag was hoe het plangebied of studiegebied in de dossiers wordt afgebakend. Wordt alleen naar de directe omgeving gekeken waar de ingreep plaatsvindt, of neemt men een groter gebied in ogenschouw? Immers voor de meeste beschermde soorten in Nederland geldt dat ze voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van netwerken van kleine leefgebieden. LNV (2003) zegt hierover: "Wanneer deze leefgebieden van elkaar worden gescheiden... komt het duurzaam voortbestaan van de soort in gevaar. Effecten die lokaal lijken, kunnen zo een regionale, of zelfs nationale invloed hebben". Men moet er dus rekening mee houden dat een

¹¹ Rb. Amsterdam 4 februari 2003, AWB 03/11-12 BESLU in Ffw-jurisprudentie (losbl. Vermande, 7.2.75, 5)

groter gebied dan alleen de directe omgeving onderzocht moet worden. Afbakening van het te inventariseren studiegebied, zou dan gebaseerd moeten worden op de netwerken van de voorkomende beschermde soorten. Vanuit de ecologie is er voldoende legitimatie om de 'gunstige staat van instandhouding van een soort' te definiëren op basis van de netwerkbenadering. Dit betekent dat voor een soort waarvan bewezen is dat hij leeft in een netwerkpopulatie het gehele netwerk van leefgebieden meegenomen dient te worden en mogelijke effecten op dit schaalniveau moeten worden beoordeeld (Opdam et al. 2002). Deze auteurs stellen dat bescherming van soorten conform de Habitatrichtlijn bijlage IV en Flora- en Faunawet alleen dan effectief is, als binnen het netwerk van leefgebieden van een soort voldoende ruimtelijke samenhang behouden blijft zodat de soort duurzaam kan voortbestaan. Dit betekent dat bij toetsing van effecten aan Habitatrichtlijn en Flora- en Faunawet niet slechts gekeken moet worden naar de instandhouding van de soort op populatieniveau, maar uitgegaan moet worden van het schaalniveau van de hele netwerkpopulatie.

Deze zogenaamde netwerkbenadering of landschapsbenadering wordt echter zelden toegepast. Dit kan deels voortkomen uit het ontbreken van geschikte gegevens: om vast te kunnen stellen of een lokale populatie deel uitmaakt van een groter netwerk en om dit netwerk te kunnen kwantificeren, is veldwerk en monitoring over meerdere jaren noodzakelijk. Behalve dergelijke veldgegevens dient men ook te beschikken over gegevens ten aanzien van het aantal reproductieve eenheden ('paartjes') van een soort voor een duurzame populatie en gegevens over de oppervlaktebehoefte van een dergelijke populatie. Voor een deel van de beschermde soorten zijn dergelijke gegevens wel voorhanden (bijv. zoogdieren, uitgezonderd de vleermuizen en vogels); maar voor bijv. de soortgroepen vissen en insecten is dergelijke kennis niet aanwezig.

In ieder geval: de stap van het voorkomen van individuen van beschermde soorten naar netwerken van het leefgebied van die soorten, wordt in de bestudeerde dossiers zelden gemaakt. In die enkele gevallen dat men wel ingaat op het netwerk, wordt de grootte en status de lokale populatie binnen het netwerk niet onderzocht of toegelicht. We kunnen dan ook concluderen dat de netwerkbenadering binnen de het toepassen van soortbescherming geen gemeengoed is. Een benadering op het niveau van het netwerk maakt ook dat men beter kan afwegen waar een ingreep wel of niet kan plaatsvinden.

Als gegevens over het voorkomen van soorten ontbreken, evenals gegevens of de soort een lokale populatie vormt of deel uitmaakt van een groter netwerk, is het vrijwel onmogelijk om een goede effectinschatting te maken. Effecten dienen immers op het schaalniveau van het netwerk bekeken te worden. Dosis-effect relaties zijn voor de meeste type ingrepen en soorten beperkt voorhanden. In veel gevallen is men afhankelijk van deskundigenkennis. Daar wordt echter nauwelijks een beroep op gedaan.

In de meeste dossiers wordt niet goed aangegeven tot welke storende factoren een ingreep leidt. Zo kan bijvoorbeeld een wegaanleg leiden tot (1) verlies van leefgebied, (2) verstoring door licht en geluid, (3) directe sterfte en/of (4) barrièrewerking. Al deze factoren hebben per soort een ander effect. Effecten worden in de dossiers nauwelijks gespecificeerd. In een paar gevallen wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijke en permanente effecten.

Al met al kunnen we concluderen dat of gegevens en kennis niet beschikbaar zijn of indien wel beschikbaar, niet goed toegepast worden. Dit laatste is laakbaar, immers een initiatiefnemer dient alle relevante gegevens voor te leggen. Als gegevens niet aanwezig of beschikbaar zijn, moet men uitgaan van het voorzorgbeginsel: ingrepen mogen pas toegestaan worden als duidelijk is geworden (cq. aangetoond of onderbouwd) dat er geen nadelige gevolgen zijn voor

de natuurwaarden. Zolang hierover onzekerheid bestaat, zal het voordeel van de twijfel uitgaan in de richting van de te beschermen natuurwaarden (Backes et al. 1996).

Kader 4 bevat twee voorbeelden van dossiers waaruit blijkt hoe onzorgvuldig wordt omgegaan met inventarisatiegegevens en effectstudies.

Kader 4. Een illustratie van de kwaliteit van de inventarisaties en de adviezen aan de hand van 2 dossiers

Dossier 2002/038 Herstel waterhuishouding brongebied Vledder AA is een voorbeeld van een onvolledige inventarisatie in combinatie met een foutieve aanvraag.

Het onderbouwend rapport geeft aan dat in het plangebied 'muizensoorten' aanwezig zijn, zonder verdere specificatie naar soorten.

- In het aanvraagformulier van LASER staat bij soorten waarop de aanvraag betrekking heeft (alleen) de Noordse woelmuis vermeld.
- In een schriftelijke aanvulling op de aanvraag worden een 6-tal muizensoorten toegevoegd, zonder verwijzing naar een onderbouwend rapport of inventarisatie.
- In het advies van LNV wordt alleen maar ingegaan op in de aanvullende brief genoemde muizensoorten. Er wordt geen woord gerept over de Noordse woelmuis, die in de aanvraag vermeld staat.
- Ook in de uiteindelijke ontheffing komt de Noordse woelmuis niet voor.

Eigen expertise wijst uit dat het vrijwel onmogelijk is dat de Noordse woelmuis in het betreffende gebied voorkomt. Waarschijnlijk is op het aanvraagformulier per abuis deze soort ingevuld. Deze omissie wordt echter nergens rechtgezet. Bovendien komt de aanvrager weg met de melding van 'muizensoorten', later weliswaar in aan aanvulling gespecificeerd, maar nergens met inventarisatiegegevens onderbouwd.

Bij dossier 2002/043 de aanleg van golfbaan Oosterzij te Heiloo gaat om een onvolledige aanvraag in combinatie met een incomplete en niet-actuele onderbouwing:

- Het aantal beschermde soorten in het onderbouwend rapport is veel omvangrijker dan de soorten waarvoor een ontheffingsaanvraag wordt ingediend.
- Er wordt voorbij gegaan aan de betekenis van het gebied voor de Noordse woelmuis die mogelijk aanwezig is.
- Er wordt gebruik gemaakt van 20 jaar oude gegevens voor amfibieën
- Conclusies ten aanzien van effecten van de ingreep voor de wel beschreven soorten zijn niet onderbouwd en in bepaalde gevallen aantoonbaar onjuist.
- Nadelige effecten worden gecompenseerd via herstel van andere natuurwaarden ('inruilen' van weidevogels voor ruigte- en struweelbroeders).
- Het mogelijk neven doel van natuurontwikkeling in kader van aanleg golfbaan wordt als 'smeermiddel' ingezet om de negatieve effecten op te heffen. Voor een aantal beoogde doelsoorten wordt gesteld dat zij ongevoelig zijn voor verstoring. Dat is aantoonbaar onjuist; bovendien gaat het om soorten die eisen stellen aan hun leefomgeving, welke eisen niet realiseerbaar zijn binnen een golfbaanterrein.

Een punt apart in de dossiers vormen de vogels. Voor vogels kan geen ontheffing worden verleend op grond van sociale of economische belangen, of op grond van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. De Vogelrichtlijn (artikel 9) kende wel belangen op grond waarvan een ontheffing voor vogels verleend kon worden:

- In het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid
- In het belang van het luchtverkeer

Men zou kunnen veronderstellen dat deze twee belangen geschaard kunnen worden onder 'dwingende redenen van groot openbaar belang' uit artikel 2 lid 2^e van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Het is onduidelijk waarom dit belang niet aangevoerd is bij dossier 2003/015, het bestrijden van de overlast van meeuwen voor het vliegverkeer rond Schiphol.

In artikel 9 van de Vogelrichtlijn stonden echter nog andere afwijkingsmogelijkheden te weten:

- Ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren
- Ter bescherming van flora en fauna.

Wat betreft de eerste afwijkingsmogelijkheid uit de Vogelrichtlijn, het voorkomen van schade, komt de Flora- en faunawet hieraan tegemoet via 'Beheer en bestrijding van schade' (artikel 65 t/m 74 FF-wet) en de vrijstelling ten behoeve van onderhoud van wateren, waterkanten etc (artikel 15 Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten) (Woldendorp 2002). Het ontbreken van de afwijkingsmogelijkheid 'ter bescherming van flora en fauna' heeft voor de praktijk wel gevolgen tenzij deze mogelijkheid te scharen valt onder 'voor het milieu wezenlijk gunstige effecten'.

Feit blijft dat, ook met aanwezigheid van deze twee afwijkingsmogelijkheden in de Flora- en faunawet, de meeste ruimtelijke ingrepen zoals bouwwerken en infrastructurele werken, alleen voor een ontheffing in aanmerking komen op grond van dwingende redenen van groot openbaar belang op economische gronden. In de praktijk betekent dit dat ontheffingsaanvragen gericht op vogels, in principe niet toegekend kunnen worden. LNV zelf stelt zich formeel op het standpunt dat ingrepen desondanks wel mogelijk zijn, mits men de werkzaamheden buiten het broedseizoen uitvoert en/of op een zodanige wijze dat de vogels niet verstoord worden. Dit leidt tot de situatie dat men buiten het broedseizoen voortplantingsbiotopen mag vernietigen, ook van vogelsoorten die zeldzaam zijn.

Deze gedachtegang is bevestigd in een voorlopige voorziening van de rechter over het WTCW-terrein (Rechtbank Amsterdam 4-2-2003) waarin de rechter stelde dat een verlaten (maar mogelijk hergebruikt) nest, niet gerekend kan worden tot een vaste rust- en verblijfplaats. Regiomedewerkers van LNV oordelen echter dat dit een te beperkte interpretatie van artikel 11 is: uit de tekst van artikel 11 blijkt niet dat nesten 'in gebruik moeten zijn' om beschermd te worden, integendeel, de toelichting op artikel 11 laat zien dat ook verlaten nesten beschermd zijn (bron: Besprekingsverslag 24-2-2003 Oranjewoud project Natuurtoets). Hieruit blijkt dat er binnen LNV geen consensus is over de wijze waarop aan dit probleem tegemoet moet worden gekomen.

Desondanks wordt bij aanvragen waarbij sprake is van het voorkomen van vogels telkens geadviseerd de ingreep buiten het broedseizoen te plegen. Men gaat hierbij voorbij aan het feit dat ingrepen tot veel meer effecten kunnen leiden dan alleen het verloren gaan van nesten. Verstoring/vernietiging van bijv. foerageergebieden of overwinteringsgebieden zijn effecten waar men zelden of nooit op ingaat. Ook deze factoren kunnen significante gevolgen hebben voor de gunstige staat van instandhouding van de soort. Door de ingreep buiten het broedseizoen te laten plaatsvinden worden dergelijke effecten niet voorkomen.

4.1.3 Beoordeling en voorwaarden ontheffing

Ontheffingen voor ruimtelijke ingrepen kunnen worden verleend onder de voorwaarde dat er 'geen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van de soort'. Een ontheffing moet worden aangevraagd zodra de verbodsbepalingen uit artikel 8 e.v. Ffwet worden overtreden. We gaan hier nader in op de beoordeling en het besluit van de regiogedirecties en LNV ten aanzien van:

- het overtreden van de verbodsbepalingen
- de gunstige staat van instandhouding
- de ontheffing en de voorwaarden.

We beoordelen deze handelwijzen telkens in het licht van het netwerkconcept (zie paragraaf 4.1.2).

Het overtreden van verbodsbepalingen

De verbodsbepalingen uit artikel 8 t/m 11 van de Flora- en faunawet roepen vragen op ten aanzien van de begrippen 'vaste rust- en verblijfplaatsen', 'opzettelijk', 'verontrusten' etc. Afbakening van deze begrippen is essentieel omdat hiermee wordt bepaald of men wel of niet de verbodsbepalingen overtreedt en dus in aanmerking komt voor een ontheffing.

De Flora- en faunawet heeft als doel het beschermen van de biodiversiteit in ons land. Om populaties van soorten duurzaam te behouden, dient hun leefgebied (al of niet bestaand uit een groot leefgebied of een netwerk van kleinere leefgebieden) behouden te blijven. Binnen het soortenbeleid wordt een dergelijke netwerkbenadering meer en meer van toepassing verklaard (Opdam et al. 2002; LNV 2003). Ook de Raad van State (zie volgende punt) heeft al voor het inwerking treden van de Flora- en faunawet bepaald dat men om de gunstige staat van instandhouding van populaties van de soort te kunnen garanderen, uit moet gaan van het natuurlijk verspreidingsgebied van de populatie.

Vanuit de ecologie is er voldoende legitimatie om deze gunstige staat van instandhouding te betrekken op het niveau van de netwerkpopulatie. Een leefgebied is te definiëren als de concreet ruimtelijk afgrensbare plek, die voldoet aan voorwaarden voor leven en overleven van een soort. Daartoe behoren naast de vaste voortplantings-, rust- en verblijfplaatsen bijv. ook foerageergebieden, migratiezones etc.

De juridische begrippen uit de Flora- en faunawet sluiten hier echter niet goed op aan. Artikel 11 van de Flora- en faunawet luidt immers: 'Het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren¹²'.

In de praktijk houdt men vast aan het feit of de verbodsbepalingen in enge zin wel of niet overtreden worden. Bij verstoring of vernietiging migratieroutes of foerageergebieden, vindt volgens de letter van de wet geen overtreding van verbodsartikel 11 plaats en is volgens het advies en besluit dan ook geen ontheffing voor de betreffende soort vereist. Er vindt daardoor

¹² Jurisprudentie (uitspraak Rb. Amsterdam 4 februari 2003, AWB 03/11-12 BESLU (Ffw-jurisprudentie losbl. Vermande 7.2.75, 5) toont aan dat ook de rechter deze begrippen uit artikel 11 strikt interpreteert: 'de aanwezigheid van een drietal verlaten nesten waarvan roofvogels in het komend broedseizoen gebruik zouden kunnen maken, maakt een dergelijk nest niet tot een vaste verblijfplaats als bedoeld in artikel 11'.

ook geen toets meer plaats op de effecten van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding van de soort. Dit terwijl dergelijk ingrepen in principe wel degelijk van invloed kunnen zijn op de gunstige staat van instandhouding van een soort. Zo worden in de bestudeerde dossiers regelmatig ingrepen gepleegd die verstoring van aanliegroutes tussen de jachtgebieden en verblijfplaatsen van vleermuizen tot gevolg hebben. Vleermuizen zijn erg routevast en dergelijke verstoring kunnen nadelige invloed hebben op de lokale populaties.

Tot op heden is geen jurisprudentie bekend waarin uitspraken gedaan zijn of binnen de Flora- en Faunawet ook effecten op bijv. de mogelijkheden tot migratie en dispersie of op het verloren gaan van foerageergebieden beoordeeld moeten worden. De dossiers tonen aan dat dit in de praktijk niet gebeurt. Regelmatig 'verdwijnen' soorten uit de ontheffingsaanvragen, omdat, zoals men dat formuleert 'de noodzaak voor een ontheffing ontbreekt'. Dat door de ingreep toch in theorie de gunstige staat van instandhouding in het geding kan zijn, doet eenvoudigweg niet meer ter zake.

Een alternatief is dat men ingrepen, die niet leiden tot overtreding van artikel 11 maar die wel effect hebben op de gunstige staat van instandhouding, aanmeldt op grond van artikel 10 'het verontrusten van soorten'. Immers, door bijv. aanliegroutes te blokkeren, wordt de soort indirect wel degelijk verontrust'. Er worden echter maar weinig aanvragen gedaan op grond van het overtreden van artikel 10. Dit geringe aantal is opmerkelijk, omdat bij elke ruimtelijke ingreep al gauw sprake is van verontrusting van dieren. De vraag is dan wat men onder het begrip 'verontrusting' dient te verstaan. Vanuit de ecologie kan men onder 'verontrusting' alle factoren verstaan die een soort verstoren, bijv. de aanleg van een woonwijk waardoor een compleet leefgebied verdwijnt, maar ook toename van recreatie in een gebied waardoor broedende vogels vaker opvliegen. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen hoe verontrusting exact geïdentificeerd dient te worden.

Ook het begrip 'opzettelijk' kan er de mogelijke oorzaak van zijn dat aanvragers niet ingaan op dit verbodsartikel. Artikel 10 verbiedt immers het 'opzettelijk verontrusten van dieren'. Onder opzettelijk moet worden verstaan dat 'degene die de handeling verricht, weet of kan weten dat deze (handeling) nadelige gevolgen voor beschermde soorten planten en dieren kan veroorzaken'. Het vereiste 'opzettelijk' houdt dus niet in dat een handeling slechts verboden is als men het oogmerk heeft nadelige gevolgen te veroorzaken (Woldendorp 2002). In bijv. dossier 2002/087 blijkt dat de regiodirectie dit vereiste van opzettelijk niet juist interpreteert. Wij concluderen dat de gewenste bescherming van de biodiversiteit in ons land niet mogelijk is door te strikte interpretatie van de verbodsbepalingen, welke interpretatie niet spoort met de geest van de wet.

De gunstige staat van instandhouding

Operationalisatie van dit begrip 'gunstige staat van instandhouding' hangt samen met de discussie of de Flora- en faunawet uitgaat van bescherming van individuen, populaties of soorten. Het is echter niet duidelijk waar de Flora- en faunawet van uitgaat (Woldendorp 2002). Wel is duidelijk dat de verbodsbepalingen uit de wet gericht zijn op het niveau van bescherming van het individu: het is al verboden één individu opzettelijk te verontrusten of bijv. één nest te beschadigen. Indien dit het geval is, dient een ontheffing aangevraagd te worden. Het wel of niet verlenen van een ontheffing wordt echter getoetst op het niveau van de soort: er mag geen afbreuk worden gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

In de praktijk wordt de bescherming op individu-niveau als te rigide ervaren, maar wordt tegelijkertijd de afweging voor het verlenen van de ontheffing op soort-niveau weer als te algemeen ervaren: Als het criterium 'gunstige staat van instandhouding van de soort' geldt, zijn er in Nederland maar heel weinig soorten waarvoor op grond van dit criterium geen

onthefing kan worden verleend. Immers, veel soorten komen in vele, verspreid liggende leefgebieden voor. Achteruitgang of verdwijnen in een leefgebied leidt niet noodzakelijkerwijs tot afbreuk van de gunstige staat van instandhouding van de soort in Nederland.

Door de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State is op 15 januari 2001 bepaald dat men voor 'de gunstige staat van instandhouding' aansluiting dient te zoeken bij hetgeen bepaald is in artikel 1 van de Habitatrichtlijn. Daaruit blijkt dat de staat van instandhouding van een soort als gunstig wordt beschouwd indien:

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

Voor een juiste toepassing in de praktijk lijkt het dus noodzakelijk om uit te gaan van interpretatie conform de Habitatrichtlijn waarbij volgens artikel 16 ingrepen onder voorwaarden worden toegestaan *'indien er geen afbreuk wordt gedaan aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan'*.

Tezamen met de beschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn (HR artikel 12 en 13) zou dit als volgt kunnen worden uitgelegd: de Flora- en faunawet richt zich op de bescherming van individuen voorzover nodig voor het behoud van de populatie van de soort ter plaatse in een gunstige staat van instandhouding¹³.

In de adviezen van de bestudeerde dossiers wordt de gunstige staat van instandhouding vooral afgemeten aan het feit of een soort voorkomt op de landelijke Rode Lijst. De lokale situatie, inclusief het lokale netwerk van populaties, wordt vrijwel nooit in de argumentatie betrokken (in de meeste gevallen ontbreekt informatie hierover; zie paragraaf 4.1.2). We kunnen dan ook concluderen dat LNV momenteel de gunstige staat van instandhouding vooral op soortniveau beoordeelt en niet op het niveau van de populatie ter plaatse.

Ontheffing en voorwaarden

De besluiten tot het wel of niet verlenen van een ontheffing volgen vrijwel integraal de adviezen van de regiodirecties op. De besluiten worden verwoord in een toekennings- of afwijzingsbrief welke juridisch bindend is voor de burger. Ook de in de ontheffing opgenomen voorwaarden zijn juridisch bindend. Bij het toekennen van een ontheffing zijn vanuit de ecologie bezien specifieke voorwaarden voor het duurzaam instandhouding van de soort, belangrijk. Zoals uit paragraaf 3.2.4 blijkt bevatten deze voorwaarden vaak alleen impliciete verwijzingen naar de projectplannen.

¹³ Een punt van discussie vormt de beoordeling van ontheffingsaanvragen voor soorten waarvan populaties nu al niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren. Onduidelijk is tot hoe ver de verplichting tot bescherming voor deze soorten geldt indien er sprake is van ruimtelijke ingrepen met negatieve effecten. Als men sec naar de wet kijkt, is in de huidige fase geen sprake van een gunstige staat van instandhouding; men kan hier dus ook geen afbreuk aan doen, waardoor de ontheffingsbepaling niet van toepassing zou zijn. In de zaak van de 'korenwolf' (ABRS 15 januari 2001, M&R 2001, 29 inz. bedrijventerrein Heerlen) was al sprake van een niet-duurzaam voorkomen; door de rechter is aan alle drie de ontheffingscriteria getoetst. Het is in deze gevallen onduidelijk in hoeverre men zich bij compensatie moet houden aan het streven de gunstige staat van instandhouding te garanderen.

Er is binnen dit project niet bekeken in hoeverre de voorwaarden daadwerkelijk (kunnen) worden nageleefd. Ook is niet onderzocht in hoeverre de Algemene Inspectie Dienst controleert op het naleven van de voorwaarden. Maar met name als er sprake is van compensatie (zie kader 5), is het van belang om via monitoring en evaluatie vast te kunnen stellen of de voorgestelde maatregelen inderdaad uitwerken zoals verwoord. Onderzoek (Gijsen et al. 2003) naar compensatie binnen het gebiedenbeleid wijst uit dat natuurcompensatie-projecten vaak een langdurig en slepend traject doorlopen. Naast het vaststellen van de benodigde compensatie zelf, zijn belangrijke knelpunten het vinden van geschikte locaties in de nabijheid van de ingreep in combinatie met de noodzakelijke specifieke abiotische omstandigheden. Monitoring en evaluatie van natuurcompensatie vindt zelden plaats, waardoor niet te beoordelen is of de ingreep terecht is toegestaan. Immers, als compensatie niet doeltreffend te realiseren is, had toestemming voor de ingreep feitelijk moeten worden onthouden.

Monitoring en evaluatie van ingrepen en bijbehorende compensatieplannen is een belangrijk instrument. Dergelijke meerjarige verspreidingsgegevens geven inzicht in het voorkomen en de populatiedynamiek van soorten. Hiermee kan men:

- Gunstige staat van instandhouding van soorten mee bepalen;
- Effectstudies beter onderbouwen en aanpassen;
- Compensatieplannen onderbouwen en aanpassen.

Beter inzicht in deze zaken draagt er ook toe bij dat LNV zelf als bevoegd gezag aanvragen beter kan beoordelen. Dit bespoedigt de afhandeling van dossiers.

Kader 5. Compensatie en de Flora- en faunawet

Net als in de soortbeschermingsartikelen van de Habitatrichtlijn (verbodsartikel 12 en 13 en afwijkingsartikel 16) komt ook in de Flora- en faunawet compensatie of mitigatie niet voor. Compensatie wordt dus niet expliciet genoemd; de wet kent geen compensatieplicht. Impliciet zal echter wel sprake moeten zijn van compensatie, als de ingreep zodanige effecten heeft dat zonder aanvullende maatregelen afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. Compensatie is dan een laatste redmiddel om de gunstige staat van instandhouding te waarborgen.

Indien schade onvermijdelijk is dient bij de ontheffingsaanvraag een beschrijving van de voorgenomen mitigerende en/of compenserende maatregelen toegevoegd te worden. Compensatie vormt dan een integraal onderdeel van het projectplan dat als onderbouwing voor de ontheffingsaanvraag wordt opgesteld.

De Habitatrichtlijn vormt het kader waarbinnen compensatie wordt uitgewerkt (LNV 2003). Dat betekent onder andere:

Compensatie moet strikt gerelateerd zijn aan het te compenseren effect

Compensatie moet gerealiseerd zijn en moet functioneren op het moment dat de aantasting van het oorspronkelijke gebied plaats vindt.

Bij compensatie moet uitgegaan worden van het netwerk van leefgebieden waarin veel soorten in Nederland overleven.

Een goede planologische en juridische veiligstelling van het compensatiegebied is vereist.

Het is mogelijk dat provincies via hun eigen compensatieregeling aanvullende voorschriften hanteren die specifiek gericht zijn op de instandhouding van soorten.

4.2 Algemene opmerkingen over het proces rondom ontheffingsaanvragen

4.2.1 Wanneer moet men een ontheffing aanvragen? –de voortoets

Ondanks diverse toelichtingen op de betekenis van de Flora- en faunawet voor ruimtelijke ingrepen, is niet helder wanneer een ontheffing aangevraagd dient te worden. Is dat bij elke ruimtelijke ingreep, groot of klein, die strijdig is met de verbodsbepalingen? In beginsel is elke initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor de beoordeling of er mogelijk nadelige consequenties zijn voor beschermde inheemse soorten en dus de afweging of men in aanmerking komt voor een ontheffingsaanvraag (LNV 2002). We stellen voor om deze afweging als een voortoets bij de ontheffingsaanvraag te beschouwen.

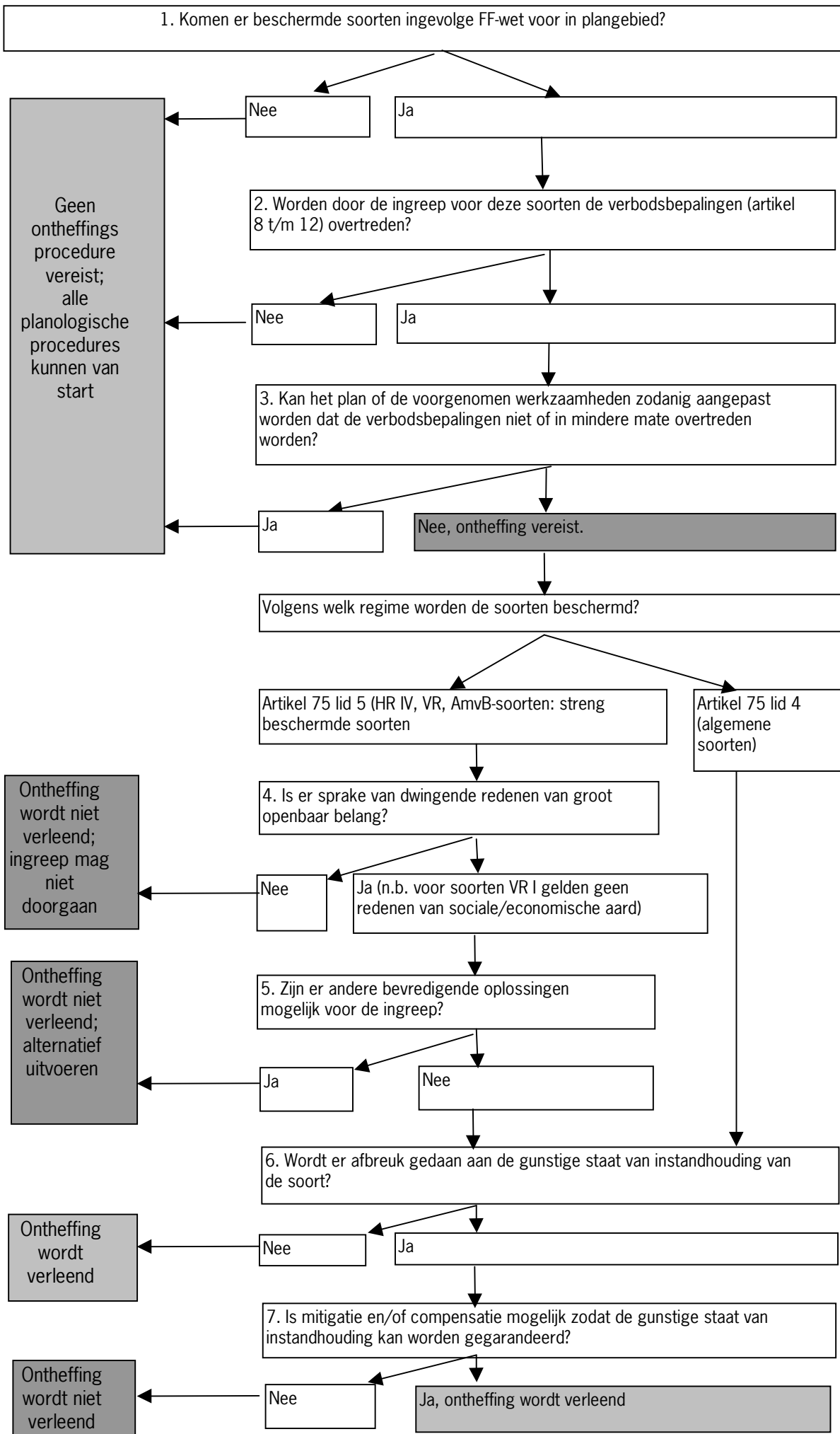
Vervolgens wordt vermeld (LNV 2002) dat men daartoe de volgende zaken in kaart moet brengen:

- Welke beschermde soorten komen in en nabij het plangebied voor?
- Leidt het realiseren van het plan tot handelingen die strijdig zijn met de verbodsbepalingen uit artikel 8 t/m 11?
- Kan het plan zodanig aangepast worden dat dergelijke handelingen niet of in mindere mate gepleegd worden?
- Is een ontheffing nodig om de plannen uit te kunnen voeren?

Hierbij doen zich twee belangrijke discussiepunten voor:

1. Wat is 'in mindere mate'? Je overtreedt de verbodsbepalingen wel of niet, maar hoe kan je ze in mindere mate overtreden?
2. Tot welke mate mogen aanpassingen zich uitstrekken? Wanneer is sprake van aanpassingen en wanneer is sprake van mitigatie? Ook mitigatie kan ertoe leiden dat de verbodsbepalingen niet overtreden worden. Het is onduidelijk of mitigerende maatregelen in de voortoets 'verwerkt' kunnen worden, of behoren tot de stappen die uitgevoerd dienen te worden bij de aanvraag zelf. De diverse toelichtingen zijn niet eenduidig:
 - *Aanvraagformulier ontheffing*: maakt onderscheid tussen maatregelen die schade tot een minimum beperken en mitigerende en/of compenserende maatregelen;
 - *LNV 2002*: Mitigatie wordt beschouwd als stap in de voortoets, dus als middel om de schade zodanig te beperken dat de verbodsbepalingen niet of in mindere mate overtreden worden
 - *LNV 2003*: Voorkomen van effecten behoort tot een stap die na de effectstudie wordt uitgevoerd en tezamen met het verkennen van alternatieven wordt uitgevoerd. Mitigatie is daarentegen onderdeel van het compensatieplan; naast compensatie moeten negatieve effecten altijd zoveel mogelijk gemitigeerd (verzacht) worden.

Aanpassing in plannen waardoor de verbodsbepalingen niet overtreden worden en geen ontheffingsprocedure meer nodig is, leiden ertoe dat men geen overzicht heeft op niet-uitgebrachte aanvragen. Blijken deze aanpassingen in de praktijk niet mogelijk of worden ze niet goed uitgevoerd, dan vindt uiteindelijk toch een overtreding van de verbodsbepalingen plaats. Door dergelijke aanpassingen niet op te nemen als voorwaarden in een ontheffing, verliest men het toezicht op het naleven van dergelijke bepalingen.



Voortoets

Ontheffingsaanvraag

Ontheffing wordt niet verleend; ingreep mag niet doorgaan

Ontheffing wordt niet verleend; alternatief uitvoeren

Ontheffing wordt verleend

Ontheffing wordt niet verleend

Nee, ontheffing vereist.

Ja, ontheffing wordt verleend

Deze werkwijze is in de brochure Ondernemen en de Flora- en faunawet (LNV 2003) dan ook op tegenstrijdige wijze weergegeven: "In een ecologisch onderzoeksrapport kunnen maatregelen en/of anderen voorwaarden worden beschreven waardoor negatieve effecten op de aanwezige beschermde soorten voorkomen kunnen worden: voor die soorten hoeft u dan geen ontheffing aan te vragen. LASER toetst bij een ontheffingsaanvraag of deze maatregelen voldoende in uw plannen zijn vastgelegd." Het is volstrekt onduidelijk hoe LASER kan toetsen als ze geen ontheffingsaanvraag binnen krijgt. De brochure vervolgt met " Ook indien blijkt dat door bepaalde maatregelen alle effecten voorkomen worden en dus geen ontheffing aangevraagd hoeft te worden, zult u deze maatregelen expliciet op moeten nemen in uw projectopzet." Ook hier is onduidelijkheid troef; immers wie bepaalt dan hoe dat zou kunnen blijken?

In figuur 3 (pag. 44) is gepoogd alle mogelijke stappen ten aanzien van de beoordeling van een ontheffingsaanvraag, inclusief de voortoets, weer te geven. Een discussiepunt blijft het moment waarop een ontheffingsaanvraag wordt gedaan: na stap 2 of na stap 3. Hier kan nog opgemerkt worden dat het besluit om na stap 3 te oordelen of de procedure doorlopen moet worden, te rechtvaardigen valt in het geval van algemeen voorkomende, beschermde soorten. Op deze wijze kunnen een groot aantal ingrepen buiten de aanvraagprocedure worden gehouden, die ook na doorlopen van de procedure zonder problemen voor ontheffing in aanmerking komen.

Voor de streng beschermde soorten zou men, vanwege onder andere cumulatieve effecten in tijd en ruimte, wel willen dat na stap 2 ontheffingsprocedure wordt gestart.

Als de te nemen stappen in de voortoets van de Ff-wet vergeleken worden met de voortoets van de Habitatrichtlijn doet zich een opmerkelijk verschil voor. Indien de voortoets HR aantoont dat er 'mogelijke significante effecten zijn' ten gevolge van de ingreep, is men verplicht de afwegingsprocedure te doorlopen. In de voortoets Ff-wet kunnen mogelijk significante effecten al ondervangen worden met speciale aanpassingen en hoeven dergelijke ingrepen niet een ontheffingsprocedure te doorlopen. Dit leidt ertoe dat het overzicht van en toezicht op negatieve ingrepen in soortbescherming veel minder is dan dat bij gebiedsbescherming.

4.2.2 Welke stappen worden bij de beoordeling van een ontheffingsaanvraag genomen?

In de brochure Ondernemen en de Flora- en faunawet (LNV 2003) wordt een schematisch stappenplan gegeven voor de beoordeling van een ontheffingsaanvraag bij ruimtelijke ingrepen. Omdat in voornoemd schema de stap van het toetsen van de gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding op aanwezige, beschermde soorten ontbreekt, is het stappenplan aangepast.

Het schema uit figuur 3 dient als discussie met LNV en derden om te bezien in hoeverre uitvoering in theorie en praktijk mogelijk is en van elkaar verschilt¹⁴.

¹⁴ In een discussie van de auteurs met leden van de werkgroep Soortenoverleg (d.d. 16-9-03) bleek dat men in de praktijk eerst toetst op de gunstige staat van instandhouding, vervolgens op het maatschappelijk belang en daarna op alternatieven.

Met name bij de streng beschermde soorten bestaat onduidelijkheid over de volgorde van de toetsingscriteria:

- *LNV 2002*: Als de vraag of er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang ontkennend moet worden beantwoord, zijn beide andere criteria niet meer relevant en wordt de ontheffingsaanvraag afgewezen;
- *LNV 2003*: eerst stap van onderzoek alternatieven, dan afwegen maatschappelijk belang en tenslotte compensatie en mitigatie.

Indien de volgorde plaats zou vinden volgens de LNV folder (LNV 2002) en zoals weergegeven in figuur 3 doet zich een opmerkelijk geval voor: in theorie is het mogelijk dat een aanvraag wordt afgewezen omdat er geen sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, óók indien er géén afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. Simpel gezegd: de soort ondervindt geen negatieve gevolgen van de ingreep, maar toch mag het niet. Voor met name kleinere ingrepen, zoals de uitbreiding woning is dit een volgorde die uitvoering belemmert. In deze gevallen zou je eerst willen toetsen aan de gevolgen voor de gunstige staat van instandhouding, en alleen als die negatief zijn, aan het maatschappelijk belang.

Vanuit grote maatschappelijke belangen bezien is dit wel een goede volgorde: immers, als eerst getoetst wordt op gevolgen voor de gunstige staat van instandhouding, zou geen enkel project met negatieve gevolgen door kunnen gaan. Door het maatschappelijk belang voorop te stellen, wordt daadwerkelijk voorkomen dat Nederland 'op slot' gaat.

Wederom doet zich hier weer een duidelijk verschil voor tussen de ontheffingsprocedure Flora- en faunawet en het afwegingskader voor gebiedsbescherming inzake artikel 6 van de Habitatrictlijn: bij de HR hoeven ingrepen waarvan duidelijk is dat zij geen significante effecten¹⁵ hebben, niet verder het afwegingskader voor gebiedsbescherming te doorlopen. Bij de soortenbescherming op grond van de Flora- en faunawet komen alle ruimtelijke ingrepen die leiden tot het overtreden van de verbodsbepalingen in aanmerking voor een ontheffingsprocedure, ook al blijkt uit de effectstudie dat deze overtredingen geen afbreuk doen aan de gunstige staat van instandhouding.

4.3 Adviezen voor een verbeterde toepassing van de Flora- en faunawet

Zoals reeds uit diverse onderzoeken en publicaties bekend was (zie hiervoor paragraaf 1.1 en bijv. ook het recent uitgekomen IBO-rapport 'Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien'), heeft ook dit onderzoek aangetoond dat de uitvoering van de Flora- en faunawet inzake ruimtelijke ingrepen een aantal belangrijke knelpunten kent. Deze concentreren zich rondom drie belangrijke punten:

1. kennisbehoefte: verspreidingsgegevens (beschermde) plant- en diersoorten;
2. invulling wetgeving: inhoudelijke, ecologische interpretatie van begrippen;
3. uitvoering wetgeving: procedurele en ecologische doelmatigheid.

Het eerste punt is vooral praktisch van aard en kan met gerichte investeringen en onderzoeken opgelost worden. De laatste twee punten, invulling en uitvoering van de wetgeving, vereisen duidelijke toelichtingen op de geest van de wetgeving. Oplossingen hier zijn mogelijk via bijv. het opstellen van zgn. beleidsregels: pseudowetgeving die zich richt op

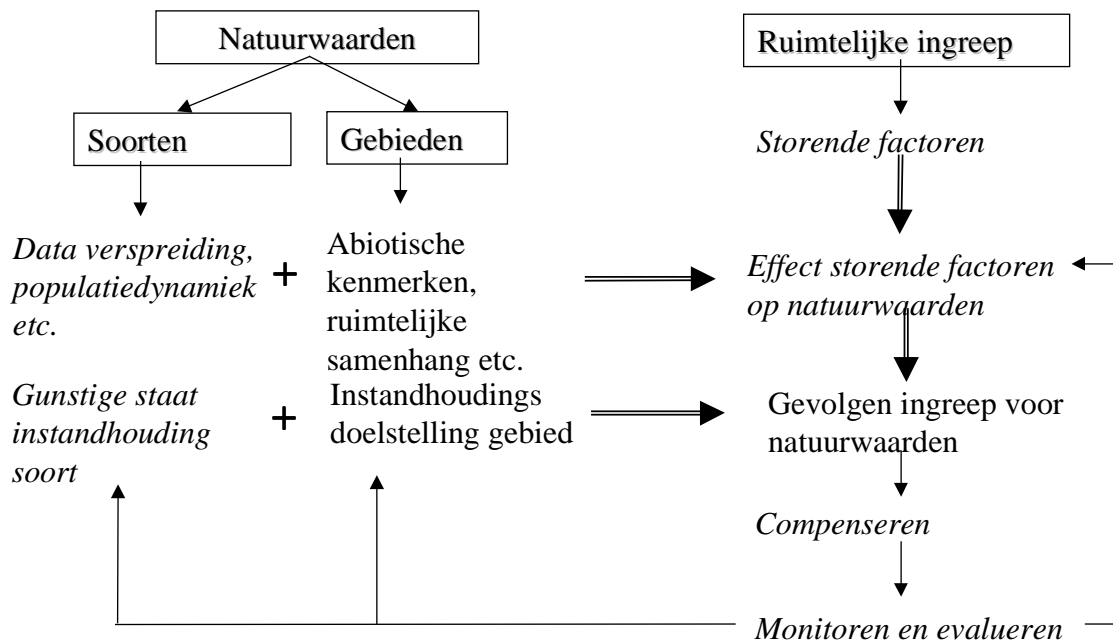
¹⁵ De vraag wat onder 'significante effecten' dient te worden verstaan houdt Nederland al lang bezig.

interpreterende beleidsregels (om rechtstermen uit te leggen) en goedkeurende beleidsregels (om de ecologische betekenis en reikwijdte van de wet uit te leggen). In de onderstaande paragrafen gaan we dieper op de bovenstaande punten in.

4.3.1 Kennisbehoefte

De meeste knelpunten in de praktijk van ontheffingverlening hebben betrekking op het ontbreken van informatie of het feit dat informatie wel aanwezig is, maar niet vrij beschikbaar of in bruikbare vorm. Oplossingen moeten vooral gezocht worden op het vlak van kennis vergaren en kennis bruikbaar ontsluiten.

In figuur 4 is aangegeven bij welke stappen kennis nodig is. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat voor elke stap vaak noodzakelijke gegevens en goede kennis ontbreken. Voor een deel gaat het om generieke, stabiele informatie (verspreidingsgegevens, normen gunstige staat van instandhouding en vaststellen storende factoren), voor een deel om specifieke, flexibele kennis (effectstudies).



Figuur 4. Noodzakelijke stappen bij een ontheffingsaanvraag. Voor het in cursief weergegevene dient kennis ontwikkeld te worden. Monitoring en evaluatie is één van de belangrijke elementen om deze kennis te verwerven.

Voorkomen beschermde soorten

Om zicht te krijgen op het voorkomen van beschermde soorten, is men afhankelijk van inventarisaties. Diverse particuliere gegevensverzamelende organisaties (PGO's) kennen eigen, heldere richtlijnen ten aanzien van inventarisaties voor specifieke soortgroepen. Deze gegevens zijn via het Natuurloket te raadplegen. Vaak zullen echter aanvullende inventarisaties nodig zijn omdat niet elke km² geïnventariseerd is en/of de inventarisatie te grofschalig is. Ook deze inventarisaties zouden aan bepaalde kwaliteitseisen moeten worden onderworpen. Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat een gedegen, dekkende inventarisatie geen garantie is voor een goede ontheffingsaanvraag.

Advies:

Stel vanuit de rijksoverheid richtlijnen op waaraan de soortinformatie in de ontheffingsaanvragen kwalitatief dient te voldoen, zodat ook een goed gefundeerde, inhoudelijke uitspraak over de aanvraag mogelijk is.

Stimuleer vanuit landelijke, provinciale en lokale overheden, vlakdekkende en meerjarige inventarisaties van alle soortgroepen.

Ontsluit kwalitatief goede inventarisatiegegevens via het Natuurloket; maar wijs als bevoegd gezag initiatiefnemers ook op bijv. lokale natuurorganisaties, provinciale inventarisaties etc.

Effect van storende factoren

Er is steeds meer kennis aanwezig over storende factoren en de generieke effecten op soortgroepen. Deze kennis is echter vaak niet vrij toegankelijk. In bepaalde gevallen ontbreekt ook onderbouwend onderzoek.

Advies:

Laat generieke handvatten ontwikkelen waarmee per soortgroep bepaald kan worden of een ingreep mogelijk leidt tot storende factoren. Op basis van dergelijke informatie zou een initiatiefnemer in staat moeten zijn om te bepalen of hij/zij in aanmerking komt voor een ontheffingsaanvraag;

Stimuleer wetenschappelijk onderzoek naar dosis-effectrelaties. Met name toegestane ruimtelijke ingrepen lenen zich hiervoor: door hier de uitgangssituatie vast te leggen en de gevolgen van de ingreep op de aanwezige natuurwaarden te monitoren en evalueren, kan een schat aan informatie worden verkregen.

Gunstige staat van instandhouding

Aan welke voorwaarden moet een netwerk van leefgebieden voldoen, om een populatie duurzaam in stand te kunnen houden? Hoe groot dient de populatie dan te zijn? Welke eisen worden er aan de ruimtelijke configuratie van de leefgebieden gesteld? Deze kennis is op generiek niveau grotendeels aanwezig maar nog niet algemeen toegankelijk. Met name voor de streng beschermde soorten uit de Flora- en faunawet is het essentieel dat men aan kan geven wanneer er wel en wanneer er niet sprake is van een gunstige staat van instandhouding. Inzicht in cumulatieve effecten in ruimte en tijd is noodzakelijk om ook vast te stellen wanneer, bij herhalende negatief uitwerkende ingrepen, de gunstige staat van instandhouding in het geding is.

Advies:

Stel allereerst voor de streng beschermde soorten (artikel 75 lid 5 soorten), wetenschappelijk vast wanneer sprake is van de gunstige staat van instandhouding. Kwantificeer het begrip en geef aan welke randvoorwaarden gelden om deze g.s.i. te garanderen.

Houdt op lokaal/regionaal/landelijk niveau, afhankelijk van de betreffende beschermde soort bij welke ingrepen en met welk effect waar zijn toegestaan en/of gecompenseerd teneinde inzicht te krijgen in cumulatieve effecten.

Monitor de verspreiding en aantalsontwikkelingen van in ieder geval de streng beschermde soorten, zodat voor- en of achteruitgang van een soort tijdig worden opgemerkt waardoor hier eventueel op ingespeeld kan worden bij ontheffingverlening.

Compensatie

Compensatie is op papier vaak wel geregeld, maar inzicht in de uiteindelijke uitvoering en effectiviteit van de compensatiemaatregelen ontbreekt veelal. Het principe van ecologische

netwerken biedt juist flexibiliteit bij ruimtelijke planvorming: een ingreep in het ene deel van het netwerk kan gecompenseerd worden binnen een ander deel van het netwerk. Het toepassen van deze landschapsbenadering is dus ook een belangrijk hulpmiddel bij het bepalen van kansrijke locaties. Echter, niet alle natuur valt goed te compenseren. Mogelijkheden tot compensatie worden ingeperkt door de ontwikkeltijd van het te compenseren natuurtype (loofbos kent een langere ontwikkeltijd dan moeras) en de kwaliteitseisen van dat natuurtype (de abiotische omstandigheden moeten wel geschikt zijn).

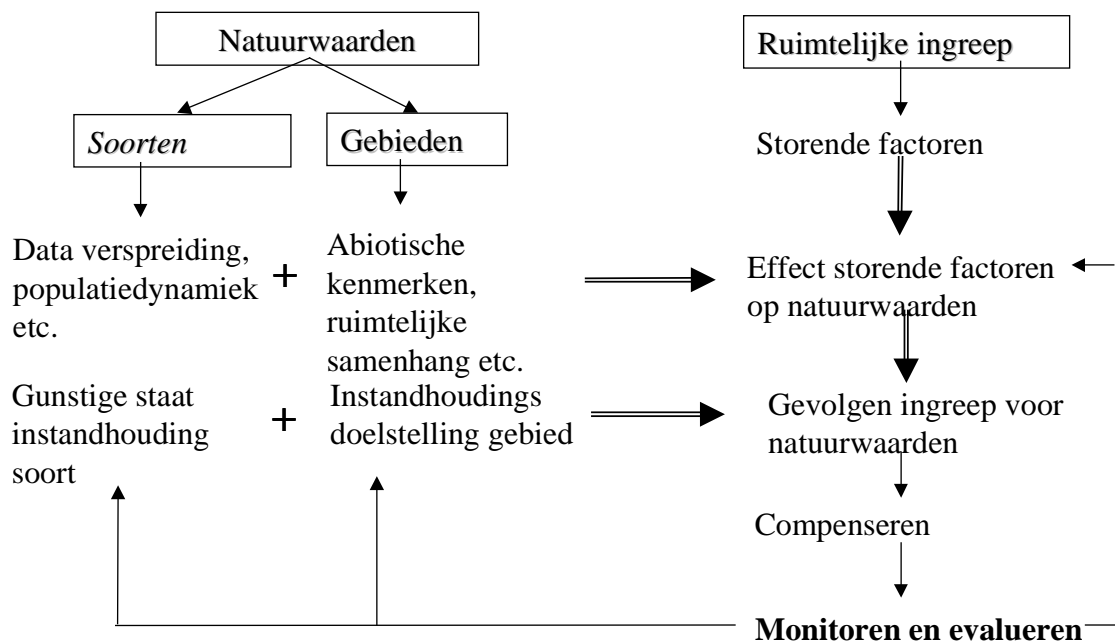
Advies:

Stel richtlijnen op voor compensatie, gebaseerd op de uitgangspunten van de Habitatrichtlijn; vertaal deze desgewenst in beleidsregels.

Verplicht als bevoegd gezag tot het monitoren van grotere ruimtelijke ingrepen waarvoor ontheffing wordt verleend. Zo kan inzicht worden verkregen of compensatie terecht is vereist én werkt (mogelijkheid van bijstelling).

4.3.2 Invulling wetgeving

De invulling van de wetgeving richt zich op de begrippen uit de verbodsbepalingen en de beperkte reikwijdte van de verbodsbepalingen. Zij slaan terug op de ecologische doelmatigheid van de wetgeving (figuur 5). Uit dit onderzoek blijkt dat de verbodsbepalingen vanuit de ecologie beschouwd, te beperkt zijn en daardoor niet in overeenstemming zijn met de beoogde bescherming van soorten.



Figuur 5. Het knelpunt van de invulling van de wetgeving, de ecologische doelmatigheid, raakt aan de kern van het soortenbeleid (cursief weergegeven). Wat willen we met het soortenbeleid? Gaat het ons om het beschermen van de intrinsieke waarde van individuele dieren of om het garanderen van duurzame populaties?

Het natuurlijk verspreidingsgebied van een soort, noodzakelijk voor zijn duurzaam voortbestaan, omvat veel meer elementen dan alleen de vaste rust- en verblijfplaatsen etc. uit artikel 11 (zie paragraaf 4.1.3). Begrippen als 'vaste rust- en verblijfplaatsen', 'groeiplaats' etc. dienen ecologisch omschreven te worden én betrokken te worden op het niveau van het netwerk. Het dilemma is dat een dergelijke ecologische definitie niet perse juridisch bindend is. Jurisprudentie wijst momenteel uit hoe de begrippen geïnterpreteerd moeten worden. Daarbij wordt dus niet altijd aangesloten bij geldende ecologische definities.

De beperkte reikwijdte van de verbodsbepalingen leidt ertoe dat soorten 'verdwijnen' uit de ontheffingsaanvragen (paragraaf 4.1.2). Een strikte toets van de ingreep aan het wel of niet overtreden van de verbodsbepalingen voor beschermde soorten leidt ertoe dat:

- essentiële elementen van het leefgebied verloren kunnen gaan, zonder dat sprake is van overtreding van artikel 8 e.v. Ffwet;
- niet beschermde soorten, waarvan beschermde soorten in hun voortbestaan afhankelijk zijn, ontbreken in de onderbouwende projectplannen, waardoor het duurzaam voorkomen van Ffwet soorten in gevaar komt¹⁶.

Ook deze punten gaan uit van de gedachte dat het gehele leefgebied en de leefwijze van een netwerkpopulatie van betrokken soorten beschermd dienen te worden.

Gevolgen van de huidige strikte invulling van de wet waarbij soorten ontbreken in ontheffingsbesluiten zijn:

- het ontbreekt aan inzicht in cumulatieve effecten
- er kan geen verplichting worden opgelegd tot mitigatie en/of compensatie
- voor lid 5 soorten die uit de ontheffing verdwijnen (de streng beschermde soorten) worden mogelijk ten onrechte de criteria ten aanzien van dwingende redenen van groot openbaar belang en het alternatievenonderzoek niet toegepast.

Ten gevolge van alle drie voornoemde punten kan er sprake zijn van een afname van de gunstige staat van instandhouding.

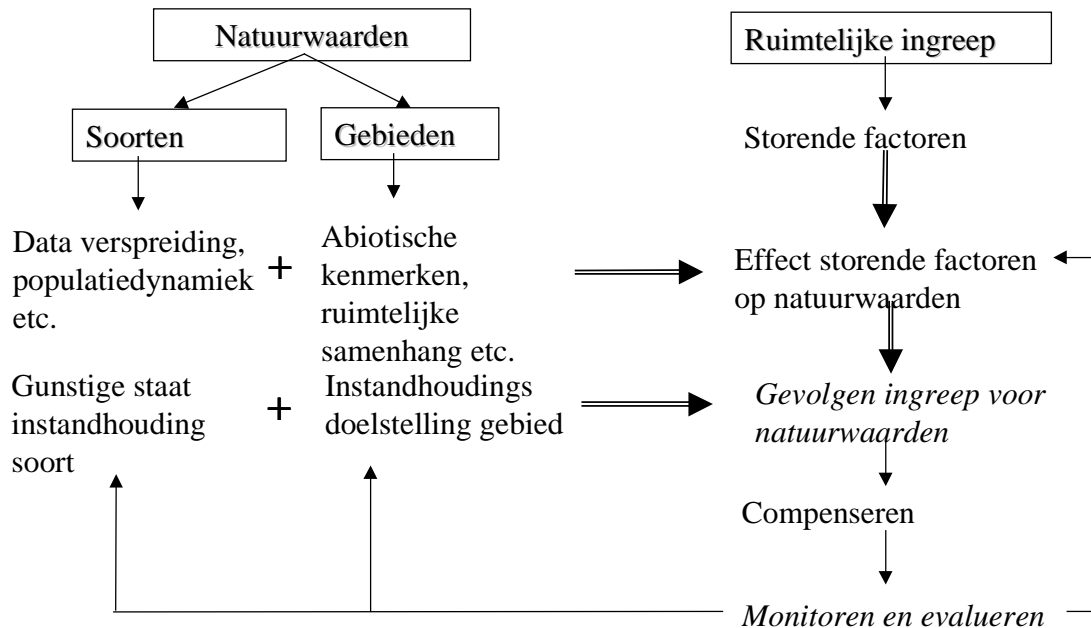
Advies:

Stel een toelichting op de wet op waarin de begrippen uit de wetgeving helder worden omschreven. Stem deze ecologische definities gebaseerd op de netwerkgedachte, af met juristen, om duidelijk te krijgen of zij ook juridisch steekhoudend en verdedigbaar zijn. Dus óf stel in een toelichting op de verbodsartikelen vast dat foerageergebieden, aanvliegeroutes, dispersieroutes etc. vallen onder vaste rust- en verblijfplaatsen óf breidt de verbodsbepalingen uit met de elementaire onderdelen van leefgebieden van soorten. Maar voorkom dat een te beperkte interpretatie van vaste rust- en verblijfplaatsen tot gevolg heeft dat de gunstige staat van instandhouding in het geding is, zonder dat formeel de verbodsbepalingen worden overtreden. In de huidige situatie is deze beperkte interpretatie van grote invloed is op het ruimtelijk beleid in ons land én op het voorkomen van met name streng beschermde soorten. Maak waar nodig gebruik van interpretatieve beleidsregels.

¹⁶ Dit punt is, voorzover de auteurs hebben kunnen nagaan, niet eerder onderwerp van discussie geweest. In feite is er sprake van een indirecte aantasting van de gunstige staat van instandhouding. Dergelijke gevolgen dienen mee te worden genomen in de toets voor ontheffingverlening. Procedureel zou een vergelijking kunnen worden gemaakt met de externe werking uit het gebiedenbeleid.

4.3.3 Uitvoering wetgeving

Problemen in de uitvoering van de wetgeving raken aan procedurele aspecten rondom een ontheffingsaanvraag en ontheffingsbeoordeling, ofwel de procedurele doelmatigheid van de wetgeving (figuur 6). Uit dit onderzoek blijkt dat er een duidelijke onbalans (juridische incongruentie) is tussen het in aanmerking komen en doorlopen van een ontheffingsprocedure op grond van het overtreden van de verbodsbepalingen en het besluit over de ontheffing op grond van de gevolgen voor de gunstige staat van instandhouding.



Figuur 6. De procedurele doelmatigheid van de Flora- en faunawet raakt aan de vraag of een goede beoordeling van ontheffingsaanvragen momenteel mogelijk en noodzakelijk is; een toets (de cursief weergegeven stap) die LNV als bevoegd gezag dient uit te voeren. Monitoring en evaluatie van toegestane ontheffingen kan bijdragen aan het bijstellen van deze toets.

De verbodsbepalingen zijn gericht op het niveau van het individu, terwijl de toets op de gunstige staat van instandhouding is gericht op het niveau van de populatie van de soort. In theorie is het al verboden om één individu te verontrusten. Ook in de praktijk stelt LNV zich op het standpunt dat het aantal individuen niet van belang is voor het wel of niet doorlopen van een ontheffingsprocedure, maar puur het feit of de verbodsbepalingen worden overtreden. Het wel of niet verlenen van een ontheffing wordt echter getoetst aan de gevolgen van de overtreding op het niveau van de soort, waarbij men de gunstige staat van instandhouding van populaties van de soort in zijn natuurlijk verspreidingsgebied moet garanderen (aansluiting bij de Habitatrichtlijn; zie paragraaf 4.1.3). Als men echter via aanpassingen 'in meer of minder mate' overtreding van de verbodsbepalingen kan voorkomen, is met niet ontheffingsplichtig. De plicht om dergelijke aanpassingen te onderbouwen blijft bestaan, maar men is niet verplicht LNV op de hoogte te stellen van deze ingrepen.

Dit leidt er enerzijds toe dat in een groot aantal gevallen een ontheffingsprocedure moet worden doorlopen, terwijl op voorhand al vastgesteld kan worden dat deze verleend zal worden. Dit leidt tot een vermindering van het maatschappelijk draagvlak voor soortenbescherming (en verzwaaring van de administratieve taken bij LNV).

Anderzijds kunnen plannen met mogelijke negatieve effecten op de gunstige staat van instandhouding dankzij aanpassingen buiten een ontheffingsprocedure blijven. Dat ruimtelijke ontwikkelingen op deze manier mogelijk blijven is prima, maar dat de ingrepen op deze wijze geheel buiten beeld van LNV blijven is nadelig:

- Men heeft op landelijk/regionaal niveau geen zicht op cumulatieve effecten;
- Er vindt voor lid 5 soorten geen verplichte afweging ten aanzien van de dwingende redenen van groot openbaar belang plaatsvindt noch ten aanzien van het alternatievenonderzoek;
- Er is geen toezicht mogelijk op naleven van verplichte aanpassingen.

Deze discrepantie tussen de letter en de geest van de wet raakt de kern van de kritiek op de Flora- en faunawet: de wet schiet zijn doel voorbij en kan contraproductief uitwerken. Om bovenstaande knelpunten te ondervangen worden de volgende adviezen gegeven.

Gebruik ook een voortoets voor het soortenbeleid, één en ander naar analogie met de voortoets uit het gebiedenbeleid van de Habitatrichtlijn¹⁷. Zet de beoordeling of een ingreep in aanmerking komt voor een ontheffingsprocedure af tegen de mogelijke gevolgen van de ingreep voor de beschermde soorten. Beoordeel daartoe het effect van de ingreep op mogelijke (wezenlijke) negatieve effecten (cq. zijn er mogelijk gevolgen voor de populatiedynamiek van de soort en/of het voorkomen van de soort in zijn natuurlijk verspreidingsgebied). Op deze wijze wordt:

- voorkomen dat ingrepen met negatieve effecten maar met aanpassing van de maatregelen uit de procedure blijven. Ingrepen met mogelijke negatieve effecten komen in aanmerking voor een ontheffingsprocedure of een melding (zie 2^e advies).
- gezorgd dat alleen ingrepen met mogelijke (wezenlijke) negatieve gevolgen in de ontheffingsprocedure worden genomen. Door in de voortoets al te kijken naar de mogelijke effecten op de gunstige staat van instandhouding, kunnen alle 'kleine' ingrepen die geen afbreuk doen aan de g.s.i uit een ontheffingsprocedure worden gehouden (maar vanwege noodzaak tot inzicht in cumulatieve effecten komen zij wel in aanmerking voor een melding, zie 2^e advies).

Maak onderscheid tussen ruimtelijke ingrepen die in aanmerking komen voor een ontheffingsprocedure en een meldingsprocedure. Op zichzelf spreken de Habitatrichtlijn (zie art. 16 HR) en de Vogelrichtlijn (art. 9 VR) zich niet uit over de rechtsfiguur van ontheffing of melding; gesproken wordt slechts in neutrale termen van "afwijking" van de

¹⁷ De habitattoets van art. 6 HR (gebiedsbescherming) bezit immers de filterwerking van de significantie-eis. Deze eis geldt weliswaar niet *expressis verbis* voor de soortenbescherming, maar in art. 5 VR wordt bijvoorbeeld weer wel het wezenlijkheidsfilter (art. 5 sub d: storing van wezenlijke invloed) aangereikt voor althans de vogelsoorten. Art. 12 HR heeft het overigens alleen over soortenbescherming in hun natuurlijke verspreidingsgebied; daarbuiten zou de bescherming *a contrario* geredeneerd dus minder stringent behoeven te zijn.

verbodsbepalingen. Onder dat algemene paraplubegrip van afwijking zou wellicht ook een melding kunnen vallen¹⁸. Classificeer ingrepen daartoe in categorieën gebaseerd op:

- Het ruimtelijk beslag van de ingreep
- Het feit of er sprake is van lid 5 soorten
- Het feit of uit de voortoets blijkt of er mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de g.s.i.

Met een melding zou kunnen worden volstaan in bijv. de volgende gevallen:

- Ingreep betreft lid 4 soort(en) en leidt niet tot afbreuk g.s.i. (nu doorlopen deze ingrepen de hele ontheffingsprocedure)
- Ingreep betreft lid 5 soort(en) maar kan via aanpassingen voldoen aan garantie g.s.i. (nu ontbreken deze ingrepen geheel in ontheffingsprocedure).

Op deze wijze:

blijft inzicht in cumulatieve effecten mogelijk;
wordt de administratieve lastendruk bij LNV verminderd;
worden bij ingrepen met gevolgen voor streng beschermde soorten altijd de drie afwegingscriteria toegepast.

4.4 Slotwoord

De Flora- en faunawet heeft het soortenbeleid weer op de kaart gezet. Actoren worden zich meer en meer bewust van het feit dat soorten bescherming genieten, ook buiten de beschermde gebieden. De doelstellingen van de wetgeving staat maatschappelijk dan ook niet ter discussie.

De huidige problemen spitsen zich echter toe op praktische invulling en (vanuit de ecologie) gewenste uitvoering van de wetgeving. Dit onderzoek toont aan dat er grote behoefte is aan het formaliseren van ontheffingsaanvragen. Ook blijkt dat er een duidelijke onbalans is tussen het doorlopen van de ontheffingsprocedure op grond van het overtreden van de verbodsbepalingen en het besluit over de ontheffing op grond van de gevolgen van de ingreep voor de gunstige staat van instandhouding. Ontheffingsaanvragen lijken vooral op formele gronden te worden afgewezen.

Dat een afwijzing op inhoudelijke gronden vrijwel niet plaatsvindt kan deels veroorzaakt worden door het feit dat de verbodsbepalingen van de Ffwet vanuit de ecologie beschouwd te beperkt zijn. Het verstoren van verbindingszones en foerageergebieden valt niet onder de verbodsbepalingen. Ontheffingsaanvragen lijken daardoor vooral naar de letter van de wet en niet naar de geest van de wet te worden beoordeeld. Een essentieel punt is wat de geest van de Flora- en faunawet dan wel beoogd: het beschermen van individuele dieren of het garanderen van duurzame populaties van soorten? Het concept van netwerkpopulaties biedt juist goede kansen om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te (blijven) maken. Inventarisaties van soorten en monitoring van reeds verrichte ruimtelijke ingrepen zijn daarvoor echter van het grootste belang.

¹⁸ Daarvoor zou dan wel art. 75 Ffw aangepast moeten worden, omdat thans alleen een vrijstelling of ontheffing mogelijk is. Een meldingsplicht (zgn. *verwittiging*) bestond overigens wel reeds in het Vlaamse natuurbeschermingsrecht, maar werd door de Belgische Raad van State evenwel als mogelijk niet richtlijnconform gezien: afwijken van art. 9 VR zou in deze (nog niet door de communautaire rechter overgenomen) visie alleen via een voorafgaande, schriftelijke met redenen omklede vergunning of ontheffing kunnen (zie Chr. Backes en M. Rotmeijer, Soortenbescherming in Nederland, Onderzoeksrapport Universiteit Utrecht 2002, p. 45).

Literatuur

- Backes, Ch., P.C. Gilhuis, C. Lambers, T.A. Oudenaarden & J.M. Verschuuren, 1996. Het voorzorgbeginsel in het natuurbeschermingsrecht. Onderzoeksrapport Raad voor het Natuurbeheer.
- Backes, Ch. en Rotmeijer, M., Soortenbescherming in Nederland, onderzoeksrapport Universiteit Utrecht 2002.
- Bal, D., H.M. Beije, M. Fellingier, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal & F.J. Zadelhoff, 2001. Handboek Natuurdoeltypen. Expertisecentrum LNV, Wageningen.
- Geilswijk, M. van, Ontheffing van verbodsbepalingen in de Ffw, M&R 2003, p. 42 ev.
- Gijzen, J.J.C., R.I. van Dam & A.H. Prins, 2003. Natuurcompensatie. Hoe werkt het in de praktijk? NPB werkdocument 2003-13. Natuurplanbureau Wageningen.
- Knot, H.J.P., 2001. Verdrag van Bern: grote broer van de Habitatrichtlijn? In: Bastmeyer et al. (red). Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland. Vereniging voor Milieurecht 2001-1. Boom Juridische Uitgevers.
- LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- LNV, 2002. Soortbescherming bij ruimtelijke ingrepen. Folder over de Flora- en faunawet in Nederland. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag april 2002.
- LNV, 2003. Ondernemen en de Flora- en faunawet. Versie 1.0 Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, januari 2003.
- Opdam, P., E. Steingrover, C. Vos & D. Prins, 2002. Effective protection of the Annex IV species of the EU-Habitats Directive: the landscape approach. Alterra rapport 590.
- Osieck, E, 2003. Het Europees netwerk Natura 2000 nadert voltooiing in Nederland. In: de Levende Natuur 104(4): 136-144.
- Raad voor het Landelijk Gebied, 2002. Voorkomen is beter... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling. Publicatie RLG 02/5.
- RIVM, 2001. Natuurbalans 2001. Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- RIVM, 2003. Natuurbalans 2003. Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.
- Schraven, J. 2002. Bescherming korenwolf schiet door. In: de Volkskrant, forumbijdrage 12 juli 2002.
- Steingröver, E.G., F.H. Kistenkas & C.C. Vos, 2003. Soortbeschermingsplannen. Ecologische en juridisch-bestuurlijke voorwaarden voor duurzame bescherming van Bijlage IV soorten uit de Habitatrichtlijn. Alterra-rapport Alterra Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Velde, W.R. en J. van der, De Ffw en de gevolgen voor de bestemmingsplanpraktijk, Gemeentestem 2002, p. 613 ev.
- Vereniging PSO, 2002. Heldere natuurbescherming: in het belang van iedereen. Vereniging PSO Wageningen.
- Vereniging voor Milieurecht, Europees en internationaal natuurbeschermingsrecht in Nederland, preadviezen 2001-1, Bju Den Haag.
- Verschuuren, J.M. & P.C.E. van Wijmen, 2003. Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen. Rapport iov MNP. Universiteit van Tilburg.
- VNO-NCW, 2002. Soorten en Maten, beleidsvisie VNO-NCW. Den Haag.
- Wijmen, P.C.E. van, 2001. Recht doen aan de Natuur. Inaugurale rede, Katholiek Universiteit Brabant.
- Woldendorp. H., 2002. Wetgeving Natuurbescherming: teksten en toelichting. Vermande Uitgever, Den Haag.

Bijlage 1 Artikel 75 Flora en faunawet

Artikel 75

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan, voorzover niet bij of krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, vrijstelling worden verleend van de bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 18 bepaalde verboden.
2. Indien een vrijstelling als bedoeld in het eerste lid strekt tot uitvoering van internationale verplichtingen of bindende besluiten van organen van de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties, kan de vrijstelling bij ministeriële regeling worden verleend.
3. Onze Minister kan, voorzover niet overeenkomstig artikel 68 van deze wet door gedeputeerde staten ontheffing is of kan worden verleend, ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 18, 50, 51, 52, 53, 58, 59, tweede lid, 64, tweede lid, en 72, vijfde lid.
4. Vrijstellingen en ontheffingen worden, tenzij uitvoering van internationale verplichtingen of bindende besluiten van organen van de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties noodzaakt tot het verlenen van vrijstelling of ontheffing om andere redenen, slechts verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.
5. Onverminderd het vierde lid, worden voor soorten genoemd in bijlage IV van de richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206), voor soorten vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier of plantensoorten vrijstelling of ontheffing slechts verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat:
 - a. ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
 - b. teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal van bij die maatregel aan te wijzen soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben of,
 - c. met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, belangen.
6. Vrijstellingen kunnen in ieder geval verschillend worden vastgesteld naar gelang de soorten of categorieën van soorten en handelingen welke de vrijstelling betreffen. Voorts kan onderscheid worden gemaakt naar wilde of gekweekte planten of producten van die planten, en naar wilde of gefokte dieren dan wel eieren, nesten of producten van die dieren.

Bijlage 2 Bescherming soorten onder Flora- en faunawet via aanwijzing in regelingen, besluiten en bekendmakingen

Zoogdieren:

- alle van nature in Nederland voorkomende zoogdieren
- met uitzondering van:
- zwarte rat, bruine rat, huismuis (FF-wet artikel 4 lid 1)
- bunzing, konijn, varken (Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten artikel 3; zijnde gedomesticeerde dieren die niet worden aangemerkt als inheemse diersoorten)

Voor opsomming zie:

Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten bijlage 1

Totaal: 65 soorten

Vogels:

- alle van nature op het grondgebied van de EU-lidstaten voorkomende vogels
- met uitzondering van:
- grauwe gans, Europese kanarie, rotsduif, wilde eend (Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten artikel 4; zijnde gedomesticeerde vogels die niet worden aangemerkt als inheemse diersoorten)

Voor opsomming zie:

Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten bijlage 2

Totaal: 240 soorten

Amfibieën en reptielen:

- alle van nature in Nederland voorkomende amfibieën en reptielen

Voor opsomming zie:

Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten bijlage 3

Totaal: 23 soorten

Vissen:

- alle van nature in Nederland voorkomende vissen
- met uitzondering van:
- soorten waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is.

Voor opsomming zie:

Bekendmaking lijsten beschermde inheemse diersoorten bijlage 4

Totaal: 12 soorten

Planten:

- alle in ***Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 1*** (lijst met beschermde inheemse plantensoorten) opgesomde soorten.
- alle in ***Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora en faunawet bijlage 1*** (lijst met beschermde inheemse plantensoorten) opgesomde soorten

Totaal: 104 soorten

Kreeftachtigen:

- alle in *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 1 soort

Kevers:

- alle in *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.
- alle in *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 5 soorten

Dagvlinders:

- alle in *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.
- alle in *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 26 soorten

Libellen:

- alle in *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 8 soorten

Mieren:

- alle in *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 4 soorten

Slakken:

- alle in *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 1 soort

Tweekleppigen:

- alle in *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet bijlage 2* (lijst met beschermde inheemse diersoorten) opgesomde soorten.

Totaal: 1 soort

Bijlage 3 Diersoorten vallend onder de werking van artikel 75 lid 5 Flora- en faunawet (zgn. streng beschermde soorten)

N.B. zoals reeds in voetnoot 5 is weergegeven, bestaat er onduidelijkheid over het feit of soorten genoemd in bijlage 2 van het *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten* vallen onder de werking van lid 4 of lid 5. Plantensoorten ontbreken op deze lijst vanwege het grote aantal species. Ook voor de flora geldt dat onduidelijk is of de soorten genoemd in bijlage 1 van het *Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten* (60 soorten) onder de werking van lid 5 vallen. In bijlage 1 van de *Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten* worden 44 soorten genoemd, waaronder de 4 plantensoorten die ook vermeld staan op annex IV van de *Habitatrichtlijn*, te weten: Drijvende waterweegbree (*Luronium natans*), Groenknolorchis (*Liparis loeselii*), Kruiwend moerasscherm (*Apium repens*) en Zomerschroeforchis (*Spiranthes aestivalis*).

Soortgroep	Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam	HR annex Besluit IV	Regeling IV
Amfibieën	<i>Alytes obstetricans</i>	Vroedmeesterpad	x	
Amfibieën	<i>Bombina variegata</i>	Geelbuikvuurpad	x	
Amfibieën	<i>Bufo calamita</i>	Rugstreeppad	x	
Amfibieën	<i>Hyla arborea</i>	Boomkikker	x	
Amfibieën	<i>Pelobates fuscus</i>	Knoflookpad	x	
Amfibieën	<i>Rana arvalis</i>	Heikikker	x	
Amfibieën	<i>Rana lessonae</i>	Poelkikker	x	
Amfibieën	<i>Triturus cristatus</i>	Kamsalamander	x	
Dagvlinders	<i>Coenonympha hero</i>	Zilverstreephooibeestje	x	x
Dagvlinders	<i>Lycaena dispar</i>	Grote vuurvlinder	x	x
Dagvlinders	<i>Maculinea arion</i>	Tijmblauwtje	x	x
Dagvlinders	<i>Maculinea nausithous</i>	Donker pimperlblauwtje	x	x
Dagvlinders	<i>Maculinea teleius</i>	Pimperlblauwtje	x	x
Dagvlinders	<i>Aporia crataegi</i>	Groot geaderd witje		x
Dagvlinders	<i>Argynnis paphia</i>	Keizersmantel		x
Dagvlinders	<i>Boloria aquilonaris</i>	Veenbesparelmoervlinder		x
Dagvlinders	<i>Brenthis ino</i>	Purperstreeparelmoervlinder		x
Dagvlinders	<i>Clossiana euphrosyne</i>	Zilvervlek		x
Dagvlinders	<i>Coenonympha arcania</i>	Tweekleurig hooibeestjes		x
Dagvlinders	<i>Coenonympha tullia</i>	Veenhooibeestje		x
Dagvlinders	<i>Cupido minimus</i>	Dwegblauwtje		x
Dagvlinders	<i>Cyaniris semiargus</i>	Klaverblauwtje		x
Dagvlinders	<i>Erynnis tages</i>	Bruin dikkopje		x
Dagvlinders	<i>Limnitis populi</i>	Grote ijsvogelvlinder		x
Dagvlinders	<i>Lycaeides idas</i>	Vals heideblauwtje		x
Dagvlinders	<i>Melitaea cinxia</i>	Veldparelmoervlinder		x
Dagvlinders	<i>Melitaea diamina</i>	Woudparelmoervlinder		x
Dagvlinders	<i>Nymphalis antiopa</i>	Rouwmantel		x

Soortgroep	Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam	HR annex IV	Besluit	Regeling
Dagvlinders	Palaeochrysophanus hippothoe	Rode vuurvlieder		x	
Dagvlinders	Plebejus argus	Heideblauwtje		x	
Dagvlinders	Spialia sertorius	Kalkgraslanddikkopje		x	
Dagvlinders	Strymonidia w-album	lepepage		x	
Dagvlinders	Thymelicus acteon	Dwergdikkopje		x	
Dagvlinders	Euphydryas aurinia	Moerasparelmoervlieder			x
Kevers	Cerambyx cerdo	Heldenbok	x		x
Kevers	Dytiscus laticornis	Brede geelrandwaterroofkever	x		x
Kevers	Graphoderus bilineatus	Gestreepte waterroofkever	x		x
Kevers	Osmoderma eremita	Juchtleerkever	x		x
Kevers	Lucanus cervus	Vliegend hert		x	
Kreeftachtigen	Astacus astacus	Rivierkreeft		x	
Libellen	Aeshna viridis	Groene glazenmaker	x		x
Libellen	Gomphus flavipes	Rivierrombout	x		x
Libellen	Leucorrhinia albifrons	Oostelijke witsnuitlibel	x		x
Libellen	Leucorrhinia caudalis	Sierlijke witsnuitlibel	x		x
Libellen	Leucorrhinia pectoralis	Gevlekte witsnuitlibel	x		x
Libellen	Ophiogomphus cecilia	Gaffellibel	x		x
Libellen	Oxygastra curtisii	Bronslibel	x		x
Libellen	Sympecma paedisca	Noordse winterjuffer	x		x
Mieren	Formica polyctena	Kale rode bosmier		x	
Mieren	Formica pratensis	Zwartrugbosmier		x	
Mieren	Formica rufa	Behaarde rode bosmier		x	
Mieren	Formica truncorum	Stronkmier		x	
Reptielen	Coronella austriaca	Gladde slang	x		
Reptielen	Lacerta agilis	Zandhagedis	x		
Reptielen	Podarcis muralis	Muurhagedis	x		
Vissen	Acipenser sturio	Steur	x		
Vissen	Coregonus oxyrrhynchus	Houting	x		
Weekdieren	Unio crassus subsp. Nanus	Bataafse stroommossel	x		x
Weekdieren	Helix pomatia	Wijngaardslak		x	
Zoogdieren	Barbastella barbastellus	Mopsvleermuis	x		
Zoogdieren	Castor fiber	Bever	x		
Zoogdieren	Cricetus cricetus	Hamster	x		
Zoogdieren	Delphinus delphis	Echte dolfijn	x		
Zoogdieren	Eptesicus serotinus	Laatvlieger	x		
Zoogdieren	Lagenorhynchus acutus	Witflankdolfijn	x		
Zoogdieren	Lagenorhynchus albirostris	Witsnuitdolfijn	x		
Zoogdieren	Lutra lutra	Otter	x		
Zoogdieren	Microtus oeconomus	Noordse woelmuis	x		

Soortgroep	Wetenschappelijke naam	Nederlandse naam	HR annex IV	Besluit	Regeling
Zoogdieren	Muscardinus avellanarius	Hazelmuis	x		
Zoogdieren	Myotis bechsteinii	Bechsteins vleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis brandtii	Brandts vleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis dasycneme	Meervleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis daubentonii	Watervleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis emarginatus	Ingekorven vleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis myotis	Vale vleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis mystacinus	Baardvleermuis	x		
Zoogdieren	Myotis nattereri	Franjestaart	x		
Zoogdieren	Nyctalus leisleri	Bosvleermuis	x		
Zoogdieren	Nyctalus noctula	Rosse vleermuis	x		
Zoogdieren	Phocoena phocoena	Bruinvis	x		
Zoogdieren	Pipistrellus nathusii	Ruige dwergvleermuis	x		
Zoogdieren	Pipistrellus pipistrellus	Dwergvleermuis	x		
Zoogdieren	Pipistrellus pygmaeus	Kleine dwergvleermuis	x		
Zoogdieren	Plecotus auritus	Grootoorvleermuis	x		
Zoogdieren	Plecotus austriacus	Grijze grootoorvleermuis	x		
Zoogdieren	Rhinolophus ferrumequinum	Grote hoefijzerneus	x		
Zoogdieren	Rhinolophus hipposideros	Kleine hoefijzerneus	x		
Zoogdieren	Tursiops truncatus	Tuimelaar	x		
Zoogdieren	Vespertilio murinus	Tweekleurige vleermuis	x		

Bijlage 4 Format beoordeling dossiers ontheffing artikel 75

Invuller:

Datum:

Algemene informatie

Nummer dossier	
Naam aanvrager	
Projectnaam	
Type ingreep	
Gebied	
Directie-regio	
Ontheffing verleend ja/nee	

Informatie uit aanvraag zelf

Op welke soorten heeft de aanvraag betrekking ?	
Op welke handelingen die verboden zijn heeft de aanvraag betrekking? (artikelen FF-wet)	
Voor welke periode vraagt men ontheffing aan?	

Informatie uit aanvraag plus eventueel onderbouwend projectplan – rapport

Check op:

voorkomen soorten

inventarisatie(wie? jaar?)

beschrijving effecten soorten

gaat men in op gevolgen voor gunstige staat van instandhouding?

Info aanvraag/rapport:

Persoonlijke opmerkingen invuller:

Informatie uit advies LNV-regio

Check op:

Geeft men aan welke verbodsbepalingen overtreden worden?

Heeft men aanvullingen op lijst van beschermde soorten?

Hoe gaat men om met 'vaste rust of verblijfplaats' (behoord bijv. foerageergebied daar wel of niet toe?)

Hoe gaat men om met begrip populatie/ netwerk?

Hoe gaat men om met begrip 'opzettelijke verontrusting' van artikel 10?

Gaat men in op noodzakelijke compensatie?

Welke voorwaarden worden aan ontheffing verbonden?

Info advies:

Persoonlijke opmerkingen invuller:

Informatie uit ontheffing zelf:

Check op:

Ontheffing conform advies LNV-regio?

Aan wie worden kopieën verzonden? AID?

Bijzondere voorwaarden ontheffing? Monitoring? Compensatie?

Info ontheffing:

Persoonlijke opmerkingen invuller:

Bijlage 5 Algemene informatie bestudeerde dossiers

Aanvraagnummer	Projectnaam	Soorten streng beschermd	Artikelen	Ontheffing ja/nee	Afweging maatschappelijk belang	Compensatieplichtig?
FF/75C/2002/006	herstelwerkzaamheden Rozenven	Poelkikker	11, 8	Nee; onterecht beroep op artikel 75	Nvt	Nvt
FF/75C/2002/010	woningbouw in het gebied De Maten in de gemeente Arnhem	Vleermuizen Vogels	11, 8	Ja; dwergvleermuis en broedvogels niet in ontheffingsprocedure	Nvt	Nee
FF/75C/2002/038	herstel Waterhuishouding Brongebied Vledder Aa Fase 3	Heikikker Kleine modderkruiper	11	Ja; beschermde soorten in ontheffing;	Ja; voor het milieu wezenlijk gunstige effecten'	Ja
FF/75C/2002/043	aanleg golfbaan Oosterzij te Heiloo	Vleermuizen	9, 10, 11	Ja; vleermuizen niet in ontheffingsprocedure	Nvt	Nee
FF/75C/2002/046	Natuurontwikkelingslocatie Beesd	Geen	10, 11	Ja	Nvt	Nee
FF/75C/2002/048	aanleg aardgastransportleiding Ravenstein-Vinkel	Vogels	11, 10?	Machtiging	??	Ja
FF/75C/2002/052	aanleg ecoduct De Borkeld	Geen	8	Ja	Nvt	Nee
FF/75C/2002/063	soortenbescherming in Rauwven te Erp	Heikikker Kamsalamander Knoflookpad	??	Ja	Ja; voor het milieu wezenlijk gunstige effecten	??
FF/75C/2002/064	Archeologisch onderzoek te Lomm	Geen	10, 11	Nee, noodzaak ontbreekt vlg LNV geen overtreden verbodsbepalingen.	Nvt	Nvt
FF/75C/2002/065	bestrijden van mollen op grond van maatschappelijke belangen	Geen	9	Ja	Nvt	Nee
FF/75C/2002/072	aanleg boeren boscamping	Vogels	10,11	Ja; broedvogels niet in ontheffingsprocedure	Nvt	Nee
FF/75C/2002/074	ontwikkelen overgangsgebied Oostvaardersplassen Almere fase 1	Vogels	11	Nee, niet mogelijk	Nvt	Nvt
FF/75C/2002/084	Compenserend leefgebied Rugstreppad	Rugstreppad	8,10,11	Ja	Ja; Verplichtingen naleven Hinderwet en ontheffing Stortwet	Ja
FF/75C/2002/086	Herinrichting ecologisch moerasgebied A'dam - Rijnkanaal zone	Rugstreppad	9,10,11	Ja	Ja; voor het milieu wezenlijk gunstige effecten	Ja
FF/75C/2002/087	Windpark Delfzijl-Zuid	Vleermuizen Vogels	9,10,8	Ja; vleermuizen en vogels niet in ontheffingsprocedure	Nvt	Nee
FF/75C/2002/098	aanvullen berm Ruidigerdreef	Donker p.blauwtje Pimpernelblauwtje	10,11	Nee, noodzaak ontbreekt, geen overtreden verbodsbepalingen bij goed uitvoeren.	Nvt	Nvt
FF/75C/2002/103	woonwijk Ooy te Zevenaar	Geen	10, 8	Ja	Nvt	Ja
FF/75C/2002/113	art.11 Ankerplaats	Zandhagedis	11	Nee, noodzaak ontbreekt, geen overtreden verbodsbepalingen als werkwijze uit projectplan gevolgd wordt.	Nvt	Nvt
FF/75C/2003/015	bestrijding overlast meeuwen	Geen	9	Gedoogbeschikking	Nvt	Nee
FF/75C/2003/031	bestrijden konijnenplaag op begraafplaatsen	Geen	9	Ja	Nvt	Nee
FF/75C/2003/064	Bergrace off the road		Nvt	Nee, niet onderbouwd, brief ontbreekt	Nvt	Nvt

Bijlage 6 Soorten in aanvragen per dossier

		Status soort HR	Rozenven 2002- 006	De Maten 2002- 010	Vledder Aa 2002- 038	golfbaan Oosterzij 2002- 043	natuurontw. Beesd 2002- 046	Ravenstein- Vinkel 2002- 048	ecoduct De Borkeld 2002- 052	Rauwven 2002- 063	Maaswerken Lomm 2002- 064	mollen Amstelveen 2002- 065	Boerenbos- ceomping 2002- 072	Almere 2002- 074	Laura - compensatie 2002- 084	Ijburg 2002- 086	Windpark Delfzijl- zuid 2002- 087	bermen ruidgerdreef 2002- 098	woonwijk Zevenaar 2002- 103	zandhagedis Vlieland 2002- 113	Schiphol 2003- 015	konijnen Rotterdam 2003- 031	Berggrace 2003- 064	totaal keren	
Amfibieën	Alpenwater- salamander									1														1	
	bruine kikker		1	1	1	1		x		1							x		1						6
	gewone pad		1	1	1	1	1	x		1									1						7
	groene kikker		1	1	1		1	x		1							x		1						6
	heikikker	IV			1					1															2
	kamsalamander	II en IV								1															1
	kleine watersalamander				1		1			1							x								3
	knoflookpad	IV								1															1
	poelkikker		1																						1
	meerkikker				1	1				1															3
	rugstreepad	IV													1	1									2
Reptielen	levenbarende hagedis							x							1										1
	zandhagedis	IV																			x				0
Vissen	bermpje			1																					1
	bittervoorn	II					1																		1
	driedoornige stekelbaars																								0
	kleine modderkruiper	II			1		1																		2
	roofblei						1																		1

			Rozenven	De Maten	Vledder Aa	golfaan Oosterzij	natuurontw. Beesd	Ravenstein-Vinkel	ecoduct De Borkeld	Rauwen	Maaswerken Lomm	mollen Amstelveen	Boerenbosceomping	Almere	Laura - compensatie	Ijburg	Windpark Delfzijl-zuid	bermen ruidigerdreef	woonwijk Zevenaer	zandhagedis Vlieland	Schiphol	konijnen Rotterdam	Bergrace		
		Status soort HR	2002-006	2002-010	2002-038	2002-043	2002-046	2002-048	2002-052	2002-063	2002-064	2002-065	2002-072	2002-074	2002-084	2002-086	2002-087	2002-098	2002-103	2002-113	2003-015	2003-031	2003-064	totaal keren	
Zoogdieren	aardmuis				1																			1	
	bosmuis		1		1																				2
	bosspitsmuis				1												1								2
	bunzing					1											1		1						3
	das							x			1						1								2
	dwergmuis				1																				1
	dwergvleermuis	IV																							0
	eekhoorn		1																						1
	egel					1							1				1		1						4
	grootoorvleermuis	IV															x								0
	haas					1							1						1						3
	hermelijn				1												1		1						3
	huisspitsmuis					1																			1
	konijn			1									1				1		1				1		4
	laatvlieger	IV															x								0
	mol				1	1						1					1		1						5
	ree																x								0
	rosse woelmuis				1	1																			2
	veldmuis				1	1											1		1						4
	vos		1			1											1		1						4
	vleermuizen algemeen			x		x											x								0
	wezel				1												1		1						3
	woelrat																1		1						2
Planten	aardaker			1																					1
	akkerogentroost														1										1
	beenbreek		1																						1
	brede wespenorchis			1																					1

			Rozenven	De Maten	Vledder Aa	golftaan Oosterzij	natuurontw. Beesd	Ravenstein-Vinkel	ecoduct De Borkeld	Rauwen	Maaswerken Lomm	mollen Amstelveen	Boerenbosceomping	Almere	Laura - compensatie	Ijburg	Windpark Delfzijl-zuid	bermen ruidigerdreef	woonwijk Zevenaar	zandhagedis Vlieland	Schiphol	konijnen Rotterdam	Bergrace	
		Status soort HR	2002-006	2002-010	2002-038	2002-043	2002-046	2002-048	2002-052	2002-063	2002-064	2002-065	2002-072	2002-074	2002-084	2002-086	2002-087	2002-098	2002-103	2002-113	2003-015	2003-031	2003-064	totaal keren
	breedbladige wespenorchis								1															1
	gewone vogelmelk																		1					1
	grote kaardenbol														1		1							2
	kleine zonnedaauw		1																					1
	klokjesgentiaan		1																					1
	koningsvaren							x																0
	noorse ganzerik														1									1
	ruig klokje																1							1
	wilde thijm								1															1
	zwanenbloem																1							1
	planten algemeen			x																				0
Insecten	wijngaardslak														1									1
	<i>donker pimperlblauwtje</i>	HR II en IV																1						1
	<i>pimperlblauwtje</i>	HR II en IV																1						1
Vogels	kokmeeuw																				1			0
	stormmeeuw																				1			0
	broedvogels algemeen			x		x		x					x	x			x							0
Totaal soorten			10	7	16	11	6	0	2	9	1	1	3	0	6	1	14	2	14	0	2	1	0	



Verschenen werkdocumenten in de reeks 'Planbureau - werk in uitvoering (per 20 november 2003)

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van het Natuurplanbureau, vestiging Wageningen – gebouw Alterra-oost, kamer 1.422; tel: (0317) 47 78 45; e-mail: info@npb-wageningen.nl

Werkdocumenten vanaf nummer 2001/01 zijn ook te downloaden via de NPB-website www.natuurplanbureau.nl

1998

- 98/01 *Querner, E.P., Th.G.C. v.d. Heijden & J.W.J. v.d. Gaast.* Beschikbaarheid grond- en oppervlaktewater voor natuur. Nadere uitwerking en toepassing in Oost-Gelderland.
- 98/02 *Reijnen, R.* (samenstelling) Graadmeters biodiversiteit terrestrisch. Graadmeters bijzondere natuurkwaliteit terrestrisch t.b.v. de Natuurplanbureaufunctie en graadmeter ruimtelijke kwaliteit natuur voor Monitoring Kwaliteit Groene Ruimte (MKGR).
- 98/03 *Higler, L.W.G.* Graadmeters biodiversiteit aquatisch.
- 98/04 *Dijkstra, H.* Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+.
- 98/05 *Sprangers, J.T.C.M.* (red.) Graadmeters voor algemene natuurkwaliteit: een eerste verkenning.
- 98/06 *Nabuurs, G.J. & M.N. van Wijk.* Graadmeters voor de fysieke producten van bos.
- 98/07 *Buijs, A.E., J.F. Coeterier, P. Filius & M.B. Schöne.* Graadmeters sociaal draagvlak en beleving
- 98/08 *Neven, M.G.G. & E.E.M. Verbij.* Laten we wel zijn! Studie naar conceptualisering van natuurgerelateerd welzijn.
- 98/09 *Kuindersma, W.* (red.), *P Kersten & M. Pleijte.* Bestuurlijke graadmeters. Een inventarisatie van bestuurlijke graadmeters voor de Natuurverkenning 2001.
- 98/10 *Mulder, M., M. Klaassen & J. Vreke.* Economische graadmeters voor Natuur. Ontwikkeling raamwerk en aanzet tot invulling verdelingsgraadmeters.
- 98/11 *Smaalen, J.W.M., C. Schuiling, G.J. Carlier, J.D. Bulens & A.K. Bregt.* Handboek Generalisatie. Generaliseren ten behoeve van graadmeteronderzoek in het kader van Natuurplanbureaufunctie.
- 98/12 *Dammers, E. & H. Farjon.* Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de Natuurverkenningen 2001.
- 98/13 vervallen
- 98/14 *Hinssen, P.J.W.* Activiteiten in 1999 in toeleverende onderzoeksprogramma's. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau.
- 98/15 *Hinssen, P.J.W.* (samenstelling). Voorstudies Natuurbalans 99. Een inventarisatie van de haalbaarheid van een aantal onderwerpen.

1999

- 99/01 *Kuindersma, W.* (red). Realisatie EHS. Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999 voor de onderdelen Begrenzing en realisatie EHS, Strategische Groenprojecten, Landinrichting, Compensatiebeginsel en Bufferbeleid.
- 99/02 *Prins, A.H., T. van der Sluis en R.M.A. Wegman.* Begrenzing van beekdalen in de Ecologische hoofdstructuur.; De relatie met biodiversiteit van planten.
- 99/03 *Dijkstra, H.* Landschap in de natuurbalans 1999.
- 99/04 *Ligthart, S.* Bescherming van natuurgebieden, nationale en internationale instrumenten.; Intern achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/05 *Higler, B & S. Semmekrot.* Verkennende studie graadmeter natuurwaarde laagveenwateren
- 99/06 *Neven, I. K. Volker & B. van de Ploeg.* Tussenrapportage van een exploratief onderzoek naar de indicering van het concept maatschappelijk draagvlak voor de natuur.
- 99/07 *Wijk, H. van & H. van Blitterswijk.* Achtergronddocument bij de Natuurbalans 1999.
- 99/08 *Kuindersma, W.* Beleidsevaluatie voor de Natuurbalans; Een handleiding voor medewerkers aan de Natuurbalans.
- 99/09 *Hinssen, P. J. Luijt & L. de Savornin Lohman.* Het meten van effectiviteit door het Natuurplanbureau; Enkele overwegingen.
- 99/10 *Koolstra, B.J.H., G.W.W. Wameling & V. Joosten.* Modelkoppeling en –aanpassing SMART/SUMO – LARCH; Modelkoppeling en aanpassing ten behoeve van integratie in de natuurplanner in het kader van het project Graadmeters Natuurwaarde Terrestrisch.
- 99/11 *Koolstra, B.J.H., R.J.F. Bugter, J.P. Chardon, C.J. Grashof, J.D. van Kuijk, R.M.G. Kwak, A.A. Mabelis, R. Pouwels & P.A.Slim.* Graadmeter natuurwaarde terrestrisch; Verslaglegging van de uitgevoerde werkzaamheden.
- 99/12 *Wijk, M.N. van, J.G.de Molenaar & J.J. de Jong.* Beheer als strategie; Een eerste aanzet tot ontwikkelen van een graadmeter beheer (tussenrapportage).
- 99/13 *Kuindersma, W. & M.Pleijte.* Naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Natuurplanbureau?; Een overzicht van evaluatiemethoden en de toepasbaarheid daarvan.
- 99/14 *Kuindersma, W, M. Pleijte & M.L.A. Prüst.* Leemtes in de beleidsevaluatie natuurbalansen ingevuld?; Een verkenning van de mogelijkheden om enkele leemtes in het evaluatiedeel van de Natuurbalans op te vullen.
- 99/15 *Hinssen, P.J.W. & H. Dijkstra.* Onderbouwende programma's; de resultaten van 1999 en de plannen voor 2000. Inventarisatie van projecten en de betekenis van de resultaten daaruit voor producten van het Natuurplanbureau
- 99/16 *Mulder, M. Wijnen & E.Bos.* Uitgaven, kosten en baten van natuur; Inventarisatie van de rijksuitgave aan natuur, bos en landschap en toepassing van maatschappelijke kosten-batenanalyses bij natuurbeleidsverkenning.
- 99/17 *Kalkhoven, J.T.R., H.A.M. Meeuwsen & S.A.M. van Rooij.* Omzetting typologie Basiskaart Natuur 2020 naar typologie Begroeiingstypenkaart
- 99/18 *Schmidt, A.M., M. van Heusden & C.J. de Zeeuw.* Tussenresultaten project Informatielogistiek Natuurplanbureau
- 99/19 *Buijs, A.E., M.H. Jacobs, P.J.F.M. Verweij & S. de Vries.* Graadmeters beleving; theoretische uitwerking en validatie van het begrip 'afwisseling'
- 99/20 *Farjon, H. J.D. Bulens, M. van Eupen, K.Schotten & C. de Zeeuw.* Plangenerator voor natuur-scenario's; ontwerp en verkenning van de technische mogelijkheden van de Ruimtescanner
- 99/21 *Berg, A.E. van den.* Graadmeters beleving: Horizonvervuiling (*vervallen*)

2000

- 00/01 *Sluis, Th. Van der.* Natuur over de grens; functionele relaties tussen natuur in Nederland en natuurgebieden in grensregio's
- 00/02 *Goossen, C.M., F. Langers & S. de Vries.* Recreatie en geluidbelasting in 1995 en 2030; onderzoek voor Milieuverkenning 5
- 00/03 *Kelholt, H.J. & B. Koole.* N-footprint 1980 – 1997, doorkijk 2030
- 00/04 *Broekmeyer, M.E.A., R.P.B. Foppen, L.W.G. Higler, F.J.J. Niewold, A.T.C. Bosveld, R.P.H. Snep, R.J.F. Bugter & C.C. Vos.* Semi-kwantitatieve beoordeling van effecten van milieu op natuur
- 00/05 *Broekmeyer, M.E.A. (samenstelling).* Stroom- en rekenschema's 1^e fase VijNo thema natuur. Bijlagerapport voor de bouwsteen natuur en de indicatoren natuurkwaliteit, landschapskwaliteit en confrontatie recreatievraag en –aanbod
- 00/06 *Vegte, J.W. van de & E. Turnhout.* De maat van de natuur; een onderzoek naar waarderingsgrondslagen in graadmeters voor natuur
- 00/07 *Kuindersma, W., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Realisatie Ecologische Hoofdstructuur 2000. Achtergronddocument bij hoofdstuk 4 van de Natuurbalans 2000
- 00/08 *Kuindersma, W. & E.E.M. Verbij.* Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000
- 00/09 *Van Wijk, M.N., M.A. Hoogstra & E.E.M. Verbij.* Signalen over natuur en landschap. Achtergronddocument bij hoofdstuk 2 van de Natuurbalans 2000
- 00/10 *Van Wijk, M.N. & H. van Blitterswijk.* Evaluatie van het bosbeleid. Achtergronddocument bij hoofdstuk 5 van de Natuurbalans 2000
- 00/11 *Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg.* Trendbreuken in de landbouw. Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening
- 00/12 *Schaminée, J.H.J. & N.A.C. Smits.* Kwantitatieve veranderingen in de vegetatie van drie biotopen (laagveenwateren, heide en schraalgraslanden) voor zeldzaamheid en voedselrijkdom over de periodes 1930-1950 (referentie), 1980-1990 en 1990-2000. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2000
- 00/13 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Datacatalogus. Eerste inventarisatie van geo-data beschikbaar voor het Natuurplanbureau
- 00/14 *Klijn, J.A.* Landbouw, natuur en landschap in Nederland; een voorverkenning voor de Natuurverkenning 2
- 00/15 *Klijn, J.A.* Landschap in Natuurplanbureau-producten: een mental map en onderzoeksaanbevelingen
- 00/16 *Elbersen, B., R. Jongman, S. Mûcher, B. Pedrolì & P. Smeets.* Internationale ruimtelijke strategie
- 00/17 *Berends, H, E den Belder, N. Dankers & M.J. Schelhaas.* Een multidisciplinaire benadering van de gebruikswaarde van natuur; verkenning van een methode om ontwikkelingsopties voor (stukken) natuur te beoordelen

2001

- 01/01 *Jansen, S. m.m.v. R. P.H. Snep, Y.R. Hoogeveen & C. M. Goossen.* Natuur in en om de stad
- 01/02 *Baveco, H., J.C.A.M. Bervaes & J. Vreke.* Advies over de ontwikkeling van modellen voor het Natuurplanbureau
- 01/03 *Zouwen, M. van der & J. van Tatenhove.* Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland
- 01/04 *Sanders, M.E. & A.H. Prins.* Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/05 *Reijnen, M.J.S.M.. & R. van Oostenbrugge.* Wetenschappelijke review van SMART-MOVE. Onderdeel van het kern-instrumentarium van het Natuurplanbureau
- 01/06 *Bruchem, C. van.* Stuwende schaarste. Over de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de agrarische sector

- 01/07 *Berkhout, P., G. Migchels & A.K. van der Werf.* Te hooi en te gras. Verkenning naar ontwikkelingen in de grondgebonden veehouderij en gevolgen hiervan voor natuur en landschap
- 01/08 *Backus, G.B.C.* Parel in de Peel. Intensieve veehouderij en natuur in Nederland Plattelandstad
- 01/09 *Salz, P.* Requiem voor de visserij in Vis Mineur
- 01/10 *Smit, A.B.* Ruimte voor akkers en tuinen, bomen en bollen. Verkenning naar ontwikkelingen in de akkerbouw en opengrondstuintbouw en effecten hiervan op natuur en landschap
- 01/11 *Bouwma, I.M., J.A. Klijn & G.B.M. Pedrol.* Voorstudies Natuurverkenningen 2002 – onderdeel internationaal. Deel A: Europees beleid, wetgeving en financiële middelen, nu en in de toekomst; Deel B: Verkenning internationale waarden Nederlandse natuur en landschap
- 01/12 *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & E van Well.* Agrarische natuurverenigingen in opkomst. Een eerste verkenning naar natuurbeheeractiviteiten van agrarische natuurverenigingen
- 01/13 *Koster, A., A. Oosterbaan & J.H. Spijker.* Ontwikkeling van natuur in de Nederlandse steden
- 01/14 *Bos, E.J. & J.M. Vleugel (eindred).* Uitgaven aan natuur door Rijk, provincies, lagere overheden, particulieren en de EU
- 01/15 *Oostenbrugge, R., F.J.P. van den Bosch & K.M. Sollart.* Natuurbalans 2001: enquête resultaten provincies
- 01/16 *Bouwma, I.M.* Programma Internationaal Natuurbeheer 1996 – 2000. Doelen & besteding
- 01/17 *Jonkhof, J.F. & M.P. Wijermans.* De Deltametropool: een grenzeloos parklandschap!
- 01/18 *Jonkhof, J.F. & W. Timmermans m.m.v. J. Borsboom-van Beurden & L. Crommentuijn.* Groen wonen tussen stad en land
- 01/19 *Keuren, A, H. Houweling & J.G. Nienhuis.* EHS 2000. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/20 *Veldkamp, B., A. Keuren, J.G. Nienhuis & H. Houweling.* EHS 2001. Technische achtergronden bij de bestanden van de Ecologische Hoofdstructuur
- 01/21 *Koole, B., J. Luijt & M.J. Voskuilen.* Grondmarkt en grondgebruik. Een scenariostudie voor Natuurverkenning 2

2002

- 02/01 *Berg, A.E. van den, M.H.I. Bloemmen, T.A. de Boer & J. Roos-Klein Lankhorst.* De beleving van watertypen. Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'water' uit het BelevingsGIS
- 02/02 *Geertsema, W.* Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002
- 02/03 *Sanders, M.E.* Beleidsevaluatie Agrarisch Natuurbeheer. Voortgang, knelpunten en effectiviteit
- 02/04 *Opdam, P..F.M.* Natuurbeleid, biodiversiteit en EHS: doen we het wel goed?
- 02/05 *Veer, M. & M. van Middelkoop.* Mensen en de natuur; recreatief gebruik van natuur en landschap
- 02/06 *Kuindersma, W., H.M.P. Capelle, R.C. van Apeldoorn & W.W. Buunk.* Bescherming natuurgebieden en soorten in Nederland vanaf 2002
- 02/07 *Sival, F.P., A. van Hinsberg, P.C. Jansen, D.J. van de Hoek & M. Esbroek.* Overlevingsplan Bos en Natuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2001
- 02/08 *Roos-Klein Lankhorst, J., A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen, S. de Vries, C. Schuiling & A.J. Griffioen.* BelevingsGIS versie februari 2002. Hoofdttekst (met bijlagen op CD-rom)
- 02/09 *Oostenbrugge, R. van, E.A. van der Grift, B.S.J. Nijhof, P.F.M. Opdam & M.J.S.M. Reijnen (red).* Levensvatbaarheid populaties. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2002
- 02/10 *Koomen, A.J.M. & T. Weijsschede.* Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002. De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCL-gebieden, Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen
- 02/11 *Balduik, C.A., H. Leneman & E. Gerritsen.* Natuurbeleid en verbreding. Achtergrond en opgaven

- 02/12 *Bloemmen, M.H.I., A.E. Buijs & S. de Vries.* De beleving van reliëf; Literatuuroverzicht en validatie van de indicator 'reliëf' uit het belevingsGIS
- 02/13 *Beintema, A.J.* De rol van Nederlands beleid in de internationale bescherming van trekkende watervogels
- 02/14 *Reijnen, M.J.S.M., J.T.R. Kalkhoven & J. Dirksen.* Graadmeter doelrealisatie EHS. Verkenning van praktisch toepasbare opties.
- 02/15 *Willemen, J.P.M. & A.M. Schmidt.* Kernbestanden Natuurplanbureau. Overzicht van ruimtelijke gegevensbestanden geïnventariseerd voor het Natuurplanbureau
- 02/16 *Koomen, A.J.M.* Verkenning van de samenhang tussen aardkunde en historische geografie. Een verkenning op basis van de landelijke digitale bestanden AKIS en HISTLAND

2003

- 03/01 *Winsum-Westra, M. van, m.m.v. A.E van den Berg, A.E. Buijs & en J.Vreke* Meetproblematiek natuurhouding. Problemen bij en suggesties voor het meten van de natuurhouding van actoren
- 03/02 *Balduik, C.* Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV
- 03/03 *Klostermann, J.E.M.* Bestuurlijke evaluatie van beleid voor zoet-zout overgangen. Achtergronddocument Natuurbalans 2003
- 03/04 *Leneman, H.* Natuurkosten; Verslag van werkzaamheden maart tot juli 2003
- 03/05 *Schmidt, A.M., L. Kooistra, J.G. Nienhuis en O. Knol.* Duurzame Informatievoorziening Natuurplanbureau; Stand van zaken januari 2003
- 03/06 *Spijker, J.J., M.J. Strookman, E.A. de Vries & H.C.J. Vrolijk.* Stedelijk groen onder de loep. Verkenning naar de mogelijkheden van de Databank Gemeentelijk Groenbeheer als informatiebron voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 03/07 *Balduik, C.* 'De Betrouwbare Overheid'; Maatschappelijk vertrouwen in de overheid
- 03/08 *Luttik, J., B. van der Ploeg, J. van den Berg, M.J.S.M. Reijnen & M.E. Sanders.* Landbouw Natuurlijk; over het meten van natuurkwaliteit in agrarisch gebied
- 03/09 *Beek, A.J.C.M. van, J.T. Kalkhoven, G. Mighels, A.J. Visser & C. Wierda.* Koppelingen tussen landbouw & natuur; een scenariostudie naar de interacties tussen landbouw en natuur bij ontwikkelingen op basis van Business as Usual in 2030
- 03/10 *Kirsten, U., M.J.S.M. Reijnen, J. Vreke & R.J.H.G. Henkens* Mobiliteit en effecten op natuur
- 03/11 *Vreke, J. (red), R.C. van Apeldoorn, T.C. Klok, C.D.M. Steuten, F.R. Veeneklaas* Economische KoSTen en Ecologisch Resultaat (EKSTER); Verslag van werkzaamheden juni2002 – juni 2003
- 03/12 *Jókövi, E.M. & J. Luttik* Rood en groen; Het combineren van verstedelijking en natuur in de praktijk
- 03/13 *Gijsen, J.J.C., R.I. van Dam & A.H. Prins.* Natuurcompensatie; Hoe werkt het in de praktijk?
- 03/14 *Broekmeyer, M.E.A., F.G.W.A. Ottburg & F.H. Kistenkas.* Flora- en faunawet; Toepassing van artikel 75 in de praktijk